

การศึกษาหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี
องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอัญจาศิริ จังหวัดขอนแก่น

THE BUDDHISM PRINCIPLE IN GOOD GOVERNANCE AND LOCAL ADMINISTRATION
ORGANIZATION : A CASE STUDY OF KAMKAEN LOCAL ADMINISTRATION
ORGANIZATION MUNJAKEEREE DISTRICT, KHONKAEN PROVINCE



โดย
นายวัชรพงษ์ คงมั่น

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารสังคม บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

พ.ศ. 2550

วิทยานิพนธ์ การศึกษาหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อ.มัญจาคีรี จ.ขอนแก่น
Good governance with Buddhist virtue -based and local
administration organization
:A case study of Tambon kamkaen administration
organization
Munjakeeree district, Khonkaen province
ชื่อนักศึกษา นายวัชรพงษ์ คงมัน
รหัสประจำตัว 486010-801
สาขาวิชา การบริหารสังคม
ปีการศึกษา 2549

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ และคณะกรรมการอุดมศึกษา
ได้ตรวจสอบและอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรสังคม-
สงเคราะห์
ศาสตรมหาบัณฑิต เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2550

คณบดีบัณฑิต

วิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณราย แสงวิเชียร)

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัตติยา กรรณสูต)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ภูซงค์ เสนานุช)

วิทยานิพนธ์	การศึกษาหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น The Buddhism Principle in Good Governance and Local Administration Organization : A Case Study of Kamkaen Local Administration Organization Munjakeeree District, Khonkaen Province
ชื่อนักศึกษา	นายวัชรพงษ์ คงมั่น
รหัสประจำตัว	486010
สาขาวิชา	การบริหารสังคม
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา 1) การนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานเชิงพุทธธรรมไปใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน 3) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล ไปใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทั่วไป

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน เป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2541 ได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ค่อนข้างครบถ้วน แต่หากว่าวิธีการดำเนินงานดังกล่าวยังไม่ได้เป็นไปตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้าน เท่าที่ควรจะเป็น คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ (6) หลักความคุ้มค่า อาทิ การดำเนินงานตามภารกิจ ด้านการสนับสนุนกลุ่มอาชีพในชุมชน อบต. คำแคน ยังมีการเลือกปฏิบัติและสนับสนุนกลุ่มที่ใกล้ชิดกับตนเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักคุณธรรม และไม่มีการติดตาม ตรวจสอบประเมินผลอย่างโปร่งใสเป็นระบบ และไม่ได้กระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างเป็นธรรมและคุ้มค่า รวมทั้งการตัดสินใจการดำเนินงานยังประกอบไปด้วยอคติ 4 ประการ คือ ฉันทาคติ โทสาคติ โมหาคติ และภยาคติ คือ มีความลำเอียง เพราะรัก เพราะโกรธ เพราะหลง และเพราะกลัว ซึ่งผู้บริหารที่มีจิตที่ประกอบด้วยอคติ 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น หลักพุทธธรรมถือว่าเป็นการ

ปฏิบัติธรรมที่ไม่สมควรแก่ธรรม ดังพุทธวจนะที่ตรัสไว้ในสังคาลกะสูตรในพระไตรปิฎกเล่มที่ 25 หน้า 164 ว่า “ผู้ใดละเมิดธรรมเพราะรัก ชัง กลัว และหลง ยศของเขาย่อมเสื่อมดุจพระจันทร์ข้างแรม หรือในภารกิจด้านการรณรงค์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งการทำแผน ยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น กิจกรรมที่ อบต. คำแคน ดำเนินการนั้นได้ใช้อัตตวิจฉัยเป็นด้านหลัก ไม่ได้ฟังคำแนะนำ คำวิพากษ์วิจารณ์ ที่ผ่านเวทีประชาคม ซึ่งเป็นเจตจำนงสาธารณะ ที่หลักพุทธธรรม เรียกว่า “ปรโตโมสะ” อย่างแท้จริง จึงถือว่าเป็นการขาดการมีส่วนร่วม รวมทั้งไม่ได้ตรวจสอบจุดยืนตนเอง วิพากษ์ปัญหาด้วย “พุทธปัญญา” ซึ่งเป็นพื้นฐานหลักความรับผิดชอบในธรรมาภิบาล ดังพุทธภาษิตที่ปรากฏในพระธรรมบทพระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับหลวง เล่มที่ 25 หน้า 55 ว่า “จงเตือนตนด้วยตนเอง” และหลัก “โยนิโสมนสิการ” คือ การพิจารณาปัญหาอย่างแยกคายด้วยสัมมาสติดังพุทธวจนะในพระไตรปิฎก เอกนิบาต เล่มที่ 20 หน้า 12 ว่า “เมื่อบุคคลใดใส่ใจโดยแยกคาย กุศลธรรมที่ยังไม่เกิด ย่อมเกิดขึ้น และอกุศลธรรมที่เกิดขึ้นแล้วที่ยังไม่เสื่อม ย่อมเสื่อมไป” หลักธรรมเหล่านี้ถือว่าเป็นมรรควิธีที่เป็นสัมมาทิฐิร่วมหรือการมีวิสัยทัศน์ร่วม แต่ อบต. คำแคน ยังไม่ได้ดำเนินงานตามหลักพุทธธรรมดังกล่าว ตรงกันข้ามได้บริหารงานภายใต้หลักมิชฌาตัญญู และใช้หลักอัตตาทิปไตยเป็นแกนกลางในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากสนามเหล่านี้ จึงอาจสรุปได้ว่า “อบต. คำแคน ยังไม่ได้มีการบริหารงานให้เป็นที่ไปตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลเท่าที่ควรจะเป็น” ผู้ศึกษามีจึงขอเสนอแนะแนวทางสำคัญต่อไปนี้

ระดับนโยบาย รัฐบาลส่วนกลางควรกระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการกำหนดแผนงาน โครงการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควบคู่ไปกับการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการอยู่ในยุทธศาสตร์ต้น ๆ ด้วย และเพื่อสร้างคุณภาพระหว่างระบบทุนนิยม กระแสโลกาภิวัตน์ บริโคนิยมที่ครอบงำสังคมอยู่ในปัจจุบันกับทุนทางสังคม และฐานทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่ในสังคมไทย จึงควรจัดตั้งสภาตุลาการชุมชนให้เป็นองค์กรที่เล็งและเป็นที่ยอมรับของ อบต. ที่สมาชิกสภาอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วย ปราชญ์ชุมชน คนเฒ่า คนแก่ หรือพระ หรือนักบวชที่เข้าใจ เข้าถึงบริบทชุมชน และควรจดทะเบียนให้เป็นนิติบุคคลมีงบประมาณสนับสนุนจาก อบต. รวมทั้งให้มีอำนาจในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐที่ละเมิดสัญญาประชาคม รวมทั้งยับยั้ง เปลี่ยนแปลง แก้ไข แผนงานโครงการ และหรือมติใด ๆ ของ อบต. ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทำลายทุนทางสังคม หรือฐานทรัพยากรท้องถิ่นทั้งหมด หรือแต่บางส่วน และเพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพลในพื้นที่และครอบงำเจ้าหน้าที่ในองค์กร เจ้าหน้าที่ระดับผู้ดำรงตำแหน่งปลัด อบต. ควรมีการโยกย้ายตามวาระที่เหมาะสม และองค์การบริหารส่วนตำบลควรแจ้ง

งบประมาณ แผนงานโครงการต่าง ๆ แก่ชุมชนอย่างแจ่มแจ้งโปร่งใส และร่วมทำกิจกรรมกับชุมชน อย่างกว้างขวาง และสม่ำเสมอ รวมทั้งสมาชิก อบต. เอง จะต้องได้รับการยกระดับ เรียนรู้กฎระเบียบการบริหารงานในองค์กรให้เข้าใจอย่างดีด้วย

นอกจากนั้นเนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับใช้หลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล จึงควรที่จะมีการวิจัยเพิ่มเติมเป็นเชิงเปรียบเทียบการบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในบริบทสากลกับหลักธรรมาภิบาลในมิติพุทธธรรมว่ามีความเหมือน และความต่างในด้านใดบ้าง ส่งผลต่อชุมชนในระดับลึก กว้างอย่างไร รวมทั้งควรมีการวิจัยเชิงเปรียบเทียบกับหลักศาสนธรรมอื่น ๆ เช่น หลักศาสนาอิสลาม เป็นต้น



Thesis Title The Buddhism Principle in Good Governance and Local Administration
 Organization : A Case Study of Kamkaen Local Administration
 Organization Munjakeeree District, Khonkaen Province

By Mr. Watcharapong Kongman

Identification No. 486010

Degree Master of Social Work (M.S.W.)

Major Social Administration

Academic Year 2006

ABSTRACT

The objectives of this study are as follows : 1) to study the application of good governance with Buddhist virtue-based in the administration of Tambon Kham Kaen Organization (TKKAO), 2) to study problems and obstacles derived from the application of good governance with Buddhist virtue-based in TKKAO, and 3) to suggest an appropriate guideline to apply such kind of administration to Tambon administration organization at large.

The result of the study revealed that TKKAO was set up in 1998 and was operated in accordance with its authority and function stipulated by laws rather completely. However, its means of operations did not correspond with the six principles of good governance with Buddhist virtue-based namely: (1) legality, (2) legitimacy, (3) transparency, (4) participatory, (5) accountability and (6) efficiency. For example, in order to perform its function in promoting occupational groups in the community, TKKAO chose to support only the groups closed to itself which is against Buddhist principles of virtue. Besides, there were no transparent and systematic monitoring, auditing and evaluating, Moreover, the limited resources had been distributed unfairly and ineffectively. In addition, its decisions and operations were occupied by four prejudices, i.e., biased because of love, anger, ignorance, and fear. According to the Buddhist principles, an executive engulfed with these prejudices was generally in contradiction to dharma as cited in Singalakasutra in Tripitaka Canon Vol. 25, page164 : “Those who have

violated this dharma principle because of love, anger, ignorance and fear will decline their own prestige like a waning moon.”

Regarding to its function in making a campaign on natural resource and environment conservation, cultural and traditional revitalization, as well as formulating local development strategic plan, TKKAO mostly used their own judgment, paying no attention to advices and critics from public forum which was general will, as called in Buddhist principle “Paratokosa” or lack of participation. It was also lack of verifying their own stand-point and self-criticism through “Buddhi-panya” or cognitive wisdom which is a foundation of accountability in good governance which has been referred in the Lord Buddha saying appeared in the Royal Thai Tripitaka, Vol.25, page 55 as Attana jotayattanang which means “One should be warned by oneself”. Buddhist principle of “Yoniso manasikarn” or considering problems with mindfulness and consciousness as the Lord Buddha saying in Tripitaka Ekanibatr, Vol.20, page 12 “For those who are consciously mindful, wholesome virtue not yet taken place, will occur ; while unwholesome virtue, already taken place, will decline.” These religious principles are regarded as a means to common Sammathitthi or common vision (right understanding). TKKAO did not perform in accordance with this Buddhist virtue, on the contrary, it operated with “Mitchathitti” (wrong view) and autocracy. Therefore, from field data analysis it should be concluded that TKKAO did not operate in correspondence to good governance with Buddhist virtue-based. The researcher therefore propose his suggestion as follows

At policy level, the central government should stimulate Tambon administration organizations (TAO) to formulate plan and project on human resource development together with public services and utilities provision in order to make balance between consumerism in globalize capitalism predominantly over all and social capital including local resources prevailing in Thai society. Hence, at implementation level community judiciary council composed of community learned and civic group representatives who clearly understand their own contexts should be created as an advisory body of TAO. Importantly, this kind of council should be registered as a juristic entity with TAO budget support and legally authorized to bring suit to court against government officials who infringe upon civic agreement, also to stop, change or adjust any project or TOA decision if it deems to destroy local resource bases

or social capital partly or totally. In order to prevent influential domination over TAO and its officials, TAO chief administrator should be transferred and replaced on appropriate term. Besides, TAO should make public transparently its budgets, plans and projects as well as to stimulated community participation widely and continuously. Moreover TAO members should be upgraded through training processes so that they will clearly know and understand administrative rules and regulations and how to operate them effectively.

Another recommendation is that there should be a comparative study on the different impacts resulted both in width and depth dimension from universal good governance administration and good governance with Buddhism virtue-based administration, including comparative research of other religious virtue-based such as Moslem in the southern provinces



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จเสร็จสิ้นลงได้ ด้วยความพยายามเอาใจใส่ ดูแล และให้คำปรึกษา พร้อมทั้งช่วยแก้ไขเปลี่ยนแปลง ด้วยความอดทนอย่างสูงยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษาอาจารย์ ดร.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร ผู้เขียนจึงกราบขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ และกราบขอบคุณคณาจารย์ ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัตติยา วรรณสุต อาจารย์ ดร.ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และ อาจารย์ ดร.ภูษงค์ เสนานุช พร้อมทั้งกราบขอบคุณ รองศาสตราจารย์นิภา ส.ตุมรสุนทร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ที่ได้เสียสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้ในครั้งนี้ด้วย

นอกจากนั้น ข้อมูลจากภาคสนามที่เป็นประโยชน์ต่องานวิชาการครั้งนี้ ได้มาจากความร่วมมือร่วมใจจากพี่น้องชาวบ้าน ตำบลคำแคน ที่ร่วมสนทนา และตอบแบบสอบถามด้วยความเต็มใจยิ่ง ด้วยมีเจตนาร่วมกัน เพื่อสะท้อนความดี และชี้แนะส่วนบกพร่อง เพื่อการปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน ให้เป็นองค์กรของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และผลการวิจัยครั้งนี้ อาจจะเป็นประโยชน์อยู่บ้างถ้ามีผู้สนใจ และนำไปปรับใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ

ถ้าผลงานการวิจัยนี้ จะมีประโยชน์ ผู้เขียนขออุทิศให้เป็นธรรมทาน แก่บุพพอาจารย์ และคุณพ่อ คุณแม่ ที่ได้ให้ร่างกาย ความคิด และจิตวิญญาณในการรับใช้สังคมแก่ผู้เขียนมาจวบจนปัจจุบัน ถ้าหากส่วนบกพร่องใดที่จะพึงมีในงานนี้ ผู้เขียนขอรับการติติงด้วยจิตเมตตาจากผู้รู้ด้วยความเต็มใจ และขอน้อมรับความผิดพลาดนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

ท้ายนี้ขอขอบคุณ คุณณิชาโชติ ขจรสุข ภรรยาที่สนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด และขอใจ คุณไท และคุณจิรทีปต์ คงมัน ที่ช่วยแก้ไขปัญหาเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งมักจะเกิดปัญหาบ่อย ๆ ในขณะทำงานด้วย

วัชรพงษ์ คงมัน