

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น (อบต.คำแคน) ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาโดยมีเนื้อหา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล
- 2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 ความหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองอย่างอิสระของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดเอง วางแผนเอง กำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยขบวนการของตนได้อย่างสอดคล้อง และให้ทุกภาคส่วนในชุมชนร่วมคิด วางแผน ร่วมรับผลประโยชน์และรับผิดชอบ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างชุมชนพึ่งตนเองได้และถือว่าการสร้างประชาธิปไตยฐานล่างอย่างแท้จริง ซึ่งประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารมี 4 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เทศบาลมีโครงสร้างการบริหารคือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

4. การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองมี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร โดยมีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และเมืองพัทยา ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 ; อ้างถึงใน น้ำใจ เพ็ญเสน่ห์. 2544 : 13) ได้กล่าวถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครอง และรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในการบริหารภายใต้ขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และอาณาเขตของตนที่บัญญัติในกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 ; อ้างถึงใน มนัสพันธ์ ศุภพิทักษ์กุล. 2549 : 13) กล่าวถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเหตุที่ว่าประชาชนแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการ และมีความผูกพันต่อท้องถิ่นดีกว่าคนอื่น ซึ่งการบริหารต้องมีงบประมาณของตนเอง และมีความเป็นอิสระพอสมควร

โกวิท พวงงาม (2544 : 3) กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ เพื่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนตนเองและทำกับเป็นการเพิ่มความสามารถ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ซึ่งจุดมุ่งหมายนี้จะสำเร็จลงได้ก็ด้วยวิธีการให้ประชาชนกลุ่มองค์กรชุมชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทั้งในแง่ของการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเอง และกลไกการมีส่วนร่วมกิจกรรม เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การกำกับดูแล ตรวจสอบ ตลอดจนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นต้น และ โกวิท พวงงาม สรุปว่า แนวคิดพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงอาจสรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ศักยภาพของตนเองในการคิดวางแผน กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนด้วยขบวนการชุมชนของตนเอง โดยเน้นให้ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมคิด วางแผน ร่วมตรวจสอบ และรับผิดชอบ โดยมีเป้าหมายสูงสุดให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

2.1.2 พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมตททททททท (2544 : 125-127) ได้กล่าวถึง วิวัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ในปี 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ประเทศตะวันตกกำลังรุกคืบเข้ามาโดยทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ คือ การปกครองแบบเวียง วัง คลัง นา นำระบบบริหารราชการแผ่นดินระบบใหม่มาใช้แทน นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกการปกครองหัวเมือง และได้ทรงปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในหัวเมือง (ภูมิภาค) ด้วยโดยรวบรวมการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลาง หรือที่กรุงเทพฯ ซึ่งการปฏิรูปนี้พระองค์ได้ มีพระเจ้าอนงยาเธอ คือ สมเด็จพระมหาธรรมราชา เป็นผู้ช่วยที่สำคัญ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลบริหาร โดยการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองมณฑล จังหวัด อำเภอ ต่างพระเนตร พระกรร และมีอำนาจหน้าที่เก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ และบำบัดทุกข์ บำรุงสุขอาณาประชาราษฎร์ กินเงินเดือนเบี้ยหวัดจากส่วนกลาง ด้วยพระราโชบายนี้ทำให้ประเทศสยามมีความเข้มแข็ง และทำให้อาณาประชาราษฎร์ได้รับการคุ้มครองชีวิตทรัพย์สิน ตลอดจนสามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุข อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้ดีกว่าที่ผ่านมา ที่สำคัญที่สุด คือ ทำให้หลุดพ้นจากน้กล้าอาณานิคมตะวันตกได้ และสยามประเทศก็ได้เริ่มเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติ และก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเมื่อประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้นความไม่สอดคล้องเหมาะสมของพระราโชบายกับบริบทของสังคมที่เริ่มเปลี่ยนแปลง ในขณะนั้นเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์มาเรื่อย ๆ และกระแสการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเริ่มสูงขึ้น จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว บุคคลคนหนึ่งเรียกตัวเองว่า คณะราษฎร ก็ได้เข้ายึดอำนาจจากพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475

ภายใต้การนำรัฐบาลคณะราษฎร รัฐบาลนี้ได้มีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 โดยมีจุดหมายที่จะให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยให้กับราษฎรด้วย

ในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลไว้ 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยถือเอาความหนาแน่นของประชากรต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรแต่ละพื้นที่เป็นเกณฑ์

ในการกำหนดประเภทเทศบาลและแบ่งภาระหน้าที่ของเทศบาลแตกต่างกันดังนี้ เนื่องจากแต่ละเทศบาลมีขอบเขต/อำนาจหน้าที่ และมีรายได้จากการเก็บภาษีที่แตกต่างกัน เช่น

เทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนมากกว่าเทศบาลเมือง เช่น การรักษาพยาบาล เป็นต้น

เทศบาลเมืองก็จะมีอำนาจหน้าที่บริการประชาชนมากกว่าเทศบาลตำบล เช่น การจัดการศึกษาชั้นประถมให้แก่ประชาชน เป็นต้น

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลคณะราษฎรได้จัดตั้งเทศบาลประเภทต่าง ๆ ขึ้นในทุกจังหวัด 84 เทศบาล และเพิ่มเป็น 95 เทศบาลในปี พ.ศ. 2488 แต่หลังจากนั้นรัฐบาลในยุคต่อมาไม่ได้ใส่ใจในการจัดตั้งเทศบาลมากนักจะเห็นว่า ตั้งแต่ปี 2489-2523 มีเทศบาลเพิ่มขึ้นเพียง 6 แห่งเท่านั้น

เนื่องจากรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยหันไปให้ความสนใจการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น คือ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2494 ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2499 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นตามลำดับ

ต่อมารัฐบาลในยุค พ.ศ. 2500-2515 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ธนรัฐ และ จอมพลถนอม กิตติขจร เกี่ยวเนื่องติดต่อกัน ได้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทดลองจัดตั้งขึ้น 50 กว่าแห่ง โดยเพิ่มองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นซึ่งมีกรอบคิดว่า เป็นการเตรียมความพร้อมในการยกสถานสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล แต่ถ้าสังเกตจะเห็นว่าตั้งแต่ปี 2495-2540 รัฐบาลได้ยกสถานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลได้เพียง 54 แห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลจึงมีเพียง 149 แห่ง มีสุขาภิบาลที่ยังไม่สามารถยกระดับให้เป็นเทศบาลได้ 981 แห่ง

ในปี 2516 กระแสการตื่นตัวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากภาคประชาชนมีสูงขึ้น กระทั่งมีการเดินขบวนเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญและผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองขึ้นอย่างกว้างขวาง จนทำให้ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นลงจากตำแหน่งและออกนอกประเทศไปหลังจากนั้น รัฐบาลในชุดต่อมาจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นในปี 2517 ตราพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2540

2.1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มีประกาศจัดตั้ง

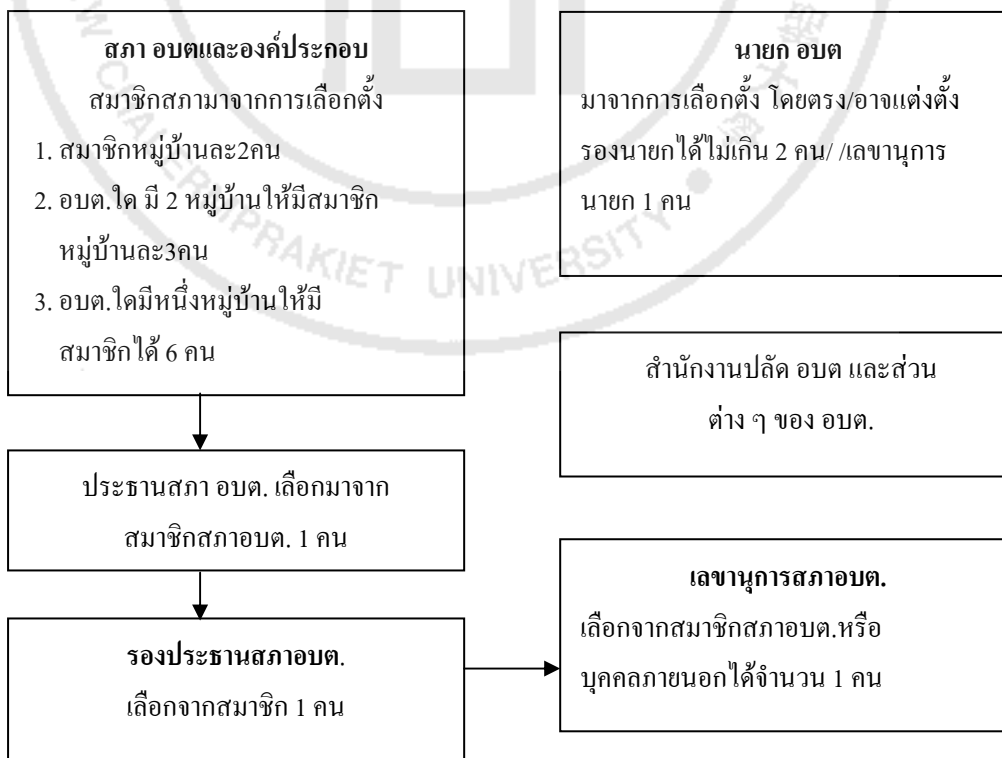
ขึ้นในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง จัดตั้งวันที่ 30 มกราคม 2539 จำนวน 2,143 แห่ง และจัดตั้งเมื่อ 25 ธันวาคม 2539 จำนวน 3,637 แห่ง ปัจจุบันในปี 2549 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 6,720 แห่ง (<http://www.localadmini.go.th>)

2.1.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกสภาได้มาจากการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ 6 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภา จำนวน 1 คน รองประธานเลือกจากสมาชิก จำนวน 1 คน เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล อาจเลือกจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกได้ จำนวน 1 คน นายกองกิจการมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นายกองอาจแต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกได้ จำนวน 1 คน

แผนภูมิที่ 2.1

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) 2546

2.1.5 อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 67 และ มาตรา 68 โดยมาตรา 67 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมี 9 ประการ คือ

1. จัดให้มีบำรุงทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 เป็นอำนาจหน้าที่ที่อาจปฏิบัติ มี 13 ประการ คือ

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
10. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการโครงสร้างอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์กรของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้คิด วางแผน ตัดสินใจดำเนินงานเกี่ยวกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นได้เอง และได้มอบภารกิจที่กำหนดไว้เป็นขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีความเชื่อว่าปัญหาของคนในท้องถิ่นคนในท้องถิ่นเท่านั้นที่ควรจะมีการจัดการด้วยขบวนการของประชาชนในท้องถิ่นเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นรูปการหนึ่ง que แสดงถึงอำนาจและศักยภาพ ของประชาชนในท้องถิ่น

2.2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติกรอบคิด ทิศทางในการกระจายอำนาจไว้ในหมวด 5 แนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยสรุปว่า

มาตรา 78 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 282-290 กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร งานบุคคล การบริหารการเงินและการคลังโดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแล

ชัยอนันต์ สมุทวนิช (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.2535 : 292-293) ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ที่ได้วางแนวทางในการปรับโครงสร้างระบบราชการและจัดแบ่งภารกิจใหม่ โดยการกระจายอำนาจไปให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น จากผลการศึกษา พบว่า ทั้ง ๆ ที่สถานการณ์แวดล้อม คือ มติความมั่นคง และความขัดแย้งทางการเมืองการทหารในโลกและภูมิภาคลดต่ำลงแล้ว แต่โครงสร้างอำนาจรัฐไทยที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนเป็นเวลานาน ทำให้กลไกของรัฐเกิดปัญหาในฐานะที่เป็นตัวปัญหาเอง ไม่ใช่กลไกในการบรรเทาหรือช่วยแก้ปัญหาอีกต่อไป

กลไกของรัฐได้เป็นคู่แข่งโดยตรงกับประชาชนเสียเอง ดังนั้น ชัยอนันต์ จึงชี้ว่า การแบ่งปันอำนาจใหม่โดยรัฐธรรมนูญนี้จะเกิดการกระจายตัวของอำนาจแทนการกระจุกตัวดังในอดีต และจะต้องมีการแบ่งปันอำนาจระบบราชการเสียใหม่อย่างน้อย 4 แนวทาง คือ

แนวทางแรก คือ การสร้างองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแยกตัวจากราชการบริหารแต่เดิม โดยเฉพาะในเรื่องที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด

แนวทางที่สอง คือ การสร้างองค์การอิสระที่เป็นผู้แทนภาคนอกราชการเข้ามาคานการใช้อำนาจของระบบราชการ อาทิ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระ ด้านคุ้มครองผู้บริโภค

แนวทางที่สาม คือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 282-290 โดยรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1) การกระจายอำนาจต้องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการทบทวนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก 5 ปี โดยองค์กรไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่า ๆ กัน การทบทวนนี้จะต้องมีเป้าหมายเพื่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารทั้งงานบุคคลงานการคลังเป็นของตนเอง รัฐมีหน้าที่กำกับดูแลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศเป็นส่วนรวมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้น การสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากส่วนกลางในเรื่องภารกิจท้องถิ่น จึงกระทำมิได้อีกต่อไปเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3) การกำหนดอำนาจร่วมระหว่างรัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการศึกษาการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนร่วมส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) การกำหนดการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางการเมือง โดยประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการให้อำนาจเสนอลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น และเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และชัยอนันต์ได้เสนออีกว่า การกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญตราไว้นั้น ยังจะต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมอย่างน้อยที่สุดอีก 4 ประการ

ประการแรก การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยที่สามารถได้รับ จัดสรรงบประมาณโดยตรงได้ โดยไม่ต้องไปฝากงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง คือ กรมการปกครองอีก

ประการที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายทางการปกครอง ซึ่งถึงแม้จำเป็นก็หาเพียงพอไม่ สิ่งที่ต้องกระทำคือการกระจายเศรษฐกิจไปยังท้องถิ่น ดังที่รัฐธรรมนูญ

กำหนดให้รัฐพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน รวมทั้งระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการด้วย เมื่อเศรษฐกิจท้องถิ่นดีขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถเก็บภาษีได้ และมีรายได้เป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐความเป็นอิสระในการใช้อำนาจปกครองจึง จะเป็นผลจริง

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนจากระบบ “เอกภาพ” ด้วยการออกระเบียบ หรือสั่งการแล้วมีผล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศต้องปฏิบัติตามไปสู่การบริหารแบบ “หลากหลาย” ตาม สภาพท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

ประการที่สี่ การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความพร้อมในการ รับภาระการถ่ายโอนจำเป็นต้องกระทำโดยด่วน ในการนี้รัฐและสถานศึกษาวิจัยต้องร่วมมือกัน อย่างจริงจัง เพราะการกระจายอำนาจไปสู่บุคคลากรที่หาความพร้อมไม่ได้จะทำให้รายจ่ายสูงมาก เพราะผลที่สังคมจะได้รับน้อย

แนวทางที่สี่ คือ การกระจายอำนาจให้บุคคลและชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะชุมชนมี ความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมกำกบอยู่มากมาย การดูแลรักษาย่อมมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐดูแล เมื่อรัฐรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแล้วก็เป็นที่ที่รัฐจะต้องเร่งออกกฎหมายโดยด่วน โดย กฎหมายควรมีลักษณะดังนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายดังกล่าวควรแยกเป็นกฎหมายแต่ละเรื่อง ไม่สมควรมีกฎหมาย กลางฉบับเดียว เพราะสภาพทรัพยากรแต่ละอย่างมีความแตกต่างกัน เช่น ดิน น้ำ ป่า ทรัพยากร ทางทะเล และวัฒนธรรมชุมชนที่จะดูแลรักษาที่มีความแตกต่างกัน

ประการที่สอง ต้องเปิดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่พร้อมเข้าบริหารจัดการให้เข้าบริหาร จัดการได้ และการบริหารจัดการต้องยอมรับความหลากหลายไม่เน้นเอกภาพแบบการสั่งการจาก ส่วนกลางอีก

ประการที่สาม รัฐต้องเป็นผู้กำกับผู้ตัดสินใจที่มีความขัดแย้งระหว่างบุคคล องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือเฟิกถอน กรณีการบริหารไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และก่อผลเสียหายขึ้น

ช้อยนันต์ ได้เสนอเพิ่มเติมอีกว่า แม้ว่าเป้าประสงค์การกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายควบคุมกำกับโดยรัฐ ส่วนกลางหรือภูมิภาคเหนือการใช้อำนาจของท้องถิ่น โดยให้รัฐหรือราชการส่วนภูมิภาค หรือ ประชาชนในท้องถิ่น สามารถนำมติสภาท้องถิ่นหรือคำสั่งทางการปกครอง ตลอดจนสัญญาที่

ท้องถิ่นทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปสู่ศาลปกครองได้ โดยกฎหมายนี้จำเป็นยิ่ง เพราะหากการควบคุมไม่ทั่วถึง โอกาสที่อิทธิพลท้องถิ่นจะใช้อำนาจโดยมิชอบมีมากกว่าระดับชาติ เพราะอยู่ห่างไกล และไม่เป็นที่จับตามองของสื่อมวลชน และสาธารณชน

ประการที่สี่ จะต้องส่งเสริม เศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและเทคโนโลยีให้เข้มแข็ง

กรมตททงธรรมชชาติ (2544 : 120-121) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อันจะยังผลให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และมีรากฐานที่มั่นคง จึงมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนชั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม 1 และ 2 ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

4. ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษี และอากร ตาม 1 และ 2 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาล เป็นต้น คณะกรรมการต้องนำเรื่องดังกล่าวมาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

วุฒิสาร ต้นไชย (2544: 207-216) กล่าวโดยสรุปว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 78 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนอกจากนั้นในมาตรา 284 ยังได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายเพื่อเกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงอีกด้วย พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายเพื่ออนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม

กับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการและมีกรอบคิดที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ โดยเฉพาะการมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบได้

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการและเป้าหมาย เพื่อสร้างพลังท้องถิ่นให้เข้มแข็งในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ติดตาม ตรวจสอบ ด้วยกระบวนการของประชาชนในท้องถิ่นเอง และในการศึกษานี้ได้เน้นให้นักการกระจายอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 โดยเน้นไปที่หมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282-290 และนำอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลพุทธศักราช 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2546 มาตรา 67-68 รวมทั้งใช้ภารกิจ 5 ด้าน ตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจพุทธศักราช 2542 เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ

2.2.1 เป้าหมายการกระจายอำนาจ

วุฒิสาร ตันไชย (2544 : 6-8) ยังได้กล่าวถึง เป้าหมายการกระจายอำนาจโดยระบุว่า แผนการและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง คือ พ.ศ. 2544-2547) ในช่วง 4 ปีแรกได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อน โดยที่ภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการใน ขณะที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนการกำกับดูแล จัดการการบริหารสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน หลังจากระยะเวลา 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแล้วเสร็จประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะได้มากขึ้น และจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น และหลังจากปีที่ 10 (2555) องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการ และบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ภาคราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม และให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่ไปตามกรอบของกฎหมาย และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี 2549

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทางวิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างและบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอน

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย อำนาจหน้าที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คืบคลาน เป้าหมายทั้ง 4 ประการนี้ จะต้องเร่งดำเนินการและให้สอดคล้องกับระยะเวลาการกระจายอำนาจทั้งในด้านการถ่ายโอนงาน งบประมาณ บุคลากร และกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจโดยรวม

2.2.2 รูปแบบการมอบหมายภารกิจและการรับถ่ายโอน

วุฒิสภา ดันไชย (2544 : 9-15) ได้กล่าวโดยสรุปอีกว่า รูปแบบการรับมอบหมายภารกิจ และรับการถ่ายโอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2544 และ 2546 เป็นต้นไปมี 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 3 ลักษณะ คือ

- (1) ภารกิจที่ได้รับมอบแล้ว สามารถบริหารจัดการเองได้ภายใต้ความสามารถของตน
- (2) ภารกิจที่ต้องร่วมมือกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- (3) ภารกิจที่ต้องดำเนินการเองได้แต่สามารถซื้อบริการ มอบหมาย จัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

รูปแบบที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการอื่นร่วมดำเนินการ แต่ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจจะต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจของ

แต่ละองค์กรว่ามีแค่ไหน เพียงใด เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะนำไปสู่การแย่งงานกันทำหรือเกี่ยงงานกันทำ

รูปแบบที่สาม ภารกิจที่ไม่ได้ถ่ายโอน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

2.2.3 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

จัตติยา กรรณสูต (2543 : 138-142) ได้สรุปและรวบรวมแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจดังนี้ คือ ระยะเวลาการถ่ายโอน ไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อม รวมทั้งการสร้างระบบกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ เพื่อให้เกิดมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ และหลักธรรมาภิบาล ระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 มีระยะเวลาถ่ายโอน 1-4 ปี

ระยะที่ 2 บางภารกิจไม่อาจถ่ายโอนได้ทันที เนื่องจากต้องเตรียมความพร้อม จึงอาจเริ่มระยะที่ 2 มีระยะเวลาถ่ายโอน 2-5 ปี คือ 2545-2547

ระยะที่ 3 บางภารกิจไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไก และระบบควบคุมมาตรฐานรองรับ จึงอาจเริ่มระยะที่ 3 มีระยะเวลาการถ่ายโอน 4-10 ปี คือ 2547-2553 ระยะเวลาถ่ายโอนภารกิจแต่ละด้านมีดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ระยะเวลาถ่ายโอนระยะที่ 1 คือ 2544-2547)

1.1 การคมนาคมและการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ

1.2 สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ /ระบบประปาชนบท /ไฟฟ้าภายในท้องถิ่น

1.3 สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1 งานส่งเสริมอาชีพ (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1 คือ 2544-2547)

2.2 งานสวัสดิการสังคม (ระยะเวลาการถ่ายโอน คือ ระยะที่ 1 2544-2547) ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

2.3 นันทนาการ (ระยะเวลาการถ่ายโอน คือ 2544-2547) ได้แก่ การส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา (ระยะเวลาการถ่ายโอนคือ 2545-2553 ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ การศึกษาพิเศษ (ไม่มีการถ่ายโอน)

2.5 การสาธารณสุข (ระยะเวลาการถ่ายโอน ระยะ 2-3 คือ 2545-2553) ได้แก่ การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัย (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1-2 คือ 2544-2549)

3. ด้านการจัดระเบียบสังคม /ชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชน (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1 คือ 2544-2547)

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1 คือ 2544-2547)

3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 2 คือ 2545-2549)

3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน (ระยะเวลาการถ่ายโอน ระยะที่ 2 คือ 2545-2549)

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1 คือ 2544-2547)

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี (ไม่มีการถ่ายโอน)

4.3 การส่งเสริมการลงทุน (ระยะเวลาการถ่ายโอน คือ 2547-2553)

4.4 การพาณิชยกรรม (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 3 คือ 2547-2553)

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 3) คือ 2547-2553)

4.6 การท่องเที่ยว (ระยะเวลาการถ่ายโอน คือ 2544-2547)

5. ด้านการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (ระยะเวลาการถ่ายโอนระยะที่ 1-3 คือ 2544-2553)

5.1 การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ

6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (ระยะเวลาการถ่ายโอน คือ 2544-2553)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด เป้าหมาย รูปแบบการถ่ายโอน รวมทั้งแผน ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง โดยการศึกษาบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และโดยการศึกษาจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเรื่องการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพลังให้ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหาร จัดการตนเองได้ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นเอกรัฐของไทยโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพและเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนสามารถยกระดับความคิด ความรู้ ความรับผิดชอบของตน ๆ ได้ แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่กลับไปสู่สิทธิของคนแต่ละคนที่มีอยู่แต่เดิมแต่สิทธิอำนาจนั้นถูกแย่งชิงไป โดยคนหนึ่งหรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งแล้วออกกฎหมายมากำกับจากกลุ่มคนกลุ่มนั้นเอง การกระจายอำนาจจึงเป็นการคืนสิทธิของคนนั้น ๆ หรือกลุ่มคนกลุ่มนั้นที่เขาเคยมี

แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจแม้ว่าจะเป็นการคืนสิทธิ อำนาจเดิมให้ประชาชนในท้องถิ่น แต่มนุษย์แต่ละคนย่อมมีข้อจำกัด การเข้าไปกำกับในบางประเด็นจากรัฐาธิปไตยส่วนกลาง ยังมีความจำเป็น ดังนั้น จึงได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อรอความพร้อมในด้านต่าง ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น ได้กำหนดแผนและขั้นตอน รวมทั้งภารกิจไว้เป็น 6 ด้าน ซึ่งบางด้านได้ถ่ายโอนเรียบร้อยแล้ว เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพ ด้านสวัสดิการ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพของประชาชน และด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนบางด้านก็ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

นอกจากนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังเป็นการดึงปัจจัยที่แข่งขันในขอบข่ายทั่วประเทศมาใช้ประโยชน์ในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ดีที่สุด และสามารถลดภาระกลไก ของรัฐระดับชาติในเรื่องเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นลง ทำให้กลไกระดับชาติสามารถรวมศูนย์ ทำให้รัฐส่วนกลางสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และมีเครื่องมือมากขึ้น และยังเป็นการสร้างโอกาสและสร้างงานในท้องถิ่น และช่วยให้การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ทำได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเหตุว่าประชาชนในพื้นที่ จะได้เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นโดยขบวนการของตนเอง ซึ่งจะสอดคล้อง ภาววิสัย และวัฒนธรรมวิถีชีวิตของท้องถิ่นดีกว่าการสั่งลงไปจากส่วนกลาง และทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสมบูรณ์ขึ้น ซึ่งช่วยให้

มีการเพาะสร้างผู้บริหารงานสาธารณะเป็นระดับขั้นได้ ถึงแม้ว่าปัจจุบันศักยภาพขององค์กรหรือภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นที่ยอมรับ แต่ถ้าหากว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีวิสัยทัศน์ที่ถูกต้องว่า องค์กรนี้เป็นของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว และสร้างสัมพันธภาพกับองค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามคงต้องมีการมีการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่ขัดหรือแย้งกับทิศทางการระบอบการ ขึ้นตอนการกระจายให้สอดคล้อง และแก้ไขหรือปรับภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อป้องกันการแย่งงานกันทำ และหรือการเกี่ยวงานกันทำด้วย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

2.3.1 ความหมายและลักษณะของธรรมาภิบาลตามแนวความคิดสากล

ความหมายและลักษณะธรรมาภิบาลนั้น ยังมีการให้คำนิยามจากนักวิชาการแตกต่างกันหลากหลาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมนั้น ๆ แต่โดยรากศัพท์แล้ว คำว่า ธรรมาภิบาล เป็นคำสนธิระหว่างคำว่า “ธรรมะ” กับคำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่า การรักษาไว้ซึ่งธรรม หรือการคุ้มครอง หรือการยึด การปฏิบัติซึ่งธรรม จึงอาจกล่าวสรุปโดยรวมได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง “การใด ๆ หรือการบริหารจัดการใด ๆ ที่ต้องประกอบไปด้วยธรรมะ ซึ่งในบริบทสังคมปัจจุบันจะต้องมีกฎเกณฑ์และยึดหลักนิติธรรม และหลักคุณธรรมเป็นพื้นฐาน”

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19, 31-34) ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลแบบสากลว่า มีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติ

ธรรมาภิบาลสากล เน้นตรงกฎเกณฑ์ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยบวรศักดิ์มีข้อสมมติฐานว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาเป็นผลมาจากธรรมาภิบาลหรือ(bad governance)ส่วนหนึ่ง และได้เสนอหลักธรรมาภิบาลแนวความคิดสากลในมิติต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. มิติด้านเป้าหมาย เป้าหมายชนรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขทุกภาคในสังคมมีคุณภาพในระบบเศรษฐกิจสังคม การเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพ และประชาชนทุกกลุ่ม มีความสงบสุข

2. มิติด้านโครงสร้าง และกระบวนการ จะต้องปรับโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกและครอบครัว มีส่วนร่วมกัน ผนึกกำลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า และกระบวนการที่เป็นหัวใจของชนรรมาภิบาลนั้นมี 3 ส่วน ที่จะต้องเชื่อมโยงกัน คือ

1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม

2) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้การทุจริต บิดเบือนผลประโยชน์ของภาคอื่นเป็นไปได้ยาก

3) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ โครงสร้าง และกระบวนการที่ก่อให้เกิดชนรรมาภิบาลนี้ จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียม จริยธรรม เป็นต้น

3. มิติด้านสาระ คือ การสร้างสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคม ให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ

1) ความสมดุลในการจัดการทรัพยากร โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมและคำนึงถึงทุกภาคได้บ้างเสียบ้าง เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ และ

2) เครื่องมือในการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ คือ กฎหมายซึ่งจะต้องมี 3 บทบาท คือ บทบาทในการควบคุมสังคม บทบาทในการชี้ขาดข้อพิพาทอย่างยุติธรรม และบทบาทในการจัดสรรสิทธิ์ และประโยชน์ให้แก่ บุคคล และกลุ่มต่าง ๆ

องค์การสหประชาชาติ เพื่อการพัฒนา (United Nations for Development Program (UNDP) (อ้างถึงใน ขัตติยา กรรณสูต, 2548 : 3) ได้ให้ความหมายชนรรมาภิบาลไว้ว่า คือ การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร ในการดำเนินภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ ในทุกระดับ และการดำเนินการนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์การใช้สิทธิ์และหน้าที่ตามกฎหมาย การประสาน และประนีประนอมบนความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการ สถาบันเหล่านั้น ต่อมา UNDP ได้นำแนวคิดนี้ไปวิเคราะห์และอธิบายเพิ่มเติมในเอกสารเรื่อง Governance for Sustainable Human Development (1997) ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นจะต้องคำนึงถึงด้านต่าง ๆ ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ คือ การสร้างปัจจัยความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนให้เกิดคุณภาพชีวิต ด้านการเมือง คือ กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนโดย

ฝ่ายการเมือง ซึ่งรวมถึงบทบาทของพรรค/กลุ่มการเมืองและสมาชิก ด้านการบริหาร คือ การเปล่งนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดผล โดยฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้น ด้านสังคม คือ ปัจเจกชนและครอบครัวซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน แนวคิดนี้ได้แพร่หลายในไทยเนื่องจากเงื่อนไข การกู้เงิน IMF ของประเทศไทย เมื่อ 21 สิงหาคม 2540 ระบุว่า จะต้องปรับปรุงการบริหารงานของประเทศไทยให้เป็นธรรมาภิบาล

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japanese International Cooperation Agency, JICA) (อ้างถึงใน ขัตติยา วรรณสูตร. 2548 : 3) ซึ่งองค์กรนี้ได้จัดทำเอกสารชื่อ Participatory Development & Good Governance : Report of the Aid Study Committee. 1995 โดยเสนอเงื่อนไขให้ความร่วมมือไว้ภายใต้หลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาลภาครัฐจะต้องมี 2 ด้าน คือ

1.1 ความสามารถในการทำงานจะต้องมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล โดยองค์กรและกลไกการทำงาน

1.2 มีความชอบธรรม และตอบสนองความต้องการของประชาชนมีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

2. ธรรมาภิบาล ต้องนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนคือ

2.1 พึ่งตัวเองได้ และเกิดความยุติธรรมทางสังคม

2.2 รัฐมีหลักการในการทำหน้าที่เพื่อบรรลุสิ่งดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.3 ธรรมาภิบาลต้องเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมโดย รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริม และสร้างบรรยากาศให้เกิดการมีส่วนร่วม

2.4 มีการปรับกลยุทธ์ให้เหมาะสมในด้านต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์การพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโต การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การพัฒนาแบบยั่งยืน บทบาทของผู้รับประโยชน์จากการพัฒนา การพัฒนาด้วยสำนึกรับผิดชอบ และผสมผสานอย่างกลมกลืน

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank ; อ้างถึงใน ขัตติยา วรรณสูตร. 2548 : 2) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าสภาพแวดล้อมขององค์กรหรือสถาบันจะต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองกับหน่วยงานของรัฐมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นกระบวนการพัฒนาทั้งภาครัฐภาคเอกชน โดย Good Governance มุ่งเน้นความสนใจไปเรื่ององค์ประกอบของการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หรือมีบรรทัดฐานที่แน่ใจได้ว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนADB ได้จัดทำเอกสารชื่อ Governace : Sound Develop-

ment Management (1995) ระบุเงื่อนไขการให้เงินกู้ว่าต้องทำให้เกิด Good Governance ใน ประเด็นสำคัญ ได้แก่

1) สร้างสภาพแวดล้อมขององค์กรเพื่อให้ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และกับหน่วยงานของรัฐ

2) ให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาระหว่างภาคสาธารณะกับภาคปัจเจก

3) ให้ความสำคัญขององค์ประกอบเพื่อให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมั่นใจได้ว่า รัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนได้ นอกจากนี้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังได้เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลไว้ 4 ประการ คือ

(1) Accountability การทำงานอย่างรับผิดชอบ ตอบสนองความต้องการของประชาชน

(2) Participation การมีส่วนร่วม

(3) Prediction ความสามารถคาดการณ์/ ผลงานที่จะเกิดขึ้นได้

(4) Transparency โปร่งใส ตรวจสอบได้

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1931 (อ้างถึงใน ขัตติยา กรรณสูต.2548

: 1) ต่อมาได้พิมพ์เอกสารชื่อ Participatory Development and Good Governance (1995) ให้ข้อคิดสำคัญในการพัฒนาประเทศว่า ต้องประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ

1) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม

2) กระบวนการทำให้เกิดประชาธิปไตย

3) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล โดยเน้นเรื่อง การใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อควบคุมให้มีการจัดการทรัพยากร อย่างเหมาะสมในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมโดยเน้นให้ครอบคลุมถึงองค์กรสาธารณะทุกประเภท การสร้างสภาพแวดล้อมการกระจายประโยชน์ การสร้างสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้เสนอองค์ประกอบสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลไว้ 3 ประการ คือ

1) รูปแบบองค์กรทางการเมือง

2) กระบวนการใช้อำนาจควบคุม การจัดการทรัพยากร

3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนด และน่านโยบายสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ยังได้เสนอมิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ Good Governance หรือธรรมาภิบาล คือ

- (1) ชรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ดีงาม เป็นประชาธิปไตย มีสิทธิมนุษยชน
- (2) การจัดการภาคสาธารณะอย่างโปร่งใส ยุติธรรม มีส่วนร่วม ตรวจสอบได้
- (3) ควบคุมคอร์รัปชัน โดยมีกลไก มาตรการที่ชัดเจน
- (4) ลดค่าใช้จ่ายทางทหารเพื่อนำไปสร้างสันติ และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือน

จากการศึกษาแนวคิดชรรมาภิบาลสากลจากนักวิชาการข้างต้น ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปว่า ชรรมาภิบาลเป็นกระบวนการบริหารจัดการสังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยเน้นไปที่การเคารพสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคในสังคม การถือถือผลประโยชน์ที่โปร่งใส ยุติธรรมแก่ทุกภาคในสังคม และมีส่วนร่วมตรวจสอบได้ ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปเป็นแนวทางทางการศึกษาว่า ชรรมาภิบาลสากล หมายถึง การบริหารจัดการองค์กรในทุกมิติ ภายใต้วุฒิศธรรม มีส่วนร่วมโปร่งใสและตรวจสอบได้

2.3.2 ชรรมาภิบาลกับบริบทของสังคมไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องชรรมาภิบาล พบว่า การอธิบายความหมายและการนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารจัดการองค์กรทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนยังคงใช้แนวคิดชรรมาภิบาลแบบตะวันตกค่อนข้างมาก ประเด็นนี้อาจจะเป็นเหตุผลที่ทำให้ชรรมาภิบาลยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง การนำแนวคิดแบบตะวันตกเข้ามาในสังคมไทยจึงควรปรับให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยด้วย

เมื่อศึกษาสภาพสังคมไทยในอดีต พบว่า ในด้านการผลิต เป็นการผลิตทางการเกษตรที่ผลิตเพื่อยังชีพในด้านสังคมเป็นสังคมที่ช่วยเหลือกัน โดยเฉพาอย่างยิ่ง การทะนุบำรุงพระพุทธศาสนาและการถือถือผู้ขาดแคลนในรูปแบบทำทาน นอกจากนี้ในชุมชนชนบทยังมีการเอาแรงเพื่อการสาธารณะ เช่น การขุดบ่อน้ำ การสร้างศาลาเพื่อเป็นที่พักของคนเดินทางไกล ซึ่งถือว่าเป็นการทำบุญอย่างหนึ่ง และได้กลายมาเป็นวัฒนธรรมที่ตกผลึกในการช่วยเหลือถือถือในสังคมไทยปัจจุบัน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545 : 152-158) ได้กล่าวถึงวัฒนธรรมไทยเดิมว่า ระบบไพร่กับวัฒนธรรมอุปถัมภ์แต่โบราณเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั้งจากนักประวัติศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักมานุษยวิทยาทั้งไทยและต่างประเทศว่าระบบไพร่ที่มีอยู่ในสังคมไทยเดิมเป็นรากเหง้าของระบบอุปถัมภ์ที่มีอิทธิพลจนถึงปัจจุบันนี้

ฐานันดรไพร่ เป็นระบบที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ 2 ฝ่าย คือ มุลนาย กับไพร่ ที่เป็นข้าทาสบริวารอันเป็นผลมาจากระบบศักดินา ที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนำมาใช้แทนระบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัย ดังปรากฏจากกฎหมายลักษณะศักดินาพลเรือน ศักดินาทหาร และกฎหมายลักษณะศักดินาทหารหัวเมือง ที่ตราขึ้นในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1997 ซึ่งมีหลักการ คือ บุคคลทุกคนไม่ว่าจะศักดิ์สูงหรือต่ำจะมีนาตามศักดิ์ ตั้งแต่สมเด็จพระมหาอุปราชลงไป จนถึงไพร่ และทาส สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า การสถาปนาระบบศักดินาก็เพื่อให้ข้าราชการที่ไม่มีเงินเดือนมีที่ดินเป็นของตนเอง และที่ดินก็สร้างผลผลิตได้ จึงได้ตรากฎหมายศักดินาขึ้น ซึ่งกำหนดศักดิ์ว่า ศักดินาขั้นนั้นจะมีนาเท่านั้นเท่านั้นจะเกินกว่าที่กำหนดไว้มิได้ และอีกประการหนึ่ง ก็เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ เช่น เมื่อกระทำผิดศักดินาขั้นสูงก็จะถูกปรับไหมสูงกว่าศักดินาขั้นต่ำลงมา เป็นต้น หรือเป็นหลักในการมีอำนาจบางอย่างเช่นการตั้งทนายหรือตนและครอบครัวมีสิทธิบางประการเหนือผู้อื่น เช่น ไม่ถูกเกณฑ์ไปใช้ในราชการอย่างไพร่ ถ้าเกิดคดีขึ้นก็ไม่ต้องไปศาลเองตั้งทนายไปว่าความแทนได้

นอกจากนั้นยังมีสิทธิเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในขณะออกขุนนางได้ (ผู้ที่ถือว่าผู้ที่มีศักดินาตั้งแต่ 500 ไร่ขึ้นไป ขุนนางชั้นผู้น้อยมีศักดินา 400 ไร่ หม่อมราชวงศ์มีศักดินา 500 ไร่ หม่อมเจ้ามี 1,500 ไร่ เจ้าพระยามหาอุปราช 100,000 ไร่ สมเด็จพระอนุชาธิราชทรงศักดินา 20,000 ไร่ ถ้าทรงกรม เป็น 50,000 ไร่ ไพร่มีครว 20 ไร่ ไพร่ราบ 15 ไร่ไพร่เลว 10 ไร่ ยาก วนิพก ทาส ลูกทาส 5 ไร่ ฯลฯ) อย่างไรก็ตามผู้ที่มีศักดินาเหล่านี้ก็มีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ควบคุมไพร่สมหรือไพร่หลวง ในการเรียกเกณฑ์ไปใช้ในราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะราชการสงครามได้ หากเกณฑ์ไม่ได้ผู้นั้นก็ต้องรับอาญาและหากไพร่หนีเกณฑ์มูลนายนั้นก็ต้องติดตามเอาตัวมา และลงโทษได้

ดังนั้น ระบบศักดินา จึง เป็นระบบที่ควบคุมกำลังคนและจำนวนพลลดหลั่นลงไปตามศักดิ์ และในขณะเดียวกัน ผู้เป็นนายจะต้องอุปถัมภ์ เกื้อกูล ผู้เป็นไพร่ ในเรื่องต่าง ๆ ด้วย ระบบเช่นนี้เองเรียกว่าระบบอุปถัมภ์ และคนส่วนใหญ่ต้องมีมูลนายสังกัด และคนในสังกัดต้องตอบแทนมูลนาย คนส่วนใหญ่ถ้าเป็นชายฉกรรจ์ก็มีหน้าที่ตั้งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอธิบายว่า

1. เมื่อมีอายุ 18 ปี ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สม ให้มูลนายได้ใช้สอย ครั้นอายุ 20 ปี ไปเป็นไพร่หลวง มีหน้าที่จนอายุ 60 ปี จึงปลดด้วยเหตุชราหรือมิฉะนั้นแม้อายุยังไม่ถึง 60 ปี แต่มีบุตรส่งเข้ารับราชการ 3 คน ก็ปลดบิดาให้พ้นจากราชการเหมือนกัน

2. ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเข้าสังกัดอยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง จะลอยตัวอยู่ไม่ได้ ลูกหลานหลานก็ต้องสังกัดอยู่ในกรมเหมือนกันจะย้ายกรมไม่ได้ ถ้าไม่ได้รับอนุญาต เพราะเหตุนี้ถ้าสังกัดกรมในราชธานี ไพร่กรมนั้นก็ตั้งถิ่นฐานอยู่ในวังหัวเมืองราชธานี

ถ้าเป็นไพร่คงเมืองชั้นนอกเมืองไหนที่ตั้งอยู่ในแขวงเมืองนั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์เวลามีศึกสงครามเกิดขึ้นจะได้เรียกระดมคนได้ทันทั่วทั้ง รวมคนในราชธานีเป็นกองทัพหลวง รวมคนในเมืองชั้นนอกเป็นเมือง และกองพลหรืออย่างอื่นตามกำลังของเมืองนั้น ๆ

3. ในเวลาปกติ ไพร่หลวงต้องเข้ามาประจำราชการ ปีละ 6 เดือน กำหนดเวลาประจำราชการเช่นนี้ เรียกว่า เข้าเวร ต้องเอาเสบียงของตนมากินเองด้วย เมื่อถึงกรุงธนบุรี ลดเวลาเข้าเวรเหลือแค่ 4 เดือนครั้งต่อมาสมัยรัตนโกสินทร์ ลดลงอีกเดือนหนึ่ง คงต้องเข้าเวรประจำราชการปีละ 3 เดือน

สำหรับไพร่ตามเมือง พระยามหานครนั้นก็ใช้วิธีส่งส่วยของที่จำเป็นที่ราชการต้องใช้มาแทนการเกณฑ์เช่นส่งดินประสิว มูลค้างคาว ส่งดินบุกสำหรับทำกระสุนปืนใหญ่ ครั้นต่อมากลางสมัยอยุธยาราชการต้องการใช้เงิน จึงอนุญาตให้ไพร่เสียเงินค่าราชการแทนการอยู่เวร

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 1 ให้เสียเงิน เรียกว่า เงินรัชชูประการปีละ 18 บาท/คนครั้งต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 และสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ลดลงมาเหลือ 6 บาท แต่อย่างไรก็ตามระบบศักดินาไทยก็มีความแตกต่างจากศักดินาฝรั่งหลายประการ ศักดินาฝรั่งถือเอาที่ดินเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจริงๆ เจ้าศักดินาเท่านั้น จึงจะมีที่ดินได้ ส่วนทาสนั้นจะไม่มีโอกาสมีที่ดินเลย ส่วนศักดินาไทยนั้น ถือเอา “ศักดิ์” มากกว่า “นา” แม้ทาส หรือผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ใช่ไพร่ เช่น นายโรงละครก็มีศักดินาถึง 30-40 ไร่ ยิ่งกว่านั้นระบบศักดินาฝรั่งเป็นระบบสืบทอด ส่วนศักดินาไทยเป็นระบบเคลื่อนไหว กล่าวคือ สามารถที่จะถูกถอดถอนออกจากศักดินาได้ หรือสามารถที่จะเพิ่มได้แม้เป็นสามัญชนก็สามารถที่จะได้ยศศักดิ์ ในทางตรงกันข้ามข้าราชการก็ถูกลดศักดิ์ลงมาทุกชั่วคน และละลายหายไปจนหมดสิ้นเมื่อถึงชั่วคนที่ 5

ความเป็นขุนนางผู้สูงศักดิ์นั้น เป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคล เพราะบรรดาศักดิ์ และศักดิ์อื่น ๆ แห่งขุนนางแต่ละคนนั้น เมื่อตายแล้วก็หมดสิ้นไป มิได้ตกทอดลงไปถึงลูกหลานอย่างประเทศอื่น ๆ และอีกอย่างหนึ่งความเป็นวรรณะ

ประเทศไทยได้รับเอาวัฒนธรรมอินเดียมาแต่สิ่งหนึ่งที่ไม่รับเอามาเลย คือ ความเป็นวรรณะต่าง ๆ ในประเทศไทยไม่มีแม้พระก็สามารถถูกให้ลาสิกขาบพได้หรือถูกจับสึกได้ ถ้าประพฤติตัวไม่เหมาะสมในสมัยอยุธยา พระเจ้าอยู่หัวจับพระสึกจำนวนมาก แม้ทาสในสมัยอยุธยาก็สามารถไถ่ตัวเองมาเป็นไทยได้ ความเป็นทาสเป็นเรื่องชั่วคราว ระบบหลอมสังคมเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่ให้โอกาสและประสานประโยชน์ได้ดีกว่าสังคมตะวันตกและสังคมอินเดีย

อคิน ระพีพัฒน์ (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 158-162) กล่าวถึง คำ 2 คำที่อธิบายถึงความแตกต่าง 2 อย่างในชีวิตคนไทยได้แก่คำว่า สูงกับต่ำ เด็กไทยจะถูกสอนแต่เด็กให้รู้จักที่ “สูง” “ที่ต่ำ” ถ้าเป็นร่างกายก็แบ่งแยกระหว่างศีรษะ กับเท้า

ในความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นการแบ่งแยกระหว่างผู้ใหญ่กับผู้เยาว์ในระดับชาติ ความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับศักดินา และสังคมได้กำหนดรูปแบบของความเคารพนบไหว้ ผู้เยาว์ควรประพฤติต่อผู้ใหญ่ 3 ประการดังนี้ คือ เคารพ เชื่อฟัง และเกรงใจ การเชื่อฟังและการเกรงใจเปรียบเสมือนการบังคับให้ผู้เยาว์ไม่กระทำการใดที่ผู้ใหญ่ไม่พึงประสงค์ ส่วนผู้ใหญ่เป็นบุคคลที่ตั้งอยู่ในศีลธรรม ควรจะประพฤติตัวให้เหมาะสมแก่การเคารพจากผู้เยาว์ หมายความว่า ผู้ใหญ่ควรโอบอุ้มลูกน้อง ช่วยเหลือป้องกัน

ในวงการศาสนาของไทยมีคำว่า “ศักดิ์สิทธิ์” ซึ่งใช้กับพระพุทธรูป หรือกุฏิสี่ปีศาจที่มีอำนาจ เพื่อแสดงถึงความมีอำนาจ หรือบันดาลสิ่งต่าง ๆ ให้สำเร็จ สิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้ สามารถให้ความคุ้มครอง ป้องกัน และให้ความช่วยเหลือ กรรมวิธีที่จะติดต่อกับสิ่งศักดิ์ก็ใช้วิธีบนบานสารกล่าว เมื่อขอได้สิ่งที่จะต้อง การ เมื่อได้แล้วก็ถวายสิ่งนั้นสิ่งนี้(แก้บน)แต่ถ้าไม่ได้ก็จะไม่ให้ผู้ขอ ก็จะไปหาสิ่งศักดิ์ที่อื่นหรือองค์อื่น ความสัมพันธ์แบบนี้ก็เป็นการถวายตัวต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ (หรือคล้ายกับการถวายตัวต่อพระเจ้าแผ่นดิน)

มีอีกคำหนึ่งที่ใกล้เคียงกับ คำว่า ถวายตัวคือคำว่า “การฝากตัว” วิธีนี้ ก็คือ ผู้เยาว์ หรือ ลูกน้อง ก็จะนำของกำนัลมาให้ผู้ที่เหนือกว่าตน เพื่อพึ่งพาอาศัย แล้วลูกน้องเหล่านี้ก็จะขึ้นบริวาร เจ้านายก็จะช่วยเหลือเป็นการตอบแทนอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ฝ่ายหนึ่งแสดงความกตัญญู อีกฝ่ายก็แสดงกตเวทิตา

ระบบฐานันดรไพร่ เป็นหัวใจสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างนายกับไพร่ ไพร่เป็นผู้หาของกำนัลมาให้ นาย ไพร่เป็นที่มาของรายได้ของนาย ถ้านายไม่บีบบังคับ แต่ปล่อยให้ไพร่เลี้ยงชีพได้ตามสบายแล้ว พวกไพร่ก็จะให้ของกำนัล พวกข้าวผลไม้ ผักปลา แก่นายมากมายนับไม่ถ้วน

ในสมัยรัตนโกสินทร์มีพัฒนาการของระบบอุปถัมภ์จากระบบไพร่เดิมสู่ระบบอุปถัมภ์นอกระบบไพร่ คือ ระบบไพร่เดิมนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่มีมาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ เป็นกฎหมายศักดินาโบราณ เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ แต่ในสมัยรัตนโกสินทร์ มีคนที่ไม่ได้เป็นไพร่ตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพ่อชาวจีนที่เข้ามาค้าขายจนมั่งคั่งร่ำรวย คนเหล่านี้ไม่ใช่ไพร่ แต่สร้างสัมพันธ์ กับมูลนายในระบบไพร่ เป็นผู้หาของกำนัลแลกกับผลประโยชน์ส่วนตน ตรงกันข้ามกับไพร่ที่จะสร้างความมั่งคั่ง ร่ำรวยได้ยาก เพราะไม่สามารถเคลื่อนย้ายและ ไม่สามารถทำการค้าได้ เว้นแต่นายจะยินยอม จึงเป็นโอกาสของพ่อค้าชาวจีน บางคนใกล้ชิดกับเจ้านาย จนได้เลื่อนขั้น ยศเป็นขุนนาง เป็นเจ้าเมืองก็มากมาย

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ จากสภาพการที่กล่าวมาข้างต้น เป็นพัฒนาการของระบบอุปถัมภ์ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็จริง แต่การขยายตัวของระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการนี้ ได้กลายมาเป็นรากของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ในสังคมไทย แม้ว่าการเลิกระบบไพร่อย่างเป็นทางการในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และระบบอุปถัมภ์ที่เป็นทางการจะเสื่อมลง แต่รากของระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ไม่เป็นทางการ ก็ยังคงฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบัน

การอยู่ร่วมกันระหว่างนายกับไพร่ภายใต้เงื่อนไขที่แต่ละฝ่ายมีผลประโยชน์ตอบแทนต่อกัน การมีสำนึกร่วมและรับผิดชอบต่อกัน สถานะของตน วัฒนธรรมที่เกื้อกูลบุคคลอื่น จริยธรรมที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตนต่อผู้อื่นหรือต่อธรรมชาติก็ดี การไม่กล้าทำความชั่วโดยมีสำนึกจากภายในว่า แม้ไม่มีใครเห็น แต่ผีสง นางไม้เทวดาย่อมเห็นก็ดี และการทำกิจกรรมใด ๆ ที่คนในชุมชนจะต้องมีส่วนรับรู้ด้วยกัน เพราะใช้เวทีกกลางหมู่บ้านหรือศาลาวัดก็ดี ถือได้ว่าเป็นการกระทำตาม “หลักธรรมาภิบาลแบบดั้งเดิม” ของคนไทย ซึ่งมีความหมายเดียวกับความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลสากล แต่วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อแบบดั้งเดิมในสังคมไทยได้ถูกอิทธิพลความเชื่อสมัยใหม่ครอบงำ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การทำสัญญาเช่าโรงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปิดประตูประเทศต้อนรับอารยธรรมตะวันตก นำประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นต้นมา ทำให้วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อแบบดั้งเดิมจางหายไป อย่างไรก็ตามแม้สังคมไทยได้ปรับตัวเข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ จนทำให้วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อแบบดั้งเดิมหลงเหลืออยู่น้อยมากแล้วก็ตาม แต่ระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีอยู่ในระบบระบบศักดินาและระบบไพร่เดิมนั้นยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มข้นในสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อการบริหารจัดการในยุคใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล

2.4.1 การกำเนิดหลักพุทธธรรม

จากการศึกษาพุทธประวัติ ทั้งจากฝ่ายคัมภีร์และประวัติศาสตร์ พอจะวาดภาพเหตุการณ์และสภาพสังคมในสมัยพุทธกาลได้ดังนี้ พระพุทธเจ้าเสด็จอุบัติขึ้นในชมพูทวีป คือ ประเทศอินเดียในปัจจุบันเมื่อ 2,500 ปีเศษมาแล้ว ทรงประสูติในวรรณะกษัตริย์ พระนามเดิมว่าเจ้าชายสิทธัตถะ เป็นโอรสของพระเจ้าสุทโธทนะผู้ครองแคว้นสาकยะ ซึ่งตั้งอยู่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของชมพูทวีป ดิดเชิงเขาหิมาลัย พระองค์ครองเรือนและเป็นความหวังของราชตระกูลในการสืบราชสมบัติ เป็นเวลานานถึง 29 ปี

ครั้งนั้นในทางการเมือง รัฐบางรัฐกำลังเรื่องอำนาจและมีการรบพุ่งกันอยู่ตลอดเวลา และหลายรัฐ กำลังเสื่อมอำนาจลงเรื่อย ๆ บางรัฐถูกปราบรวมเข้าไปอยู่กับรัฐอื่น บางรัฐที่ยังเข้มแข็งก็อยู่ในสภาพตึงเครียด มีการขัดแย้งทั้งภายในและภายนอก และระหว่างรัฐกับรัฐ ในทางเศรษฐกิจ มีการขยายตัวทางการค้าอย่างกว้างขวาง พวกเศรษฐี ซึ่งมีสิทธิ มีเกียรติยศ มีอิทธิพลมาก แม้ในราชสำนักในทางสังคม มีการแบ่งแยกคนออกเป็นวรรณะเป็น 4 วรรณะ ตามหลักคำสอนของศาสนาพราหมณ์ มีสิทธิ เกียรติยศ และอาชีพการงานแตกต่างกัน วรรณะศูทรไม่มีสิทธิที่จะฟังหรือกล่าวความในพระเวท อันเป็นคัมภีร์ศักดิ์สิทธิ์ของพราหมณ์ที่กำหนดโทษไว้ และคนจัณฑาล และคนนอกรวรรณะก็ไม่มีสิทธิได้รับการศึกษาเลย พวกพราหมณ์พยายามยกตนขึ้น ถือว่าเป็นวรรณะสูงสุด ในทางศาสนาพวกพราหมณ์เป็นผู้รักษาศาสนาพราหมณ์สืบต่อกันมา มีการพัฒนาคำสอนในด้านลัทธิ พิธีกรรมต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อน ใหญ่โต โอ้อำนาจพร้อมกับไร้เหตุผลลงโดยลำดับ ทั้งนี้เพื่อสนองตอบการดำรงอยู่ในอำนาจของตน และผลประโยชน์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งก่อความเดือดร้อนให้กับชนชั้นต่ำ พวกทาส กสิกร มีการฆ่าสัตว์บูชายัญครั้งละจำนวนมาก

ในขณะที่เดียวกันก็มีพราหมณ์อีกพวกหนึ่งที่เริ่มคิดตั้งคำถามถึงสาระพิธีกรรมเหล่านั้นและปลีกตัวออกไปอยู่ป่าพร้อมกับค้นหาคำตอบ คำสอนของศาสนาพราหมณ์ ในยุคนี้จึงเรียกว่ายุคอุปนิษัต แต่ก็มีการอธิบายที่ขัดแย้งกันมาก บางพวกได้อธิบายเพิ่มเติมพิธีกรรมบางพวกได้ ประณามพิธีกรรมมีคำสอนเรื่องอาตมันแบบต่าง ๆ ที่ขัดกันจนถึงขั้นสุดท้ายที่ว่าอาตมัน คือ “พรหมัน” มีภาวะอธิบายไม่ได้ และพยายามแสดงความหมายได้ตอบปัญหาอันและกันพร้อมหาแนวทางความรู้เหล่านี้ไว้ในหมู่พวกตน

นักบวชพวกหนึ่งที่เบื่อหน่ายความรู้สาระในโลก ก็ออกแสวงหาชีวิตที่อมตะได้บำเพ็ญตบะในรูปแบบต่าง ๆ บ้างก็ทรมานตนในรูปแบบที่คนธรรมดาคิดไม่ถึง บ้างก็บำเพ็ญสมาธิจนถึงทำปฏิหารย์ได้บ้าง ก็สามารถบำเพ็ญจนจนได้รูปสมบัติ อรูปสมบัติ

นักบวชอีกพวกหนึ่งเรียกว่า “สมณะ” ก็ได้สละเหย้าเรือนออกแสวงหาความหมายของชีวิตที่เขวจาริกไป แสดงทัศนะของตนหลายแบบหลายอย่างจนเกิดลัทธิต่าง ๆ ขึ้นเป็นอันมาก ซึ่งปรากฏในคัมภีร์พุทธศาสนาถึง 16 ลัทธิ บางพวกแสวงหาชีวิตอมตะไม่เกิดไม่แก่และไม่ตาย

สภาพเช่นนี้ สรุปลงได้ว่า ยุคนั้นคนพวกหนึ่งกำลังรุ่งเรื่องอำนาจ เสพสุขกับสมบัติอย่างเกินพอ แก่งแย่งกัน หลายพวกก็ยากจนต่ำต้อยในทุกด้าน ไร้สมบัติขั้นพื้นฐานที่ให้ชีวิตดำรงอยู่ได้ เจ้าชายสิทธิศตะ เห็นความสุขที่พระองค์มีอยู่ไร้สาระ คิดแสวงหาความสุขที่มั่นคง ในที่สุดจึงตัดสินใจออกบรรพชาได้เรียนรู้ศาสตร์ต่าง ๆ กับศาสตราจารย์จากสำนักต่าง ๆ เช่น อาพารดาบส รามโคตร อุทกดาบส รามบุตร แต่ยังคงถือว่าความรู้ที่ได้ยังไม่ใช่ว่าสิ่งที่ตนค้นหา เพราะเป็นความรู้ที่

อยู่ในชั้นโลกียะเท่านั้น จึงตัดสินใจศึกษาค้นคว้าโมกษะธรรมด้วยพระองค์เองเป็นเวลา 6 ปี จึงค้นพบอมตะธรรมที่เรียกว่า “ตรัสรู้” ธรรมที่พระองค์ทรงค้นพบนี้เมื่อนำไปแสดงทรงเรียกว่า “มัชฌิมาปฏิปทา” หรือหลักธรรมสายกลาง และทรงเรียกข้อปฏิบัติที่พระองค์จัดวางขึ้นว่า “มัชฌิมาปฏิปทา” หรือทางสายกลาง พุทธศาสนิกชนจะเห็นเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของพระพุทธเจ้าที่มีความเมตตาต่อสรรพสัตว์ได้จากปฐมโอวาทของพระองค์ที่ตรัสกับภิกษุ 60 รูปก่อนส่งไปประกาศพระสัทธรรมที่ปรากฏในพระวินัยปิฎก มหาวรรค เล่มที่ 4 ข้อ 32 หน้า 41 ว่า “ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย เราพ้นจากบ่วงทั้งปวง ทั้งที่เป็นทิพย์ทั้งที่เป็นของมนุษย์ แม้พวกเธอก็พ้นแล้วจากบ่วงทั้งปวงทั้งที่เป็นของทิพย์ทั้งที่เป็นของมนุษย์ พวกเธอจงเที่ยวจาริกไปเพื่อประโยชน์และความสุขแก่คนหมู่มาก เพื่ออนุเคราะห์ เพื่อประโยชน์แก่กุล และความสุขแก่ทวยเทพและมนุษย์ พวกเธออย่าได้ไปร่วมทางเดียวสองรูป จงแสดงธรรมงามในเบื้องต้น งามในท่ามกลาง งามในที่สุด จงประกาศพรหมจรรย์ พร้อมทั้งอรรถ พร้อมทั้งพยัญชนะครบ บริสุทธฺ์ บริบูรณ์ สัตว์ทั้งหลายจำพวกที่มีรูป คือ กิเลสในจักขุน้อยมีอยู่ เพราะไม่ได้ฟังธรรมข่อมเสื่อม ผู้รู้ทั่วถึงธรรมจักมี ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย แม้เราก็จักไปยังตำบลอรุเวลาเสนาณิกม (“จารณะ ฤกษ์เว จาริกัง พุชชะนะหิตายะ พุชชะนะ สุขายะ โลกานุกัมปายะ อตถายะ หิตายะ สุขายะ เทวะมนุสสานัง...๑”)

2.4.2 หัวใจและแก่นของหลักพุทธธรรม

พุทธธรรมหรือหลักคำสอนของพระพุทธเจ้านั้นมีมากมายทั้งที่เป็นแก่นและเป็นปริยาย ซึ่งหลังจากพระพุทธองค์ตรัสรู้แล้วได้เที่ยวจาริกไปโปรดสัตว์ให้พ้นจากทุกข์ถึง 45 พรรษา รวมทั้งชาติต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงยกขึ้นสอน และเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นและหลังจากพระองค์ปรินิพพานแล้วสามเดือนก็เริ่มมีการทบทวน เพื่อยืนยันความถูกต้องของพุทธธรรม โดยพระมหาเถระที่ล้วนเป็นพระอรหันต์ 500 รูป ซึ่งมีพระมหากัสปะเถระเป็นประธาน มีพระอานนท์ ซึ่งถือว่าเป็นใกล้ชิดพระพุทธองค์ที่สุดเป็นผู้ช่วยทบทวนแก่นธรรม ซึ่งเรียกว่า “การทำปฐมสังคายนา” ภายหลังจากนั้นมาก็มีการจัดระบบแบ่งหลักธรรมเป็นกอง ๆ เรียกว่า ปิฎก หรือตะกร้า ออกเป็น 3 ส่วน หรือ 3 กอง เรียกว่า พระไตรปิฎก ซึ่งแบ่งเป็น พระสุตฺต พระธรรม และพระวินัย พระพุทธศาสนาฝ่ายเถรวาทได้ยึดถือพระไตรปิฎกนี้เป็นคัมภีร์หลักอ้างอิงความถูกต้องมาตลอด

จากหนังสือ ธรรมบุญชีวิตพระพรมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) (2544 : 15-16) สรุปว่า พุทธธรรม แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ สัจธรรมส่วนหนึ่ง ซึ่งหมายถึง คำสอนที่เกี่ยวกับสถานะของสิ่งทั้งหลายหรือธรรมชาติและความเป็นไปโดยธรรมดาของสิ่งทั้งหลายหรือกฎธรรมชาตินั่นเองและจริยธรรม ส่วนหนึ่ง ก็หมายถึง การถือเอาประโยชน์จากความรู้ความเข้าใจในสภาพและความ

เป็นไปของสิ่งทั้งหลายหรือการรู้กฎธรรมชาติแล้วนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ อีกนัยหนึ่งสังขธรรม คือ ธรรมชาติและกฎธรรมชา จริยธรรมคือ ความรู้ในการประยุกต์สังขธรรม

พระพรหมคุณาภรณ์กล่าวอีกว่า (2544 : 4-5)

“...คนปัจจุบันจำนวนมากมองชีวิตเป็นการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ เกิดเป็นฝ่ายนายจ้าง กับลูกจ้างรัฐบาลกับราษฎร คนมีกับคนจน และแม่แต่หญิงกับชายหรือลูกกับพ่อแม่ เมื่อคนถือเอา ทรัพย์สินและอำนาจเป็นจุดหมายของชีวิต สังคมก็เป็นสนามต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวที่ ขัดกัน เราก็เลยเที่ยวหาจริยธรรมสำหรับมาปกป้องผลประโยชน์เหล่านั้น นี่ก็คือ จริยธรรมเชิงลบ กล่าวคือ สังคมยึดหลักผลประโยชน์แบบเห็นแก่ตัวโดยถือสิทธิของแต่ละคนที่จะแสวงหาความสุข แล้วเราก็เลยต้องหาจริยธรรม ดังเช่นสิทธิมนุษยชน มาคอยปกป้องกันและกันในระหว่างกำลังวิ่ง หาความสุขนั้นไม่ให้นำมาเชือดคอหอยกัน หลักธรรมในพระพุทธศาสนาเป็น “จริยธรรมเชิงบวก” ประโยชน์สุข คือ จุดหมาย หาใช่ทรัพย์สินและอำนาจไม่ พระพุทธศาสนาถือว่า สังคมเป็นสื่อกลางที่ ช่วยให้ทุกคนมีโอกาสอันเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาตนเอง และเข้าถึงประโยชน์สุขได้มากที่สุด และ นำเอาจริยธรรมมาใช้เพื่อเกื้อหนุนจุดหมายที่กล่าวนี้ พุทธธรรมจึงเป็นธรรมที่มุ่งสำหรับคนทุกคน และครอบคลุมสังคมทั้งหมด และลักษณะทั่วไปของพุทธธรรม คือ

1. แสดงหลักความจริงตามแนวเหตุและผลบริสุทธิ์ตามกระบวนการตามธรรมชาตินำมา แสดงและเข้าถึงได้ด้วยการปฏิบัติ ไม่ส่งเสริมความพยายามที่จะเข้าถึงสังขธรรมโดยวิธีถกเถียงสร้าง ทฤษฎีต่าง ๆ แล้วยึดมั่นปกป้องทฤษฎีนั้นด้วยการเถียงทางปรัชญาและแสดงหลักความจริงทางสาย กลางเรียกว่า “มัชฌมะธรรม”

2. แสดงข้อปฏิบัติทางสายกลางเรียกว่า “มัชฌิมะปฏิปทา”

พุทธทาส ภิกขุ (2542 : 2 -23) กล่าวว่า “...เพื่อจะได้ความรู้ชนิดที่เป็นหลักมูลฐานสำหรับ เข้าใจธรรมอย่างถูกต้องที่ว่าหลักมูลฐานนั้น หมายความว่า มันเป็นหลักที่มุ่งเฉพาะไปยังความดับ ทุกข์นี้อย่างหนึ่ง แล้วมันเป็นสิ่งที่มีเหตุผลอยู่ในตัวมันเองที่ทุกคน อาจเห็นได้โดยไม่ต้องเชื่อตาม บุคคลอื่นนี้อย่างหนึ่ง นี่คือ ส่วนประกอบที่สำคัญของสิ่งที่เป็นหลักมูลฐานถ้าเป็นสิ่งที่ไม่เป็นไป เพื่อความดับทุกข์ พระพุทธเจ้าท่านทรงปฏิเสธ ไม่ยอมเกี่ยวข้องกับ ไม่ยอมพยากรณ์ อย่างปัญหา ที่ว่าตายแล้วเกิดหรือไม่ อะไรไปเกิด เกิดอย่างไร ได้รับผลอย่างไรอย่างนี้มันไม่ใช่เป็นปัญหาที่มุ่ง ไปเพื่อดับทุกข์

ที่นี้ถ้าไม่ตั้งปัญหาอย่างนั้น จะตั้งปัญหาเรื่องว่ามีความทุกข์หรือไม่และจะดับทุกข์ได้ อย่างไรพระพุทธเจ้าท่านยอมตอบ ตอบทุกคำถาม ผู้ฟังจะเห็นจริงได้ทุกคำโดยไม่ต้องเชื่อตามไป สิ่งที่เรียกว่า หลักมูลฐานนั้นมีไม่มาก จนกระทั่งพระพุทธเจ้าท่านเรียกของท่านว่า มันกำมือเดียว เมื่อถามขึ้นว่าอะไรเป็นหัวใจพุทธศาสนา สิ่งที่เป็นหัวใจพุทธศาสนา อาตมาอยากจะแนะถึง

ประโยคสั้น ๆ ที่มีอยู่ว่า “สิ่งทั้งปวงไม่ควรยึดมั่นถือมั่น” คือ เรื่องมันมีอยู่ในพระบาลีมีขนิมะนิกาว่า คราวหนึ่งมีคนไปถามพระพุทธเจ้าโดยทูลถามว่า “พระพุทธชวณะทั้งหมดที่ตรัส ถ้าจะสรุปให้สั้น โดยประโยคเดียวได้หรือไม่ จะว่าอย่างไร พระพุทธเจ้าท่านตรัสว่าได้ คือ “สัพเพชัมมานาลัง อภินเวสาเย” แปลว่า สิ่งทั้งปวงไม่ควรยึดมั่นถือมั่น แล้วพระองค์ก็ทรงย้ายลงไปอีกทีว่า ถ้าใครได้ฟังความข้อนี้ คือ ได้ฟังทั้งหมดในพระพุทธศาสนาถ้าได้ปฏิบัติข้อนี้ ก็คือ ปฏิบัติทั้งหมดในพระพุทธศาสนา ถ้าได้รับผลข้อนี้ ก็คือ ได้รับผลทั้งหมดในพระพุทธศาสนา

ประเวศ ะสี (อ้างถึงใน สิริวิรุณ. 2546 : 12) ใครเข้าถึงอหิทัปปัจจยตาจะประสบอิสรภาพ ความสุข และความสร้างสรรค์อันยิ่งใหญ่ เพราะอหิทัปปัจจยตา คือ กฎของธรรมชาติของสรรพสิ่งทั้งหลายทั้งรูปธรรม นามธรรม....เป็นกระแสของเหตุปัจจัยที่หมุนเนื่องในทุกมิติให้สิ่งใดเกิด หรือสิ่งใดไม่เกิด เพราะขาดเหตุปัจจัยนั้น ๆ โดยปราศจากตัวคนที่แท้จริง ความจริงเป็นเช่นนั้น แต่เพราะขาดปัญญาหรือติดอยู่ในอวิชชา หรือโมหะภุมิ มนุษย์ยึดมั่นอยู่ในความมีตัวตน จึงขัดแย้งกับความจริงตามธรรมชาติ ความขัดแย้ง ทำให้เกิดความบีบคั้น หรือทุกข์ระตา ความทุกข์เกิดขึ้น เพราะขาดปัญญา การศึกษาควรไปให้ถึงปัญญา ทุกวันนี้การศึกษาเพียงเพื่อความรู้ อันเป็นสมมติสังขจะเท่านั้น ไปไม่ถึงปัญญา มนุษย์จึงตกเข้าไปสู่ความบีบคั้น ขัดแย้ง รุนแรงและไร้ความสุข การศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทควรให้เข้าใจและเข้าถึง อหิทัปปัจจยตาอันจะทำให้มนุษย์หลุดพ้นจากความบีบคั้น พบอิสรภาพความสุขอันประณีต ปัญญาที่ทะลุทะลวงไปได้ โดยไม่ติดขัดและมีความรักอันไพศาลต่อเพื่อนมนุษย์และสรรพสิ่ง

วสิน อินทสระ (2519 : 9) พระพุทธศาสนามีหลักคำสอนอยู่มากมีคัมภีร์ที่รักษาหลักธรรมไว้มากหลายจนพันวิสัยที่ศึกษาให้จบสิ้นในชีวิตเดียวแต่เมื่อกล่าวเฉพาะที่สำคัญก็มีอยู่ไม่มากนักในที่นี้นำมากล่าวเพียง 4-5 เรื่อง แม้เพียง 4-5 เรื่อง ก็มีความหมายและขอบเขตกว้างขวาง วสิน กล่าวว่า “อริยสัจ 4 พระสารีบุตร กล่าวว่า เป็นที่รวมลงแห่งธรรมที่เป็นกุศลทั้งหลายเสมือนรอยเท้าช้างใหญ่กว่ารอยเท้าปาลกษาคติที่ท่องเที่ยวไปบนบกทั้งปวง”

พระไพศาล วิสาโล (อ้างถึงใน สิริวิรุณ. 2547 : 7) กล่าวว่า อหิทัปปัจจยตาหรือปฏิจสมุปบาท ถือว่า เป็นหัวใจพุทธศาสนา เนื่องจากเป็นคำสอนที่ช่วยให้เห็นว่าสิ่งต่าง ๆ ทั้งหลายในโลกนี้เป็นอนัตตา คือ ไม่มีตัวตนที่เที่ยงแท้ยั่งยืนหากเป็นเพียงกระแสหรือกระบวนการที่เป็นไปตามเหตุปัจจัยการที่สิ่งหนึ่ง ๆ จะมีอยู่ได้ไม่ใช่ เพราะมีตัวตนที่ผูกขึ้นมาโดด ๆ หากเป็นเพราะมีเหตุปัจจัยต่างอันวยให้เกิดขึ้น

เอกชัย จุลจาริตต์ (2544 : 34-38) “....ความคิดเป็นหัวหน้าของจิตใจและการกระทำต่าง ๆ การกระทำทางกาย วาจา ใจ เกิดขึ้นจากความคิดทั้งสิ้น ถ้าไม่คิดข้อมูลความจำก็ไม่ถูกนำมาใช้ประกอบการคิดและการกระทำต่าง ๆ ก็ไม่เกิดขึ้น เช่น ขณะนอนหลับจะไม่มีความคิด และไม่มีกร

กระทำเกิดขึ้น ขณะคิดเรื่องใดก็ตามจะมีการใช้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่กำลังคิดมาใช้ประกอบการคิดเสมอ อีกทั้งมีการปรุงแต่งเพิ่มขึ้นไปอีก ทั้งความคิด ความรู้สึกจะถูกบันทึกไว้ในความจำด้วย พระพุทธเจ้าตรัสสอนเรื่องความคิดไว้ว่า ความคิดนำโลกไป ความคิดทำให้โลกคืนรน สิ่งทั้งปวงตกอยู่ใต้อำนาจของความคิด เมื่อคิดชั่ว ย่อมทำชั่ว เมื่อไม่คิดชั่ว จิตใจจึงบริสุทธิ์ก็ไม่ทุกข์ เมื่อคิดดี จิตใจจึงผ่องใส และมีความสุข เมื่อไม่คิดชั่ว แต่คิดดี จิตใจจึงบริสุทธิ์ไม่ทุกข์ ผ่องใส สงบ และมีความสุข..”

สิริวรุณ (2547 : 35) กล่าวว่า อิทัปปัจจยตาในปกติชีวิตโดยพญฺชนะ หมายถึง “ความมีสิ่งนี้ สิ่งนี้เป็นปัจจัยสิ่งนี้สิ่งนี้จึงเกิดขึ้น” โดยอรรถะ หมายถึง “ทุกสิ่งมีปัจจัย แห่งการเกิด และดับ เมื่อปัจจัยแห่งการเกิดมีแก่สิ่งใด สิ่งนั้นสิ่งนั้นก็เกิดขึ้น และมีอยู่ เมื่อไม่มีปัจจัยแก่สิ่งใด สิ่งนั้นก็ไม่มีอยู่หรือดับ”

หลังจากได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับพุทธศาสนาหรือหลักพุทธธรรมของนักปราชญ์ต่าง ๆ แล้ว ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หลักการทางพระพุทธศาสนาหรือหลักพุทธธรรมนั้นมีลักษณะเป็นปฏิบัติ นิยม เป็นทวิภาวะ คือ สอนให้ตระหนักถึงประโยชน์คน และประโยชน์ท่าน สอนให้เห็นสรรพสิ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เกิดขึ้น ตั้งอยู่ เปลี่ยนแปลงตามเหตุปัจจัยตลอดเวลา และให้เห็นว่าสรรพสิ่งในโลกนี้ล้วนเป็นอนัตตา

2.4.3 หลักพุทธธรรมในธรรมมาภิบาล

จากการศึกษาประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาที่เผยแพร่เข้ามาสู่ประเทศไทยและจากเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ พบว่า พระพุทธศาสนาเถรวาท ซึ่งมีหลักธรรมตามคำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตามที่ปรากฏในพระไตรปิฎกภาษาบาลีได้ประดิษฐานบนดินแดนแหลมทองตั้งแต่เมื่อพุทธศตวรรษที่ 3 สาระพุทธธรรมที่สืบทอดสืบทอดครั้งแรกมีความกลมกลืนระหว่างสาระสังฆธรรมและระดับศีลธรรม โดยเน้นการปฏิบัติที่จะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างร่มเย็นเป็นสุข ในช่วงศตวรรษที่ 12-18 คติความเชื่อในศาสนาพราหมณ์ และศาสนาพุทธมหายานได้เข้ามาโดยผ่านทางชนชั้นทางการเมืองจากภายนอกที่มีอิทธิพลครอบครองพื้นที่หลายแห่งแต่พุทธศาสนาฝ่ายเถรวาทก็ยังคงแนบแน่นอยู่ในระดับประชาชนพื้นเมือง ซึ่งต่อมาได้รวมตัวเป็นอิสระจากอำนาจการเมืองภายนอกสร้างชุมชนไทยที่เป็นอิสระโดยสมบูรณ์ แต่วิถีชีวิตของประชาชนในยุคก่อนกรุงสุโขทัยจนถึงอยุธยาตอนกลางนั้นยังเป็นวิถีโดยยึดหลักพุทธธรรมฝ่ายเถรวาทและพุทธธรรมฝ่ายมหายานปนกันกับศาสนาพราหมณ์อยู่

สมเกียรติ วันทะนะ (อ้างถึงใน สุภาพรรณ ฌ บางช้าง. 2535 : 23) กล่าวถึง อำนาจ 6 ประการที่มีผลต่อวิถีชีวิตของบุคคล และสังคมส่วนรวมในช่วงสมัยสุโขทัยถึงอยุธยาตอนกลาง ได้แก่

อำนาจธรรม อำนาจพุทธเทพนิกร อำนาจมนุษย์ อำนาจพรหมเทพนิกร อำนาจไสยเวท และ อำนาจผู้ปกครองพุทธรัฐ อำนาจทั้ง 6 มีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานมาจาก เรื่องไตรภูมิ หรือพุทธจักรวาลวิทยา กล่าวคือ

1. อำนาจธรรม คือ อำนาจธรรมชาติ ซึ่งครอบคลุมวิถีชีวิตทุกชีวิตในไตรภูมิ อำนาจธรรมในพระพุทธศาสนาที่เน้นมากในสมัยสุโขทัยถึงอยุธยา คือ

1) อำนาจสภาวะธรรมไตรลักษณ์-อนิจจัง ทุกขัง อนัตตาในสภาวะทั้งสามนี้คนไทยได้ เน้นสภาวะอนิจจังเป็นสามัญลักษณะที่สำคัญ เพราะเป็นภาวะที่เห็นได้ง่ายในประสบการณ์ของ ชีวิตดังเช่นปรากฏในหนังสือจาลึกสุโขทัยว่า บัดเข้าบุญ เข้าบาป บัดได้ บัดเสีย บัดได้สุข บัดได้ ทุกข์ เวียนสลับกลับไปมาเชียวใจในสงสารนี้หลายซ้ำเห็นสงสารภพนี้ อนิตยอนาถบ่มีเที่ยง”

2) อำนาจกฎแห่งกรรม ชีวิตทุกชีวิตเป็นไปตามสภาวะแตกต่างกัน กระแสการเวียนว่าย ตายเกิด เพราะการกระทำและผลของการกระทำของตน ๆ ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่วและยังมีผลต่อ ภาวะดีชั่วของสังคมส่วนรวมด้วย

3) อำนาจพระรัตนตรัย เมื่อชีวิตเป็นไปตามสามัญลักษณะ บุคคลก็จะเร่งทำดีละเว้นชั่ว สะสมกรรมดีขึ้นเรื่อยจนสิ้นอาสวะแล้วเข้าสู่นิพพาน

2. อำนาจพุทธเทพนิกร ชีวิตของมนุษย์นอกจากจะผันแปรไปตามกฎแห่งกรรมและกฎ แห่งกรรมแล้ว ยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชีวิตต่าง ๆ ในจักรวาลทั้งด้านบวกด้านลบ ในส่วนนี้มีคติ ความเชื่อว่า เทพคาซึ่งมีฐานะที่เหนือกว่ามนุษย์อาจช่วยเหลือคุ้มครองหรือส่งเสริมให้ชีวิตดีขึ้น ได้ เทพคาที่ช่วยมนุษย์ให้ดีขึ้นได้นั้นต้องเป็นมนุษย์ที่ประกอบไปด้วยคุณธรรม จริยธรรมตามคำสอน พระพุทธองค์ เทพคานี้จึงได้ชื่อว่า พุทธเทพนิกร

3. อำนาจมนุษย์ ตามความเชื่อของคนไทยนอกจากเทพคาในกามาวจรภูมิพรหมในรูปา- จรภูมิ และอรุปาจรภูมิ และสัตว์ในอบายภูมิแล้ว ยังมีสิ่งที่มีชีวิตที่มีใจมนุษย์และสัตว์อีก ซึ่งอยู่ ในภูมิระดับเดียวกับมนุษย์แต่ต่างมิติและสภาวะชีวิตเรียกว่าผี และเทวดา

4. อำนาจพรหมเทพนิกร คติพราหมณ์ได้เข้ามาสู่ดินแดนไทยก่อนสมัยสุโขทัย เมื่อ อาณาจักรกัมพูชา และชนขอมได้แผ่อำนาจทางการเมืองเข้ามาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ บางส่วนของพื้นที่ภาคกลางเมื่อไทยตั้งอาณาจักรอิสระจากอำนาจของขอม ไทยได้พยายามสร้าง อิสรภาพทางวัฒนธรรมทั้งความคิด และการปฏิบัติหนึ่ง คือ การส่งเสริมความคิดความเชื่อตาม หลักพุทธศาสนาเถรวาท สุโขทัยจึงเป็นอาณาจักรที่นับถือพุทธศาสนาเป็นหลัก

ในอยุธยา เมื่อสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ก่อตั้งกรุงศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 1893 พระองค์ได้นำ คติความคิดความเชื่อศาสนาพราหมณ์เข้ามาในราชสำนัก ต่อมาได้ผสมผสานหลักพุทธศาสนากับ พราหมณ์เข้าด้วยกันในราชพิธีต่าง ๆ พระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยา นอกจากเป็นสมมติเทพที่ทรง

ธรรมแล้วยังเป็นเทวราชาที่ยิ่งใหญ่ 2 ความหมาย คือ ทรงเป็นราชาที่มีภาวะแห่งเทพในพระองค์ และทรงเป็นราชาผู้ทรงคุณลักษณะอันงดงามและสง่างามเป็นเทพโดยเปรียบเทียบ

5. อำนาจไสยเวท ความเชื่อในอำนาจไสยเวทหรือบุญฤทธิวิทยาคมมีมาก่อนสุโขทัยโดยเฉพาะในช่วงสมัยที่ขอมเรืองอำนาจและบ่อยครั้งที่อำนาจไสยเวทนี้ได้ผสมผสานกับความเชื่อในพระพุทธศาสนา ทำให้คติความเชื่อในพระพุทธศาสนาเปลี่ยนบทบาทจากเรื่องศาสนาโดยตรงมาเป็นเรื่องอิทธิปาฏิหาริย์ที่สัมพันธ์กับการเมืองการปกครองหรือกิจกรรมบางอย่างทางสังคม เช่นทำให้เกิดการประพรมน้ำมนต์ทำให้ขวัญกำลังใจในเหล่าทหารเมื่อออกศึกสงครามเป็นต้น ในสมัยอยุธยาความเชื่อเรื่องอำนาจไสยเวทปรากฏชัดจากเอกสารของ คณะกรรมการจัดการพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและโบราณคดี (2510 : 77-78) ซึ่งมีข้อความในตำนานพระพิมพ์และวิธิบูชาในสมัยอยุธยาว่า “...แม้อันตรายสักเท่าใดก็ดีให้นิมนต์พระใส่ศิระษะ อันตรายทั้งปวงหายสิ้นแล...”

6. อำนาจผู้ปกครองพุทธรัฐ ข้อควรสังเกตอำนาจทั้ง 5 นั้นแม้ว่าจะมีอำนาจ ครอบคลุมทั้งวิถีชีวิตของคนและสังคม ก็ไม่ใช่เป็นพลังที่อยู่เหนือมนุษย์โดยไร้ขอบเขตโดยสิ้นเชิง แต่หากต้องอยู่ภายใต้อำนาจธรรม และอำนาจกฎแห่งกรรมที่เป็นไปตามการกระทำของมนุษย์ ผลจะเกิดตามเหตุปัจจัย จะดีจะชั่วขึ้นอยู่กับกรรม มีกรรมเป็นทายาทมีกรรมเป็นเผ่าพันธุ์และจะส่งผลต่อมนุษย์ทั้งระดับปัจเจกและสังคมการเมืองที่อยู่ร่วมกันด้วย สุภาพรรณ ณ บางช้าง กล่าวไว้ในหน้า 42 อีกว่า เมื่อผู้ปกครองใช้อำนาจไม่เป็นธรรมจะส่งผลเป็นภัยอันตรายต่อบ้านเมืองให้รับผลร่วมกันในสังคม ดังมีบทพรรณนาในเพลงยาวพยากรณ์กรุงศรีอยุธยา ว่า

“เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงทศพิธราชธรรมก็จะเกิดภาวะยุคเข็ญในสังคม 16 ประการ กล่าวคือ “เดือนดาวคืนฟ้าจะอาเพศ อุบัติเหตุเกิดทั่วทุกทิศาน มหาเมฆจะลูกเป็นเพลิงภาพ เกิดนิมิตพิสดารทุกบ้านเมือง พระคงคาจะแดงเดือดคั่งเลือดคนก อีกแผ่นดินเป็นบ้าฟ้าจะเหลือง ฝิปากี้จะวิ่งเข้าสิงเมือง ฝิเมืองนั้นจะออกไปอยู่ไพร พระเสื่อเมืองจะเอาตัวหนี พระกาลกู่จะเข้ามาเป็นไส้ พระธรณีจะตอกให้ อกพระกาลจะไหม้อยู่เกรียมกรรม ในลักษณะท่านายไว้บ่ห่อนผิด เมื่อพินิจพิศดูก็เห็นสม มิใช่เทศกาลร้อนก็ร้อนระงม มิใช่เทศกาลลมมก็พัด มิใช่เทศกาลหนาวก็หนาวพัน มิใช่เทศกาลฝนฝนก็อุบัตี ทุกต้นไม้หย่อมหญ้าสารพัด เกิดวิบัติดินานาทั่วสากล เทวดา ซึ่งรักษาพระศาสนา จะรักษาแต่คนฝ่ายอุสุล สัปบุรุษจะแพ้แก่ทรชน มิตรตนจะฆ่าซึ่งความรัก ภรรยาจะฆ่าซึ่งคุณแก้ว คนชั่วจะมล้างผู้มีศักดิ์ ลูกศิษย์จะสู้ครูพัก จะหาญหักผู้ใหญ่ให้เป็นผู้น้อย ผู้มีศีลจะเสียซึ่งอำนาจ นักปราชญ์จะตกต่ำด้อย กระเบื้องจะเฟื่องพลอย น้ำเต้าอันลายนันจะถอยจม ผู้มีตระกูลจะสูญเผ่า เพราะจันทาลจะเข้ามาเสพสม ผู้มีศีลนั้นจะเสียซึ่งอารมณ์ เพราะสมัครสมาคมด้วย

มารยาท และกล่าวอีกว่า ในไตรภูมิวินิจยกลาในสมัยพระพุทธชยอดฟ้าจุฬาโลกได้แสดงคติบทบาทของผู้ปกครองที่สัมพันธ์กับความเป็นไปของบ้านเมืองสังคมไว้อย่างแจ่มชัดดังนี้

“ถ้าท้าวพระยาทั้งปวงไม่เป็นธรรม พระยาอุปราชและเสนาบดีแล เศรษฐีทั้งปวงไม่เป็นธรรมแล้วไพร่ฟ้าประชากรชาวพระนคร แต่บรรดาผู้อยู่ในเขตแคว้นทั้งปวงนั้นก็จะเป็นธรรมตลอดทั้งขอบขันฑสีมา ฝ่ายเทพดาที่พิทักษ์รักษามนุษย์ทั้งปวงนั้น ครั้นมนุษย์ไม่เป็นธรรมแล้วก็จะพลอยเสีย จะพลอยไม่เป็นธรรมไปด้วยสิ้น ครั้นอาร์ักษ์เทวดาไม่เป็นธรรมแล้วภูมิเทวดาที่เป็นมิตรแห่งอาร์ักษ์เทวดานั้นก็จะพลอยไม่เป็นธรรมไปด้วยสิ้น...ฯ”

หลักพุทธธรรมในธรรมมาภิบาลในสมัยรัตนโกสินทร์ ได้รับการยืนยันจากงานของ สุนทรีย์ อาสะวีย์ ในการศึกษาอุดมการณ์พระศรีอาริยะถึงกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน ซึ่งสุนทรีย์ ได้กล่าวไว้ในเอกสารการสัมมนาสองทศวรรษรัตนโกสินทร์ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยว่า (สุนทรีย์ อาสะวีย์, 2524 : 14) “...ถึงแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจักได้พยายามแก้ไขปัญหาระบบราชการหลายประการทั้งในด้านการปฏิรูปโครงสร้าง การจัดการศึกษาเพื่อสร้างผู้มีคุณสมบัติเป็นข้าราชการ การส่งเสริม การปลูกฝังศีลธรรม จรรยา แต่ปัญหาการขาดคุณธรรมของข้าราชการ โดยเฉพาะในด้านการแสวงหาผลประโยชน์ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการก็ยังเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยและหลายครั้งก็เป็นเหตุแห่งความไม่สงบของบ้านเมือง ในการต่อสู้ของขบวนการผู้มีบุญภาคอีสานระหว่าง พ.ศ. 2444-2445 ผู้ก่อการได้แสดงเหตุผลของการรวมกันต่อสู้กับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองว่าเนื่องจากการปกครองที่ปราศจาก “ทัตสาราชธรรม” ของผู้ปกครองหัวเมืองเป็นต้นว่า “...อุฝิเก็บเอาข้าวไพร่ได้ล้านได้น้อยปล่อยเอาฉันใดให้เขาฉิบหาย ฉันว่าเอาเสียก็เก็บเอา แถมเอามาเป็นข้าวของอาณาประโยชน์แห่งตน... กะให้แก่กันว่าได้ข้าวของแห่งเขาแล้วก็ยินดีก็เอาไปสู่ปันกันกินและโทษอันนี้ก็ผิดฮิดบ้านคองเมือง... เพราะท้าวพระยาไม่ชอบทัตสาราชธรรม...” นอกจากนี้จากการศึกษาของเหรียญ ศรีจันทร์ และเนตร พูนพิพัฒน์ (2517 : 55) ได้พบว่า การกบฏ เมื่อ ร.ศ.130 มีเหตุมาจากความไม่พอใจสภาพสังคมโดยเฉพาะปัญหาระบบราชการ ดังเช่นความเห็นของผู้ก่อการกบฏ ที่ว่า

“เจ้าหน้าที่ปกครองนับตั้งแต่ต้นจนถึงปลายแถวจะเป็นหลักแหล่งที่พึ่งพิงอย่างจริงจังได้ยาก นอกจากเป็นสมัครพรรคพวกที่ได้รับประโยชน์ร่วมกัน... เมื่อการปกครองอันเป็นหลักสำคัญของมนุษย์ได้ร่วมกันอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่า มันคลอนแคลนจะเอาเป็นที่ยึดเหนี่ยวไม่ได้เสียแล้วกิจการใดๆของชาติจะต้องคอยเสื่อมโทรมไปตามกันทั้งนั้น เช่น การเศรษฐกิจเป็นต้นผู้มีเจตนาอันแรงกล้าที่จะประกอบกิจให้เป็นล้าเป็นสัน มักจะไม่มีโอกาสทำได้เพราะท่านผู้ใหญ่ไม่สนับสนุนโดยเห็นว่าไม่ใช่พรรคพวกของท่าน...”

ปรีชา ช่างขวัญยืน (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 177-192) กล่าวว่า ในระบบไพร่ที่มีความพยายามนำคติทางพระพุทธศาสนามาสร้างธรรมาภิบาลหรือการปกครอง หรือการบริหารจัดการที่ดีโดยการกำหนดธรรมอันผู้ปกครองพึงปฏิบัติ ได้แก่ อัครคัมภีร์ ปรีชา ได้วิเคราะห์ว่า พระพุทธศาสนาอธิบายการปกครองต่างจากพราหมณ์ ซึ่งถือคติ เทวสิทธิ์ แต่พระพุทธองค์ทรงอธิบายการปกครองโดยธรรม ของผู้ปกครองที่เรียกว่า ธรรมราชา ดังปรากฏในอัครคัมภีร์ ซึ่งได้กล่าวถึง การกำเนิดของมนุษย์ สังคม ความคิดทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง โดยแสดงลำดับวิวัฒนาการมาเป็นขั้น ๆ และได้แสดงถึงการก่อเกิดสิทธิส่วนบุคคล การก่อเกิดสิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพ การมีสถาบันครอบครัว และการก่อเกิดผู้ปกครอง

ปรีชา ยังได้อธิบายการถึงการก่อเกิด ผู้ปกครอง โดยสรุปความตอนหนึ่งว่า “...ส่วนทางอาหารการกินนั้นก็เริ่มมีผู้เกียจคร้านคิดสะสม อาหารไว้เกินกว่าที่จำเป็น คนอื่นจึงสะสมบ้าง และแข่งขันกันสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จากความเกียจคร้านกลายเป็นความโลภ เมื่อมีคนโลภมาก ความอึดอัดก็เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม เพื่อแก้ไขปัญหานี้จึงมีการปักปันเขตแดนกันขึ้น ทรัพย์สินส่วนตัวก็เกิดขึ้น แต่ความโลภทำให้มีบางคนลักทรัพย์ในเขตแดนของผู้อื่น จึงถูกตำหนิ ทบตี คือ การลงโทษ การลงโทษจึงเกิดขึ้น เพราะการมีทรัพย์สินส่วนตัว การลงโทษเช่นนี้ก็ไม่มียุติธรรมที่แน่นอน จึงได้มีการตกลงหาผู้สร้างกฎเกณฑ์ว่ากล่าว ดิเตือน และลงโทษ และผู้นั้นได้รับส่วนแบ่งผลผลิตจากผู้คนในความดูแลของตน จึงเกิดคำเรียกผู้ปกครองว่า มหาชนสมมติ คือ เป็นผู้ที่คนทั่วไปสมมติขึ้นเรียกว่ากษัตริย์ เพราะหัวหน้าดูแลเขตหรือที่ทำกิน เรียกว่า ราชา เพราะทำให้เกิดความสุขใจ โดยการให้ความเป็นธรรม... เราจะเห็นว่า รัฐตามทฤษฎีทางพระพุทธศาสนานั้นไม่ใช่รัฐที่เป็นเทวสิทธิ์ ซึ่งถืออำนาจการปกครองอันชอบธรรมมาจากเทวะ หรือพระเจ้า แต่เป็นรัฐที่มีผู้ปกครองปกครองโดยธรรมะ คือ ธรรมราชา ประชาชนมอบอำนาจให้ใช้ภายใต้ให้ปกครองด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม เท่านั้น ถ้าไม่ได้ปกครองโดยธรรมะ พันธะสัญญานั้นก็เรียกคืนได้ เพราะผู้ปกครองไม่ได้เป็นคู่สัญญา ดังเช่นในปรัชญาการเมืองของ ฮอบส์ ซึ่งถือว่าประชาชนทำสัญญากันเองแล้วยกอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง โดยที่ผู้ปกครองไม่ใช่คู่สัญญา และในอัครคัมภีร์ พระพุทธองค์ชี้ให้เห็นว่า การเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงของมนุษย์และสังคม เป็นเรื่องธรรมชาติ มิใช่เรื่องเหนือธรรมชาติ คือ ไม่ใช่เรื่องกำหนดจากเทพเจ้าอย่างคติของพราหมณ์พระพุทธเจ้าไม่ให้ความสำคัญกับวรรณะ และเชื้อชาติ และชี้ว่า ไม่พึงใช้วรรณะ เป็นตัวกำหนดความแตกต่างระหว่างบุคคล ความแตกต่างของบุคคลอยู่ที่การกระทำของบุคคลนั้น ๆ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมรัฐ สิทธิที่จะไม่ถูกละเมิดทางด้านร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สินพึงมีเสมอกัน มิใช่แตกต่างกันตามวรรณะตามที่พราหมณ์นับถือ บุคคลเกิดมาต่ำ แต่ทำตนให้อยู่ในฐานะสูงขึ้นไปก็ได้ เกิดมาสูงแล้วทำตนให้ต่ำลงก็ได้ จึงต้องตัดสนใจจากการกระทำของบุคคลเสมอกัน มิใช่เปลี่ยนแปลงไปตามฐานะของ

บุคคล เมื่อศาสนาพุทธเชื่อในการปกครองโดยธรรม หรือธรรมรัฐ จึงมีคำสอนเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ว่า ต้องเป็น “พระมหาธรรมราชา” คือ ทรงใช้ทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครอง

ปรีชา ช้างขวัญยืนยัง ได้กล่าวถึง ทศพิธราชธรรมอันเป็นคุณสมบัติของพระมหากษัตริย์ที่ดี 10 ประการ ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับธรรมข้อนี้ในพระไตรปิฎกสั้น ๆ ในมหาสังสชาดกว่า (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. 2542 : 177)

“ดูกรพระยาหงส์ เราพิจารณาเห็นชัด ซึ่งอายุอันเป็นอนาคต อันยืนยาวอยู่ เราตั้งอยู่แล้วในธรรม 10 ประการ จึงไม่สะดุ้งกลัวปรโลก เราเห็นกุศลธรรมที่ดำรงอยู่ในตนเหล่านี้ คือ ทาน ศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน ความไม่พิโรธ”

นอกจากนี้ ในพระไตรปิฎกในส่วนของสุตตันตะปิฎกในคัมภีร์จุททกนิกายชาดก ก็ได้กล่าวถึงทศพิธราชธรรม 10 ประการ เช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ใน มหาสังสชาดก ได้แก่ (อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. 2542 : 182-183)

1. ทาน
2. ศีล
3. บริจาคะ
4. อาชวะ (ความซื่อตรง)
5. มัทวะ (ความอ่อนโยน)
6. ตปะ (ความทรงเดช)
7. อักโกธะ (ความไม่โกรธ)
8. อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน)
9. ขันติ (ความอดทน)
10. อวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรม)

จากการศึกษาของ สมเกียรติ วันทะนะ (2533) และ ปรีชา ช้างขวัญยืน (2534) ดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองบ้านเมืองตั้งแต่ยุคก่อนสุโขทัยมาจนถึงยุคอยุธยา และยุครัตนโกสินทร์มีการใช้หลักพุทธธรรม ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับธรรมาภิบาลที่มีการกล่าวถึงในยุคปัจจุบัน แต่สังคมไทยเพิ่งมีความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลในช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากการลดค่าเงินบาทซึ่งส่งผลให้เกิดการล่มสลายของประเทศ ซึ่งถือว่ารุนแรงมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ซึ่งวิกฤติครั้งนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมและอื่น ๆ ตามมาอีกมากมายจนทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งปฏิรูประบบราชการ โดยนำแนวคิดหลัก

ธรรมาภิบาลมาบริหารอย่างกว้างขวาง แนวคิดธรรมาภิบาล จึงได้รับความสนใจมากขึ้นภายใต้
 วิฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยหวังว่าการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้จะทำให้การบริหารจัดการ
 แก้ปัญหาของประเทศเป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใส หลักธรรมาภิบาล จึงได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็น
 รูปธรรมในการปฏิรูปองค์การภาครัฐ โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการสร้าง
 ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้รวมสาระสำคัญของการบริหารที่มุ่ง
 ไปที่การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ความโปร่งใสตรวจสอบได้บนพื้นฐานความ
 ยุติธรรม คุณธรรมและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อความมีประสิทธิภาพและ
 ประสิทธิภาพทางการบริหาร นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลยังถูกนำไปใช้ในการบริหารจัดการธุรกิจ
 ภาคเอกชนภายใต้ชื่อที่นิยมเรียกกันว่า บรรษัทภิบาลด้วย

ภายใต้ระเบียบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในยุคปัจจุบัน ซึ่งเน้นการ
 ให้บริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์ของประชาชน ตลอดถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคในสังคม
 ดังกล่าว ผู้ที่จุดประกายความคิดนี้ก่อนใครอื่น คือ ท่านพุทธทาส ภิกขุ ผู้นำในการเผยแผ่แก่นแท้
 ของพระพุทธศาสนาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ท่านมีชีวิตอยู่จนกระทั่งมรณภาพ ท่านพุทธทาส ภิกขุ
 ได้เขียนหนังสือเรื่องธรรมาธิปไตย (อ้างถึงใน ขัตติยา วรรณสูตร, 2548 : 1) ที่เน้นการปกครองโดย
 ธรรม เน้นความเป็นธรรมซึ่งสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยที่มีที่มาจากการปกครองแบบธรรม
 ราชา โดยท่านพุทธทาสเห็นว่า ประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับธรรมะ ถ้าขาดธรรมะแล้วโลกจะเต็ม
 ไปด้วยปัญหา ประชาธิปไตยแห่งการอื้ออึงมือใครยาวสาวได้สาวเอา ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหน
 ของประเทศไหนที่สามารถป้องกันความเห็นแก่ตัวโดยส่วนตัวของประชาชนแต่ละคนได้ เนื้อแท้
 ของประชาธิปไตย จึงเป็นประชาธิปไตย คือ ประโยชน์เป็นใหญ่ พรรคการเมืองในระบบนี้
 จึงเป็นพรรคการเมืองประชาธิปไตย คือ มีประโยชน์แก่พรรคการเมืองนั้นแหละเป็นใหญ่
 เหตุนี้ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์จึงต้องขึ้นอยู่กับธรรมะเป็นใหญ่ เรียกว่า ธรรมาธิปไตย สังคมจึง
 จะดีงาม อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ท่านพุทธทาส กล่าวว่า ธรรมาธิปไตยที่เป็นไปตามกฎธรรมชาติ
 ควรเป็นรากฐานของประชาธิปไตยทุกชนิดและธรรมาธิปไตยจะล้มเลิกความเป็นบุคคลเหลือแต่ตัว
 ธรรมะ เพราะธรรมะ คือ ตัวบุคคล มนุษย์จะมีระบบที่ควรประกอบด้วยธรรมะและประกอบด้วย
 องค์การหนึ่งเพื่อการใช้อำนาจ เพื่อการมีชีวิตอยู่ร่วมกันธรรมาธิปไตยจึงเป็นระบบการปกครอง
 สูงสุด ซึ่งสร้างสำนึกมนุษย์ให้อยู่ร่วมกัน โดยไม่เอารัดเอาเปรียบหรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เป็น
 ระบบที่ทุกคนเสียสละให้กันเพื่อจิตสำนึกสูง สุดยอดของการปกครองก็เกิดขึ้นนั่น คือ ไม่มีการ
 ปกครอง หรือไว้การปกครองนี้เป็นปรัชญาหรืออุดมคติล้ำเลิศของตะวันออก

นอกจากนี้ พระเทพโศภณ (ประยูร ฐัมมะจิตโต : ม.ป.ป.) ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง
 “ธรรมะเพื่อการบริหาร” ว่า พระพุทธเจ้าเป็นธรรมราชาให้ความสำคัญกับองค์การที่เป็นธรรมา-

กิบาล เป็นอย่างมากดังที่ได้ทรงบัญญัติกฎระเบียบ ซึ่งเป็นเครื่องมือให้สงฆ์ (กลุ่ม หมู่ พรรค ชุมชน) มีวินัยในตนเอง เป็นเกณฑ์ในการประเมินตนเอง เมื่อการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงก็จะมี การกล่าวเตือนและยอมให้เกิดการวิพากษ์ตนเอง วิธีดังกล่าวนี้เรียกว่า “การแสดงอาบัติ” ซึ่งลงท้าย ผู้กระทำละเมิดข้อตกลงก็จะสัญญาว่าจะไม่ผิดพลาดอีก กระจกจะไม่ทำอย่างนั้นอีก (น ปุเนวัง กริสสามิ) และมีการประชุมกันเป็นนิตยทุกกึ่งเดือนในวัน 15 ค่ำ ซึ่งกระบวนการนี้ก็เพื่อเป็นการ ทบทวนตรวจสอบกฎเกณฑ์ คุณธรรม และความประพฤติ วิธีนี้เรียกว่า การสวดปาฏิโมกข์ (หรือ การลงโบสถ์) ในตอนจบของศีลสิกขาบทแต่ละข้อผู้สวดก็จะถามที่ประชุมสงฆ์ว่า ท่านทั้งหลาย บริสุทธิในข้อนี้แล้วหรือ (กัจจิตถะ ปริสุทธา)และเพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วม โปร่งใส รับผิดชอบร่วมกันอย่างคุ้มค่า ก็จะมีการปวารณาตน หมายถึง การอนุญาตให้มีการว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งกันและกันดังที่ปรากฏในพระวินัยปิฎกมหาวรรคเล่มที่ 4 ข้อ 226 หน้า 314 ด้วยคำว่า “ท่าน ผู้เจริญ ข้าพเจ้าขอปวารณาต่อสงฆ์ เพราะเห็นก็ดี เพราะได้ยินก็ดี เพราะสงสัยก็ดี ขอท่านทั้งหลาย จงอาศัยความกรุณาว่ากล่าวข้าพเจ้าเมื่อข้าพเจ้าเห็นว่าผิดพลาดก็จักแก้ไขปรับปรุงตัวเอง และมี พระพุทธพจน์ที่ปรากฏในขุทตะกนิคาย ธรรมบท เล่มที่ 25 ข้อ 8 หน้า 9 ว่า “ถ้าเห็นว่าจะได้ ประโยชน์สุขที่ยิ่งใหญ่ เพราะสละประโยชน์สุขที่เล็กน้อย บุคคลควรสละประโยชน์สุขที่เล็กน้อย เพื่อเห็นแก่ประโยชน์สุขที่ยิ่งใหญ่ ในระบอบการปกครองที่เป็นธรรมาธิปไตย ผู้บริหารและกลไก ทุกระดับจะต้องประกอบไปด้วย อัตตะหิตะสมบัติ และปรหิตะสมบัติ หมายถึง ยึดธรรมที่ มุ่ง บำเพ็ญประโยชน์สุขส่วนรวม เมื่อสังคมประกอบไปด้วยธรรม ผู้คนก็อยู่เย็นเป็นสุข ดังที่มีคาถาที่ ปรากฏในอังคุตตระนิกายจตุกะนิบาต เล่มที่ 21 ข้อ 71 หน้า 98 ว่า “เมื่อฝูงโคข้ามฟากแม่น้ำถ้าโค ผู้นำฝูงไปตรง โคนเหล่านั้นยอมไปตรงทั้งหมด ในหมู่มนุษย์ก็เหมือนกันผู้ใดได้รับสมมติให้เป็นผู้นำ ถ้าผู้นั้นประพฤติธรรมประชาชน นอกจากนั้นยอมประพฤติธรรมเหมือนกัน ประชาชนทั้งประเทศ ย่อมอยู่เป็นสุข”

ผู้นำในการเผยแผ่หลักพุทธธรรมอีกรูปหนึ่ง คือ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ประยุตโต) ได้กล่าวถึง หลักพุทธธรรม (2546 : 29-30) ว่า บุคคลที่เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมจะต้องช่วยกัน สร้างสรรค์สังคมมีธรรมะ คือ หลักความประพฤติที่ดีงามดังนี้ 1 มีพรหมวิหาร 4 คือ 1) มีเมตตา มีความรักต่อคนเหล่านี้เสมอตน 2) กรุณาอยากช่วยเหลือคนอื่นให้พ้นจากทุกข์ 3) มุทิตา ความ พลดยยินดีเมื่อคนอื่นประสบผลสำเร็จ และพร้อมจะส่งเสริม 4) อุเบกขา คือ ความมีใจเป็นกลาง คือ เห็นสรรพสิ่งตามที่เป็น วางตนและปฏิบัติตามหลักการเหตุผล และความเที่ยงธรรม นอกจากนี้จะต้องมีสังคหะวัตรธรรม คือ 1) ทาน คือการเกื้อกูลกันและกันด้านต่าง ๆ เท่าที่ทำได้ 2) ปิยวาจา มีวาจาเป็นที่รักแนะนำสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุ มีผล 3) อัตถะจริยา กระทำสิ่งที่

ประโยชน์แก่เขา ช่วยเหลือกิจต่าง ๆ ในสังคม 4) สมานัตตา วางตนเป็นกัลยาณมิตร ไม่เอาเปรียบ ให้ความเสมอภาค ทรหดภาพ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมรับผลประโยชน์

จากคำสอนของพระสงฆ์ที่เป็นผู้นำในการเผยแผ่แก่นแท้ของพุทธศาสนาดังกล่าว สรุปได้ว่า หลักพุทธธรรมมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล แต่การบริหารตามหลักพุทธธรรมต้องใช้หลักธรรมาธิปไตยเป็นสำคัญ และผู้บริหารต้องประพฤติธรรม ใช้ธรรมะเป็นหลักในการบริหาร มิใช่บริหารโดยอ้างประชาธิปไตย แต่แท้ที่จริงแล้วใช้หลักอัตตาธิปไตย คือ เอาความคิดของตนเอง หรือของพรรคพวกตนเองเป็นใหญ่

นอกจากผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแผ่ศาสนาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีนักวิชาการ และนักคิดทางสังคมอีกหลายคนที่ได้วิเคราะห์หลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาล อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ

ป๊วย อึ้งภากร (<http://www.thaingo.org>) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลซึ่งมีนัยยะเดียวกับหลักพุทธธรรม ว่าหมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมืองสังคม องค์กร สถาบัน หรือธุรกิจ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต (Honesty) ความเปิดเผย โปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ความชอบธรรม ความยุติธรรม (Fairness) ความมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (Quality and Efficiency) และการมีมาตรฐาน คุณธรรมจริยธรรมโดยทั่วไป ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องมีคุณค่าและสำคัญมากที่ควรได้รับการส่งเสริมจากทุก ๆ ส่วนของสังคม เพราะจะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างคุณภาพ และประสิทธิภาพให้แก่สังคมไทยในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ธุรกิจ สังคม สาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำพาให้สังคมไทยโดยรวมมีความเข้มแข็ง มั่นคง และเจริญก้าวหน้าอย่างวัฒนาสถาพร โดยสะดวก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 78 -79) วิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะของทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการรัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐไทย และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาค โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ไปถึงร่วมทำและรับผล ในด้านสาระ ก็ได้วางหลักการการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (อ้างถึงใน พิทยา ว่องกุล, 2541 : 123) ได้ทำการศึกษาธรรมาภิบาลเช่นกัน แต่ใช้คำว่าธรรมรัฐแทน ชัยวัฒน์ กล่าวว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คนพลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชน

ที่สะท้อนความคิดของผู้คนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่างที่ประชาชนจะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนคนสามัญเป็นอาภรณ์ประดับตน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ

คณิน บุญสุวรรณ (อ้างถึงใน วาริลิน วังชัย, 2547 : 48) ได้สรุปไว้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ต้องประกอบด้วยคุณลักษณะอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อย 10 ประการคือ โปร่งใส ขอบธรรม ถูกต้องดีงาม ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งเสริมการคอร์รัปชัน ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ รับผิดชอบต่อสังคม มีจริยธรรม และมีคุณธรรม มนุษยธรรม

วาริลิน วังชัย (2547 : 1-3) กล่าวว่า แนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางในการบริหารองค์การควรได้นำหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ มาใช้ในการบริหาร คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การกระทำใด ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ เพราะกฎหมาย คือ ที่มาของอำนาจ ดังนั้น การกระทำใดก็ตามที่กฎหมายให้อำนาจจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม เป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบกันซึ่งเป็นวัฒนธรรมหรือคติกาของการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน เช่น ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัยเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการบริหารกิจการของ องค์กร.

3. หลักความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจของคนในท้องถิ่นต่อ องค์กร. โดยเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงานของ องค์กร. ในทุกขั้นตอนให้ประชาชนได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก

4. หลักการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของ องค์กร. โดยประชาชนสามารถเข้าไปร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์ในการดำเนินงานของ องค์กร. ทุกขั้นตอนได้อย่างอิสระและไม่ถูกครอบงำ

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม คือ ความตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์กร. เพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นการรับผิดชอบต่อส่วนรวม

6. หลักความคุ้มค่า คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลดังที่กล่าวมาสรุปได้ว่าหลักพุทธธรรมมีอยู่ในหลักการปกครองบ้านเมืองตั้งแต่ก่อนสมัยสุโขทัยแล้ว ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในหลักทศพิธราชธรรมอันเป็นหลักที่พระมหากษัตริย์ยึดถืออย่างมั่นคงในการปกครองประเทศเสมอมา นอกจากนั้นหลักพุทธธรรมยังเป็นรากฐานของโลกทัศน์และชีวะทัศน์ของคนไทยในอดีตที่แสดงออกทางวัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อเรื่องบุญบาป เช่น ทำดีได้ดี คนดีผีคุ้ม ทำชั่วตกนรก เป็นต้น แต่วัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อดังกล่าวค่อย ๆ เปลี่ยนไปเมื่อผู้ปกครองของไทยได้แยกหลักนิติธรรมออกจากหลักศาสนธรรม นับตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่ (รัชกาลที่ 4) เป็นต้นมา เนื่องจากสภาพแวดล้อมและวิทยาการต่าง ๆ ที่ได้รับจากประเทศตะวันตก ประกอบกับแนวทางการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยที่ประเทศไทยรับมาจากประเทศตะวันตกในช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้วิทยาการหรือความรู้สมัยใหม่ได้แยกออกจากคุณธรรม ทั้ง ๆ ที่ในอดีตความรู้ คือ คุณธรรม แต่ในปัจจุบันความรู้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของคุณธรรมหรือความรู้คู่คุณธรรมเท่านั้น

พระพุทธศาสนาได้ให้หลักธรรมะเพื่อการยกระดับจิตใจมนุษย์ ให้หลุดพ้นจากความคิดที่ไม่ถูกต้อง ไม่งามโดยพื้นฐาน (อกุศลมูล) การเกื้อกูล การเสียสละให้แก่ผู้อื่นแกว่า (ทาน) โดยมีสุจริตธรรม การเคารพ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ภายใต้ศีลธรรมอันดีงาม(หลักนิติธรรม) (ศีลอีกนัยหนึ่งแปลว่าปกติ) ไม่ฟุ้งซ่าน ยกระดับจิตใจจากปฏิกูลให้สูงขึ้นสู่ความเป็นอริยะชนมีความโปร่งใส ตลอดทั้งเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพราะเห็นว่าสรรพสัตว์ตกอยู่ภายใต้สามัญลักษณะ คือ อนิจจัง ทุกขัง อนัตตาด้วยกัน ดังนั้น สัตว์ทุกหมู่เหล่าจึงควรเป็นเพื่อนเกิด แก่ เจ็บตาย ควรบำเพ็ญประโยชน์เกื้อกูลแก่กันและกัน ไม่ควรเบียดเบียนซึ่งกันและกันไม่ว่าทั้งทางกาย วาจา และทางใจ หลักธรรมเหล่านี้มีอยู่ในหลักธรรมาภิบาลสากลทั้ง 6 ด้าน

สรุป หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักอาจสรุปในมิติหลักพุทธธรรมได้ คือ การที่ผู้คนได้ยึดถือตั้งมั่นอยู่ในศีล (ศีลมัย) ถือว่าดำรงอยู่ในหลักนิติธรรม การไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน แล้วแบ่งปันอำนาจ วัตถุ แม้กระทั่งจิตใจแก่คนอื่น สิ่งอื่น ๆ (ทานมัย) ได้ชื่อว่าเป็นไปตามหลักคุณธรรม การทำกิจใด ๆ ที่ประกอบไปด้วยความตั้งใจมั่น ด้วยสติ สัมปะชัญญะ จิตใจแน่วแน่ สะอาด เรียกว่า หลักความ โปร่งใส การใช้โยนิโสมนสิการ ซึ่งเป็นที่มาของสัมมาทิฐิเป็น “ภาวนามัย” การพร้อมรับฟัง การกล่าวเตือนสติ จากคนอื่นที่เรียกว่า “ประระโตโฆสะ เป็นการเคารพความเห็นคนอื่น เรียกว่า หลักการมีส่วนร่วม การยึดมั่นในหลักกัลยาณมิตตา การเคารพคนอื่น (สมานัตตา) การพร้อมตรวจสอบตนเอง (อัตตาทนัง โจทยัตตาทนัง) ได้ชื่อว่า ยึดหลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าการเห็นสรรพสิ่งเกิดขึ้น และดำรงอยู่ภายใต้สามัญลักษณะที่

เรียกว่าเป็นกฎไตรลักษณ์ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดอยู่ไม่เที่ยงเป็นซึ่งกันและกันจะ นำไปสู่สันติสุขในสังคมโดยรวม ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลทั้ง 6 ด้านดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาอยากตั้งข้อสังเกตไว้ คือ หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในบริบทสากลมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับธรรมาภิบาลในบริบทไทยดั้งเดิมและบริบทพุทธธรรมดังนี้ คือ หลักธรรมาภิบาลในบริบทสากลเน้นไปที่โครงสร้าง การปฏิบัติตามกฎระเบียบ/ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เน้นการมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าต่อต้นทุน แต่หลักธรรมาภิบาลในบริบทไทยดั้งเดิมจะเน้นตัวบุคคล ที่ต้องเป็นคนดี มีคุณธรรม เพราะถ้าคนไม่ดี ไม่มีคุณธรรมจะส่งผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมทั้งปวงรวมทั้ง บ้านเมือง ดิน ฟ้า อากาศจะเกิดอาเพศไปต่าง ๆ นานาด้วย

ส่วนหลักธรรมาภิบาลในมิติพุทธธรรมนั้นได้เน้นไปที่ทั้งโครงสร้าง และตัวบุคคลโดยให้น้ำหนักลงไปในตัวบุคคล ที่ต้องเป็นคนดี มีคุณธรรม ซึ่งการเป็นคนดี มีคุณธรรมนั้นสามารถพัฒนาได้จากปริมาณสู่คุณภาพตั้งแต่ความเป็นปุถุชนไปสู่ความเป็นคนดี (สารถุชน) แล้วก้าวขึ้นไป สู่ความเป็นอริยะชนและเป็นอรหันต์ได้ในที่สุด ซึ่งการยกระดับนี้ ใช้หลักธรรม คือ อริยสัจ 4 และมรรคมีองค์ 8 เครื่องมือที่สำคัญ

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การศึกษาเรื่องหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักการมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า ยังไม่มีผู้ใดได้ศึกษาไว้โดยตรงและเผยแพร่ไว้มากนัก ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาค้นคว้างานวิจัยในแต่ละองค์ประกอบของความเป็นธรรมาภิบาลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษาถึงหลักพุทธธรรมที่เป็นพื้นฐานในธรรมาภิบาลดังนี้

2.5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกับธรรมาภิบาล

จากการศึกษา พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกับธรรมาภิบาลมี 10 เรื่องดังต่อไปนี้

ภัชราพร ช่างแก้ว (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาเรื่อง “พุทธศาสนากับการก่อตัวของรัฐไทยแบบใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6” ผู้วิจัยได้สรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมข้าราชการที่ใช้ตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ว่า การใช้ตำแหน่งราชการแสวงหาผลประโยชน์นี้ เป็นการทำตามกันมาใน

ระบบราชการที่เปิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนให้แก่ขุนนาง ดังคำวิเคราะห์ของ พระยาดำรงราชานุภาพใน “ระบบกินเมือง” ว่า ความเปลี่ยนแปลงในโลกียะวิสัย ทำให้การเลี้ยงชีพ ต้องอาศัยเงินตรามากขึ้นตามลำดับ ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่างโบราณไม่พอ เลี้ยงชีพ ก็เอาตำแหน่งในราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์ จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัย ตำแหน่ง

วิริยา ศิวศรียานนท์ และ ทวีวัฒน์ ปุณฺณวิวัฒน์ (2523) ได้ศึกษาเรื่องบุคลิกภาพและ ลักษณะนิสัยของคนไทยในทัศนะของชาวตะวันตกในสมัยอยุธยา - พ.ศ. 2475 ผู้วิจัยได้สรุปทัศนะ ของชาวต่างประเทศในเรื่องราชการไทยที่ประมวลจากบันทึกของชาวต่างประเทศจำนวนมากว่า บุคลิกภาพที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมาก คือ ระบบการบริหารของข้าราชการไทย ชาวตะวันตกกล่าวว่าข้าราชการไทยถือยศ ศักดิ์ไม่มีระบบระเบียบปฏิบัติงานที่แน่นอน อิจฉา ริษยา ไม่ไว้วางใจต่อกัน การทำงาน ทำงานให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ ชอบรับของกำนัลและสินบน ชอบพูดเท็จในเรื่องการงาน รวมทั้งข่มขู่ชาวต่างชาติที่เข้ามาติดต่อ และการบริหารผูกพันกับตัว บุคคลมากเกินไปก่อให้เกิดการล่าช้าในการปฏิบัติงาน ถ้าจะกล่าวโดยสรุป ก็คือ ไม่มีชาวตะวันตก คนใดมีทัศนะคติในทางบวกกับข้าราชการไทย

สุภาพรรณ ณ บางช้าง (2535) ได้ศึกษาเรื่อง “พุทธธรรมที่เป็นรากฐานสังคมไทยก่อน สมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาสารัตถะ ธรรมของพระพุทธศาสนาที่คนไทยนำมาเป็นหลักสร้างสรรค์สังคมตั้งก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อน เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ผลการวิจัย พบว่า พระพุทธศาสนาเถรวาทซึ่งมีหลักคำสอน ของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตามที่ปรากฏในพระไตรปิฎกบาลีได้เข้ามาและประดิษฐานในแผ่นดิน ไทยตั้งแต่เมื่อพุทธศตวรรษที่ 3 สารพุทธธรรมที่สืบทอดสังคมตั้งแต่ระยะแรกมีความกลมกลืน ระหว่างสาระสังฆธรรมและระดับศีลธรรม โดยเน้นการปฏิบัติที่มีผลต่อการอยู่เย็นเป็นสุขในสังคม ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 12-18 พุทธศาสนานิกายมหายานและศาสนาพราหมณ์ได้เข้ามาทางตอนใต้ ของไทยแต่พระพุทธศาสนาฝ่ายเถรวาทก็ยังเป็นหลักและเป็นวิถีชีวิตของประชาชน

ในสมัยสุโขทัยพ่อขุนรามคำแหงได้ทรงวางรากฐานพุทธธรรมตามพระไตรปิฎกบาลีที่ มั่นคง ในรัชกาลพระมหาธรรมราชาลิไทยพุทธธรรมได้ก่อสร้างเป็นระบบสามประสาน คือ ระบบ ความรู้ ที่เน้นเรื่องสุข ทุกข์ตามกรรมในแนวสาระไตรภูมิ และความสำคัญของการพัฒนาชีวิต ตามลำดับจนพื้นทุกข์ และคุณค่าแห่งพระรัตนตรัยที่มีต่อการพัฒนาชีวิต ระบบค่านิยมพฤติกรรม บุญที่เน้นสัมมาทิฐิ ทาน ศีล ความกตัญญู ความเคารพผู้ใหญ่ ความเมตตา และการทำกิจบำรุงพระ ศาสนา ระบบคติความเชื่อเรื่อง คติพุทธกาล 5,000 ปี คติพระศรีอริยเมตไตรย คติพระพุทธบาท

คติพระธาตุ พุทธธรรมระบบสามประสานนี้ได้เป็นรากฐานสังคมไทยจนถึงยุครัตนโกสินทร์-
รัชกาลที่ 3

ในสมัยอยุธยา นอกจากสาระพุทธธรรมตามระบบดังกล่าวยังมีลักษณะพิเศษ คือ การรับ
คติพราหมณ์ ซึ่งก่อให้เกิดการนำโครงสร้างไตรภูมิหรือคติจักรวาลวิทยา เข้ามาเสริมคติ เทวะราชา
มีความเชื่อในบุญฤทธิ์วิyakมมากขึ้นเนื่องจากภัยสงคราม ขณะเดียวกันก็มีความเลื่อมในการ
ปฏิบัติตามสาระพุทธธรรม เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงเป็นสาเหตุภายในประการหนึ่งที่
ทำให้กรุงศรีอยุธยาเสียเอกราชแก่พม่า อย่างไรก็ตามแม้ว่ามีความเลื่อมในสาระพุทธธรรมแต่ก็ยังม
การปฏิบัติในแนวปัญญาด้วย

สมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์เป็นช่วงฟื้นฟูพุทธธรรม พระเจ้าตากสินพระยามรวรรวม
หลักธรรมตามพระไตรปิฎกและเน้นหลักสารธรรม ในสมัยรัชกาลที่ 1 เน้นพุทธธรรม ส่วนศีลที่
เรียกว่า วิโนยจรรยา และวิโนยสงฆ์ โดยได้นำเนื้อหาพุทธธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมายตรา
สามดวง ในสมัยรัชกาลที่ 2 เน้นพุทธธรรมส่วนสมาธิ มีสำนักปฏิบัติกรรมฐานตั้งอยู่กลางกรุง
หลายแห่ง ในสมัยรัชกาลที่ 3 เน้นพุทธธรรมส่วนปัญญา อันเนื่องมาจากกระแสธรรมยุตินิกาย ใน
สมัยรัชกาลที่ 4 เน้นพุทธธรรมส่วนองค์ความรู้และค่านิยมตามบริบทสังคมไทยที่ผ่านมา แต่ใน
กลุ่มผู้นำสังคมเน้นสาระสังขนิม เหตุผลนิม และมนุษย์นิม มีการปฏิเสชชีวิตตามกรรมตามที่
เข้าใจมาแต่เดิม ทั้งนี้ มีความพยายามที่นำเสนอการปฏิบัติ ทาน ศีล ภavanaสำหรับคฤหัสถ์ และระบบ
ศีล สมาธิ ปัญญาสำหรับพระสงฆ์ รวมทั้งได้เริ่มต้นการเสนอพุทธธรรมตามแนววิทยาศาสตร์
ตะวันตกที่เข้ามาสู่สังคมไทยมากขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีแนวเสนอสาระพุทธธรรมตามหลักปรินซิเปอล ถูกต้องตามแก่นธรรม
และอพหุเขต ทนสมัย มีการเน้นธรรมชาติ การแสวงหาความสุขของมนุษย์โดยนิยามความสุขว่า
ประพตติดีมีความสุข ประพตติชั่วให้ความทุกข์ ค่านิยมพตติกรรมที่เรียกว่า สัมมะจารีย์ ได้เน้น
การทำหน้าที่แก่บุคคลและสถาบันในขอบข่าย ที่กว้างขึ้น สาระพุทธธรรมในช่วงนี้ได้มีส่วนสร้าง
ความสามัคคีของคนในชาติ และช่วยคนในสังคมให้มีความประพตติดีและสัมมาชีพ ได้มีการ
จัดระบบการศึกษาแนวใหม่โดยได้เริ่มให้ปรัชญาการศึกษาไทยในนิยามความรู้คือคุณธรรม อันมี
รากฐานมาจากพุทธธรรมเป็นความรู้คู่คุณธรรม ซึ่งผลการแยกความรู้ กับคุณธรรมออกจากกัน
คุณธรรมได้เริ่มมีความหมายเพียงจริยธรรม ซึ่งมีความหมายที่คับแคบกว่าคุณธรรมตามสาระพุทธ
ธรรมในบริบทสังคมไทยดั้งเดิมตั้งแต่นั้นมา

ในสมัยรัชกาลที่ 6 สาระพุทธธรรมได้สื่อเพื่อสนองอุดมการณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
เน้นการทำหน้าที่ การดำรงตนในศีลธรรมอย่างมั่นคง ในสมัยรัชกาลที่ 7 มีการส่งเสริมสร้าง
วรรณกรรมเพื่อเยาวชนเป็นการเริ่มกระแสสาระพุทธธรรมตามระบอบประชาธิปไตย

ในการทำหน้าที่นั้น สาระพุทธธรรมได้วางธรรมที่เป็นรากฐานการทำหน้าที่ของบุคคลในฐานะมนุษย์ ในฐานะพุทธศาสนิกชน ในฐานะสมาชิกของครอบครัว ชุมชนและชาติ และหน้าที่เฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครอง ข้าราชการ ในส่วนหน้าที่ทั้งสองนี้พุทธธรรมที่เสนอคือ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรธรรม ราชสังคหะวัตถุเป็นต้นซึ่งหลักธรรมเหล่านี้ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างความสมดุลในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช กับการสร้างความสุขความเจริญแก่สังคมไทย

ประสิทธิ์ ดำรงชัย (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปราบปรามความร่ำรวยผิดปกติในวงราชการไทย พบว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการยึดทรัพย์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติอันเนื่องมาจากการมีอำนาจหน้าที่และตำแหน่งให้ตกเป็นของแผ่นดินเพียง 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 และครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2517 การยึดทรัพย์ทั้งสองครั้งเป็นการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้ชั่วคราวแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาได้มีการประกาศให้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 (ปปป.)

ตลอดระยะเวลา 17 ปี ในการใช้ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่า สามารถยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้สำเร็จเด็ดขาดเลยแม้แต่รายเดียว และในจำนวนที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติในวงราชการ(ปปป.) ได้สอบสวนดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 1,225 เรื่องปรากฏว่ามีเพียง 9 เรื่องเท่านั้นที่คณะกรรมการชี้ขาดได้ว่า ร่ำรวยผิดปกติ ยิ่งในจำนวนนี้ศาลฎีกาได้ตัดสินว่าไม่ร่ำรวยผิดปกติไปแล้ว 1 เรื่อง เหลืออีก 8 เรื่อง ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ส่วนอีก 1,216 เรื่อง ต้องยุติการสอบสวน เพราะไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าร่ำรวยผิดปกติ จากการศึกษานี้ พบว่า มูลเหตุสำคัญที่เป็นผลให้ยุติเรื่องไปเป็นจำนวนมาก เพราะคำกล่าวหา ร้องเรียนที่ส่งมาที่สำนักงาน ปปป. ไม่ชัดเจนทำให้การค้นหาทรัพย์สินทำได้ยาก โดยเฉพาะการค้นหาเงินสดที่ฝากไว้ตามสถาบันการเงินต่าง ๆ มีอุปสรรคมาก เพราะบางครั้งไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินเท่าที่ควร อำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจค้น ยึด อาศัย ก็มีไม่เพียงพอ และความชำนาญในการตรวจสอบการเงินการบัญชีของเจ้าที่ก็มีข้อจำกัด ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการรายงานการเคลื่อนไหวผิดปกติของเงินจำนวนมากที่ฝากประจำไปยังหน่วยงานกลางแห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และควรมีระเบียบข้อบังคับห้ามมิให้ข้าราชการรับเงิน หรือของขวัญรางวัล หรือเงินที่ให้โดยเสนหาเกินความเหมาะสมสมควรตามโอกาสอันเป็นประเพณี เพราะที่ผ่านมามีผู้ต้องหาอ้างว่าเป็นเงินหรือรางวัลที่ได้มาโดย

เสนาหา ก็ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยสุจริตหรือไม่ เพราะไม่มีหลักฐานหรือ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายบัญญัติบังคับไว้

อรพินท์ สบโชคชัย (2541) ได้วิจัยโดยร่วมมือกับสื่อมวลชนในเครือข่ายเนชั่นและ กรุงเทพมหานครเรื่อง “ความเห็นของประชาชนต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการภายใต้ โครงการวิจัยปรับราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์” การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจโดยพิมพ์ แบบสอบถามลงในหนังสือพิมพ์และในระบบ Internet และยังได้รวบรวมความคิดเห็นจาก ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ด้วย การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) จากแบบสอบถามที่ประชาชนส่งกลับมาทั้งสิ้น 554 ชุด พบว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ และอยากเห็นการดำเนินงานที่เป็น รูปธรรมและเร่งด่วน ผลการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามสามารถวิเคราะห์ภาพรวมได้ว่าประชาชน หมดศรัทธาต่อระบบราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นพ้องต้องกันว่าระบบราชการไม่ได้รับใช้ สาธารณะและสังคม แต่เป็นระบบที่รับใช้ตนเอง และผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยมีผู้ตอบ แบบสอบถามที่มีความเห็นเหมือนกันถึงร้อยละ 86.3 นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 88.8 เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่ล้าสมัย และไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และเมื่อถามความเห็นสาธารณชนว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพในการให้บริการ อยู่ในระดับใด โดยให้จัดลำดับคะแนนจาก 0-10 หากมีประสิทธิภาพต่ำจะได้คะแนนต่ำ จากการ คำนวณคำตอบทั้งหมด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมสะท้อนความเห็นวาระบบราชการอยู่ใน เกณฑ์คะแนนระดับต่ำ ประชาชนที่ให้ข้อมูลยังได้ให้ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าประชาชนขาด ศรัทธาและไม่เชื่อระบบราชการว่าสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมได้ ทั้งนี้ เห็นว่าควรมีการ ปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังจึงคิดเป็นร้อยละ 93.3 ปัญหาเกิดจากโครงสร้างของระบบราชการ กฎหมาย ระบบการทำงาน ระบบบริหารราชการแผ่นดิน มีความยุ่งยากซับซ้อน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้ปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ปฏิรูประบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและให้บทบาทราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ปฏิรูประบบบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยเน้นที่ผลงาน และกระจายอำนาจบริหารงบประมาณให้ หน่วยงานปฏิบัติ ปฏิรูประบบการเมืองให้โปร่งใส สุจริต คุณผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้ ได้คนดีมาปกครองประเทศ และมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบจากประชาชนที่ชัดเจน ปฏิรูประบบการศึกษาให้ประชาชนและชุมชนได้ตระหนักในสิทธิในดูแลการตรวจสอบระบบราชการ ปฏิรูปโครงสร้างสู่การกระจายอำนาจ โดยเน้นการตัดสินใจในระดับล่างและท้องถิ่น ปฏิรูปงาน บุคคลโดยเปลี่ยนระบบที่เป็นช่องทางในการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ การวิ่งเต้นเส้นสายมาเป็นระบบ ที่เน้นผลงานและคุณภาพของราชการ ปฏิรูปกระบวนการทัศน์ของประชาชนต่อระบบราชการ โดย

ประชาชนต้องเข้าใจถึงสิทธิที่พึงได้ในขอบเขตที่เป็นธรรม และราชการเข้าใจในหน้าที่ในการบริหาร

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541) ได้วิจัยเรื่อง “การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย” โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาหลักบางประการของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยและเสนอแนะแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าว ขอบเขตของการวิจัยประกอบด้วย 3 หัวข้อ คือ (1) วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุการรั่วไหลของรายได้รัฐ อันเกิดจากการคอร์รัปชันในกรณีของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และการให้สัมปทานโครงการรัฐในธุรกิจโทรคมนาคม (2) การพัฒนาตัวชี้บางประการแสดงระดับการคอร์รัปชันในระบบราชการ (3) ข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในระบบราชการ

ข้อค้นพบสำคัญ คือ การรั่วไหลเงินรายได้อันเกิดจากปัญหาการคอร์รัปชัน นักธุรกิจโก่งภาษี โดยการปลอมแปลงเอกสาร การแสดงข้อมูลและหลักฐานเท็จ เป็นการกระทำมีลักษณะเป็นขบวนการซับซ้อนตรวจสอบยาก มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนรู้เห็นเป็นใจ เจ้าหน้าที่ ส่วนหนึ่งทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ เพราะขาดประสบการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมนักธุรกิจ กรณีกรมศุลกากรข้าราชการมีวัฒนธรรมรับเงินใต้โต๊ะเป็นค่าน้ำร้อนน้ำชา รวมทั้งกฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงบ่อยสร้างความสับสน สำหรับกรณีการสัมปทานโครงการรัฐในธุรกิจคมนาคมรัฐสูญรายได้ที่ควรได้ เพราะจัดทำร่างสัญญาที่ฝ่ายรัฐบาลเสียเปรียบ นักธุรกิจแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจจำนวนมหาศาลโดยการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐผลคือนอกจากรัฐจะสูญเสียดังกล่าวแล้ว ประชาชนในฐานะผู้บริโภคจ่ายค่าบริการที่สูง และได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพ

ผู้วิจัยเสนอแนะว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ควรเจาะเน้นป้องกันและปราบปรามกรณีคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเป็นประจำและที่สาธารณชนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ เช่น ระบบส่งส่วย สินบน การจัดซื้อจัดจ้าง และการสมยอมกันในการประมูลโครงการจากรัฐบาล ควรปรับเปลี่ยนกฎระเบียบที่ซับซ้อน ควรนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้เพื่อลดโอกาสการคอร์รัปชัน ควรส่งเสริมให้องค์อิสระ เช่น คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติมากำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเพื่อความโปร่งใส และควรส่งเสริมองค์กรประชาชนที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมให้ทำหน้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชันในระบบราชการด้วย

อุทิศ จิตเงิน (2542) ได้ศึกษาเรื่อง “แนวคิดการสร้างพลังชุมชนในพุทธปรัชญา” สรุปสาระสำคัญหลักพุทธธรรมที่เป็นพื้นฐานในหลักธรรมาภิบาล คือ หลักอปการยธรรม (ธรรมที่ป้องกันความเสื่อม) ซึ่งพระพุทธเจ้าได้ตรัสกับกษัตริย์ลิจฉวีแห่งแคว้นวัชชี 7 ข้อ คือ 1) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ เพราะการประชุมบ่อย ๆ นั้น จะทำให้เกิดการรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ๆ

และเป็นการตรวจสอบจากสมาชิกของประชาคมนั้น ๆ เป็นการพัฒนาปัญญาอีกส่วนหนึ่ง (ปรโต โฆษะ) 2) เมื่อประชุมก็พร้อมเพรียงกันประชุมเมื่อเลิกก็พร้อมเพรียงกันเลิก ทั้งนี้ แสดงให้เห็นการ มีระเบียบวินัยของหมู่เหล่า (ศีล) 3) ไม่บัญญัติและเลิกลี้มข้อบัญญัติ คือ การบัญญัติ หรือการยกเลิก กฎระเบียบใด ๆ ต้องเป็นกระบวนการผ่านการเห็นชอบร่วมกันหรือผ่านที่ประชุม ให้ที่ประชุม ตรวจสอบได้ (โยนิโสมนสิการ) 4) การเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ธรรมเนียมนี้มุ่งให้เคารพผู้มีประสพการ เพื่อนำองค์ความรู้มาพัฒนาต่อยอดของตน ของชุมชนได้ (ทุกข์ สมุทัย ปฏิจสมุปบาท) 5) ไม่ ข่มขืนบังคับบุคคลราสตรี ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนรวมถึงการไม่เบียดเบียนผู้อ่อนแอกว่าใน ทุกด้านด้วย (ปาณาติบาต) 6) ให้ความเคารพเจตียะสถาน ทั้งนี้ ถือว่าเป็นอนุสาวรีย์ของผู้มาก่อน ธรรมเนียมนี้รวมเอาการเคารพรับฟังคนอื่น ๆ ที่มีประสพการณ์มาก่อนด้วยเหมือนกัน 7) การถวาย อารักษ์พระอรหันต์ ทั้งนี้ รวมถึงคนดีมีคุณธรรมที่จะต้องให้การเคารพ ปกป้อง ยกย่อง บุคคลที่ ควรยกย่อง ข่มบุคคลที่ควรข่มด้วย (นิกคันเห นิกคาหาระหัง ปิกคันเห ปิคคาหาระหัง)

ประมวล อุตตราสโย (2543) ได้ทำการศึกษาการเปรียบเทียบปรัชญาประโยชน์นิยมของ จอห์น สจวต มิลล์ กับพระพุทธศาสนาเถรวาท พบว่า ปรัชญาทั้งสองระบบมีแนวคิดทางอภิปรัชญา ที่แตกต่างกัน จึงมีทัศนะทางญาณวิทยา สุนทรียศาสตร์ และจริยะศาสตร์ที่แตกต่างกัน พุทธ ปรัชญาโดยพระบรมศาสดาสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสรู้เข้าถึงอภิญญาญาณวิทยาแล้ว จึงสอนให้มนุษย์ละเว้น อกุศลทั้งปวง ให้บำเพ็ญกุศลธรรมให้ถึงพร้อม และทำจิตของตนให้ผ่องใสอันเป็นความดีสูงสุด พุทธปรัชญาจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ตน และประโยชน์คนอื่นและในส่วนตัวประโยชน์ตนนั้น พระองค์ตรัสในขุททกนิทายธรรมบท เล่มที่ 25 ข้อ 22 หน้า 25 ว่า “เมื่อบุคคลรู้ว่าตนเป็นที่รักของ ตน พึงรักษาดตนนั้นไว้ บัณฑิตพึงประทับประคองตนตลอดเวลา บุคคลพึงฝึกตนให้ตั้งมั่นใน คุณธรรมความดีงามเสียก่อนแล้วจึงสอนผู้อื่นในภายหลัง” และเน้นว่า จิตมนุษย์มีความสำคัญยิ่งดัง ได้ทรงย้ำว่า “โลกทั้งหมดเป็นไปตามอำนาจแห่งจิต (ความคิด ทิฎฐิ หรือทฤษฎี)” นอกจากนั้นยัง ชี้ว่ากระบวนการการบำเพ็ญพุทธกิจนั้นพระองค์ทรงสรรเสริญกระบวนการกลุ่มหรือประชาคมที่ถึง พร้อมด้วยธรรม (สกาใดไว้สัตบุรุษ สภานันมิใช่สกา) ซึ่งมีกระบวนการทำงานอย่างสมานฉันท์ ดังที่ได้ตรัสไว้ในคัมภีร์ขุททกนิทายอดิเกนิบาต เล่มที่ 25 ข้อ 197 หน้า 170 เป็นคาถาประพันธ์ไว้ ความว่า “ความพร้อมเพรียงของหมู่คณะให้เกิดสุข การอนุเคราะห์ ซึ่งหมู่คณะผู้พร้อมเพรียง ให้เกิด สุข ผู้ยินดีแล้วของหมู่คณะผู้พร้อมเพรียงอยู่ในธรรม ย่อมไม่เสื่อมธรรมอันเกษมจาโยคะ ผู้นั้น กระทำหมู่คณะให้พร้อมเพรียงกันแล้วย่อมบันเทิงในสวรรค์”

ส่วน จอห์น สจวตมิลล์ สรุปรว่า เขาเข้าถึงความรู้ด้วยการศึกษา คิดและค้นคว้าแล้วจึงเกิด ทัศนะว่ามาตรฐานการสอนปรัชญา เพื่อแก้ปัญหาของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างความสุข ของผู้กระทำกับผู้อื่นนั้นก็โดยการรับรู้และเข้าใจปัญหาต่าง ๆ อย่างสมเหตุสมผล ผู้สอนจะวางตน

เป็นกลางระหว่างการกระทำสิ่งต่าง ๆ โดยมีสติสัมปชัญญะและความเมตตาอย่างถูกต้องเป็นธรรมชาติ การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะว่าหลักประโยชน์นิยมที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต คือ การมีสติสมบูรณ์ในการกระทำทุกสิ่งด้วยการวางใจให้เป็นกลางทั้งที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมต่อการดำรงชีพของมนุษย์ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2545) ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล” ผู้วิจัยได้ใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเน้นอำนาจของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้เห็นปรากฏการณ์ในสังคมไทย 3 ประการ คือ ความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น ช่องทางการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้นของการเมืองภาคประชาชน และปรากฏการณ์การปรับตัวของกลไกรัฐ เช่น การปฏิรูประบบราชการ และมีการกล่าวถึงความหมายการมีส่วนร่วมตามเกณฑ์คุณค่าที่ต้องมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความดีงามให้ทุกด้านของชีวิต การมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน และการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนที่อยู่ในสถานภาพต่างกัน ผู้วิจัยได้นำเสนออุปสรรคของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ การขาดคุณค่า และจิตสำนึกสาธารณะของประชาชนภายในชุมชน ไม่เอื้อต่อการรวมตัวและการมีส่วนร่วม เช่น ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ทางสังคมและความสามารถในการจัดการกลุ่มในชุมชนให้เข้มแข็งมีไม่เพียงพอระบบความรู้ภูมิปัญญาในชุมชนได้รับการสืบสานและประยุกต์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้ล่าช้า ภาวะการขาดแคลนผู้นำที่มีความสามารถในชุมชน การขาดระบบการจัดการมีส่วนร่วม การออกกฎระเบียบเพื่อการตรวจสอบ ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเท่าที่ควร

สำหรับปัจจัยภายในชุมชนที่จะสนับสนุนหนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ คือ การสร้างกลไกและช่องทางการสื่อสารที่สามารถเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย การเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ซึ่งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในชุมชน

ผู้วิจัยมีข้อสรุปว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ดีที่สุด แต่วัฒนธรรมอำนาจนิยมและการรวมศูนย์ทางการพัฒนามานาน รวมทั้งอำนาจทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่บั่นทอนความรู้ความตระหนักในการมีพื้นที่ทางการเมืองของชุมชนและควรต้องศึกษาหาทางแก้ไขต่อไป

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์ และคณะ (2545) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก” ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อทราบแนวความคิดที่สำคัญ ระดับและเครื่องมือ และกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมทั้งใน

บริบทสากลและของไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้ เพื่อทราบผลการนำแนวคิดและหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปปฏิบัติทั้งก่อนและหลัง พ.ศ. 2540 ว่าสามารถบรรลุผลตามหลักการที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านกฎหมาย และด้านบริหารรวมทั้งประเด็นที่สมควรวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เป็นจริง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาใน 4 หัวข้อหลัก คือ (1) การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ความสำคัญ ระดับ และเครื่องมือกระบวนการและปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์รายงานการวิจัยเรื่องนี้ (2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทสากล : ประเด็นในทางกฎหมายที่สำคัญ เพื่อเป็นบทเรียนและนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีของไทย (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 : แนวคิด กลไก การปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคสำคัญโดยเน้นกรณีศึกษา 3 ด้าน คือ ด้านการศึกษา ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : แนวคิดและกลไกโดยเน้นการมีส่วนร่วม ใน 3 ระดับ คือ การกำหนดนโยบายระดับชาติ การสร้างกฎ การตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต

ผลการศึกษาวิจัยทั้ง 4 หัวข้อข้างต้น มีข้อค้นพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นระบบย่อยที่สำคัญระบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาทางการเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้า เช่น ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือโดยตัวแทน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทสากล : เน้นการมีส่วนร่วมใน 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการสร้างกฎ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต ผลการศึกษา พบว่า ในประเทศที่ศึกษาได้มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนทั้ง 3 ระดับ

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540 ซึ่งเน้นการศึกษา 3 ด้าน คือ ด้านการพัฒนา ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษา พบว่า ในภาพรวมแม้ว่าจะมีองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและนักวิชาการ เริ่มให้ความสนใจ และเรียกร้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มียังจำกัดเฉพาะบางโครงการ ทั้งนี้ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคหลายประการทั้งในส่วนของเจ้าที่รัฐเองและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน นอกจากนี้กลไกหรือเครื่องมือที่จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก็มีอยู่อย่างจำกัด

ส่วนใหญ่มักใช้การทำประชาพิจารณ์เป็นหลัก จนทำให้เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการทำประชาพิจารณ์เท่านั้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เน้นศึกษาการมีส่วนร่วมใน 3 ระดับ คือ การกำหนดนโยบายระดับชาติ การสร้างกฎ และการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการคุ้มครองผู้บริโภค การศึกษา พบว่า การกำหนดนโยบายระดับชาติประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการลงประชามติ โดยผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนการสร้างกฎนั้นประชาชนอาจมีส่วนร่วมได้ใน 3 รูปแบบ คือ การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชรา คนพิการหรือทุพพลภาพ อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัย พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุมัติโครงการ การออกใบอนุญาตต่าง ๆ นั้น ในปัจจุบันยังไม่มีพระราชบัญญัติเรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และด้านคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่าที่ใช้อยู่ในขณะนี้ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าด้วย วิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เท่านั้น ปัญหาอุปสรรคที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญมี 8 ประการ คือ (1) ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และความเชื่อดั้งเดิมว่า “ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน” (2) ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย (3) ปัญหาด้านการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน (4) ปัญหาเรื่องระบบกฎหมาย การปฏิรูประบบกฎหมายระดับโครงสร้าง (5) ปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาชน (6) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง และความพร้อมของประชาชน (7) ปัญหาเรื่องความพร้อมของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเคยชินในการรอฟังคำสั่งตามสายบังคับบัญชา การสนับสนุนด้านงบประมาณ และการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ (8) ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมืองและมีชี้ด้านการเมือง

คณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเป็น 4 ด้านหลัก คือ (1) ด้านนโยบาย (2) ด้านกฎหมาย (3) ด้านการบริหาร (4) ประเด็นที่สมควรทำวิจัยเพิ่มเติมในอนาคต

ข้อเสนอด้านนโยบาย ได้เสนอไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลพึงแสดงเจตนารมณ์การสนับสนุน และให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยชัดแจ้งด้วยการประกาศนโยบายให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ และลงโทษข้าราชการที่ไม่สนับสนุนนโยบายดังกล่าว ประการที่สอง รัฐบาลพึงแสดงบทบาทตัวอย่างให้ประจักษ์ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ประการที่สาม รัฐบาลพึงให้การสนับสนุน งบประมาณและจัดตั้งกองทุน ส่งเสริมสันติวิธีและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะที่สำคัญไว้ 4 ประการ คือ ประการแรก โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องกำหนดคกติกา ขอบเขตและวิธีการการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ประการที่สอง จัดความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย ในกลุ่ม การมีส่วนร่วมด้วยกันเอง ให้ชัดเจนและเหมาะสม ประการที่สาม กำหนดวิธีปฏิบัติทาง เทคนิคการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโครงการต่าง ๆ ต้องให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย และประการที่สี่ รัฐบาลจะต้องเร่งออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และด้านคุ้มครองผู้บริโภคโดยเร่งด่วน

ข้อเสนอแนะด้านการบริหารได้เสนอไว้ 4 ประการ คือ ประการแรก การคัดเลือกผู้ศึกษาควร คำนึงคุณสมบัติที่เหมาะสม ประการที่สอง การจัดโครงการสัมมนาด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ควรเลือกรูปแบบที่เหมาะสม เพราะการรับฟังความเห็นประชาชนถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ประการที่สาม การกำหนดบทบาทคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง และประสานงานควรแต่งตั้ง ผู้มีความเป็นกลางที่ชัดเจน ประการที่สี่ ควรมีหนังสือคู่มือเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ เจ้าหน้าที่รัฐบาล ประชาชน และผู้สนใจได้ปฏิบัติตาม ซึ่งในหนังสือคู่มืออย่างน้อยจะต้องต้อง บรรจุ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการ ขั้นตอนการจัดให้มีมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ด้วย

สำหรับประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร เป็นหลัก และเสริมด้วยการวิจัยภาคสนาม โดยเลือกศึกษากรณีบางด้านและบางโครงการเท่านั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการทำวิจัยเพิ่มดังนี้

1. ควรจัดประชุมโต๊ะกลม เพื่อวิพากษ์วิจารณ์และเพิ่มเติมข้อค้นพบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาเป็นกรอบคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
2. ควรจัดสัมมนา ในหัวข้อเดียวกันนี้เพื่อนำข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากการสัมมนามาปรับปรุงให้รายงานวิจัยเรื่องนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
3. สนับสนุนการวิจัยเชิงประจักษ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการพัฒนา และด้านสิ่งแวดล้อมโดยเพิ่มจำนวนโครงการตัวอย่างให้เป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมด ตาม ทฤษฎีความน่าจะเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถหาข้อสรุปโดยทั่วไปจากผลการวิจัยได้
4. ควรสนับสนุนโครงการวิจัยเชิงประจักษ์ เรื่องการทดสอบตัวชี้วัดเบื้องต้นเรื่องการเมือง และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอไว้แล้ว เพื่อทดสอบความแม่นยำ และความน่าเชื่อถือได้ของ ตัวชี้วัดดังกล่าว

5. ควรสนับสนุนการวิจัยเรื่องปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาไว้แล้ว เพื่อทดสอบว่าปัจจัยสำคัญดังกล่าวมีความแม่นยำและน่าเชื่อถือได้เพียงใด

ข้อคิดเห็นที่ได้จากการศึกษาที่น่าพิจารณาเพื่อการเลือกสรรพุทธธรรมที่จะสื่อต่อสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต คือ การเสนอสาระพุทธธรรมส่วนสังฆธรรม และส่วนศีลธรรมที่ผสมกลมกลืนในลักษณะที่ทำให้ธรรมส่วนสังฆธรรมรองรับความมั่นคงของการปฏิบัติธรรมส่วนศีลธรรม การให้ความสำคัญต่อสาระเรื่องกรรมต่อการวางรากฐานสำนึกชั่วกัถวาบ การเลือกสรรสื่อสาระพุทธธรรมที่เหมาะสมแก่สังคมไทยแต่ละช่วงกาล และการชำระปรัชญาการศึกษาไทยที่มีรากฐานจากพุทธธรรมในนิยามความรู้คือคุณธรรมและเน้นว่า จิตมนุษย์มีความสำคัญยิ่งดังที่พระพุทธองค์ได้ทรงย้ำว่า “โลกทั้งหมดเป็นไปตามอำนาจแห่งจิต (ความคิด ทิฏฐิหรือทฤษฎี)” ดังที่พระคาถาที่ปรากฏในพระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับสังคายนาเล่มที่ 25 หน้า 17 ว่า “ธรรมทั้งหลายมีใจเป็นหัวหน้า มีใจประเสริฐสุด สำเร็จแล้วด้วยใจ ถ้าบุคคลมีใจชั่วแล้วจะพูดหรือทำก็ตาม ทุกข์ย่อมตามเขาไปเพราะทุจริต 3 อย่าง (กายทุจริต วาจทุจริต มโนทุจริต) เหมือนล้อกำลังหมุนไปตามลอบโคตัวที่กำลังลากเกวียนไป”

สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลดังที่กล่าวมาสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นมีอยู่ในหลักพุทธธรรมทั้ง 6 ด้าน ตั้งแต่ยุคก่อนสมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยในยุคต้นสุโขทัยนั้นสังคมไทยได้ผสมผสานระหว่างสารสังฆธรรมกับระดับศีลธรรมและเน้นประพจน์ดีมีสุข ประพจน์ชั่วได้ทุกข์ เน้นระบบค่านิยมพุดติกรรมบุญ มีจิตตั้งอยู่ในสัมมาทิฏฐิ ทาน ศีล ความกตัญญู การเคารพผู้ใหญ่ ซึ่งค่านิยมนี้ได้ซึมซับเป็นวิถีชีวิตโดยรวมของสังคมไทย และในยุคสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยรัชกาล 1 ได้ยกร่างกฎหมายตราสามดวงขึ้น โดยยึดหลักพุทธธรรมเป็นแกนกลางในเนื้อหากฎหมาย แต่หลังจากมีการเปิดประเทศต้อนรับแนวคิดอารยธรรมตะวันตก ทศนคติ ค่านิยม พุดติกรรมของคนไทยบางส่วนเริ่มค่อย ๆ เปลี่ยนแปลง นียมศัพท์ คำว่า บุญ ได้มีการตีค่าถึงสิ่งที่สัมผัสได้จับต้องได้มากขึ้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในยุคหลัง พบว่า ได้มีการน้อมราชูร์บังหลวงเพิ่มมากขึ้น และมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยให้บทบาทภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น มีข้อเสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองและให้บทบาทต่อท้องถิ่นได้กำหนดทิศทางการบริหารร่วมกับภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นสำคัญมากขึ้น

2.5.2 งานวิจัยด้านองค์กรส่วนท้องถิ่น

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษา พบว่า มีเพียง 4 เรื่อง คือ

สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2541) ได้วิจัยเรื่อง “การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์กรบริหารส่วนตำบล” โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิจัยประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนวงเงินที่ได้รับ ประเภทของโครงการที่ใช้จ่าย ความเหมาะสมและความสอดคล้องของโครงการกับปัญหา และความต้องการของประชาชน และปัญหาอุปสรรคในการใช้จ่ายเงินในด้านต่าง ๆ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

เงินอุดหนุนองค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนมากถูกจัดสรรไปใช้ในกิจกรรม/แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐานเกือบทั้งหมด โดยทุกองค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องมีแผนงานกิจกรรมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับแผนงาน/กิจกรรมทางด้านอื่น ๆ น้อยลง มีการจัดทำแผนงาน/กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคมบ้างเล็กน้อย ในขณะที่แผนงาน/กิจกรรมทางการเมือง การบริหารแทบไม่มีการจัดสรรงบประมาณให้เลย โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นส่วนมากยังมีข้อเรียกร้องต่อความต้องการพื้นฐานดังกล่าวมากกว่าความต้องการด้านอื่น ๆ คณะผู้วิจัยเสนอแนะว่า

ในระดับนโยบาย ควรกำหนดอัตราส่วนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในแผนงานกิจกรรมด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจนแบ่งแยกตามระดับชั้นขององค์กรบริหารส่วนตำบล ควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานระดับนโยบายเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำในด้านระเบียบกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือถ้ามีอยู่แล้วควรประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่างชัดเจนต่อไป ควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานประสานระดับนโยบายที่คอยประสานแผนงานกิจกรรมขององค์กรบริหารส่วนตำบลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดตั้งองค์กรประสานแผนงานกิจกรรมในระดับนโยบาย เพื่อส่งเสริมการหารายได้ของท้องถิ่นในแนวต่าง ๆ รวมถึงปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งควรมีตำแหน่งที่ปรึกษาหรือผู้มีความรู้ความสามารถที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดสรรงบอุดหนุนให้มากขึ้นอย่างเพียงพอต่อการใช้จ่ายในแผนงานกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติ หน่วยงานส่วนภูมิภาคจะต้องให้การสนับสนุนองค์กรบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง ควรมีการอบรมสัมมนาสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานและการบริหารงาน ควรมีการจัดตั้งองค์กรระดับจังหวัด/อำเภอ เพื่อประสานงานกับองค์กรบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง การดำเนินงานแผนงาน/กิจกรรมต่าง ๆ ควรแสวงหาการมีส่วนร่วมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร แรงงาน และอื่น ๆ ภายในท้องถิ่นเป็นหลัก

ก่อนที่จะขอรับความช่วยเหลือจากภายนอก การวางแผนทั้งระยะสั้น ระยะยาวต้องมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง ต้องมีการประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจกับประชาชน ในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานแผนงานกิจกรรมต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด แผนงาน/กิจกรรมที่จะดำเนินการต้องมาจากพื้นฐานความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

นวนน้อย ตรีรัตน์ (2545) ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลิตนโยบายและการใช้บริการภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสิทธิมนุษยชน และกฎหมายที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยได้ค้นพบว่า ปัญหาหลักของ อบต. มักจะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากบทบาทอำนาจหน้าที่การบริหาร โครงการ โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ปัญหาบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญในการบริหาร โครงการ ขาดระบบการจัดการ และการตรวจสอบที่เหมาะสม ขาดการระบุแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน ระหว่างการดำเนินโครงการยังมีการแทรกแซง การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการ หรือกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นอยู่สูง ไม่มีความโปร่งใสในการบริหารงาน มีการใช้ภาวะสังคมเครือข่าย หรือระบบอุปถัมภ์ในชุมชนมาปะปนในกระบวนการที่ควรมีการตรวจสอบที่เหมาะสม มีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมาเกี่ยวข้องในโครงการ โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของ อบต. ทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้ามาตรวจสอบ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานของ อบต. โดยภาพรวม พบว่า ยังอยู่ในภาวะอ่อนแออยู่มากทั้งในการร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบด้วยสาเหตุต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีปัจจัยเสริมที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยด้วย คือ การรับรู้ และการตระหนักในบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับน้อย ผู้วิจัยได้สรุปความเห็นอย่างน่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับต่ำของภาคประชาชน การตรวจสอบจากส่วนกลางก็ทำได้น้อย กฎ/ระเบียบยังมีความหละหลวม จึงทำให้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญต่อความเชื่อถือของการกระจายอำนาจและต่อ อบต.

สุทนต์ ศรีไธย์ และคณะ (2545) ได้วิจัยเรื่อง “ความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน : การจัดอันดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2544” จากการค้นหาหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 แห่ง สำนักงานเทศบาลนคร 11 แห่ง เทศบาลเมือง 28 แห่ง เทศบาลตำบล 111 แห่ง และองค์การ

บริหารส่วนตำบล 257 แห่ง กล่าวเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 257 แห่ง พบว่า องค์การที่มีผลงานเป็นเลิศในด้านการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส และการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลสวนหม่อน อำเภอแม่จุงจาศิริ จังหวัดขอนแก่น

ใบประกาศเกียรติคุณที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี เทศบาลนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ เทศบาลนครอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี

ผลการวิจัย พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 50 ที่เข้าร่วมโครงการ พระปกเกล้าถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะแก้ไขในสิ่งที่ดำเนินไปที่ยังไม่เรียบร้อยให้ถูกต้องตามกฎหมาย และในเรื่องการร้องเรียนเรื่องทุจริต พบว่า ส่วนใหญ่ไม่ เป็นความจริงที่เป็นจริงมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น สำหรับการรับรู้ข่าวสารของประชาชนที่แสดงให้เห็นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส ผลวิจัย พบว่า สื่อที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มากที่สุด คือ การกระจายเสียงตามสายที่ติดตั้งอยู่ภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมา ได้แก่ รถยนต์กระจายเสียงเคลื่อนที่ ป้ายประกาศที่ติดตั้งอยู่ในหน่วยงาน การประชุม สมาชิก/สมาชิกสัจจกร ป้ายประกาศที่ติดตั้งอยู่ภายในชุมชน ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเพียงรับฟังเท่านั้น กิจกรรมที่นอกเหนือไปจากนี้มีส่วนร่วมน้อยมาก

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นการสร้าง ความโปร่งใสด้วยการใช้สื่อที่ได้จากผลการวิจัยในครั้งนี้ให้มาก จะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและจะส่งผลไปสู่ความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เป็นอย่างดี และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมประเภท ร่วมคิด ร่วมฟัง ร่วมตัดสินใจ ร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมทำกิจกรรมทั่วไป และร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบองค์กรมากกว่าที่เป็นอยู่ สำหรับข้อค้นพบอื่น ๆ ในประเด็นความเชื่อถือไว้วางใจ ความพึงพอใจ พบว่า เกือบทุกองค์กร ประชาชนมีความเชื่อถือไว้วางใจ คือ ความรู้ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในองค์กร การเอาใจใส่ดูแลอย่างสม่ำเสมอของผู้บริหาร ความพอใจมากที่สุด คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำกิจกรรม และเกือบทุกแห่งปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุด คือ ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ผู้บริหารควรรับรู้และนำตัวแปรแปรเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ โดยอาจจะใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ และแผนการแก้ปัญหาสำหรับพัฒนาองค์กรให้มี

ความก้าวหน้าโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อไป เพื่อประโยชน์ขององค์กรและประชาชนในพื้นที่

สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2547) ได้ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสังเคราะห์บทเรียนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ธรรมมาภิบาลรางวัลที่ 1 ของแต่ละจังหวัดจากโครงการประกวดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี 2546 มี อบต. เข้าร่วมในทุกภูมิภาครวม 58 แห่ง ระดับธรรมาภิบาล ได้ใช้เกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัด 2 ส่วน คือ วัดระดับธรรมาภิบาลร้อยละ 75 และวัดระดับประสิทธิภาพการทํากิจกรรมร้อยละ 25 และมีตัวชี้วัดความมีธรรมาภิบาลขององค์กร 5 ด้าน ได้แก่ 1) หลักคุณธรรมและนิติธรรม 2)หลักความรับผิดชอบ 3) หลักความโปร่งใส และตรวจสอบได้ 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการศึกษา พบว่า อบต. ที่ได้รับรางวัลที่ 1 มีการดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล 5 ด้าน ดังนี้

1) หลักคุณธรรมและหลักนิติธรรม อบต. ทุกแห่ง ได้มีการออกข้อบังคับตำบลครอบคลุมอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น มีการออกข้อบังคับในการกำจัดการสิ่งปฏิกูล มูลฝอย เช่น อบต. บ้านส้อง อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี การออกข้อบังคับตำบลเรื่องแผนพัฒนาตำบลไร่จิง ของ อบต. ไร่จิง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม และ อบต. นิคมพัฒนา กิ่งอำเภอ นิคมพัฒนา จังหวัดระยอง มีการออกข้อบังคับ 4 ฉบับ คือ (1) ข้อบังคับเรื่องตลาด (2) ข้อบังคับเรื่องการควบคุมสถานที่จัดจำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร (3) ข้อบังคับเรื่องการจัดจำหน่ายสินค้าในที่ทางสาธารณะ (4) ข้อบังคับเรื่องการจัดดินและถมดิน กติกาหรือข้อบังคับเหล่านี้ มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกคนในเขตพื้นที่ อบต. อีกทั้งไม่พบว่า อบต. ที่ได้รับรางวัลที่ 1 ได้มีการละเลยปฏิบัติตามกฎหมายหรือดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการ โดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาคของสังคมส่วนรวม

2) หลักความรับผิดชอบ จากการตรวจสอบรายงานการประชุมธรรมาภิบาลรางวัลที่ 1 พบว่า ผู้บริหารและหน่วยปฏิบัติงานมีความเอาใจใส่ รับฟังความคิดเห็นและนำข้อเสนอของสมาชิกสภา อบต. และประชาชนไปดำเนินการเต็มความสามารถ อีกทั้งมีการรายงานให้สภา อบต. ทราบถึงความก้าวหน้า และปัญหาในการดำเนินงาน และเมื่อมีข้อร้องเรียนก็มีการรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบ เช่น อบต. นิคมพัฒนาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและจัดการแก้ปัญหาต่างๆ กว่า 20 เรื่อง เช่น กลุ่มพลังมวลชนร้องขอให้มีโครงการอาหารกลางวันแก่เด็กนักเรียน โครงการเบี้ยยังชีพเพื่อคนชรา เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ทุก อบต. ธรรมาภิบาลล้วนมีการผลิต เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านสิงห์ อำเภอโพธาราม

จังหวัดราชบุรี รายงานกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนอก อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี รายงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และยังมีเอกสารหลักฐานการประมุล จัดซื้อ จัดจ้าง เอกสารเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ รวมถึงป้ายประกาศต่าง ๆ ด้วย

4) หลักการมีส่วนร่วม อบต. ธรรมมาภิบาลทุกแห่ง ได้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การทำประชาพิจารณ์ การไต่สวนสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผน กำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณประจำปี หรือการบริหารจัดการอื่น ๆ ของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พบว่า จากการตรวจสอบรายงานการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของจังหวัด อำเภอ ปรากฏว่าผู้ตรวจสอบบัญชี มิได้มีการทักท้วงหรือตั้งข้อสังเกตเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ อบต. ที่ได้รับรางวัลที่ 1 เลย

ระดับประสิทธิภาพการทำกิจกรรม ข้อสรุปจากผลการศึกษาระดับประสิทธิภาพการทำกิจกรรม โดยมีเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพการทำกิจกรรมจากภารกิจรวม 5 ด้าน คือ (1) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (2) ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาคาความยากจน (4) ด้านการจัดระเบียบสังคม ชุมชน และรักษาความสงบเรียบร้อย และ (5) ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน จากการประมวลผลการวัดประสิทธิภาพการทำกิจกรรมทั้ง 5 ด้าน ของ อบต. ธรรมมาภิบาล รางวัลที่ 1 ประจำปี 2546 ที่ได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนในการสรุปบทเรียน พบว่า

1) อบต. ธรรมมาภิบาลรางวัลที่ 1 ได้จัดงบประมาณส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการสงเคราะห์ โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่นเอง การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน การพัฒนาเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เช่น อบต. นิคมพัฒนาสนับสนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หมู่บ้านละ 20 คน 7 หมู่บ้าน รวม 140 คน มีการส่งเสริมวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุชุมชน อบต. บ้านส้องจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กด้วยงบประมาณตนเอง เป็นต้น

2) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อบต. ธรรมมาภิบาลทุกแห่งมีการสนับสนุน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มีการรณรงค์ให้ประชาชนเห็นคุณค่าและมีจิตสำนึก ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมการปลูกต้นไม้หรือป่าชุมชน การรณรงค์ให้มีการปรับปรุง ระบบการกำจัดขยะเป็นต้น เช่น อบต. คอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ มีการผลิตก๊าซชีวภาพจากจี้หมู มีการอบรมเยาวชนเพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลน เช่น อบต.

วิจิต อำเภอมือง จังหวัดภูเก็ต มีการปลูกป่าทดแทนป่าเสื่อมสภาพ เช่น อบต. กะลุวอเหนือ อำเภอมือง จังหวัดนราธิวาส

3) ด้านส่งเสริม เศรษฐกิจ และแก้ปัญหาความยากจน อบต. ธรรมมาภิบาลรางวัลที่ 1 ทุกแห่ง ได้มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่ม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ การส่งเสริมการทำปุ๋ยอินทรีย์ เช่น อบต. บ้านส้องสนับสนุนงบประมาณจัดตั้งตลาดกลางพืชผลการเกษตร ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนและแก้ปัญหาพืชเกษตรของชาวบ้านอื่น ๆ เช่น เงาะ มังคุดทุเรียน หรือ อบต. บางไทร อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี สนับสนุนให้ชาวบ้านจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์หอยแครง ส่งผลให้ชุมชนที่ประกอบอาชีพเก็บหอยแครงด้วยมือมีรายได้เลี้ยงครอบครัวปีละ 39 ล้านบาท

4) ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย อบต. ธรรมมาภิบาลให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบชุมชน สังคม เช่น มีการจัดงบประมาณให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บาง อบต. ได้มีการจัดให้มีผังเมือง การแบ่งเขต การใช้ประโยชน์จากที่ดิน การจัดอบรมคุณธรรม จริยธรรม การต่อต้านยาเสพติด การส่งเสริมกีฬาต้านยาเสพติด

5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน สรุปได้ว่าทุก อบต. ธรรมมาภิบาลสามารถจัดซื้อจัดจ้างต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ แต่ละโครงการมีการแต่งตั้งประชาชนเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคากลาง มีการจัดทำรายการแสดงรายรับรายจ่าย ตั้งบทลงโทษเป็นรายเดือน มีศูนย์รับแจ้งข่าวการทุจริต มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณ

นอกจากนั้น ผลการวิจัยยังได้ พบว่า อบต. ธรรมมาภิบาลทุกแห่งมีความเห็นร่วมกันว่าการพัฒนา อบต. ที่ยั่งยืนนั้นเป้าหมายอยู่ที่แก้ไขทุกข์ของชุมชน และทำให้ผู้คนในชุมชนเป็นสุขโดยทั่วหน้า

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมานี้สรุปได้ว่า โดยภาพรวมแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วผู้บริหารยังขาดทักษะการบริหารงานองค์กร รวมทั้งยังไม่เข้าใจหรือไม่พยายามศึกษากฎหมาย กฎระเบียบภายในองค์กรให้เข้าใจอย่างแจ่มชัด และฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ยังคงอ่อนแอ กอปร กับในชุมชนมีความเป็นเครือญาติสูง รวมทั้งวัฒนธรรมประเพณีที่นับถือคนที่ร่ำรวย และระบบอุปถัมภ์บริบทชุมชนดังกล่าวนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการตรวจสอบ รวมทั้งภาคประชาชนยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิ ของตนเท่าที่ควรจะเป็น แต่อย่างไรก็ตามภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง องค์กรการบริหารส่วนตำบลรางวัลดีเด่น พบว่า ส่วนใหญ่จะดำเนินงานด้วยความโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง การ

พัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการนี้ได้ใช้เครื่องมือจากสื่อต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่น เสียงตามสายตามหมู่บ้าน รถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่ไปตามหมู่บ้าน และปิดเอกสารเผยแพร่ข้อมูลตามป้ายประกาศในหมู่บ้าน รวมทั้งเชิญชาวบ้านเข้าร่วมประชุมรับฟัง รายงาน ผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องด้วย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่าหลักพุทธธรรมเป็นพื้นฐานในหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสอนให้มนุษย์ละเว้นอกุศลทั้งปวง ให้บำเพ็ญกุศลธรรมให้ถึงพร้อม และทำจิตของตนให้ผ่องใสอันเป็นความดีสูงสุด หลักพุทธธรรมจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ตน และประโยชน์ของสังคมและได้เน้นหลักธรรมที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ คือ อิทธิบาท 4 ซึ่งประกอบไปด้วย ฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา นอกจากนั้นพระพุทธเจ้ายังได้ทรงย้ำถึงว่า “สมาคมใดหรือสภาใดถ้าไร้สัตบุรุษสภานั้นมิใช่สภา และผู้ประกอบไปด้วยหิริ และโอตตปปะ ตั้งมั่นอยู่ในธรรมที่ขาวสะอาด ท่านเรียกว่า ผู้สงบ ผู้เป็นสัตบุรุษ ผู้มีเทวธรรม”

ในช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับแนวคิดการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ทำให้ความคิดและวิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เห็นห่างจากวิถีพุทธเป็นลำดับ พฤติกรรมการใช้ตำแหน่งราชการแสวงหาผลประโยชน์ การทุจริตและประพฤติในวงราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนหมดศรัทธาต่อระบบราชการ ยังคงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจโดยการให้มืองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยยึดหลักธรรมาภิบาล พบว่า มีทั้งประสบความสำเร็จและล้มเหลวและสำเร็จ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความล้มเหลว คือ การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปตามวิถีทางเดิมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และไม่มี การตรวจสอบเท่าที่ควร ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จเกิดจากการความพยายามในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม การวิจัยที่ผ่านมายังไม่มี การศึกษาว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำหลักพุทธธรรมซึ่งมีอยู่ในธรรมาภิบาลมาบริหารงานหรือไม่เพียงใด ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีจุดเน้นดังกล่าว

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “หลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกร องค์กรบริหารส่วนตำบลคำแคน อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

1. การศึกษาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลคำแคนซึ่งเป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537(แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และตามภารกิจในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 5 ประการ ซึ่งเห็นว่าเป็นด้านงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนและทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น กล่าวคือ

- (1) การส่งเสริมการฝึกและพัฒนาอาชีพ
- (2) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (4) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
- (5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

2. หลักธรรมาภิบาลที่จะใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 6 หลัก คือ

- (1) หลักนิติธรรม
- (2) หลักคุณธรรม
- (3) หลักความโปร่งใส
- (4) หลักการมีส่วนร่วม
- (5) หลักความรับผิดชอบ
- (6) หลักความคุ้มค่า

3. บริบทของชุมชนน่าจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานตามหลักพุทธธรรมในธรรมาภิบาลขององค์กรบริหารส่วนตำบลคำแคน ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาอิทธิพลของบริบทชุมชนใน 3 ประเด็น คือ

- (1) สถานภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน
- (2) ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน
- (3) ระบบอุปถัมภ์

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว นำมาสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.2
กรอบแนวคิดในการวิจัย

