

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกยุคมีความต้องการให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง มีความมั่นคงในทุกด้าน และให้ประชาชนในชาติอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขโดยถ้วนหน้าแต่ด้วยเหตุผลในแต่ละยุคแตกต่างกัน และผู้นำแต่ละคนต่างก็มีอุดมการณ์ที่ไม่เหมือนกัน ปัญหาอุปสรรคการบริหารของผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัยก็แตกต่างกัน ในการบริหารประเทศที่ผ่านมา ได้กำหนดศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ต่อมา มีประชากรเพิ่มมากขึ้น สถานการณ์ของประเทศไทยก็เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของสังคมโลกอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริการประชาชนได้อย่างเสมอภาคและทั่วถึง ทำให้เกิดแนวคิดที่จะกระจายอำนาจลงไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาท้องถิ่นของตนเอง การปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ระยะ คือ การปกครองท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และหลังปี พ.ศ. ๒๔๗๕ สรุปได้ว่า (๑) การปกครองท้องถิ่นของไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล โดยรัฐบาลที่ ๕ ได้จัดขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘ และ (๒) การปกครองท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลง

การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มาถึงปัจจุบันนี้ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ซึ่งโครงสร้างหลักในการบริหารการปกครองประเทศ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยการรวบอำนาจบริหารสูงสุดไว้ที่ส่วนกลาง (๒) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามหลักการแบ่งอำนาจโดยจัดให้คนส่วนกลางไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ตามนโยบายของส่วนกลาง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (๓) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองตนเอง ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ แต่คงยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล หรืออื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด

สังคมไทยรอบห้าปี ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ตกอยู่ในท่ามกลางความวุ่นวาย เกิดวิกฤติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และจิตใจไปรอบด้าน จะมองไปทาง

ไหนก็พบแต่ปัญหาที่ถาโถมเข้ามาจากทุกทิศทาง ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม การทุจริต การกระทำผิดต่อคุณธรรม จริยธรรมในวิชาชีพ ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการร่วมกันกระทำการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ จากสาเหตุดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขและป้องกันโดยเร่งด่วนแล้ว โอกาสการฟื้นตัวจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคมของไทย อาจต้องใช้เวลาอีกนาน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการกำจัดปัญหาอย่างจริงจัง และจริงจัง หลักการที่ควรนำมาดำเนินการก็คือ การสร้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักธรรมที่ดีและเหมาะสมมากที่สุด ในยุคนี้ก็คือ “ ธรรมาธิปไตย แปลว่า ความมีธรรมเป็นใหญ่ ”^๑ หมายถึงการยึดถือหลักการหลักเหตุผล หลักความจริง ความถูกต้อง ความเป็นธรรมเป็น ประมวล ในการบริหารงานต่างๆ คือจะทำอะไรก็ยึดหลักธรรมเป็นหลัก ละเว้นการยึดถือคนและกระแสเสียงคนส่วนใหญ่ที่ไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรม ธรรมาธิปไตยเป็นเหตุให้เกิดความยุติธรรม เกิดความถูกต้อง แม้บางครั้งจะไม่ถูกใจ แต่อำนวยประโยชน์ให้มากกว่าอัตตาธิปไตย และโลกาธิปไตย เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมือง และองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล อย่างมั่นคงและยั่งยืน จากเหตุการณ์ที่ได้กล่าวมา รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับประชาชน) จึงได้วางรากฐานในแนวคิดเรื่อง “ธรรมาธิปไตย” (ยึดถือธรรมเป็นใหญ่) ทั้งในด้านเป้าหมายการบริหารจัดการสังคม โครงสร้างของการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็เป็นที่ยอมรับและเป็นความต้องการของประชาชน จึงเท่ากับประชาชนเห็นชอบกับแนวคิดเรื่องหลักธรรมาธิปไตย และประสงค์จะให้เกิดขึ้นในสังคมโดยเร็ว ดังนั้น การสร้างบ้านเมืองที่ดี ให้มีลักษณะที่เป็นธรรม จึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับประเทศไทยในยุคนี้

สำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายบนพื้นฐานแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ระบุไว้ว่า “ รัฐจะต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐ ควบคู่ไปกับด้านการปรับปรุงและวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้รัฐจะต้องดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการ เพื่อให้การบริหารแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม ” ดังได้กล่าวมา

^๑ พระพรหมคุณาภรณ์. (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑๑.

ย่อมแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า หลักธรรมาธิปไตย แปลว่า ความมีธรรมเป็นใหญ่ นั้นถือเป็นหลักการบริหารที่สำคัญ

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเข้ามาปรับใช้กับการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการเทศบาลตำบล นั้น ถือว่าเป็นเทศบาลระดับชั้นพื้นฐานขององค์กรเทศบาล และอยู่ในระดับชั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะสร้างประชาธิปไตย แต่ระบอบประชาธิปไตยจะดีได้ นั้นอันดับแรกคนจะต้องเป็นธรรมาธิปไตยก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่ใช้อำนาจในการตัดสินใจในนามของประชาชน จะต้องตัดสินใจตามหลักเกณฑ์ธรรมาธิปไตย ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจตัดสินใจ แต่ละคนต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักธรรมาธิปไตย ก่อนที่จะเลือกตัวแทนมารับมอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารเทศบาลตำบล ถ้าทุกคนทำได้อย่างนี้ธรรมาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างถาวร หน้า ประชาชนส่วนใหญ่ก็จะพบกับความสุข ความเจริญอย่างยั่งยืนตลอดไป สำหรับเทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารการปกครองประเทศหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองไปสู่ท้องถิ่น จากหลักการดังกล่าว จึงส่งผลให้มี พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖^๒ เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายแน่วแน่ที่จะพัฒนาและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงตลอดจนการสร้างคามอยู่ดีกินดีให้แก่พี่น้องประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นับได้ว่าก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญของประเทศ จากการที่รัฐบาลพยายามจะกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนมีอำนาจในการบริหารการปกครองตนเองดังกล่าว เป็นเวลานานพอสมควร ปรากฏว่ายังไม่บรรลุเป้าหมายตามเจตนาเท่าที่ควร ช้ำยังมีปัญหาด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร และปัญหาเกี่ยวกับการบริการประชาชนในท้องถิ่น และปัญหาอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับบริหารราชการทั่วไป หรือ จะเป็นการบริหารภาคเอกชนทั้งที่เป็นสถานศึกษาและบริษัท

ดังนั้น ปัญหาสังคมยังมีอีกหลากหลายปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารเทศบาลตำบลในปัจจุบัน ในสภาพความเป็นจริงในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน ที่ยึดถือบริโภคนิยมเป็นใหญ่มากกว่าคุณธรรมและจริยธรรมย่อมทำให้ผู้บริหารเปลี่ยนไปตามกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่ถือวัตถุมากกว่าจิตใจ ย่อมจะเกิดความบกพร่องในหน้าที่ได้ หรือเกิดปัญหาในการบริหารจัดการได้ ก่อให้เกิดผลกระทบแก่บุคลากรในเทศบาล

^๒ พิสิทธ์นิตการ, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙), (กรุงเทพมหานคร : หจก.สำนักพิมพ์พิสิทธ์เซนเตอร์, ๒๕๒๕), หน้า ๓๒.

ตำบล และผู้ที่เกี่ยวข้อง ก็ย่อมได้รับผลกระทบด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักธรรมาธิปไตย นี้เมื่อสมัยครั้งพุทธกาลถือว่าเป็นหลักการปกครองที่ดีที่สุดในหลักการปกครองตามแนวทางของหลักอริปไตย ๓

จากเหตุผลและข้อมูลที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาและปัญหาของเรื่องราวทั้งหลายนั้น จึงเป็นเหตุผลทำให้ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนา และวิเคราะห์หลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องการที่จะศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับหลักธรรมาธิปไตยว่ามีการใช้หลักธรรมาธิปไตยครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าชนชาวไทยส่วนมากนับถือพุทธศาสนามาเป็นเวลาช้านาน การนำหลักการทางพระพุทธศาสนาที่เหมาะสมที่จะนำมากับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องมีเป็นอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้เจริญยิ่งขึ้นต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาท
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑.๒.๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาท

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

- ๑.๓.๑ หลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทเป็นอย่างไร
- ๑.๓.๒ หลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยอะไรบ้าง
- ๑.๓.๓ วิเคราะห์หลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทประกอบด้วยอะไรบ้าง

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อการบริหารสังคมปัจจุบัน และศึกษาจากเอกสาร ต่อไปนี้

๑.๔.๑ เอกสารชั้นปฐมภูมิ คือ พระไตรปิฎกฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๕๐๐ พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับเฉลิมพระเกียรติพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พุทธศักราช ๒๕๓๙

๑.๔.๒ เอกสารชั้นทุติยภูมิ คือ อรรถกถา ฎีกา อนุฎีกา ปกรณ์วิเสส รวมทั้ง ตำราเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ คำจำกัดความของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นเพื่อการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อการบริหารสังคมปัจจุบัน เพื่อเกิดความเข้าใจในความหมายของศัพท์เฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การศึกษาวิจัย ดังนี้

๑.๖.๑ อัตตาธิปไตย หมายถึง การถือตนเป็นใหญ่หรือประโยชน์ตนเป็นที่ตั้ง หากทำอะไรก็ต้องทำให้ ประกาศชื่อเสียงเป็นบุคคลที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งและก็ยังดีที่ว่าเป็นบันไดขั้นแรกของการก้าว ขึ้นสู่ความเป็นผู้มีจิตใจสูงขึ้น

๑.๖.๒ โลกาธิปไตย หมายถึง การถือโลกเป็นใหญ่หรือโลกเป็นประมาณ สุดแต่คนอื่นหรือส่วนมากเขาว่า อย่างไรก็ถือว่าอย่างนั้น อันนี้เองที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเพราะไม่รู้จักประมาณตนนั่นเอง การกระทำใดๆไม่ ดูฐานะของตนเอง บางครั้งก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อน

๑.๖.๓ ธรรมาธิปไตย หมายถึง การถือธรรมเป็นใหญ่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง

๑.๖.๔ หลักพุทธธรรม หมายถึง หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ อปรีหานิยธรรม ๗ สังคหวัตถุธรรม ๔ พรหมวิหาร ๔ และอคติ ๔

๑.๖.๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น

๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในครั้งนี้ มุ่งเน้นหนังสือทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ที่มีความสัมพันธ์กับงานวิจัยที่จะศึกษา ดังนี้

๑.๖.๑ ตำราและเอกสาร

พุทธทาสภิกขุ ได้กล่าวในหนังสือ “แก่นพุทธศาสนา” คำบรรยายชุดแก่นพุทธศาสนา” คำว่า “ธรรม” มีความหมายมากมายหลายประการ แต่ประการที่สำคัญที่สุด นั้น

ธรรมะ คือหน้าที่ ที่มนุษย์จะต้องปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามกฎหมายของธรรมชาติ ทุกชั้นทุกตอนแห่งวิวัฒนาการของเขา เพื่อมีชีวิตอยู่อย่างผาสุก ทั้งโดยส่วนตัวและส่วนรวม หรือทั้งโลก^๓

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวในหนังสือ “ธรรมานุญชีวิต” ว่า สมาชิกของรัฐผู้มีส่วนร่วมให้เกิดการปกครองที่ดี โดยเฉพาะคนในสังคมประชาธิปไตย พึงรู้หลักปฏิบัติ คือ รู้หลักความเป็นใหญ่ที่เรียกว่า อธิปไตย ๓ ประการ ได้แก่ (๑) อัตตาธิปไตย คือ ถือตนเป็นใหญ่ (๒) โลกาธิปไตยคือถือโลกเป็นใหญ่ (๓) ธรรมาธิปไตยคือถือธรรมเป็นใหญ่^๔

สุตจิต นิมิตรกุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมในเอกสารกระทรวงมหาดไทยพัฒนาปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย ความว่า หลักนิติธรรมว่าพัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะถ้าหลักนิติธรรมไม่ทันสมัยแล้วอาจจะทำให้การบริหารสังคม หรือ องค์การภาครัฐและเอกชนมีปัญหาได้ และสมควรอย่างยิ่งจะต้องนำหลักธรรมาธิปไตยทางพระพุทธศาสนาเข้ามาพิจารณาผสมผสานด้วยก็ยิ่งทำให้การออกกฎหมาย หรือ การออกระเบียบของส่วนราชการมีความสมดุลภาพมากยิ่งขึ้น^๕

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ได้กล่าวในหนังสือคุณภาพและคุณธรรมในการพัฒนาประเทศ ความว่า คุณธรรม คือ ความดีงามที่ไม่ใช่ความสวยงามเท่านั้นผู้มีคุณธรรม คือ ผู้มีคุณความดี มีความประพฤติดี มีจริยธรรมหรือธรรมจริยา สังคมต้องการคนดีด้วยและคนเก่งด้วย ในการดูแลสังคมหรือบริหารสังคมนั้นเป็นเรื่องของการจัดการทรัพยากรในมีความคุ้มค่ากับการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศ ดังนั้น การบริหารสังคมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีความเข้าใจหลักการบริหาร โดยเฉพาะหลักพุทธธรรมทางพระพุทธศาสนามีมากมาย แต่สิ่งที่นำมาใช้ต่อการพัฒนาสังคมด้านการบริหาร คือ หลักธรรมาธิปไตย ซึ่งเป็นความยุติธรรม ความถูกต้องเป็นธรรม ความมีเหตุผล มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในหลายๆ สถานะ ดังนั้น การบริหารสังคมในปัจจุบันต้องมีหลักธรรมาธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้องในการดูแลกิจการทางสังคมอย่างแนนอนและมีการความเป็นคนดี สังคมมีคนดีสังคมก็มีสุข ประเทศชาติก็สามารถพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์^๖

^๓ พุทธทาสภิกขุ, **แก่นพุทธศาสน์ คำบรรยายชุดแก่นพุทธศาสน์**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา สถาบันบันลือธรรมจัดพิมพ์, ๒๕๐๔), หน้า ๓๖.

^๔ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), **ธรรมานุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๙.

^๕ สุตจิต นิมิตรกุล, **กระทรวงมหาดไทยพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๗.

^๖ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, **คุณภาพและคุณธรรมในการพัฒนาประเทศ**, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาธารพิมพ์, ๒๕๕๒), หน้า ๕๗.

สุวิระ ทรงเมตตา กล่าวถึง การเป็นผู้นำหรือหัวหน้าของ กลุ่มบุคคล คณะทำงานทีมงานหรือหน่วยงานนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคภาวะผู้นำยุคใหม่ และใช้เทคนิคเหล่านั้นอย่างเหมาะสม จึงจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ^๗

ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการ มีการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุม ซึ่งจะทำให้งานดำเนิน ไปได้อย่างเรียบร้อย และกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เสมอ^๘

ทรงศักดิ์ พิริยะภุต ได้เขียนไว้ว่า การจัดการ หรือมักใช้คำเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การบริหาร จะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ คือ การที่บุคคลผู้บริหารได้ใช้ความรู้ในการประสาน กิจกรรมในองค์การต่าง ๆ ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ หรือ องค์การที่แสวงหาผลกำไรหรือไม่แสวงหาผลกำไร ให้ดำเนินไปด้วยกันอย่างเหมาะสม เพื่อมุ่งสู่ เป้าหมายตามที่องค์การกำหนดไว้ โดยอาศัยการประยุกต์องค์ความรู้ด้านกระบวนการทางการ บริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมเพื่อให้การใช้ทรัพยากร ขององค์การนั้น ๆ คือ คน วัสดุอุปกรณ์ เงินทุน และเทคโนโลยีสารสนเทศตลอดจนวิธีการ จัดการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล นอกจากนี้ การจัดการยัง เกิดขึ้นในทุกระดับของการบริหารตั้งแต่ระดับล่างจนถึงระดับบน รวมทั้งเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ของ องค์การไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานฝ่ายการผลิต การตลาด การบัญชี หรือหน่วยงานใดก็ตาม ผู้ทำ หน้าที่การจัดการ คือ ผู้จัดการ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับต้น ระดับกลาง และ ระดับสูง โดยมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอยู่ ๓ บทบาท คือ ๑) บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่าง บุคคล ๒) ด้านข้อมูลข่าวสาร และ ๓) ด้านการตัดสินใจ^๙

๑.๖.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิชานนท์ ตั้งนรกุล ได้วิจัยเรื่อง “การรับรู้ที่เป็นอยู่จริงกับความคาดหวังที่จะเป็น องค์การแห่ง การเรียนรู้ของพนักงาน อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนลเอ็นจีเนียริง จำกัด(มหาชน)” ผลการวิจัยไว้ว่า การรับรู้ที่เป็นอยู่จริง เรื่องการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของพนักงานมีความ

^๗ สุวิระ ทรงเมตตา, เทคนิคภาวะผู้นำยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงาน ตำรวจ, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓.

^๘ ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง, หลักและการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๒.

^๙ ทรงศักดิ์ พิริยะภุต, เอกสารประกอบการสอน รายวิชาการองค์การและการจัดการ, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๘), หน้า ๑๑๑-๑๑๒.

แตกต่างจากความคาดหวังอย่างมาลัยสำคัญทางสถิติที่ .๐๕ มีการรับรู้ที่เป็นอยู่จริงที่จะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง, พนักงานพนักงานที่มีระดับการศึกษาสูงมีการรับรู้ที่เป็นอยู่จริงที่จะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในระดับน้อย, ในภาพรวมของพนักงานมีการรับรู้ที่เป็นอยู่จริงจะเป็นองค์กรการเรียนรู้ในระดับปานกลาง^{๑๐}

ไวพจน์ สิลเตโซ (ปรารภนา) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาพรวมและรายข้ออยู่ในระดับมาก ๓ ด้าน คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ส่วนในด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม และด้านหลักความคุ้มค่ามีความคิดเห็นในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่รายข้อมีบางข้อที่อยู่ในระดับปานกลาง^{๑๑}

เบญจวรรณ วันดีศรี ได้วิจัยเรื่อง ศึกษาความเป็นธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด มีธรรมาภิบาลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านความมีประสิทธิภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านคุณธรรม ด้านนิติธรรม มีธรรมาภิบาลระดับสูง ส่วนด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม มีธรรมาภิบาลต่ำ สำหรับปัจจัยต่างๆ ซึ่งได้แก่ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และความรู้ความเข้าใจในการปกครองด้วยธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขณะที่อายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด^{๑๒}

พระธวัชชัย จารุธมโม (ศรีสุข) ได้วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ : กรณีศึกษาวัดในอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี ผลการวิจัยพบว่า การบริหารนั้น จะครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบริหาร อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดการ การสั่งการหรือการมอบหมายงาน การประสานงานการรายงาน และการงบประมาณ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ที่แน่นอน ทรัพยากรในการบริหาร มีความ

^{๑๐} วัชนันท์ ตั้งนรกุล, “การรับรู้ที่เป็นอยู่จริงกับความคาดหวังที่จะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของพนักงานบริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนลเอชซีเนียร์ จำกัด”, วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

^{๑๑} ไวพจน์ สิลเตโซ, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑), บทคัดย่อ.

^{๑๒} เบญจวรรณ วันดีศรี, “การศึกษาความเป็นธรรมาภิบาลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

ประสานระหว่างกันและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะครอบคลุมไปถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการบริหารเชิงกลยุทธ์^{๑๓}

ร้อยตำรวจโท สุพจน์ เจริญขำ ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน ตำบลปางมะค่า อำเภอลำทะเมนชัยบุรี จังหวัดกำแพงเพชร ผลการวิจัยพบว่า การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องมือชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นขั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ^{๑๔}

จากการทบทวนเอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้นทำให้เข้าใจถึงหลักการบริหารสังคมและหลักธรรมาธิปไตยมีความสำคัญต่อการบริหารสังคมอย่างไร รวมทั้งคุณธรรมของผู้ปกครองต้องปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ใต้บังคับบัญชา สังคมต้องคนดีและมีคุณธรรมจริยธรรม ถ้าคนในสังคมมีคุณธรรมจริยธรรมแล้วการดูแลสังคมร่วมกันก็ง่ายต่อการบริหารทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ว่า หลักธรรมาธิปไตยนั้นจึงเป็นหลักธรรมที่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นหลักการบริหารสังคม เพราะเป็นหลักความยุติธรรม หลักความถูกต้อง หลักเหตุผล หลักความเสมอภาคเป็นธรรมทางสังคม ตลอดจนเป็นหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาเป็นกรอบของการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ดีความหลักธรรมาธิปไตยเพื่อการบริหารสังคมต่อไป

๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยต่อไปนี้

^{๑๓} พระวัชรชัย จารุขโม (ศรีสุข), “ประสิทธิภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ : กรณีศึกษา วัดในอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๒๓.

^{๑๔} ร้อยตำรวจโท สุพจน์ เจริญขำ, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วน ตำบลปางมะค่า อำเภอลำทะเมนชัยบุรี จังหวัดกำแพงเพชร”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๙.

๑.๗.๑ ศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary sources) คือพระไตรปิฎกที่เป็นภาษาไทย ฉบับของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๓๙

๑.๗.๒ ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากชั้นทุติยภูมิ (Secondary sources) มี อรรถกถา ฎีกา ตลอดจนเอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๗.๓ วิเคราะห์และอภิปรายผลข้อมูลที่รวบรวมจากปฐมภูมิ และทุติยภูมิ

๑.๗.๔ สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

๑.๗.๕ เสนอผลการวิจัยโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

๑.๘ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๘.๑ ทำให้เกิดความเข้าใจหลักธรรมาธิปไตยในพระพุทธศาสนาเถรวาท

๑.๘.๒ ทำให้เกิดความเข้าใจหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับประชาชน และเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาธิปไตย

๑.๘.๓ ทำให้เกิดความเข้าใจหลักธรรมาธิปไตย และเพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักการบริหารองค์การส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดสังคมสันติสุขได้ด้วยหลักคุณธรรมที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดูแลและจัดการสังคม การบริหารจัดการองค์การส่วนท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์