



COLA
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration - Khon Kaen University

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น Public Administration Theories and Local Governance Studies



ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น



COLA
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration - Khon Kaen University

ราคา 390 บาท



9 786164 384545

อาจารย์สุริยานนท์ พลสีม

อาจารย์สุริยานนท์ พลสีม

Suriyanon Pholsim

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น
Public Administration Theories and Local Governance Studies
สุริยานนท์ พลสมิ์ เขียน

พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2563

จำนวน 500 เล่ม

ราคา/เล่ม 390 บาท

ISBN 978-616-438-454-5

พิสูจน์อักษร มณิชา ควรคำนวณ และ สุริยานนท์ พลสมิ์

การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใด
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ สุริยานนท์ พลสมิ์
suripho@kku.ac.th

จัดพิมพ์โดย วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043-203-124 โทรสาร 043-203-875
Website: www.cola.kku.ac.th
Email: Cola@kku.ac.th

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทร 043-202100, 043-202101

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือ “ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น” เล่มนี้ จะถูกเรียบเรียงขึ้นอย่างสมบูรณ์ไม่ได้ หากปราศจากการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัวอันเป็นที่รักและศรัทธาของผู้เขียน ที่คอยสนับสนุน ให้ความรักและความห่วงใยอันบริสุทธิ์แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ไม่ว่าจะอยู่ในภาวะยากลำบากใด ๆ ก็ไม่เคยละเลยที่จะส่งความรักและกำลังใจให้กับผู้เขียน

ขอบคุณ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันการศึกษาอันเป็นที่รักของผู้เขียน ซึ่งเป็นแหล่งบ่มเพาะ ประสิทธิ์ประสาทวิชาและองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้เขียนนับตั้งแต่เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรี กระทั่งมาทำหน้าที่ในฐานะอาจารย์ประจำ เสมือนเป็นบ้านหลังที่สองของผู้เขียนเอง

ขอบคุณ สายป่าน มนริชา ควรคำนวณ ที่มอบความรัก ความหวังดี และกำลังใจอันแสนสดใสแก่ผู้เขียน ให้มีพลังกายและพลังใจในการเรียบเรียงงานชิ้นนี้ออกมาจนสำเร็จ

ด้วยรักและเคารพ

สุริยานนท์ พลลิม

คำนำ

หนังสือ “**ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น**” เล่มนี้ ถูกเรียบเรียงขึ้นมา โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ นักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถนำเอาแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปวิเคราะห์ อธิบาย หรือวิพากษ์วิจารณ์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงทั้งในมิติทางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐในระดับท้องถิ่นได้ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการเรียนรู้ในรายวิชา การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีด้วย

เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของนักศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎี และการนำองค์ความรู้ไปสู่การบูรณาการเพื่อใช้ประโยชน์ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ โครงสร้างของหนังสือเล่มนี้ จึงประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนแรก เป็นภาคทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่นักศึกษาจำเป็นต้องเรียนรู้ ในบทที่ 1 – 4 ส่วนที่สอง คือ ภาคการนำเอาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว ไปศึกษาวิเคราะห์ และวิพากษ์วิจารณ์กลไกจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นมิติต่าง ๆ ของประเทศไทย ในบทที่ 5 และ 6 ผู้เขียนคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ “**ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น**” เล่มนี้ จะช่วยสร้างความเข้าใจให้กับนักศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สนใจ ให้สามารถเข้าใจทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ตลอดจน สามารถนำเอาทฤษฎีเหล่านี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงในการศึกษาเรียนรู้ และการดำเนินงานวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารภาครัฐและการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสืบต่อไป

สุริยานนท์ พลสมิ

อาจารย์ประจำ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ.....	ก
คำนำ.....	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญแผนภาพ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทนำ.....	1
บทที่ 1 รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น.....	3
1.1) ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์.....	3
1.2) ขอบเขตการศึกษาและความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ	8
1.3) สถานภาพของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์.....	14
1.4) แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์.....	17
1.5) บทสรุป.....	18
บทที่ 2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม (1887-1944).....	20
2.1) การบริหารแยกออกจากการเมือง (Administration and Politics Dichotomy)	21
2.2) ระบบราชการ (Bureaucracy)	23
2.3) หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management)	25
2.4) หลักการบริหาร (Administration Principle)	26
2.5) บทสรุป.....	31
2.6) สรุปพัฒนาการของการศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม (1887-1950).....	33
บทที่ 3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (1945-1970).....	34
3.1) การบริหารคือการเมือง (Administration as Politics)	35
3.2) ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization and Relations)	38
3.3) ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations)	41
3.4) การบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์หรือพฤติกรรมองค์การ (Organization Behavior)	49
3.5) ศาสตร์การบริหารหรือวิทยาการจัดการ (Management Science)	54
3.6) ทฤษฎีระบบ (System Theory)	58
3.7) บทสรุป.....	60
3.8) สรุปการศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง.....	63
บทที่ 4 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (1971-ปัจจุบัน).....	64
4.1) รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่กับ "ความหมายใหม่" ของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์.....	65

4.2) นโยบายสาธารณะ (Public Policy)	67
4.3) ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice).....	75
4.4) องค์การสาธารณะ (Public Organization)	76
4.5) เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy)	82
4.6) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM).....	83
4.7) การบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่ายความร่วมมือ (Partnership-based Management) ...	89
4.8) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government)	93
4.9) ธรรมาภิบาล (Good Governance)	98
4.10) บทสรุป	104
บทที่ 5 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานทางการปกครองส่วนท้องถิ่น	107
5.1) อะไร คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	108
5.2) เป้าหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	112
5.3) หลักการปกครองท้องถิ่น	115
5.4) บทสรุป	124
บทที่ 6 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย.....	126
6.1) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย: ข้อพิจารณาว่าด้วยทฤษฎีการกระจายอำนาจและประสิทธิภาพทางการบริหาร	126
6.2) ธรรมาภิบาลกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	130
6.3) ท้องถิ่นไทยกับการจัดการปกครองแบบใหม่ (New Public Governance).....	134
6.4) บทสรุป	139
ประวัติผู้เขียน (Author).....	141
อ้างอิง	142

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1	ขอบเขตและความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ.....	14
แผนภาพที่ 2	ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ (Maslow's Hierarchy of Needs)	46
แผนภาพที่ 3	ปัจจัยจูงใจและสุขวิทยา	47
แผนภาพที่ 4	แนวคิดและสาระสำคัญของทฤษฎีระบบ	60
แผนภาพที่ 5	การกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (top-down process) ตามตัวแบบผู้นำ	69
แผนภาพที่ 6	ลำดับขั้นตอนของนโยบายตามตัวแบบกระบวนการ (process model).....	70
แผนภาพที่ 7	การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายตามตัวแบบกลุ่ม	71
แผนภาพที่ 8	กระบวนการของนโยบาย (policy process)	74
แผนภาพที่ 9	กระบวนการของนโยบายตามแนวคิดของ Thomas R. Dye	75
แผนภาพที่ 10	จุดมุ่งหมายและองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในระบบราชการไทย	103
แผนภาพที่ 11	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย	128
แผนภาพที่ 12	ที่มาของปัญหาการทุจริตและความไร้ประสิทธิภาพในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	133
แผนภาพที่ 13	องค์การภาคีหลักที่ทำงานเพื่อพัฒนาขอนแก่นร่วมกันกับบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKTT)	137
แผนภาพที่ 14	โครงสร้างงบประมาณที่นำไปใช้พัฒนาเมืองขอนแก่น	138

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบแนวคิดที่อธิบายสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์.....	15
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎี X และ Y	48
ตารางที่ 3	สไตล์การบริหารจัดการองค์การ 4 รูปแบบ	51
ตารางที่ 4	ความแตกต่างระหว่างองค์การสาธารณะกับองค์การเอกชน	80
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบแนวคิดและหลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐดั้งเดิมกับการบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่	87
ตารางที่ 7	ผลการจัดอันดับระดับการทุจริตคอร์รัปชันในของประเทศไทย.....	132

บทนำ

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมีพลวัตร เปลี่ยนแปลงตามบริบทและปัจจัยแวดล้อมทางสังคมของแต่ละยุคสมัย ในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ช่วงระหว่างปี 1887-1944 หรือยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กระบวนทัศน์ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มองว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมือง ซึ่งนักวิชาการในยุคนี้นึกว่าการบริหารและการเมืองนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ตลอดจนทฤษฎีซึ่งเป็นข้อเสนอหลักของนักคิดในยุคนี้นึกว่าการจัดการภาครัฐนั้นควรมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ ที่มองว่าการจัดการที่ดีที่สุดมีเพียงวิธีเดียว (one best way) ดังเช่น แนวคิดหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และแนวคิดการจัดการแบบระบบราชการ (bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ ที่อธิบายว่าการจัดการแบบราชการเป็นวิธีการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูงสุดด้วย

อย่างไรก็ตาม กระบวนทัศน์และวิธีในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา คือ ระหว่างปี 1945-1970 ถูกมองว่าเป็นยุคท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้นึกว่าการบริหารและการเมืองนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ตลอดจนได้แย้งว่าวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพที่สุดไม่ได้มีเพียงวิธีเดียว และแนวคิดการจัดการแบบระบบราชการก็เป็นวิธีการจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ตลอดจนยังวิพากษ์ว่าการจัดการภาครัฐนั้น ไม่ควรมีลักษณะตายตัวแบบวิทยาศาสตร์ เพราะการจัดการภาครัฐเกี่ยวโยงกับระบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ที่นักวิชาการในยุคนี้นึกว่าทฤษฎีด้านมนุษยสัมพันธ์และการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์มาใช้ศึกษาและอธิบายข้อเท็จจริงเชิงการจัดการ

กระทั่งในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 19 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาขอบเขตและเนื้อหาในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ครอบคลุมองค์ความรู้แบบบูรณาการที่เชื่อมโยงองค์ความรู้จากสาขาวิชาต่าง ๆ มาบูรณาการกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐ จนทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหสาขาวิชา (interdisciplinary) และนักวิชาการในยุคนี้นึกว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ยุคดั้งเดิมและยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาพัฒนาจนเกิดเป็นกรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ขึ้น ซึ่งแต่เดิมที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นการศึกษาอำนาจความเป็นทางการในระบบราชการ และการจัดการเชิงศาสตร์และศิลป์ ได้เปลี่ยนมาเป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นผลลัพธ์เชิงการจัดการ (outcome-oriented management) มากขึ้น ผ่านบทบาทของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) กระบวนกรนโยบายสาธารณะ แนวคิดธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นการจัดการภาครัฐเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนนำเอาแนวคิดและวิธีการจัดการแบบภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้ในการทำงานของภาครัฐ รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกิจการสาธารณะมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาองค์ความรู้และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพียงอย่างเดียวอาจทำให้นักศึกษา เกิดความเข้าใจต่อตัวทฤษฎีไม่ครอบคลุมหรือชัดเจนมากนัก ดังนั้น หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนจึงได้นำเอาหน่วยการปกครองของรัฐที่มีอิทธิพลและสำคัญอย่างมากในทางรัฐประศาสนศาสตร์ นั่นก็คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น มานำเสนอและอธิบายให้นักศึกษาได้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาทั้งระดับปริญญาตรีและปริญญาโทที่กำลังศึกษาในคณะรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชาการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเนื้อหาในส่วนแรกของเล่มนี้ นักศึกษาจะได้เรียนรู้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญในยุคสมัยต่าง ๆ อย่างรอบด้าน หลังจากนั้น ในส่วนที่สองซึ่งเป็นส่วนท้ายของหนังสือเล่มนี้ นักศึกษาจะได้เรียนรู้และทำความเข้าใจกับทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นนิยาม องค์ประกอบ เป้าหมาย หรือหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่าง ๆ จากนั้น นักศึกษาจะได้นำเอาองค์ความรู้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ศึกษาทำความเข้าใจไปตั้งแต่นั้น นำไปวิเคราะห์ฐานคิดเชิงทฤษฎีกับประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยว่า ปรัชญาการณหรือข้อเท็จจริงเชิงการจัดการที่เกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย สามารถนำเอาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์หรือหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นใดไปอธิบายได้บ้าง อย่างไร

ดังนั้น หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนจึงพยายามเรียบเรียงขึ้นมาให้นักศึกษาได้เรียนรู้ทำความเข้าใจกับทฤษฎีหลักที่เกี่ยวข้องก่อนในช่วงแรก จากนั้นจึงนำข้อเท็จจริงเชิงการจัดการมาใช้เป็นบทเรียนเพื่อช่วยให้นักศึกษาได้เข้าใจและเห็นภาพจาก “บทเรียนเชิงทฤษฎีในกรณีปฏิบัติ” มากขึ้น โดยมุ่งหวังว่านักศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกิดความเข้าใจเชิงทฤษฎีและกรณีปฏิบัติอย่างทอ่งแท้ เพื่อที่นักศึกษาจะได้สังเคราะห์องค์ความรู้หรือประเด็นการศึกษาใหม่ ๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสืบต่อไป

สุรียานนท์ พลสิม

อาจารย์ประจำ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทที่ 1

รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น

สำหรับผู้ไม่มีพื้นฐานทางรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์มาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาใหม่ที่ยังเข้าทำการศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หากไม่ได้เตรียมตัวศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้นมาก่อน คงจะรู้สึกสงสัยไม่น้อยว่าในความเป็นจริงแล้ว “รัฐประศาสนศาสตร์” ที่เรากำลังพูดถึงกันอยู่นี้ คืออะไรกันแน่ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์นั้น เป็นการเรียนแบบสหวิชา (interdisciplinary) หรือพูดให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการเรียนการสอนที่มีความเชื่อมโยงกับศาสตร์หลายแขนง ไม่ว่าจะเป็น สังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ หรือแม้กระทั่งวิศวกรรมศาสตร์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแก่นสารสำคัญของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาแนวคิดทางการบริหารจัดการภาครัฐในมิติต่าง ๆ แต่การจะศึกษาเรียนรู้แนวคิดทางการบริหารงานของภาครัฐได้อย่างครอบคลุม จำเป็นจะต้องประยุกต์ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์แขนงอื่น ๆ ร่วมกับรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย เพื่อให้การทำงานของภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของนักศึกษาเกิดความเข้าใจอย่างครอบคลุมมากที่สุด ในบทแรกของหนังสือเล่มนี้ จึงเป็นการอธิบายหลักการสำคัญมิติต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ขอบเขตของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงข้อถกเถียงว่าด้วยสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ด้วย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1) ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

อย่างที่ได้นำเสนอไปในเบื้องต้นว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)” นั้น มีลักษณะเป็นสหวิชาเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับศาสตร์แขนงอื่น ๆ ดังนั้น จึงทำให้การนิยามหรือให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างกันออกไปตามความคิดเห็นของนักวิชาการ ที่ให้ความสนใจในประเด็นที่แตกต่างกัน ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นักวิชาการทั่วโลกพัฒนาแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุมมากที่สุดต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาแนวคิดและมุมมองที่หลากหลายซึ่งนักวิชาการได้อธิบายไว้ภายใต้บริบทต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ในเบื้องต้น ดิน ปรัชญพฤติ (2535) ได้ระบุความหมายเฉพาะของการใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษ Public Administration (ตัวพิมพ์ใหญ่) ว่าเป็นสาขาวิชาหรือการศึกษากิจการปกครองภาครัฐแขนงหนึ่ง ส่วน public administration (ตัวพิมพ์เล็ก) นั้นมีความหมายเป็น กิจกรรมทางการบริหารหรือกระบวนการทำงานในภาครัฐ ส่วนภาษาไทยคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”

จะมีความหมายในเชิงของการบริหารงานภาครัฐ สำหรับ "การบริหารรัฐกิจ" นั้นจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานหรือกิจกรรมทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนอุทัย เลานิวเชียร์ (2541) มีความเห็นที่สอดคล้องกันกับ ดิน ปรัชญพฤทธิ ซึ่งมองว่า Public Administration คือ "รัฐประศาสนศาสตร์" ที่มีความเป็น "สาขาวิชา" หรือศาสตร์การศึกษาเชิงวิชาการแขนงหนึ่ง ส่วน public administration คือ "การบริหารรัฐกิจ" ที่หมายถึงกระบวนการการทำงานของภาครัฐในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540) มีแนวคิดที่ต่างออกไป โดยมองว่า Public Administration นั้น ควรใช้คำว่า "สาธารณะบริหารศาสตร์" แทนคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ส่วน public administration ควรใช้คำว่า "การบริหารสาธารณะกิจ" มากกว่าที่จะใช้คำว่า "การบริหารรัฐกิจ" หรือ "การบริหารราชการ" เพราะการบริหารสาธารณะกิจนั้น สามารถอธิบายถึงกระบวนการทำงานและการบริหารงานสาธารณะของภาครัฐได้ชัดเจน

ในความเห็นของผู้เขียนมองว่า คำว่าการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารสาธารณะกิจนั้น สามารถใช้แทนกันได้ เพราะการใช้คำเฉพาะเหล่านี้ล้วนหมายถึงกระบวนการบริหารจัดการและการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของสังคมตามเนื้อแท้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่แล้ว ดังที่ Thomas Vocino และ Jack Rabin (1981) ให้ความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบูรณาการทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การ การตัดสินใจ การบริหารบุคลากร ตลอดจนการจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่ง Vocino และ Rabin ยังอธิบายเพิ่มเติมว่า การทำงานของหน่วยงานภาครัฐนั้นแตกต่างกับภาคเอกชน เช่นเดียวกับ D.A. Cutchin (1981) ที่มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ การให้บริการประชาชน การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผล และพัฒนานโยบายสาธารณะ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึง Marshall Dimock, Gladys Dimock และ Douglas Fox (1983) ที่มองว่า รัฐประศาสนศาสตร์ คือ กระบวนการผลิตสินค้าและบริการด้านต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคสินค้าจากภาครัฐ ดังนั้น หากเราพิจารณาข้อคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งเน้นศึกษา กลไกการทำงานของภาครัฐเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมิติต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ให้ความสำคัญไปที่กลไกทำงานของหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังมุ่งศึกษารูปแบบการใช้อำนาจของรัฐด้วยดังที่ George J. Gordon และ Michael Milakovich (1995) อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นในมิติของการบริหารจัดการองค์กร การบริหารงานบุคคล การดำเนินงานตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับ Woodrow Wilson (1887) บิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ก็ได้อธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในมิติเชิงกฎหมายว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์นี้ มุ่งศึกษาการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติอย่างรอบคอบ รวมถึง David Rosenbloom, Robert Kravchuk และ Richard Clerkin (2009) ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกัน โดยมองว่าการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเสมือนศาสตร์ที่