

แนวทางการประยุกต์ใช้การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

Guidelines for Applying Management according to the Principles of Good Governance

รัชชนา อินตา¹

Ranchana Inta

บทคัดย่อ (Abstract)

การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภายในองค์กรอย่างจริงจัง สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรทุกคนมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย ผู้บริหารควรกำหนดนโยบาย มีแผนแม่บทอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้ ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน การดำเนินงานต่างๆ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ พัฒนาบุคลากรให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

คำสำคัญ (Keywords): แนวทาง; การประยุกต์; หลักธรรมาภิบาล

Abstract

Seriously applying the principles of good governance to management within the organization creates awareness for all personnel to be responsible for their assigned duties. Executives should set policies and clear master plan in writing, and be able to put policies into concrete practice. There should be opportunities for personnel in local administrative organizations to participate in working together in various operations. There should be transparency and can be verified. Personnel should be developed to be able to use resources efficiently, and continue to have the highest efficiency

Keywords: Guidelines; Applying; Good Governance

Received: 2021-02-24 Revised: 2021-04-10 Accepted: 2021-04-14

¹ คณะศาสนาและปรัชญา มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย Faculty of Religion and Philosophy Mahamakut Buddhist University. Corresponding Author e-mail: Ranchana8745@hotmail.com

บทนำ (Introduction)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น ซึ่งเหตุผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินการอัน เนื่องจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมดำเนินการ ตลอดจนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงส่งเสริมให้การพัฒนาส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (สิริพัฒน์ ลาภจิตร, 2550).

จึงกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารงานพัฒนาในระดับตำบล เป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหลักหรือเป็นแกนนำที่สำคัญในการพัฒนาที่จะแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับตำบล ตลอดจนกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้ตื่นตัว และร่วมกิจกรรมพัฒนาในด้านต่างๆ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายรัฐบาลที่มุ่งหวังให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นนั้นประสบผลสำเร็จแตกต่างกันออกไป โดยยึดหลักธรรมาภิบาลคือหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วมแล้ว เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารมีความยุติธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาร่วมกัน นอกจากจะทำให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีบรรยากาศ การทำงานแบบมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพ ยังสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร สามารถนำไปสู่ความโปร่งใสใน้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ผ่านมาลงได้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร และในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีนักวิชาการ และนักบริหาร ตลอดจนนักการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้อย่างหลายทัศนะ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้รวบรวมความหมายแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ ดังนี้

ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม

มีนักบริหาร นักวิชาการในประเทศและต่างประเทศ และนักการศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ เป็นต้นว่า ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้ให้ความหมายของการบริหาร ว่าหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น หมายถึง เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2535) รวมถึงความคิดเห็นของ พิทยา บวรวัฒนา ได้ให้ความหมายของ การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2546) และสอดคล้องกับความคิดเห็นของ มัลลิกา ต้นสอน ได้ให้ความหมายของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ (มัลลิกา ต้นสอน, 2544) ตลอดจนถึงความคิดเห็นของ สุธี สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รั้งสิโยภษณ์ ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึงการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

ลักษณะที่สำคัญของการบริหาร การบริหารมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ ดังนี้ (สมยศ นาวีการ, 2544)

1. การบริหารเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง มิใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าจะกล่าวถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารนั้นก็เรียกว่าผู้บริหาร
2. การบริหารเป็นงานที่จุดหมายทั้งนี้หมายความว่า ในการบริหารงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายไว้ก่อน ไม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตามส่วนการบริหารนั้นจะเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สำเร็จตามจุดหมาย
3. การบริหารเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อสังคมภายใน และภายนอกองค์กร ดังเช่น ถ้าผู้บริหารต้องการจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็อาจได้โดยการจัดหา

เครื่องจักรเครื่องมืออันทันสมัยมาใช้ จัดการฝึกอบรมคนงานให้มีความสามารถยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์กรและผู้ปฏิบัติงานด้วย ตัวอย่างผลกระทบต่อสังคมภายนอกเป็นต้นว่า ถ้าองค์กรนั้นๆ มีนโยบายที่จะทำประโยชน์ต่อสังคม เช่น ส่งเสริมการศึกษาในชุมชนโดยให้ทุนการศึกษา หรือบริจาคเงินก่อสร้างโรงเรียนก็นับว่าองค์กรนั้นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมภายนอกองค์กรหรือองค์กรบางแห่งอาจไม่นำพาต่อความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งองค์กรของตน ก่อขึ้น เช่น สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นผลของการบริหารอันมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

4. การบริหารเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของกลุ่มคน ธุรกิจก่อตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยกลุ่มคน มิใช่เป็นความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงบุคคลเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนเราย่อมมีขอบเขตความสามารถจำกัด ทั้งด้านกำลังกาย กำลังสมองและเวลา จึงจำต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลมาช่วยกัน

5. การบริหารจะได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็แต่โดยการร่วมแรงร่วมใจของบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเจ้าของธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องจากบรรดาเจ้าของ เช่น ผู้ถือหุ้นอาจไม่มีเวลาหรือความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารจึงต้องจัดหาผู้อื่นที่มีความสามารถในการบริหารให้มาบริหารในองค์กร

6. การบริหารจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็แต่โดยการใช้ความรู้ความชำนาญ และการฝึกฝนอบรมทางด้านบริหารมาโดยเฉพาะ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ผู้บริหารโดยเฉพาะผู้บริหารสูงสุดไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางเทคนิคในการปฏิบัติโดยตรง แต่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารอันได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

7. การบริหารเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่า การบริหารดำเนินไปอย่างไร ได้ผลดีหรือไม่เพียงใดนั้น ก็คือผลงาน เพราะว่าผลงานจะเป็นเครื่องวัดความสามารถทางการบริหาร

8. เจ้าของธุรกิจไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ผู้บริหารเสียเองโดยทั่วไปแล้ว (ยกเว้นองค์กรขนาดเล็ก) คณะผู้บริหารมักจะเป็นกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสามารถทางการบริหารทำหน้าที่ในนามของเจ้าของธุรกิจ

นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นในความหมายการบริหารงานบุคคลของนักวิชาการต่างประเทศ เช่น **ยอร์ช (George)** อ้างถึงใน ประดิษฐ์ บอดิจีน ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า กระบวนการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การดำเนินงานและ การควบคุม เพื่อใช้ให้กิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคนและทรัพยากร (ประดิษฐ์ บอดิจีน, 2538) รวมถึง **ไซมอน (Herbert A. Simon)** อ้างถึงใน เต็มศักดิ์ ทองอินทร์ กล่าวว่า การบริหารหมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่างๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ โดยที่ผู้บริหารมักไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติ แต่ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก (เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, 2547)

จากความหมายและคำจำกัดความที่นักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวองค์กรโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) แม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็ เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความสนใจมากแนวคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ดังที่ธนาคารโลกมีข้อสรุปไว้ว่าหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือวิธีการปกครองที่ดีตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถานกล่าวว่า แนวความคิดนี้จะ เป็นกุญแจที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟู เศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่าสังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้หลักธรรมาภิบาลโดยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ดินเข้ามีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ในงานเขียนครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏ อยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกา : ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อนำมาเป็นการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี ในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) ว่า มันคือระบบการบริหารที่มีลักษณะอย่างใดกันแน่ ซึ่งแต่ละท่านก็พยายามที่จะคิดค้นคำเพื่อที่จะหาคำจำกัดความที่รัดกุมที่อ่านแล้วเข้าใจได้ง่ายโดยไม่ต้องแปลความหมายกันอีก ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมคำนิยามของธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่างๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ ดังนี้

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ 2 ศัพท์ด้วยกัน คือ ธรรม กับ อภิบาล คำว่า ธรรมได้มีท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายได้ ดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายว่า ธรรม หมายถึง ความยุติธรรม, ความถูกต้อง, กฎ, กฎเกณฑ์, กฎหมาย, และได้ให้ความหมายของ อภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา, ปกครอง

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) ได้ให้ความหมายของคำว่า ธรรม ไว้ 4 ความหมาย ดังนี้ (พุทธทาสภิกขุ, 2529)

ธรรม ในความหมายที่ 1 รูปธรรมนามธรรมทั้งหมด หรือสิ่งที่ไม่ใช่รูปธรรมนามธรรมแต่ก็เป็นธรรมชาติด้วย ก็รวมอยู่ในคำว่าธรรม

ธรรม ในความหมายที่ 2 หมายถึง กฎ ตัวกฎของธรรมชาติ ที่มีอยู่ในธรรมชาติ นั้นๆ

ธรรม ในความหมายที่ 3 หมายถึง หน้าที่ที่สิ่งมีชีวิตต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของธรรมชาติ

ธรรม ในความหมายที่ 4 คือผลที่จะได้รับจากการทำหน้าที่

สุดท้ายท่านอาจารย์พุทธทาสได้นำความหมายของคำว่าธรรม 4 ประการนี้มาสรุปเข้าด้วยกันเป็นความหมายสั้น ๆ ของคำว่าธรรมว่า “ธรรม คือการประพฤติกระทำที่ถูกต้องแก่ความเป็นมนุษย์ทุกชั้นทุกตอนแห่งวิวัฒนาการของเขา”

พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช ราชบัณฑิต) ในผลงานพจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุดคำวัด ได้ให้ความหมาย คำว่า ธรรม ดังนี้ (พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช ราชบัณฑิต), 2548)

1. ธรรม เป็นคำกลาง ๆ ใช้หมายถึงทั้งสิ่งดีและไม่ดี เพราะทั้งสิ่งดีและไม่ดีต่างก็ทรงความเป็นตัวของตัวเองไว้ได้ตลอดไปไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น คุณสมบัติของธรรมฝ่ายดีคือป้องกันผู้ปฏิบัติตามมิให้ตกต่ำมิให้ตกไปในที่ชั่ว

2. ธรรม หมายถึงสิ่งดี คุณความดี ความจริง ความถูกต้อง สิ่งของที่ดี หลักปฏิบัติทางศาสนา เช่น ใช้ว่ามีกุศลธรรม มีเมตตาธรรม ประพฤติธรรม เข้าถึงสัจธรรม ความยุติธรรม ความเป็นธรรม

3. ธรรม ที่หมายถึงสิ่งไม่ดี ความชั่ว ใช้คำว่าอกุศลธรรม บาปกรรม กัณห์ธรรม ฉะนั้น เมื่อดูความหมายที่ท่านผู้รู้ได้ให้ความหมายข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล คือ การปกครองที่เป็นธรรม ที่ถูกต้อง มีเหตุผล เป็นการกระทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมจริยธรรมที่ดีงาม

ธรรมาภิบาล ในยุคปัจจุบันนี้ ได้มีผู้พยายามที่ให้คำนิยามความหมายของคำว่า Good governance ว่ามันคือระบบการบริหารที่มีลักษณะอย่างไร ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมคำนิยามของธรรมาภิบาลที่องค์กรหรือคณะบุคคลต่าง ๆ ที่พยายามส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทยไว้ ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า ได้ทำการวิจัยเรื่องทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความชอบธรรมทางการกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)

ความถูกต้องในภาครัฐและภาคธุรกิจมีลักษณะอย่างน้อย 5 ประการ คือ

1. มีความสุจริต
2. มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
3. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้
4. มีความร่วมมือกันทำความดี (ไม่ร่วมมือกันไปล้นผู้อื่น)
5. มีความเข้มแข็งทางปัญญา เรียนรู้และปรับตัวได้

ภาคสังคมต้องเป็นสังคมเข้มแข็งหรือประชาสังคม (Civil society) ความเป็นประชาสังคมเป็นปัจจัยชี้ขาดให้เศรษฐกิจดีการเมืองดีและศีลธรรมดี จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมรัฐแห่งชาติ คนไทยทุกคนควรทำความเข้าใจและมีส่วนสร้างประชาสังคม รวมถึง **สุทธิพร บุญส่ง** ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า (สุทธิพร บุญส่ง, 2550) หมายถึงการจัดการบริหารประเทศที่ดีทุกๆ ด้านและทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ และสอดคล้องกับความคิดเห็นของ **ไชยวัฒน์ คำชู** ก็ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึงการมีส่วนร่วม คือความโปร่งใสตรวจสอบได้และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคม และให้ความมั่นใจว่าเสียงคนยากจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร (ไชยวัฒน์ คำชู, 2545) รวมถึง **บุษบง ชัยเจริญวัฒน์** ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากรัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมายมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2546)

จากคำนิยามขององค์กรและนักวิชาการต่างๆ ที่ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลในข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันผู้เขียนสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือ (Good governance) หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

หลักทศพิธราชธรรมสู่ธรรมาภิบาล

ในทางพระพุทธศาสนาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นหลักของการปกครองโดยธรรมหรือธรรมรัฐ อันเป็นหลักการของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ตามคติทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ผู้เป็นธรรมราชา ก็ต้องเคารพธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่ จัดดำเนินการปกครองโดยธรรม (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), 2549) หรือที่เรียกว่า ระบบธัมมิกราชา คือพระราชาที่ประกอบด้วยธรรม (พุทธทาสภิกขุ, 2547) อันเป็นนักปกครองตามอุดมคติตามหลักการของพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ซึ่งเป็นธรรมราชา ก็เป็นผู้ปกครองแผ่นดินโดยธรรมโดยไม่ต้องใช้ทัณฑ์หรือศรัตราวุธ ดังนั้นแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จึงเป็นหลักการที่มีอยู่ในพระพุทธศาสนาอย่างยาวนาน อันเป็นหลักการที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสสอนไว้ทั้งหมดว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ที่เราเกี่ยวข้องทั้งหมด เพียงแต่ไม่ได้ใช้คำนี้ จริง ๆ แล้วก็คือหลักการปกครองโดยธรรมของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน หรือที่เรียกว่าทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ โดยมีธรรมะข้ออื่น ๆ เป็นองค์ประกอบดังที่บรรคักดิ์ อูรธรรมโณ ได้กล่าวว่าธรรมาภิบาล (Good governance) ก็คือหลักการปกครองที่ดีมีมาแต่โบราณ หลักที่เราเรียกว่า ทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ไทยแต่โบราณก็คือ Royal good governance นั่นเอง และก็มีธรรมะอื่น ๆ เป็นอุปกรณ์อีก เช่น สังคหวัตถุ จักรวรรดิวัตร พละ 5 จะเห็นได้ว่าทศพิธราชธรรมเป็นประธานแล้วก็จักรวรรดิวัตร สังคหวัตถุธรรม พละ 5 เป็น Royal good governance จำเป็นที่จะต้องมีในสังคมมาแต่โบราณและมีมา ก่อนฝรั่ง.เพราะฉะนั้นไทยเราก็มีหลักธรรมาภิบาลจะเรียกว่าทศพิธราชธรรมาภิบาลก็ได้มีมาแต่โบราณ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการที่มีจุดกำเนิดมาจากหลักการทางพระพุทธศาสนา โดยที่พระพุทธองค์ได้ทรงตรัสสอนให้ผู้ปกครองบ้านเมืองในทุกระดับชั้น ได้ยึดถือธรรมเป็นใหญ่ อันได้แก่ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม หลักการ กฎ กติกาที่ชอบธรรมที่เรียกว่าหลักธรรมาภิบาลอันเป็นการตัดสินใจด้วยปัญญา โดยมีเจตนา ที่เป็นธรรมหลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นหลักธรรมที่ผู้ปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะผู้ปกครองที่ได้نب่ถือพระพุทธศาสนาได้ทรงประพฤติปฏิบัติสืบมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน หรือแม้แต่เมื่อครั้งในยุครัตนโกสินทร์ศก ก็ได้มีพระนิพนธ์ในเรื่องพระมงคลวิเสสเถา ซึ่งเป็นเรื่องที่สมเด็จพระอริยวงศาคต

ญาณ (สา ปุสฺสเทโว) สมเด็จพระสังฆราช รูปที่ 9 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ วัดราชประดิษฐ์ สดุดีมหา
สิมาราม แต่ครั้งยังเป็นพระศาสนโสภณ ได้ถวายพระธรรมเทศนา แต่ครั้งรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่
5 ได้ถวายมาจนตลอดเวลาของท่าน จวบจนท่านสิ้นพระชนม์ ต่อมาสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระ
ยาวชิรญาณวโรรสทรงรับหน้าที่แทน เริ่มต้นเมื่อรัตนโกสินศก 119 (พ.ศ.2443) จนถึงรัตนโกสินศก
129 (พ.ศ.2453) รวมเทศนาทั้งหมดมี 10 กัณฑ์ด้วยกัน และในพระมงคลวิเสสภานี้เป็นการ
พรรณนาถึงพระราชจรรยาของสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในการบำเพ็ญทศพิธราชธรรมนั้นให้อย่างยิ่งๆ เป็น
การอุปถัมภ์พระราชจรรยาให้ ถาวรไพบูลย์ โดยท่านเรียกรูปแบบการปกครองนั้นว่า
รัฐาภิบาลโนบาย คือราชกรณียกิจ ที่ทรงจัดขึ้นด้วยพระบรมเดชานุภาพเพื่อประโยชน์คุณแก่พระ
ราชอาณาจักรทั้งประชาชนข้าขอบขัณฑสีมา ดังเนื้อความตอนหนึ่งว่า

พระราชจรรยารัฐาภิบาลโนบายข้อ 3 คือราชกรณียกิจที่ทรงจัดขึ้นด้วยพระบรมรา
ชานุภาพ เพื่อเป็นประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรกับทั้งประชาชนข้าขอบขัณฑสีมา.ในฝ่ายพระ
ราชอาณาจักรแผนกอารักขา ได้ทรงตั้งพระราชบัญญัติจัดการทหารขึ้นใหม่ เพื่อรักษาความสงบใน
รัชสีมาข้อนี้เป็นพระราชธุระของพระมหากษัตริย์เจ้ามาตั้งแต่ครั้งโบราณ.แม้ในจักรวตีสสูตร ก็แสดงว่า
พระเจ้าจักรพรรดิราชมีจาดุรงคินิเสนา คือกองทัพ 4 เหล่า พลช้าง พลม้า พลรถ พลเดิน สำหรับ
ประกอบกับจักรรัตนะประดับพระเดชานุภาพ ทรงจัดธรรมการรักษาวรรณคฤติ คือการปกครองด้วย
รักษาป้องกันอันเป็นไปโดยราชธรรมในประเทศผู้พึงบารมีทั่วไปทุกหมู่ ตลอดถึงเดรัจฉานบางเหล่าที่
ควรบำรุงไว้

สำหรับหลักทศพิธราชธรรมนี้ก็ไม่ได้จำเพาะเจาะจงว่าต้องเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น
ต้องประพฤติปฏิบัติตาม แท้ที่จริงหลักทศพิธราชธรรมเป็นหลักคุณธรรมที่ใช้ได้กับ ผู้ปกครองทุก
ระดับชั้น ดังพระนิพนธ์ของเจ้าพระคุณสมเด็จพระสังฆราชเจ้ากรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ที่ว่า
ทศพิธราชธรรมนี้เมื่อพิจารณาด้วยดีจักเห็นได้ว่า มิใช่เป็นธรรมเฉพาะท่านผู้ปกครองประชาชน
ชั้นสูงสุดเท่านั้น แต่เป็นธรรมสำหรับผู้ปกครองทั่วไปตั้งแต่ส่วนใหญ่ เช่น ประมุขของประเทศชาติ
และรัฐบาลตลอดถึงส่วนน้อย เช่น หัวหน้าครอบครัว ทั้งเป็นธรรมสำหรับผู้อยู่ในปกครองด้วยเพราะ
การปกครองจักดำเนินไปได้เรียบร้อยดี ผู้อยู่ในปกครองก็จำต้องประพฤติธรรมนี้ด้วยตามฐานะ
เพราะฉะนั้นราชธรรมนี้จึงเป็นธรรมสำหรับคนที่อยู่ด้วยกันเป็นหมู่เหล่า ตั้งแต่ครอบครัวหนึ่งจนถึง
ประเทศชาติหรือทั้งหมดพึงประพฤติต่อกัน เพื่อยู่ด้วยกันเป็นสุขสงบและมีความเจริญ โดยลำดับ
ต่อไป (สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์, 2541)

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) กล่าวว่า ทศพิธราชธรรมจะมีชื่อเรียกว่า ธรรม
สำหรับพระราชา แต่ประชาชนพลกนิกรทั้งหลายก็สามารถนำมาเป็นหลักประพฤติปฏิบัติได้ เมื่อ
ประพฤติตามนั้นแหละจะเกิดโอกาสมากมายสะดวกตายในการที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ใน
ทศพิธราชธรรม ทำให้มีทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องคุ้มครองบ้านเมือง บ้านเมืองนี้เต็มไปด้วย
ทศพิธราชธรรม ขอให้มองกันให้ดี ๆ ว่าทศพิธราชธรรมนั้นจะสามารถคุ้มครองบ้านเมืองป้องกัน

บ้านเมืองพัฒนาบ้านเมืองในฐานะที่เป็นธรรมะที่จะช่วยได้จริง (พระธรรมโกศาจารย์ (เงื่อม อินทพลฺโล), 2549)

ดังนั้นหลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญ ที่ผู้ปกครองบ้านเมืองในทุก ระดับชั้นที่จะต้องประพฤติปฏิบัติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อพระมหากษัตริยาธิราชเจ้า ดำรง ทศพิธราชธรรมนี้ให้ตั้งบริบูรณ์ด้วยดีในพระองค์พระราชวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทและ อาณาประชาราษฎร์ข้าขอบขัณฑสีมา ย่อมมีความสวามิภักตินับถือรักใคร่ ตั้งใจจะประกอบราชกิจ ฉลองพระเดชพระคุณโดยเต็มกำลังกายและเต็มกำลังความคิดโดยซื่อสัตย์สุจริตมิได้คิดทรยศ ช่วย บำรุงรัฐ ชนบทให้สมบูรณ์มั่งคั่ง สมดังพระราชประสงค์ทุกประการ เบื้องหน้าแต่นั้นเมื่อทรงพิจารณา ด้วยพระปรีชาญาณถึงวสุคิสุผล ก็จะมีทรงเห็นกุศลธรรมส่วนชอบ 10 อย่างนี้

นอกจากพระพุทธร่องค์จะตรัสหลักทศพิธราชธรรมไว้เป็นหลักที่ผู้ปกครองพึงยึดถือไว้ เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองแล้ว นอกจากนี้พระองค์ยังได้ตรัสหลักธรรมหมวดอื่นๆ สำหรับไว้ เป็นองค์ประกอบหรือเป็นหลักที่จะช่วยสนับสนุนการปกครองให้ดำเนินไปด้วยดีส่งผล คือประโยชน์ สุขอันจะบังเกิดขึ้นแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า อันได้แก่

1. อปรีหานิยธรรม 7 ของกษัตริย์วชิ หรือวัชชือปรีหานิยธรรม 7 : คือธรรมอันไม่ เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง

- 1) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์
- 2) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึง

ทำ

3) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ (ตามหลักการเดิม) ถือปฏิบัติมั่นตามวัชชีธรรม (หลักการ) ตามที่วางไว้เดิม

4) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำ ของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง

5) บรรดากุลสตรีกุลมารีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกหมั่นเหงหรือฉุดคร่าขึ้นใจ

6) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถานและปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ ต่างๆ) ของวัชชี (ประจำชาติ) ทั้งภายในและภายนอก ไม่ปล่อยให้ธรรมิกพลีที่เคยให้เคยทำแก่ เจดีย์เหล่านั้นเสื่อมทรมไป

7) จัดให้ความอารักขาคุ้มครองป้องกันอันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย (ในที่นี้กินความกว้าง หมายถึง บรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักใจของประชาชนทั่วไป) ตั้งใจว่าขอพระ อรหันต์ทั้งหลายที่ยังมิได้มาพึงมาสู่แว่นแคว้นที่มาแล้วพึงอยู่ในแว่นแคว้นโดยผาสุก (พระราชนวณฺี (ประยูรธ ปยุตโต), 2528)

2. สังคหวัตถุ 4 : คือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว คือยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี, หลักการสงเคราะห์ ได้แก่

1) ทาน ; การให้ คือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เสียสละแบ่งปันช่วยเหลือกันด้วยสิ่งของตลอดจนให้ความรู้และแนะนำสั่งสอน

2) ปิยวาจา หรือ เปยยวัชชะ ; วาจาเป็นที่รัก วาจาสุดดีมน้ำใจ หรือวาจาซาบซึ้งใจ คือกล่าวคำสุภาพไพเราะอ่อนหวานสมานสามัคคี ให้เกิดไมตรีและความรักใคร่นับถือ ตลอดถึงคำแสดงประโยชน์ประกอบด้วยเหตุผลเป็นหลักฐานจูงใจให้นิยมยอมตาม

3) อัตถจริยา ; การประพฤติประโยชน์ คือชวนชววยช่วยเหลือกิจการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ตลอดถึงช่วยแก้ไขปรับปรุงส่งเสริมในทางจริยธรรม

4) สมานตตตา ; ความมีตนเสมอ คือทำตนเสมอต้นเสมอปลาย ปฏิบัติสม่ำเสมอในชนทั้งหลายและเสมอในสุขทุกข์โดยร่วมรับรู้ร่วมแก้ไข ตลอดถึงวางตนเหมาะสมแก่ฐานะ ภาวะบุคคล เหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมถูกต้องตามธรรมในแต่ละกรณี

3. สังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน หรือ ราชสังคหวัตถุ 4 : คือสังคหวัตถุของพระราชา, ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน, หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง

1) สัสสมธ ; ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร

2) บุริสมธ; ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักการส่งเสริมคนดีมีความสามารถ

3) สัมมาปาสะ ; ความรู้จักผูกผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมเงินไปสร้างตัวในพาณิชยกรรม เป็นต้น

4) วาขเปยยะ หรือ วาจาเปยยะ ; ความมีวาจาอันสุดดีมน้ำใจ น้ำคำควรดื่ม คือรู้จักพูดรู้จักปราศรัยไพเราะสุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์เป็นทางแห่งสามัคคีทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือ

4. อธิปไตย 3 : คือความเป็นใหญ่, ภาวะที่ถือเอาเป็นใหญ่ (หรือหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่หรือร่วมอยู่ในระบบการปกครองนั้นเหล่านี้เป็นต้น) ได้แก่

1) อัตตอธิปไตย ; ความมีตนเป็นใหญ่, ถือตนเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนาเป็นประมาณ

2) โลกาธิปไตย ; ความมีโลกเป็นใหญ่, ถือโลกเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนานิยมของโลกเป็นประมาณ

3) ธัมมาธิปไตย ; ความมีธรรมเป็นใหญ่, ถือธรรมเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนาถูกต้องเป็นจริงสมควรตามธรรมเป็นประมาณ

5. จักรวรรดิวัตร 12 : วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ, พระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ, ธรรมเนียมการทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจของพระเจ้าจักรพรรดิ, หน้าที่ของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่

1) ธรรมาธิปไตย ; เคารพนับถือบูชายำเกรงธรรม ยึดธรรมเป็นหลักเป็นธงชัย เป็นธรรมาธิปไตยและธรรมิการักษาวรรณคฤติ; จัดการรักษাপ้องกันและคุ้มครองอันชอบธรรม และเป็นธรรม

(1) อันโตชน (แก่ชนภายใน ตั้งแต่พระมหาลีโอรส ธิดา จนถึงผู้ปฏิบัติ ราชการในพระองค์ทั้งหมด คือคนในปกครองส่วนตัวตั้งแต่บุตรธิดาเป็นต้นไป ด้วยการให้การบำรุง เลี้ยงอบรมสั่งสอนเป็นต้น ให้อยู่โดยเรียบร้อยสงบสุขและมีความเคารพนับถือ)

(2) พลกาย (แก่กองทัพ คือปวงเสนาข้าทหาร, ข้าราชการฝ่ายทหาร)

(3) ชัตติยะ (แก่กษัตริย์ทั้งหลายผู้อยู่ในพระบรมเดชาานุภาพ,เจ้าเมืองขึ้น, ปัจจุบันสงเคราะห์ชนชั้นปกครองและนักบริหารชั้นผู้ใหญ่ทั้งหลาย, ข้าราชการฝ่ายปกครอง)

(4) อนุยนต์ (แก่ผู้เสด็จตามคือราชบริพารทั้งหลาย, ปัจจุบันสงเคราะห์ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนเข้าทั้งหมด)

(5) พรหมคฤหบดี (แก่ชนเจ้าพิธี เจ้าหน้าที่สั่งสอน พ่อค้า เจ้าไร่นา คือ ผู้ประกอบอาชีพวิชาการ หมอ พ่อค้า และเกษตรกร ด้วยช่วยจัดหาทุนและอุปกรณ์)

(6) เนคมชานบท (แก่ชาวนิคมนบท คือราษฎรทั้งปวงทุกท้องถิ่นตลอดถึง ชายแดนทั่วไปไม่ทอดทิ้ง)

(7) สมณพรหมณ์ (แก่พระสงฆ์และบรรพชิตผู้ทรงศีลทรงคุณธรรม)

(8) มิคปักษี (แก่มฤคและปักษี คือสัตว์อันควรสงวนทั้งหลาย)

2) มา อธรรมการ ; ห้ามกันมิให้การอันอธรรมเกิดขึ้นในพระราชอาณาเขต คือ จัดการป้องกัน แก้อิทธิพลมิให้มีการกระทำความผิดความชั่วร้ายเดือดร้อนเกิดขึ้นในเมือง

3) ธนานุประทาน ; ปันทรัพย์เฉลี่ยให้แก่ชนผู้ไร้ทรัพย์ มิให้มีคนขัดสนยากไร้ใน แวันแคว้น

4) สมณพรหมณปริปูณา ; ปรึกษาสอบถามปัญหาเกี่ยวกับสมณพรหมณ์ผู้ ประพฤติปฏิบัติชอบ ผู้ไม่ประมาทมิัวเมาอยู่เสมอตามกาลอันสมควรเพื่อให้รู้ขีดการอันดีชั่วควร ประกอบหรือไม่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขหรือไม่ แล้วประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง ข้อนี้ ปัจจุบันสงเคราะห์นักปราชญ์นักวิชาการผู้ทรงคุณธรรมเข้าด้วย

ฉะนั้น แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จึงมิใช่เรื่องใหม่ในคติทางพระพุทธศาสนา แต่กลับ กลายเป็นของเก่ามีคู่ชาติและพระพุทธศาสนาอย่างยาวนาน การบริหารปกครองโดยธรรมนั้น แหละคือธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่พระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสสอนมาตั้งแต่ 2,600 กว่าปีมาแล้ว นั่น ก็คือหลักการปกครองโดยธรรมของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อน หรือที่เรียกว่าศัพทราชธรรมของ พระมหากษัตริย์ อันเป็นหลักการแนวทางที่จะช่วยป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ เหมาะไม่ควรไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ถึงแม้ว่าพระองค์จะมีพระราชอำนาจจนล้นพ้น แต่ อย่างไรก็ตามพระราชอำนาจของพระองค์ก็ต้องถูกสกัดยับยั้งจากระเบียบวินัยอันมาจากลัทธิความ

เชื่อจากศาสนาต่าง ๆ เช่น จากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จากศาสนาพราหมณ์ ตลอดถึงหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา

ผู้เขียนพอสรุปได้ว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนัก และมองเห็นความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเพื่อเป้าหมาย 4 ป. ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้อง สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วม เพื่อระดมความคิด แสวงหาความรู้ความสามารถของประชาชน เพื่อให้เกิดจิตสำนึกใน การมีส่วนร่วมเสียสละ และพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นโดยส่วนรวม

เอกสารอ้างอิง (References)

- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- ดิน ปรชัญญฤทธิ์. (2535). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เต็มศักดิ์ ทองอินทร์. (2547). *ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- ประดิษฐ์ บอดิฉิน. (2538). *กระบวนการบริหารงานของคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจังหวัดกลุ่มภาคเหนือ*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช ราชบัณฑิต). (2548). *พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสน์ ชุด คำวัด*. กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง.
- พระธรรมโกศาจารย์ (เงื่อม อินฺทปญฺโญ). (2549). *โชคดีมีโอกาสดำรงรอยพระยุคลบาท โดยทศพิธราชธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2549). *สลายความขัดแย้ง – สังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ สวย จำกัด.
- พระราชวรมนิ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2528). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : ด้านสุทธาการพิมพ์.
- พิทยา บารวัฒนา. (2546). *การบริหารเชิงบูรณาการ*. นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
- พุทธทาสภิกขุ. (25296). *เพื่อชีวิตที่มั่นคงและมีค่า*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.
- พุทธทาสภิกขุ. (2547). *ธรรมะกับการเมือง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา.
- มัลลิกา ต้นสอน. (2544). *การจัดการยุคใหม่*. กรุงเทพมหานคร : เอ็กสเปอร์เนท จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). *ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. (2538). พระมงคลวิเสสสภา. พิมพ์ครั้งที่ 21.

กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย.

สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์. (2541). การปกครองแนวพุทธศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย.

สมยศ นาวิการ. (2544). การบริหารเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บรรณกิจ.

สิริพัฒน์ ลาภจิตร. (2550). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุน

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.

วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธิพร บุญส่ง. (2550). คุณธรรมจริยธรรมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : ทริบ
เบิล กรุ๊ป.