

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ภายใต้บริบทของญาณวิทยา

Public Administration is Scientifics or Social Science in Context of Epistemology

กิตติพงษ์ พิพิธกุล

Kittipong Pipitkun

นักพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ อำเภอร้อยชัยบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด

E-mail : noina_nong@yahoo.com

วันที่รับบทความ (Received) 15 กรกฎาคม 2563

วันที่ได้รับบทความฉบับแก้ไข (Revised) 11 สิงหาคม 2563

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 26 สิงหาคม 2563

บทคัดย่อ

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการบทความวิชาการนี้ มุ่งที่จะหาคำตอบที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ภายใต้บริบทของญาณวิทยาจากการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า ญาณวิทยา คือ แหล่งที่มาแห่งความรู้ ซึ่งบางแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ มาจากการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาความรู้ หรือที่เรียกว่าปฏิธานนิยม เช่น การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ แนวคิดระบบราชการ และทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ เป็นต้น ที่เกิดในยุคพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อมุ่งสร้างทฤษฎีและกฎในการอธิบายและทำนายปรากฏการณ์บริหารงานภาครัฐ แต่เมื่อถึงยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกโต้แย้งจากนักวิชาการบางกลุ่มว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านสังคมได้ จึงรวมตัวกันแสวงหาทางออกให้แก่แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผลที่ได้คือ การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่สามารถแยกผู้ศึกษาออกจากสิ่งที่ถูกศึกษาได้ (ความจริงกับค่านิยมไม่สามารถแยกออกจากกันได้) ดังนั้นจึงนำแนวคิดการแสวงหาความรู้แบบปรากฏการณ์นิยม มาเป็นแนวทางในการศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ตัวอย่างของแนวคิดนี้ได้แก่ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ และการจัดการภาครัฐ เป็นต้น

คำสำคัญ : รัฐประศาสนศาสตร์, วิธีการทางวิทยาศาสตร์, สังคมศาสตร์, ญาณวิทยา

ABSTRACT

The field of Public Administration is the subject of bureaucratic reform. This academic aims to find an answer whether Public Administration is science or social science in the context of Epistemology. From the analysis of documents, it was found that epistemology is the source of knowledge in which some concepts in Public Administration come from using scientific methods as a tool for seeking knowledge known as fundamentalism, such as scientific management, Bureaucratic concept and modern organizational theory etc. born in the age of behavioral science in order to create theories and rules in explaining and predicting the phenomenon of Public Administration. But later, the concept of Public Administration had been disputed by some scholars that it cannot solve social problems. The scholars tried to find a solution to the concept of public administration. The result was found that public administration cannot separate the student from the study (The truth and values cannot be separated). Therefore, the concept of phenomenon-based knowledge seeking was presented as a guideline for the study of Public Administration concepts such as Public Policy, Public Choice and Public Management etc.

Keywords : Public Administration Methodology of Scientific, Social Science, Epistemology

บทนำ

องค์ความรู้ในปัจจุบันจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ แต่สำหรับองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์นั้น ยังจำแนกออกเป็นสาขาย่อยหลายสาขา และมีฐานคิดเชิงปรัชญาทางสังคมศาสตร์ของการศึกษาความจริงทางสังคม ได้แก่ ภาววิทยา (Ontology) ญาณวิทยา (Epistemology) และวิธีวิทยา (Methodology) เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ว่าด้วยศาสตร์แห่งการบริหาร (กิตติพงษ์ พิพิธกุล, 2559) มีวิวัฒนาการสะสมองค์ความรู้เป็นเวลานาน นับแต่การสร้างปริมิตของอียิปต์ การสร้างกำแพงเมืองจีน การจัดทำระบบบัญชีคู่ และเมื่อปี ค.ศ. 1887 จึงได้มีการรวบรวมองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบ โดยนักวิชาการชื่อ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” มีหลักสำคัญว่า ฝ่ายการบริหารควรแยกจากฝ่ายการเมืองฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบายส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (อุทัย เลาหิเชียร, 2545) ถือได้ว่าเป็นปฐมฤกษ์ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมามีนักวิชาการ ได้แก่ งานของ Leonard White เขียนหนังสือชื่อ “The Study of the Public Administration” เป็นหนังสือเล่มแรกของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2547) อย่างไรก็ตาม ยังมีทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติได้ทำการศึกษาวิจัยและการตั้งคำถามเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น Frederick W. Taylor ได้คิดค้นการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) นักสังคมวิทยาที่ชื่อ Max Weber ได้คิดค้นระบบ

ราชการ (Bureaucracy) และนักวิชาการ Henri Fayol ได้กำหนดกฎเกณฑ์การบริหารจัดการ 14 ข้อ ยังมีนักทฤษฎีชื่อ Gulick and Urwick ได้เสนอหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCROP ส่วนนักวิชาการชื่อ Herbert A. Simon ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์โจมตีองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่า ไม่สามารถแก้ปัญหาในการบริหารได้ หลักหรือกฎเกณฑ์ทางการบริหารเป็นเพียงสุภาษิต (Proverb) จึงเป็นวิกฤติเอกลักษณ์ครั้งที่ 1 (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2548)

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการถกเถียงกันระหว่างสองประเด็นดังกล่าวว่ามันคืออะไรกันแน่ ในมุมมองทางญาณวิทยานั้น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ และต่อมาเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดวิกฤตเอกลักษณ์ของลักษณะวิชาครั้งที่ 2 จึงมีข้อถกเถียงกันระหว่างนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์กับนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ รวมทั้งนักปฏิบัติ เช่น Chester I. Barnard อดีตผู้บริหารองค์การโทรศัพท์ของสหรัฐอเมริกา ได้เขียนบทความหน้าที่ของนักบริหาร (The Function of the Executive) ที่ว่า “การบริหารเกิดจากการร่วมมือประสานงานกันทุกฝ่ายนักบริหารมีหน้าที่ติดต่อประสานงานและอำนาจในองค์การจะมีได้นั้นเกิดจากการยอมรับของสมาชิกในองค์การ” จากกระแสหลายความคิด ดังนั้นผู้เขียนบทความนี้ต้องการที่จะค้นหาคำตอบว่าแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีสถานะเป็นวิทยาศาสตร์หรือทางสังคมศาสตร์

ความแตกต่างระหว่างสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์

เมื่อเราได้ทราบที่มาของประเภทความรู้ทางวิทยาศาสตร์กับความรู้วิชาทางสังคมศาสตร์แล้วยังมีความแตกต่างบางประการระหว่างวิชาวิทยาศาสตร์กับวิชาสังคมศาสตร์ ซึ่ง วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549) ได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า วิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ศีลศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และศาสตร์ทางการบริหาร ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของวิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ หมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับสังคม วิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ มีลักษณะเด่นได้ ไม่ตายตัว เกิดข้อโต้แย้งได้ง่าย ไม่อาจสัมผัสพิสูจน์ได้ง่าย ไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และไม่มีสูตรสำเร็จที่จะนำไปใช้ได้ในทุกสถานการณ์ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสังคมศาสตร์การเป็นวิชาความรู้ที่ว่าด้วยความรู้สึกนึกคิด การคาดการณ์ การคาดคะเน หรือการคาดว่าจะเป็นอีกทั้งอคติ หรือความรู้สึกนึกคิดของผู้ให้ความหมายหรือในการตัดสินใจที่ให้ไว้ได้ง่ายวิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์แตกต่างอย่างมากกับวิชาความรู้ทางศาสตร์ธรรมชาติดังกล่าวหมายถึง ความรู้ที่ได้จากระบบธรรมชาติและโลกทางวัตถุที่ชัดเจนจับต้องได้ง่าย เช่น วิชาเคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ ชีววิทยา ที่มีลักษณะแน่นอนตายตัว สัมผัสได้เป็นระบบ และพิสูจน์ได้ง่ายกว่าศาสตร์แขนงแรก รวมทั้งอคติของผู้เกี่ยวข้องเข้าไปสอดแทรกได้ยาก เช่นเดียวกับ เทียนฉาย กิรินนท์ (2544) ที่กล่าวว่า การวิจัยทางสังคมศาสตร์มีความแตกต่างจากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ตรงที่ธรรมชาติของปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งในทางสังคมศาสตร์มีความยากต่อการอธิบาย และการพยากรณ์ ยากต่อการควบคุมสถานการณ์ และพฤติกรรมของคน โดยเฉพาะตัวแปรทางสังคมและจิตวิทยาไม่สามารถวัดได้โดยตรง ต้องใช้การวัดทางอ้อม (Indirect Measure) ผลที่ได้จากการวัดอาจมีความคลาดเคลื่อน ดังนั้นการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ผู้วิจัยต้องใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่เป็นที่ยอมรับในทางสังคมศาสตร์

แนวคิดเกี่ยวกับญาณวิทยาทางรัฐประศาสนศาสตร์

ความหมายของคำว่า ญาณวิทยา หรือ Epistemology ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

ไชยรัตน์ เจริญศิลป์โอฬาร (2555) กล่าวว่า ญาณวิทยา (Epistemology) หมายถึง ทฤษฎีว่าด้วยความรู้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ญาณวิทยาแบบปรากฏการณ์วิทยา ญาณวิทยาการตีความ และ ญาณวิทยาแบบหลังโครงสร้างนิยม โดยที่ญาณวิทยาเป็นความรู้ของความรู้ อีกต่อหนึ่ง ได้แก่ 1) การอ้างรู้หรือวิธีการได้มาซึ่งความรู้ และ 2) การพิสูจน์หรือการสร้างความรู้ความชอบธรรมให้กับสิ่งที่รู้ว่ามีวิธีการกระบวนการและรายละเอียดอย่างไร วิธีการได้มาซึ่งความรู้มีหลายแบบตั้งแต่การสังเกต การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์เอกสาร การตีความ การถอดรหัสหรือการเข้าไปเป็นส่วนร่วมในสิ่งที่ศึกษา เพื่อทำความเข้าใจ การอธิบายหรือการตีความ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ รวมทั้งการตระหนักรู้หรือการสะท้อนกลับจากภายใน เป็นต้น

บุรณจิตร แก้วศรีมิล (2559) ให้ความหมายของญาณวิทยา (Epistemology) ว่า เป็นการหยั่งรู้หรือการเข้าถึงความรู้ ซึ่งในมุมมองของกลุ่มปทัสถาน (Normative Approach) ที่มองว่ามนุษย์สามารถพิสูจน์และเข้าถึงความจริงได้ ในทางการบริหารผ่านประสบการณ์และสัญชาตญาณ ส่วนกลุ่มปฏิฐานนิยมมองว่าความรู้ที่น่าเชื่อถือได้นั้น ต้องเข้าถึงประสาทสัมผัสเชิงประจักษ์ ดังนั้นการเข้าถึงความต้องรู้ ต้องเห็น ทดลอง พิสูจน์ แบบแนวทางตามหลักวิทยาศาสตร์

ชาย โพธิ์สิตา (2562) ให้ความหมายของญาณวิทยา (Epistemology) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญา เช่นเดียวกับภววิทยา แต่ขณะที่ภววิทยาสนใจเรื่องธรรมชาติของความจริง ญาณวิทยาสนใจวิธีการที่ควรจะใช้ในการแสวงหาความจริงเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ คำถามหลัก ที่ญาณวิทยาให้ความสนใจ ได้แก่ (1) วิธีแสวงหาความจริง ควรทำอย่างไร จึงจะเข้าถึงความจริงในสภาพที่สอดคล้องกับมุมมองทางภววิทยาของเรา (2) ความสัมพันธ์ในกระบวนการวิจัยเป็นอย่างไร ในที่นี้เราจะเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างนักวิจัย กับความจริงหรือข้อมูล ซึ่งรวมถึงบุคคลที่เป็นแหล่งของความจริงหรือข้อมูลด้วย และ (3) ความจริงหรือความรู้ที่มาจากวิธีที่เราได้มาซึ่งวิธีการที่เราเลือกใช้นั้นมีลักษณะอย่างไร

จากความหมายของญาณวิทยาทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ญาณวิทยาแบบปรากฏการณ์วิทยา ญาณวิทยาการตีความ และญาณวิทยาแบบหลังโครงสร้างนิยม โดยที่ญาณวิทยาเป็นความรู้ของความรู้ อีกต่อหนึ่งที่ให้ความสนใจในเรื่องวิธีแสวงหาความจริงในการเข้าถึงความจริงในสภาพที่สอดคล้องกับมุมมองทางภววิทยาของเรา ความสัมพันธ์ในกระบวนการวิจัยที่เน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนักวิจัยกับความจริงหรือข้อมูล และความจริงหรือความรู้ที่มาจากวิธีที่เราได้มาซึ่งวิธีการที่เราเลือกใช้นั้นมีลักษณะอย่างไร

ญาณวิทยากับการแสวงหาความรู้จากการศึกษา ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. ญาณวิทยาตามแนวคิดของปฏิฐานนิยม (Positivism)

สุภางค์ จันทวานิช (2551) กล่าวว่าปฏิฐานนิยม เป็นความเชื่อที่ว่าด้วยการพัฒนาความรู้ของมนุษย์ที่สร้างกฎหมายปรากฏการณ์ทางสังคมได้ โดยอาศัยหลักระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ

โดยมีพื้นฐานอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) ความรู้ที่ได้เช่นนี้เป็นความตระหนักแน่ ลัทธิประจักษ์นิยม คือ ลัทธิความเชื่อที่ว่าที่เป็นความจริงหรือเป็นความรู้ จะต้องเป็นสิ่งที่มนุษย์เข้าไปประสบการณ์โดยตรง ซึ่งรับรู้ได้จากประสาทสัมผัสของผู้ศึกษา จับต้องได้ ได้ยิน ได้กลิ่น เป็นต้น

ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และสภาพ ฉัตรภรณ์ (2555) ได้กล่าวถึง ปรากฏการณ์ทางสังคม เป็นสิ่งที่ศึกษาได้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และต้องแยกออกจากความเชื่อทางศาสนาออกจากวิธีการแสวงหาความรู้ จึงเรียกว่า “Positive Philosophy” ซึ่งอธิบายว่าสังคมและความคิดของมนุษย์มีการพัฒนาออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1) เทววิทยา (Theological Stage) เป็นระยะที่ความเชื่อของพระเจ้าครอบงำสิ่งที่พบเห็น 2) อภิปรัชญา (Metaphysical Stage) เป็นระยะเวลาความรุ่งโรจน์เชื่อว่าอภิปรัชญาเพื่ออธิบายสิ่งที่พบเห็น ถูกแทนที่ด้วยความคิดที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ และ 3) ปฏิฐานนิยม (Positivism) เป็นช่วงระยะเวลาที่ Comte (บิดาแห่งวิชาสังคมวิทยา) ชี้เห็นว่าวิทยาศาสตร์จะเข้ามาแทนที่ความเชื่อทางศาสนาและอภิปรัชญา ความรู้จะอยู่บนพื้นฐานการสังเกตผ่านการสัมผัสโดยตรง ไม่ใช่มาจากรากฐานความเชื่อหรือหลักการทางตรรกะเท่านั้น กล่าวคือ ความรู้ที่ได้มาด้วยวิธีการทางประจักษ์ (ซึ่งเป็นแก่นแท้ของวิทยาศาสตร์) นอกจากนี้ ตามทัศนะของ Comte เชื่อว่าปรากฏการณ์ทางสังคมศึกษาได้เช่นเดียวกับการแสวงหาความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ ทางกายภาพ Comte เลือกใช้คำว่า Positivism เป็นนัยของแนวทางแบบวิทยาศาสตร์ แม้ว่าคำนี้จะถูกขยายความต่างกัน แต่ความหมายที่สื่อได้ในประชาคมวิจัยทางสังคมศาสตร์ คือรากฐานแนวคิดของการแสวงหาความรู้ที่อิงอยู่กับระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ (Methodology) ที่มีความชัดเจนและแน่นอน (Precision)

ชาย โพธิ์สีดา (2562) ให้ความหมายของ “ปฏิฐานนิยม” เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า ความจริงหรือความรู้ที่เชื่อถือได้ คือ ความจริง ความรู้ที่เชิงประจักษ์โดยผ่านประสบการณ์ความจริงที่เป็นภววิสัย (Object) คือ การมีอยู่อย่างเป็นอิสระโดยตัวมันเองและมีสภาพเหมือนกฎ (Law-like Reality) ที่ใช้ได้ทั่วไปเรียกว่า สัมมัญการ (Generalization) ดังนั้น แนวทางปฏิฐานนิยมเป็นที่ยอมรับต่อการแสวงหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ปี 1900 เป็นต้นมา นักสังคมศาสตร์ได้อ้างความเป็นวิทยาศาสตร์ของสังคมและพฤติกรรมของมนุษย์ โดยรับเอาแนวคิดปฏิฐานนิยมมาใช้ในการแสวงหาความรู้ เพราะเชื่อว่าสังคมและพฤติกรรมของมนุษย์มีระเบียบกฎเกณฑ์ เป็นภววิสัย ปราศจากอคติ เช่นเดียวกับทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ปฏิฐานนิยมเป็นรากฐานของการศึกษาหรือเป็นที่มาของการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ ที่เชื่อว่า ปรากฏการณ์ทางสังคมสามารถวัดออกมาเป็นตัวเลข หรือสามารถศึกษาจากประสาททั้งห้าสัมผัสได้ถึงเย็น ร้อน อ่อน แข็ง สามารถชั่งตวงวัดได้ออกมาเป็นตัวเลข ภายใต้การสังเกตปรากฏการณ์ที่นักวิจัยสนใจศึกษา แล้วสามารถสรุปอ้างอิงหรือนำผลการวิจัยไปใช้ได้ทุกเวลา และสถานที่ เรียกว่าสัมมัญการ (Generalization)

2. ญาณวิทยาตามแนวคิดปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology)

ความหมายของแนวคิดปรากฏการณ์วิทยา มีนักวิชาการให้ความหมาย ดังนี้

นงนภัส เทียงกมล (2554) ให้ความเห็นว่า แนวคิดเรื่องปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) มีสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้มาอาจมีความบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ (Error) เนื่องจากการเก็บข้อมูล การสุ่มตัวอย่าง รวมทั้งความผิดพลาดในการตีความ (Misinterpretation) แม้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์จะเป็น

ข้อมูลเท็จจริง (Fact) แต่เป็นการสัมผัสอย่างมาทดลองและทดสอบตามหลักสถิติ อาจจะไม่ใช้ความจริงตามปรากฏการณ์นั้น ๆ ดังนั้นจึงต้องศึกษาถึงองค์ประกอบอื่น เช่น ความรู้สึก (Feeling) ทัศนคติ (Attitude) ความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Value) อุดมการณ์ (Ideal) วัฒนธรรม (Culture) ประเพณี (Tradition) และโลกทัศน์ (World View) เป็นต้น ทำให้ผู้ศึกษาค้นหาที่ลึกลงเพื่อรู้ถึงความหมายที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์นั้น จึงทำให้ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมผัสและอยู่ร่วมกับปรากฏการณ์โดยตรง นอกจากนี้ ปรากฏการณ์นิยมจะไม่นำเอาทฤษฎีมาวางเป็นกรอบการวิจัย สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยจะต้องปล่อยวางความคิดและทำตัวเป็นกลางเพื่อเปิดรับสิ่งที่พบเห็น และทำตัวเป็นกลางที่จะสามารถเปิดรับความคิดเห็นของผู้อื่นมาใช้เป็นฐานสำหรับการอธิบายปรากฏการณ์และสิ่งต่าง ๆ ที่ค้นพบ

ไชยรัตน์ เจริญศิลป์โอฬาร (2555) ได้กล่าวว่า ญาณวิทยา (Epistemology) เป็นการมองการรับรู้ของคนที่เราเรียกว่า “จิตสำนึก (Consciousness)” ที่มีความตื่นตัวกับการทำความเข้าใจสิ่งที่อยู่รอบตัว ความจริงไม่ใช่สิ่งที่ลอยอยู่หนึ่ง ตัดขาดจากตัวผู้ศึกษาอย่างญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยมเชื่อ แต่เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ศึกษากับสิ่งที่ศึกษา และให้ความสำคัญกับตัวผู้กระทำหรือสิ่งที่ถูกศึกษามากกว่าตัวผู้ศึกษา การกระทำหรือพฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นผลมาจากการแสดง สำหรับนักปรากฏการณ์วิทยาเชื่อว่าประสบการณ์ต่าง ๆ เป็นผลมาจากการกระทำจิตสำนึกทั้งนั้น กระบวนการรับรู้ของจิตสำนึกที่มีต่อโลกรอบตัวการศึกษาจึงต้องพุ่งเป้าไปที่จิตสำนึกของผู้ถูกศึกษาว่าโลกเป็นอย่างไร โดยการแสวงเสาะของจิตสำนึกของตัวผู้ศึกษาว่ามีการรับรู้โลกเผยตัวเองออกมา ปราศจากการปนเปื้อนด้วยสิ่งใด อย่างไรก็ตามการศึกษายาณวิทยาแบบปรากฏการณ์วิทยา เชื่อว่าโลกแห่งความเป็นจริงมีความหมายก็ต่อเมื่อปรากฏต่อการรับรู้ในจิตสำนึกของเราทุกคน เพียงแต่เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับตัวผู้ศึกษามากกว่าโลกของวัตถุเหมือนกับสำนักปฏิฐานนิยมที่เน้นการเป็นตัวแทน (Representation) เชื่อว่าโลกแห่งความเป็นจริงจะมีความหมายก็ต่อเมื่อปรากฏการณ์รับรู้ของจิตสำนึกของเราเท่านั้น

จากความหมายของญาณวิทยา สรุปได้ว่า ความจริงหรือความรู้มีอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน มุ่งให้ความสำคัญกับสิ่งที่ศึกษา (กลุ่มเป้าหมาย) ผู้ศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น การสังเกตแบบมีส่วนร่วมหรือการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การวิเคราะห์ข้อมูลที่อาศัยการตีความและทำความเข้าใจกับสิ่งที่ถูกศึกษา ไม่เอาความรู้สึกนึกคิดและค่านิยมของตนเองเข้ามาปะปนกับสิ่งที่ถูกศึกษา นอกจากนี้ความรู้ที่ได้มา ไม่สามารถอ้างอิงเป็นการทั่วไป หรือการปฏิเสธความเป็นตัวแทนของสิ่งที่ศึกษา สิ่งที่ศึกษา ได้แก่ ความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ วัฒนธรรม ประเพณี และโลกทัศน์ เป็นต้น

ญาณวิทยาตามแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้แนวทางปฏิฐานนิยม

เมื่อก้าวถึงองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาหนึ่งทางสังคมศาสตร์ประยุกต์ที่นำความรู้ แนวคิดทฤษฎีมาเพื่อใช้ในการบรรยาย อธิบาย ควบคุมปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมทางการบริหารที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนคือ การมุ่งปฏิรูประบบราชการ ที่ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ เช่น ทฤษฎีความพึงพอใจในงาน ทฤษฎีการพึงพาทรัพยากร

ทฤษฎีผู้นำองค์กร แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ หรือแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นต้น (กิตติพงษ์ พิพิชกุล, 2561) ดังนั้นการแสวงหาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ

1. การแสวงหาความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปฏิธานนิยม

รัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปฏิธานนิยมส่วนใหญ่ เป็นการศึกษาองค์การสมัยใหม่ (Modernize Organization) เพื่อหาคำอธิบายที่เป็นสากล (สามัญการ) ใช้ได้กับทุกสังคมอย่างมีเหตุผล ความเชื่อมั่นในเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางวัตถุ ความแน่นอนเปลี่ยนแปลงเริ่มหมดความสำคัญลง และการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังปฏิธานนิยมที่เน้นเรื่องความไม่แน่นอน ความสลับซับซ้อนที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว นกตล อุดมวิศกุล (2559) กล่าวได้ว่าสถานภาพของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังปฏิธานนิยม มีลักษณะเรียกว่า “สงสัยตนเองในเชิงปรัชญา มีทฤษฎีที่แยกย่อยและมีอุดมการณ์ที่หลากหลาย” ส่งผลให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ถูกปกคลุมไปด้วยการแยกย่อยและความไม่ต่อเนื่อง และความไม่แน่นอนเป็นหลัก

นอกจากการเน้นการจัดการแบบมืออาชีพ ที่ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และการมีเหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลลไกควบคุมแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์แนวปฏิธานนิยมยังเน้นวิธีการศึกษาเปรียบเทียบที่ให้ความสำคัญกับการเปรียบเทียบ (Comparison) ปรากฏในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้เป็น “วิทยาศาสตร์” เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อสรุปทั่วไป หรือที่เรียกว่า สามัญการ (Generalization) ที่มีความเป็นนามธรรมสูง (Abstract) สำหรับการทำนายและอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ เช่น “ความอยู่รอดขององค์กร ขึ้นอยู่กับการได้มาและเสียไปของทรัพยากร” (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2559) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ความคิด ความเชื่อ และศรัทธาวิธีการหาความรู้แบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ตามแนวทางของญาณวิทยาแบบปฏิธานนิยม หรือการศึกษาสำนักนิยมดังเช่นแนวคิดการจัดแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederic W. Taylor ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์หรือมนุษยนิยมองค์การ ของ Elton Mayo เป็นต้น ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ชื่อ Robert A. Dahl เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะเป็นวิทยาศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม (วรเดช จันทรศร, ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จุ้ยโต, 2559)

ในขณะที่ จิตาภา ธีรศิริกุล (2552) ได้อธิบายว่า ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ โดยใช้ปรัชญาญาณวิทยา (Epistemology) ได้แบ่งเป็นสมัยใหม่ (Modern) การตีความเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic) และหลังสมัยใหม่ (Postmodern) กล่าวคือ มุมมองสมัยใหม่ มาจากปรัชญาความรู้จากปฏิธานนิยม ที่พัฒนาแนวคิดการหาความรู้มาจากปรัชญาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ การศึกษาจึงถูกกำหนดกรอบขององค์ความรู้ที่มาจากประสาทสัมผัสทั้งห้าโดยตรง ได้แก่ เครื่องมือหรือแบบสอบถาม หรือมุมมองแยกแยะและการจัดการเป็นอย่างเดียว ดังนั้นในมุมมององค์การสมัยใหม่ ที่ว่ามาจากปรัชญาความรู้ที่พัฒนาโดยอาศัยหลักปรัชญาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ส่วนการแบ่งช่วงเวลาสมัยใหม่นั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นตั้งแต่การก่อกำเนิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมศตวรรษที่ 17 และแสดงถึงอิทธิพลของปรัชญาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติที่เฟื่องฟู ทำให้เกิดการพัฒนาความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ และได้แผ่อิทธิพลต่อปรัชญาความรู้ในทางสังคมศาสตร์ คือ ปฏิธานนิยมหรือสังคมนิยม ซึ่งถือว่าเป็นกระแสหลักหรือกระแสดั้งเดิมมีอิทธิพลในการริเริ่มสร้างองค์ความรู้ในศาสตร์ทางสังคม

รวมถึง ทฤษฎีองค์การ ดังนั้น การให้ความหมายของทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ของสก๊อตเบอร์คกวิช และฮาร์ทว่าเป็นการจำกัดขอบเขตของทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ในแง่ของปรัชญาความรู้ ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ จึงหมายถึงแนวทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ของตัวแปรเชิงสาเหตุและผล เป็นวิธีการที่ได้รับอิทธิพลจากปรัชญาปฏิฐานนิยม ซึ่งได้มาจากการประยุกต์วิธีการศึกษาจากปรัชญาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมาใช้ในการศึกษาทางสังคมศาสตร์ ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ที่มาจากปฏิฐานนิยม ตัวอย่างเช่น องค์การที่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ ทฤษฎีองค์การเชิงระบบทั่วไป ทฤษฎีระบบเชิงสังคมเทคโนโลยี และทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ โดยทฤษฎีเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการอธิบาย ทำนาย หรือทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับองค์การ โดยอาศัยฐานคิดและวิธีการสร้างองค์ความรู้ในทางทฤษฎีองค์การ

ไชยรัตน์ เจริญศิลป์โอราฟ (2555) ชี้ให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปฏิฐานนิยมที่เน้นการศึกษาองค์การสมัยใหม่ด้วยการเสนอชุดคำอธิบายที่เป็นสากลใช้ได้กับทุกสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสาเหตุและผล และเกิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังพหุติกรรมนิยมที่เน้นความไม่แน่นอน และความสลับซับซ้อนขององค์การที่เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งนอกจากนั้นการจัดองค์การแบบมืออาชีพ ปลอดภัยจากภัยการเมือง และการมีเหตุผลเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภาคสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เช่น การบริหารแยกจากการเมือง ผ่านกลไกการควบคุมแบบต่าง ๆ รัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปฏิฐานนิยมยังเน้นวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparison) อย่างมากในแวดวงการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การเปรียบเทียบการบริหารของประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาของ Fred Riggs และการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็น “วิทยาศาสตร์” ผ่านการศึกษาที่เรียกว่า “กรณีศึกษา” (Case-Study Method) เพื่อนำไปเป็นพื้นฐานในการสร้างข้อสรุปที่เป็นนามธรรมสูง (Generalization/Abstraction) อันจะนำไปสู่การสร้างทฤษฎี/กฎ ที่เป็นสากลเพื่ออธิบายและทำนายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างแม่นยำ ดังนั้นญาณวิทยาที่เน้นการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นสากล ผ่านการจัดระบบระเบียบ จำแนกแยกแยะสิ่งต่าง ๆ เพื่อง่ายต่อการศึกษาเปรียบเทียบ

ตัวอย่างการแสวงหาความรู้ของญาณวิทยาตามแนวทางปฏิฐานนิยม ได้แก่ แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor ที่ได้คิดค้นหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแสวงหาความรู้แบบปฏิฐานนิยมกล่าวคือ การแยกผู้ศึกษาออกจากสิ่งที่ศึกษา พร้อมทั้งการสังเกตและสร้างองค์ความรู้ที่อธิบายปรากฏการณ์ทุกสถานที่ ทุกเวลา โดย Taylor ได้พัฒนากฎเกณฑ์ทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์ ใช้วิธีการทดลองอย่างละเอียดตามหลักการศึกษาเวลาและการเคลื่อนที่ (Time and Motion) แล้วคำนวณออกมาเป็นตัวเลขคือ การจดบันทึกการทำงานของคนงานตลอดเวลา การสังเกตและจดจำการเคลื่อนไหวของคนงานขณะทำงานทีละขั้นตอนอย่างละเอียด ผลที่ได้ คือ การทำงานแต่ละขั้นจะมีวิธีการทำงานการเคลื่อนไหวของร่างกายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดวิธีเดียว หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์จึงมีประโยชน์ต่อการทำหน้าที่เสนอแนะวิธีการทำงาน ตลอดจนการเคลื่อนไหวร่างกายของคนงานที่มีประสิทธิภาพที่สุด แต่ใช้เวลาน้อยที่สุด เป็นต้น (พิทยา บวรวัฒนา. 2547) ดังนั้น หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Taylor จึงเน้นเรื่องการทำงานที่ดีที่สุดวิธีเดียว (One Best Way) หมายความว่า หลักการจัดองค์การที่ดีที่สุดต้องอาศัยปรัชญาของการแสวงหาความรู้แบบวิทยาศาสตร์ และการทำงานแต่ละขั้นตอนของ

งานแต่ละชั้นจะมีวิธีการทำงานที่ดีที่สุดอยู่วิธีการเดียว ด้วยความเป็นสากลของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์อยู่ที่ว่า หลักการเดียวกันสามารถนำไปใช้ในขั้นตอนหนึ่งของงานที่เหมือนกัน เช่น หลักก่ออิฐสร้างบ้านที่สหรัฐอเมริกาจะใช้หลักการก่ออิฐสร้างบ้านหลักเดียวกับที่ใช้ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น (จีระ ประทีป, 2561)

2. การแสวงหาความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางของปรากฏการณ์วิทยา

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามปรากฏการณ์วิทยา มีอัตลักษณ์ คือ มีความคิดที่ตรงข้ามกับลัทธิปฏิฐานนิยม (Positivity) ที่ให้ความสำคัญกับความรู้เชิงประจักษ์ และการวิพากษ์กับลัทธิเหตุผลนิยม (Rationalism) การอธิบายสิ่งต่าง ๆ ด้วยเหตุผล การนำเสนอแนวคิดที่ต่อต้านลัทธิปฏิฐานนิยม เท่ากับเป็นการโจมตีพื้นฐานที่มีมาตั้งแต่เดิมแท้ทั้งหมดของความเข้าใจเชิงวิชาการนั่นเอง เนื่องจากความเชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยมเป็นพื้นฐานของนักวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการสรุปผลงานของตนเอง เริ่มตั้งแต่การปฏิวัติวิทยาการในยุโรป ที่อ้างว่ามีกฎธรรมชาติปรากฏอยู่ และสามารถค้นพบโดยวิธีการสังเกต ค้นคว้าให้เห็นจริงเชิงประจักษ์ (Imperialisms) โดยลัทธิปฏิฐานนิยมค้นพบปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงตามวัตถุวิสัยแล้วย่อส่วนลงเป็นหน่วยการวิเคราะห์คล้ายกับปรากฏการณ์อื่น ๆ และจึงทำการวัดออกมาเป็นตัวเลข

นภดล อุทวิศกุล (2559) ให้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ปฏิเสธต่อการวิจัยแสวงหาองค์ความรู้เชิงประจักษ์ในวิชาการด้านสังคมศาสตร์โดยเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ต่อการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเสนอให้ใช้วิจารณ์ญาณ ดุลยพินิจ ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน และความคิดเห็นของมนุษย์มาใช้ในการพิสูจน์ความถูกต้องสมเหตุสมผลของความรู้ เนื่องจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีเชิงประจักษ์ไม่สามารถปลอดจากค่านิยม (Value Free) ได้ ดังนั้นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงกลับให้ความสำคัญต่อลัทธิปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ที่เสนอแนวคิดแก้ไขจุดอ่อนของปรัชญาจากการครอบงำของลัทธิประจักษ์นิยม แนวคิดนี้บางครั้งเรียกว่า ศาสตร์แห่งการรับรู้ (The Science of the Perception) ที่ถือว่าจิตใจของมนุษย์เป็นตัวแทรกกลางระหว่างปรากฏการณ์กับความเข้าใจ และเป็นผู้ตีความข้อมูล ซึ่งแนวคิดนี้เกือบทั้งหมดในทางทฤษฎีทางการบริหาร ได้แก่ ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีกลุ่ม ทฤษฎีหน้าที่ และทฤษฎีการแบ่งงานการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ทฤษฎีเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการแปลความหมายตามความคิดในจิตใจ

นักปรากฏการณ์นิยมวิเคราะห์ว่า โครงสร้างของจิตสำนึก (The Structure of Consciousness) ปฏิเสธความคิดของนักปฏิฐานนิยม ที่ว่ามีความเป็นจริงปรากฏขึ้น แต่ที่จริงแล้วมีเพียงความคิดในใจของมนุษย์เท่านั้น ดังนั้นนักปรากฏการณ์นิยมจึงปฏิเสธต่อการแยกคุณค่าออกจากที่มองเห็น เพราะมนุษย์ต่างมีมุมมองต่อความจริงอันน่าเชื่อถือต่างกันออกไป นอกจากนี้ตามทัศนะของนักปรากฏการณ์นิยม ยังมองว่า ลัทธิปรากฏการณ์นิยมอาจมีโอกาเข้ามาแทนที่สังคมศาสตร์เชิงประจักษ์ในวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้ เนื่องจากมีความสอดคล้องกับโลกทัศน์ที่อ้างว่า อิทธิพลลัทธิปรากฏการณ์นิยมเกิดจากภาวะช่องว่างระหว่างวัย (General Gap) ซึ่งมนุษย์ที่มีชีวิตอยู่ในโลกยุคที่ได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีสารสนเทศ สื่อสารมวลชน ที่มองโลกแบบภาพรวม (Overview) จึงทำให้มีโอกาสมองภาพความเป็นจริงต่างจากในช่วงที่ผ่านมา พร้อมกันนั้นได้สร้างค่านิยมใหม่ในการมองภาพแบบใหม่นั้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้ปฏิเสธต่อวิธีการเชิงวิทยาศาสตร์แบบเดิมซึ่งเหมาะกับโลกยุคที่นิยมการวิเคราะห์ แยกแยะเหตุการณ์ ให้เป็นเหตุเป็นผลแบบเส้นตรง (linear Analysis)

กล่าวคือเป็นการให้เหตุผลที่มีคำตอบไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องให้ความสนใจกับสิ่งที่ถือว่าเป็นผลงานวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์เช่นเดียวกับการให้ความสนใจกับข้อความโฆษณาจากสื่อสารมวลชนที่ไม่แตกต่างกันนั้นเอง นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ดังเช่น D.weight Waldo ได้ให้ความเห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และควรสนใจเรื่องของค่านิยมประชาธิปไตยกับหลักประสิทธิภาพการบริหาร คัดค้านความเป็นกลางทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร นักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเฉพาะเรื่องในองค์การ แต่ควรสนใจเรื่องการเมืองและค่านิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (วรเดช จันทรศร และปฐม มณีโรจน์, 2559)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบแนวทางแสวงหาความรู้ระหว่างปฏิฐานนิยมกับปรากฏการณ์นิยมภายใต้บริบทของญาณวิทยา

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมอง ด้านญาณวิทยาตามแนวทางปฏิฐานนิยม	การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมอง ด้านญาณวิทยาตามแนวทางปรากฏการณ์นิยม
- ความรู้ต้องได้มาจากระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ - มุ่งสร้างทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายที่เป็นสากล - เน้นเรื่องการศึกษาขององค์การสมัยใหม่ - ให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอนสภาพแวดล้อม - ตัวอย่างทฤษฎี เช่น การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ทฤษฎีการอยู่รอดขององค์การ เป็นต้น	- ปฏิเสธความรู้ที่ได้จากระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ - ค่านิยมและข้อเท็จจริงไม่แยกจากกัน - มองโลกแบบองค์รวม - สนใจมุมมองด้านประชาธิปไตยและประสิทธิภาพองค์การ และคัดค้านความเป็นกลางทางการเมือง - ตัวอย่างทฤษฎี เช่น ทฤษฎีการกระทำ (Action Theory) มุ่งศึกษาแนวคิดมาใช้นำไปปฏิบัติจริงในองค์การ

บทสรุป

1. การศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปฏิฐานนิยม

จากบทความของนักวิชาการที่ได้กล่าวย้อนผ่านบทความเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้ญาณวิทยา (Epistemology) ดังเช่น วิรัช วิรัชภารณ (2548) ได้กล่าวว่า วิชาความรู้ด้านสังคมศาสตร์ เป็นความรู้เกี่ยวกับระบบสังคม วิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์มีลักษณะ ถูกโต้แย้งได้ง่าย ไม่อาจสัมผัสหรือพิสูจน์และตรวจสอบพิสูจน์ได้ง่ายไม่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และไม่เป็นสูตรสำเร็จที่จะนำไปใช้ได้ในทุกสถานการณ์ ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งว่าวิชาสังคมศาสตร์เป็นวิชาที่วุ่นวาย ความมีอคติหรือความรู้สึคนักคิดของผู้ให้ความหมายหรือการตัดสินใจสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ในความหมายของการตัดสินใจได้ง่ายขึ้น ส่วนอุทัย เลาหิเชียร (2545) ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็นวิทยาศาสตร์หรือไม่ คำตอบคือ รัฐประศาสนศาสตร์ไม่เป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน แม้จะได้นำความรู้จากวิทยาศาสตร์มาใช้ แต่ในลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ เนื่องจากวิทยาศาสตร์เป็นวิชาที่มีความชัดเจน (Precision)

และมีอนุภาพในการทำนาย (Predictability) กฎ ของวิทยาศาสตร์ต้องเป็นจริงเสมอ คือ นำไปยืนยันทดสอบได้ทุกครั้ง โดยไม่เลือกเวลาและสถานที่ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของวิทยาศาสตร์ ได้แก่ ความชัดเจน แน่นนอนและทำนายได้ แต่ถ้าพิจารณาจากวิทยาศาสตร์ทางสังคมศาสตร์ ถึงแม้จะมีคุณสมบัติ คือ ความชัดเจน แน่นนอนและทำนายได้ แต่ผลของมันจะมีลักษณะที่เป็น “แนวโน้ม” หรือ “ความน่าจะเป็น” (Degrees of Probability) ยกตัวอย่างเช่น ทฤษฎีระบบราชการ ของ Max Weber นำมาใช้ได้ดีกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่หากมาใช้กับประเทศด้อยพัฒนากลับประสบความล้มเหลว หรือรัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมศาสตร์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกฎหรือทฤษฎี ที่หวังว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตจะมีความเป็นศาสตร์แข็ง (ถูกโต้แย้งได้ยาก) และอีกตัวอย่าง คือ รัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนพฤติกรรมศาสตร์จะนำมาใช้ได้ ดีเฉพาะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเปลี่ยนแปลงหรือคงที่เท่านั้น แต่ถ้าสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Contingency Satiation Environment) ทฤษฎีเหล่านี้ไม่อาจเกิดประสิทธิภาพแก่ องค์การ เป็นต้น ส่วน Woodrow Wilson ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาทางการบริหารควรจะมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์และแสวงหาวิธีที่จะนำเอาการปฏิบัติ อย่างไร้อคติ (Impartial) มาใช้ในงานราชการ ไม่ควรนำการเมืองมาเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการด้าน รัฐประศาสนศาสตร์สนับสนุนข้อเขียนของ Wilson ได้แก่ J. Frank Goodnow, Leonard., D. Wight Woldo และ William F. Willoughby ที่เสนอว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมือง มีการแสวงหา กฎเกณฑ์ของการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด โดยนัยดังกล่าวควรจะมีการนำเอาหลักมาเป็น มรรควิธี (บวรเดช จันทรศร, 2547) ซึ่งเป็นไปตามหลักญาณวิทยาในสายของปฏิฐานนิยม ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาของ Herbert A. Simon ได้เสนอให้มีการแยกค่านิยมออกจากข้อเท็จจริงในการค้นคว้าหาองค์ ความรู้ โดยเสนอให้มีการนำระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ ภายใต้แนวทาง Epistemology กล่าวคือ ผู้วิจัยจะต้องแยกตัวออกจากตัวตนออกจากสิ่งที่ต้องศึกษา ใช้วิธี วิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Study) โดยอาศัยการสังเกต ทดลอง เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ เกี่ยวข้องกับการบริหาร ซึ่ง Simon ก็ได้พิสูจน์หลักการดังกล่าวโดยพยายามสร้างตัวแบบทฤษฎีการตัดสินใจ อย่างมีเหตุผล โดยการตัดตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ ความรู้สึก ค่านิยม ออกจากการศึกษา เพื่อ นำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational Theory) ภายใต้ข้อมูลข้อเท็จจริง แต่ในที่สุดก็พบว่ามนุษย์มี เหตุผลจำกัดในการตัดสินใจ ดังนั้นการตัดสินใจของบุคคลจึงเป็นไปได้เพียงการใช้เหตุผลจำกัด (Bounded- Rational Theory) (บุรณจิตร แก้วศรีมล, 2559)

2. การศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปรากฏการณ์วิทยา

ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา วงการวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่จะพัฒนาทฤษฎีและแนว การศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต ตามทัศนะของ D weight Woldo ให้ความเห็นว่า ปรัชญา ปฏิฐานนิยมไม่ได้เป็นจุดจบของปรัชญาแห่งศาสตร์ที่มองว่าเป็นเพียงบทเรียนหนึ่งของวิชาปรัชญาแห่งศาสตร์ และเป็นการพัฒนาการแห่งยุคสมัย และเป็นพัฒนาการแห่งยุคสมัยที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และเขา ไม่ได้กล่าวหาว่าวิทยาศาสตร์มีความผิด เนื่องจากทฤษฎีการบริหารอาจมีความเป็นวิทยาศาสตร์หรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มนักคิดประจักษ์นิยมในฐานะที่หยิบยื่นข้อมูลที่มีความชัดเจนให้ แต่ทั้งนี้รัฐประศาสนศาสตร์

ควรเป็นทฤษฎีปทัสถาน (Normative Theory) ที่สืบค้นว่าองค์การควรสร้างความรู้นำไปปฏิบัติอย่างไร
 ประชญาตามรูปแบบที่เป็นปทัสถานที่มีประโยชน์ คือ การไม่ละทิ้งของค่านิยมทางการเมืองและสังคม แม้
 อาจจะมีข้อจำกัด และนำไปใช้ในส่วนที่ผิดได้ในส่วนที่สร้างขึ้นด้วยวิธีการแบบวิทยาศาสตร์
 (บุรณจิตร แก้วศรีมน, 2559) นอกจากนี้ D. wight Waldo เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ก่อนสงครามโลกครั้งที่
 สองไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์อย่างที่ Frederick Taylor หรือ Gulick and Urwick เข้าใจ นอกจากนั้น
 เขาคัดค้านเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองและหลักประสิทธิภาพ โดยสรุป Waldo มีความคิดเห็นแตกต่าง
 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจในเรื่องการเมืองและค่านิยมของการ
 ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อุทัย เลาหวิเชียร, 2547) ต่อมาได้มีแนวคิดสนับสนุนการศึกษา
 รัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางปรากฏการณ์นิยมที่เรียกว่า “การศึกษาแบบทฤษฎีการกระทำ
 (Action Theory)” นักวิชาการกลุ่มนี้ คือ พวกอัตตนิยม (Subjectivists) ที่เชื่อว่าการทำความเข้าใจเรื่องการเมือง
 บริหารงานนั้น จะเน้นเรื่องค่านิยมก่อน ไม่ใช่ค่านิยมออกจากข้อเท็จจริง แล้วเลือกศึกษาเฉพาะข้อเท็จจริง
 ตามที่นัก “ปฏิฐานนิยม” (Positivists) ดำเนินการอยู่ ดังนั้นทฤษฎีการกระทำในวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 ภายใต้รากฐานปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา ใช้วิธีการแบบตีความ (Interpretation) กล่าวคือ ผู้ที่ศึกษาต้องทำ
 ความเข้าใจสถานการณ์การบริหารจากทฤษฎีของนักปฏิบัติหรือข้าราชการแต่ละคนมองโลกอย่างไร
 ภายใต้บริบทสถานการณ์หนึ่งขององค์การ (Construction of Reality) จะเห็นได้ว่าวิธีการศึกษาตามทฤษฎี
 การกระทำนั้นเป็นวิธีการตรงข้ามกับวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) ซึ่งเน้นการหาเหตุ
 และผลของปรากฏการณ์บริหาร การตีความของการกระทำ (Interpretation of Social Action) ส่วนนัก
 พฤติกรรมศาสตร์ต้องการอธิบายพฤติกรรม (Explanation of Behavior) การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ ถือว่า
 นักวิชาการเป็นบุคคลที่สามที่มองปัญหาจากภายนอก ในขณะที่นักรัฐประศาสนศาสตร์แนวปรากฏการณ์วิทยา
 ต้องการให้นักวิชาการไปทำความเข้าใจกับนักบริหารรัฐกิจเขาคิดอย่างไรเกี่ยวกับงาน และเสนอทางออกให้กับ
 นักปฏิบัติเหล่านั้น แม้จะมีข้อจำกัดอยู่มากก็ตาม (พิทยา บวรวัฒนา, 2547) เมื่อเป็นเช่นนี้กลุ่ม
 “นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” จึงมีความเห็นว่าการศึกษาเชิงประจักษ์นิยม (Empiricism) นั้นใช้
 ไม่ได้และแคบเกินไป และให้ความสำคัญการเทคนิคการวิเคราะห์แบบวิทยาศาสตร์ คือให้ความสำคัญกับ
 สถิติศาสตร์ที่น่าเชื่อถืออันเป็นสิ่งที่น่ากังวล เพราะว่่านักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เห็นว่า
 การศึกษาแบบประจักษ์นิยม อาจลืมนำไปว่างานวิจัยของตนมีประโยชน์ต่อสังคมอย่างไร ยืนยันว่า
 ข้อเท็จจริงและค่านิยมแยกออกจากกันไม่ได้ (Inseparable) (จุฬพล หนิมพานิช, 2562)

ดังนั้นในมุมมองของผู้เขียน สรุปได้ว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสังคมศาสตร์ภายใต้บริบท
 ของญาณวิทยา เนื่องการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่าเป็นแห่งการปฏิรูประบอบราชการ การศึกษาองค์
 ความรู้ดังกล่าวไม่สามารถแยกค่านิยมออกจากข้อเท็จจริงได้ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จึงเปลี่ยนไป
 หาลัทธิปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ที่เสนอขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของปรัชญาที่ครอบงำลัทธิ
 ประจักษ์นิยม หรือบางครั้งเรียกว่า วิทยาการแห่งการรับรู้ (The Science of the Reception) โดยถือว่า
 จิตใจมนุษย์เป็นตัวแทรกกลางระหว่างปรากฏการณ์กับความเข้าใจ โดยมีจิตใจเป็นผู้ตีความข้อมูล ซึ่งแนวคิด

เกือบทั้งหมดในทฤษฎีการบริหาร เช่น ทฤษฎีกลุ่ม ทฤษฎีหน้าที่และทฤษฎีการแบ่งงานการทำงานเฉพาะด้าน ทฤษฎีเหล่านี้ ล้วนแปลความหมายตามความคิดในจิตใจ (Perceptual Screen of Mind) นั้นเอง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ พิพิธกุล. (2561). การเลือกใช้สถิติขั้นสูงสำหรับการทางรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตศึกษา
สมการโครงสร้าง. วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 8(1), 93-993.
- กิตติพงษ์ พิพิธกุล. (2559). ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร.เอกสารประกอบการสอนวิชาการระเบียบวิธี
วิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร. เลย: มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัยจังหวัดเลย.
- จิตาภา ถีร์ศิริกุล. (2552). ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ขอบข่ายการศึกษาและวิจัย
ทางรัฐประศาสนศาสตรหน่วยที่ 5. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จีระ ประทีป. (2561). แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตรยุคบุกเบิกและยุคคลาสสิก. ใน เอกสารการ
สอนชุดวิชาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร หน่วยที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. (2562). ตัวแบบ / กระบวนทัศน์ รัฐประศาสนศาสตร จากรัฐประศาสนศาสตรแบบดั้งเดิม
สู่การบริหารการปกครองสำหรับการทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารใน
ภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2562). ศาสตร์และศิลป์การวิจัยเชิงคุณภาพ : คู่มือนักศึกษาและนักวิจัยทางสังคมศาสตร
(พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ไชยรัตน์ เจริญศิลป์โอฬาร. (2555). การแสวงหาความรู้กับการศึกษาทางวิทยาศาสตร์. ใน เอกสารการสอนชุด
วิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร หน่วยที่ 2. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทียนฉาย กิรินนท์. (2544). สังคมศาสตรการวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นงนภัส เทียงกมล. (2554). การวิจัยเชิงบูรณาการแบบองค์รวม Holistically Integrative Research (พิมพ์
ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นภดล อุดวิศกุล. (2559). แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตรยุคหลังพฤติกรรมศาสตร. ใน เอกสารการ
สอนชุดวิชา ขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตรหน่วยที่ 2. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บวรเดช จันทรศร. (2547). ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธี
การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร หน่วยที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุรณจิตร แก้วศรีมล. (2559). การแสวงหาและปรัชญาแห่งความรู้ของกลุ่มปทัสถานและปฏิฐานนิยม มรดก
ทางปัญญาจากการถกเถียงกันของ Dwight Waldo และ Herbert A. Simon. วารสาร
มนุษยศาสตรและสังคมศาสตร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 35(1), 146-154.

- ผ่องพรรณ ตรียมงคลกุล และสภาพ ฉัตรภรณ์. (2555). *การออกแบบการวิจัย (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2559). *ทฤษฎีองค์การขั้นสูง (Advance Organization Theory): เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2547). *ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 5*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเดช จันทรศร ปฐม มณีโรจน์ และเสน่ห์ จุ้ยโต. (2559). *พัฒนาการขอบข่ายและ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์หน่วยที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2548). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: จงเจริญการพิมพ์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2551). *ทฤษฎีสังคมวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2545). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2547). *ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพและแนวโน้มทางรัฐประศาสนศาสตร์*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.