

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของวัดโสธรวราม จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้วิจัยได้ศึกษา เอกสารที่เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

- ๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร
- ๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๑.๓ แนวคิดของการบริหารในพระพุทธศาสนา

๒.๒ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

- ๒.๒.๑ ทฤษฎีการบริหารแบบคลาสสิก
- ๒.๒.๒ ทฤษฎีการจัดการเชิงพฤติกรรมศาสตร์
- ๒.๒.๓ ทฤษฎีการจัดการเชิงปริมาณ
- ๒.๒.๔ ทฤษฎีการบริหารที่ได้รับการพัฒนามาในระยะหลัง

๒.๓ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

- ๒.๓.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๓.๒ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล
- ๒.๓.๓ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล
 - ๒.๓.๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (Rule of Law)
 - ๒.๓.๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับหลักคุณธรรม (Morality)
 - ๒.๓.๓.๓ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส (Transparency)
 - ๒.๓.๓.๔ แนวคิดเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม (Participation)
 - ๒.๓.๓.๕ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ (Accountability)
 - ๒.๓.๓.๖ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า (Utility)
- ๒.๓.๔ หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทย
- ๒.๓.๕ หลักทศพิธราชธรรมสู่ธรรมาภิบาล

๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๔.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร

๒.๔.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้

๒.๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

แนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีทางวิทยาศาสตร์จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางของทฤษฎีที่ว่าด้วยการบริหาร ๕ ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้มีการพัฒนาปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหารและในยุคปัจจุบันนี้ได้นักวิชาการและนักบริหารตลอดจนนักการศึกษาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายทัศนะ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมความหมายแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องมือบ่งชี้ให้ทราบถึง ความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนในองค์กร ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าครอบครัวหรือองค์กรใดย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอการบริหารจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม

ถ้าพิจารณาในด้านของความนิยม คำว่า Administration นิยมใช้ในทางการบริหาร ราชการส่วนคำว่า Management มักนิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตามทั้งสองคำนี้โดยทั่วไปแล้วใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีคำที่เกี่ยวกับการบริหารอยู่หลายคำ เช่น หลักการบริหารราชการ หลักรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ และบริหารศาสตร์ ฯลฯ แล้วยังมีคำอื่น ๆ อีกที่ใช้แทนในความหมายอย่างเดียวกัน เช่น Principles of Administration, Principles of Management, Administrative Sciences และ Administrative Theory เป็นต้น

คำว่า “การบริหาร” นี้ มีนักวิชาการให้ความเห็นที่น่าจะใช้แทนกันได้ทั้งในทางรัฐกิจและธุรกิจ และคำว่า การบริหารนี้อาจแยกพิจารณาความหมายได้เป็น ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ พิจารณาในแง่ของความเป็นสาขาวิชาการที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administration as a field of study) อันตรงตามความหมายของคำว่า “การศึกษาการบริหารงาน” และอีกประการหนึ่งหมายถึง กิจกรรมในการบริหาร (Administration as an activity)

ตามที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารจึงให้ความหมายในลักษณะที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ วิชาบริหารและเห็นว่า การบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา (Systematic study) หมายถึงการศึกษาค้นคว้าหาหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ เพื่อ ประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเป็น ศาสตร์ (Science) แต่ถ้าเป็นการบริหารงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แล้ว การ บริหารจะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

มีนักวิชาการในประเทศและต่างประเทศและนักการศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะเป็นต้นว่า

ติณ ปรัชญพฤทธิ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า กระบวนการนำเอาการ ตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้นหมายถึง การนำนโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติ^๓

พิทยา บวรพัฒนา กล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรม และอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้^๔

มัลลิกา ต้นสอน ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การกำหนดนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุนและการตรวจสอบ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่ ต้องการ^๕

สุธี สิทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยภุชญ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อัน ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็น อุปกรณ์ในการดำเนินงาน^๖

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า กระบวนการบริหารเกิดได้หลายแนวคิด เช่น โพสด์ คอร์ป (POSDCORB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเธอร์ กูลิค และลินดอร์ด เออร์วิก ประกอบด้วยขั้นตอน การบริหาร ๗ ประการ ได้แก่ การวางแผน(Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารบุคคล

^๓ติณ ปรัชญพฤทธิ, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^๔พิทยา บวรพัฒนา, การบริหารเชิงบูรณาการ, (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓.

^๕มัลลิกา ต้นสอน, การจัดการยุคใหม่, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

^๖สุธี สิทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยภุชญ์, หลักการบริหารเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการ สำนักพิมพ์ ก.พ., ๒๕๓๖), หน้า ๑๒.

(Staffing) การอำนวยการ (Directing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอccc (POCCC)^๗

สมยศ นาวิการ ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นกระบวนการของการวางแผนการจัดองค์การและการสั่งการควบคุมกำกับ ความพยายามของสมาชิกองค์การและใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้^๘

บรรจบ เนียมมณี ได้ให้ความหมาย การบริหารคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลต้องแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้^๙

๑. บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๒. ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน

๓. ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัดวัตถุประสงค์นั้น ๆ ต้องตรงกันในหมู่บุคคลร่วมกระทำ

ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานว่า การบริหารหมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้นำกลุ่ม ซึ่งจะต้องจัดการให้ทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคนและวัสดุสามารถประสานเข้าด้วยกันเพื่อร่วมกันทำงานเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้ และขณะเดียวกันจะต้องจัดการนำองค์กรให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างดีที่สุด^{๑๐}

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ให้ความหมายของการบริหารจัดการหมายถึง กระบวนการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ 6 M'S (Management resources)^{๑๑}

๑. คน (Man)

๒. เงิน (Money)

๓. วัสดุดิบ (Material)

^๗วิช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น*, สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย, (กรุงเทพมหานคร : โฟเฟซ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

^๘สมยศ นาวิการ, *การบริหารเชิงกลยุทธ์*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๔), หน้า ๗๘.

^๙บรรจบ เนียมมณี, *หลักการบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑ .

^{๑๐}ธงชัย สันติวงษ์ , *องค์การและการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๗), หน้า ๒๖.

^{๑๑}ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, *องค์การและการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่บริษัทธรรมสารจำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

๔. เครื่อง (Machine)
๕. วิธีการจัดการ (Method)
๖. ตลาด (Market)

สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า “การบริหาร” คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์การนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการคือ^{๑๒}

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการ
๕. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของกลุ่มบุคคล
๗. การบริหารมีลักษณะร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
๘. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
๙. การบริหารไม่มีตัวตนแต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

จันทน์ สงวนนาม ได้สรุปว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างเป็นระบบ คือ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคม ซึ่งอยู่กลุ่มวิชาเดียวกับจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้ หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม การบริหารจะต้องมีลักษณะเป็นศิลป์^{๑๓}

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ ศึกษาการให้ความหมายการบริหาร คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยมีลักษณะดังนี้^{๑๔}

๑. ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด

^{๑๒}สมพงษ์ เกษมสิน,การบริหาร,พิมพ์ครั้งที่ ๘,(กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์,๒๕๒๖),หน้า ๔๑.

^{๑๓}จันทน์ สงวนนาม,เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรบริหารสถานศึกษาระดับสูง.(ม.ป.ท.,๒๕๓๖),หน้า ๔.

^{๑๔}ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ,สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง,(กรุงเทพมหานคร :คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,๒๕๓๙),หน้า ๑๗๖.

๒. ต้องมีคนทำงานร่วมกันคนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
๓. ต้องมีทรัพยากรในการบริหารซึ่งนอกจากคน (Man) จะต้องมียุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน
๔. ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์

ประถม แสงสว่าง กล่าวว่า การบริหารเป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริงการนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่เป็น ศิลปะ คือ ผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะ การบริหารยังอาจ หมายถึง การวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วย การแบ่งงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participation) การประสานงาน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation) ^{๑๕}

วีระ อัมพันธ์สุข อธิบายไว้ว่า การบริหารต้องใช้ความรู้ในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในการบริหารงานต้องอาศัยบุคคล เงินทุน อุปกรณ์ต่าง ๆ และการจัดการและควรนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงทางจิตใจ ^{๑๖}

ชูป กาญจนประกร กล่าวถึงการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร และวิธีการปฏิบัติ ตลอดถึงการทำงานให้สำเร็จไปได้โดยอาศัยบุคคลอื่น ^{๑๗}

นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นในความหมายการบริหารงานบุคคลของนักวิชาการต่างประเทศ เช่น

เยอร์ช(George) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า กระบวนการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การดำเนินงานและการควบคุมเพื่อให้กิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยคนและทรัพยากร ^{๑๘}

ไซมอนต์ (Herbert A. Simon) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ โดยที่ผู้บริหารมักไม่เป็นผู้ปฏิบัติแต่ผู้บริหารเป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติได้ทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก ^{๑๙}

^{๑๕} ประถม แสงสว่าง, การบริหารการศึกษาเบื้องต้น, (ม.ป.ท, ม.ป.ป.), หน้า ๑๕

^{๑๖} วีระ อัมพันธ์สุข, พุทธธรรมกับการบริหารบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : เอรวัฒน์การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑-๑๐.

^{๑๗} ชูป กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์, (เอกสารโรเนียว), (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐, เอกสารประกอบการบรรยาย, ๒๕๐๖), หน้า ๑๐-๑๒.

^{๑๘} ประดิษฐ์ บอดิฉิน, กระบวนการบริหารงานของคณะกรรมการอาชีวศึกษาจังหวัดกลุ่มภาคเหนือ, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๓๗), หน้า ๑๓.

^{๑๙} เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓.

ดอน เฮลลรีเกิล (Don Hellriegel) กล่าวว่า “Management” หมายถึงศิลปะในการ
ทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น^{๒๐}

เดล โยเดอร์ (Dale Yoder) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การนำไปสู่กระบวนการ
ของการทำกิจการที่มีการวางแผน การอำนวยการ และการร่วมมือ โดยเฉพาะกิจกรรมด้าน
เศรษฐกิจ^{๒๑}

แซมปีแมน (E.N. Chapman) กล่าวว่าหมายถึงการขับเคลื่อนงานภายในองค์กรให้เดิน
ไปข้างหน้าโดยอาศัยผู้อื่นด้วยการเป็นผู้นำ การแนะแนว และการกระตุ้น ความเพียรของผู้อื่นเข้าสู่
เป้าหมายขององค์กร และยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ การสื่อสาร การวางแผน และการจัดการ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร สรุปได้ว่า “การบริหารงาน” หมายถึง
การร่วมมือกันทำกิจการขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้กระบวนการบริหารและใช้
ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ^{๒๒}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวว่า การบริหารเป็นวิธีการทำงานโดย
อาศัยผู้อื่นและกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จมี ๕
ประการตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้ คือ^{๒๓}

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน
เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางของ
องค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กรเป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์
ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กรมีการแบ่งกันทำและการกระจายอำนาจ

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคคลใหม่ การพัฒนาบุคลากร
การใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน
ตามแผนผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล การควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงาน
ภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร

^{๒๐}Don Hellriegel, *Management*, third edition, Addison – wesley publishing
company.lmc.,1982),p.6.

^{๒๑}Dale Yoder, *Personnel Principles and Policies* ,(fourth printing , Engelwood cliffs :
New jersey Prentice – Hall,Inc.1956),p.7.

^{๒๒}E.N. Chapman, *Supervisor Survival Kit*, Second edition, carifornia : Science Reseach
Associates Inc.,1995),p.3.

^{๒๓}พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีในการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรง
พิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๕.

สุปรีชา กมลาคณ์ อธิบายแนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิถีทางวิทยาศาสตร์จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่จะมุ่งวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบ โดย เฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ได้วางรากฐานทฤษฎีการบริหารที่สำคัญทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่การบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุมต่อมาได้พัฒนาปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร เช่น ทฤษฎีของลูเธอร์ กูลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน ได้ขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารเรียกว่า POSDCORB: Planning การวางแผน Organizing การจัดองค์กร Staffing การบริหารบุคคล Directing การอำนวยการ Coordinating การประสานงาน Reporting การรายงาน Budgeting การงบประมาณ^{๒๔}

สุพจน์ พันธุ์ชูเพชร ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานของ กูลิค และเออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick) ซึ่งได้เสนอกระบวนการบริหารไว้ ๗ ประการ ซึ่งเรียกว่า “POSDCORB” กระบวนการบริหารนี้ได้สรุปไว้ในหนังสือ “Papers on the science of Administration” ในปี ค.ศ. 1936 มีกระบวนการดังนี้^{๒๕}

๑. การวางแผน (Planning) การวางแผนในการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

๒. การจัดหน่วยงาน (Organizing) การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตราค่าจ้าง การสรรหา การรักษาสภาพการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงาน

๓. การอำนวยการ (Directing) การดำเนินการในการตัดสินใจ และการสั่งการในกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ทั้งในลักษณะทั่ว ๆ ไปและในลักษณะเฉพาะตลอดจนการให้คำแนะนำและการควบคุมการปฏิบัติงาน

๔. การประสานงาน (Coordinating) การร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานสอดคล้องกันและกลมกลืนกัน

๕. การรายงาน (Reporting) การรายงานผลของการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจกรรมในหน่วยงาน

๖. งบประมาณ (Budgeting) การควบคุมการใช้จ่ายให้รอบครอบ และรัดกุม รวมถึงการจัดสรรงบประมาณ การบัญชี

^{๒๔}สุปรีชา กมลาคณ์ พลอากาศโท หม่อมหลวง, **กลยุทธ์การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๕), หน้า ๒.

^{๒๕}สุพจน์ พันธุ์ชูเพชร, **การศึกษากระบวนการบริหารงานของผู้ดำเนินงานสามัญศึกษาจังหวัด**, **วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘).

จากหลักการดังกล่าวพบว่า วิธีการต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมาและได้เสนอแนะว่าผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงคุณภาพหาทางออกให้ดีที่สุดสำหรับกลุ่มที่ดีขึ้นและให้มากขึ้นเรื่อย ๆ และยังสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารของ เฮนรี ฟาโย (Henry Fayol) โดยเสนอทฤษฎีการบริหาร โดย มีความเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์เกี่ยวกับการบริหาร (Administration) ซึ่งสามารถใช้ในการบริหารได้ทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาลโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ ทางการบริหาร ๕ ประการคือ

๑. การวางแผน หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ

๒. การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องมีโครงสร้างต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้ เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องทำเป็นตัวอย่างที่ดีจะต้องเข้าใจคนงานของตน

๔. การประสานงาน หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงของทุกคนให้เข้ากันได้

๕. การควบคุม หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากับแผนที่วางไว้^{๒๖}

นอกจากนี้ยังมีการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของสมาคมผู้บริหารการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้ ๕ ประการ คือ^{๒๗}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึงการวางแผนหรือโครงการสำหรับการปฏิบัติงานในอนาคตให้ตรงกับเป้าหมายที่ต้องการ

๒. การแสวงหาการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวบุคคล (Allocation) หมายถึงการแสวงหากำหนดตัวบุคคล และวัตถุประสงค์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๓. การเสริมกำลังบำรุง (Stimulation) หมายถึงการบำรุง การกระตุ้น และส่งเสริมให้บุคคลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผลงานดีทั้งปริมาณทั้งคุณภาพ

^{๒๖} เฮนรี ฟาโย อ้างใน พระจรรยา จีระปัญโญ (เวฬุาปี), “การบริหารตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลลำพูน อำเภอดงพญา จังหวัดนครสวรรค์”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

^{๒๗} จีระรัตน์ กิจจาร์ักษ์, เอกสารวิชาสอนวิชาการบริหารการศึกษา, (บัณฑิตวิทยาลัย : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์, ๒๕๔๒).

๔. การประสานงาน (Co – ordination) คือ การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะปรึกษาหารือกันเพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องการทำงานของผู้อื่นและเพื่อให้งานสัมพันธ์ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก

๕. การประเมินผลงาน (Evaluation) หมายถึงการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกระยะให้ทราบผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขทุกระยะและประเมินผลขั้นสุดท้ายเพื่อเปรียบเทียบผลงานกับผลงานที่ควรจะได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

จากความหมายของคำจำกัดความตามที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้ตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัดซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่างๆ เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนเป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

๒.๑.๓ แนวคิดของการบริหารในทางพระพุทธศาสนา

นักวิชาการทางพระพุทธศาสนาได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ดังนี้

ท่านพุทธทาสภิกขุ กล่าวถึงการบริหารว่า เป็นการดำเนินไปให้แก่งกิจการที่กระทำด้วยปัญญา กระทำด้วยความหวัง และต้องทำเพื่อสังคมหรือน้อยที่สุดทำเพื่อตัวเองต้องมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้วยสติปัญญา^{๒๘}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวสรุปไว้ว่า ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น เมื่อว่าตามคานิยามนี้ การบริหารทางพระพุทธศาสนาเริ่มมีรูปธรรม สองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้คือวันอาสาฬหบูชา เมื่อพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมครั้งแรกแก้ปัญหาจตุคัยทั้ง ๕ ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้นเมื่อมีสงฆ์ธรรมะมีสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นอย่างนี้พระพุทธเจ้าทรงกำลังบริหารคณะสงฆ์^{๒๙}

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวสรุปไว้ว่า การบริหารหมายถึงศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น และนักบริหารมีหน้าที่วางแผน จัดองค์กร แต่งตั้งบุคคล อำนาจการ และควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อสู่เป้าหมายที่วางไว้ ส่วนการบริหารในทางธรรม คือวิธีการบริหารต่าง ๆ ที่ใช้ทั่วไป พอสรุปได้ ๓ ลักษณะแต่ดีที่สุดคือ แบบถือธรรมหรือถือหลักการเป็นสำคัญโดยยึดเอาความสำเร็จเป็นพื้นฐานทำให้งานสำเร็จ ไม่เอา

^{๒๘} ท่านพุทธทาสภิกขุ,การบริหารธุรกิจแบบพุทธ,(กรุงเทพมหานคร : เกล็ดไทย,ม.ป.ป.),๙-๑๒.

^{๒๙} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต),พุทธวิธีการบริหาร,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,๒๕๔๙),หน้า๑.

ความขัดแย้งส่วนตัวมาเกี่ยวข้องและรับคำแนะนำจากทุกฝ่าย เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความสามารถจะได้ทั้งน้ำใจคนและผลของงานวิธีนี้เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือใช้ทั้งพระเดชและพระคุณ^{๓๐}

พระราชธรรมานีเทศ (พยอม กลยาโณ) กล่าวว่า การบริหารต้องใช้หลักธรรมผู้บริหารต้องมีหลักธรรมอยู่ในหัวใจ มีความรู้ มีความกล้าหาญ มีความขยัน รู้จักละส่วนตัวบุคคล แล้วไปเพิ่มแก่ส่วนรวมและสังคมให้เกิดประโยชน์สุข^{๓๑}

พระมหาวิมลชัย วชิรเมธี (ว.วชิรเมธี) กล่าวว่า ผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการบริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้อง ธรรมะสำหรับผู้บริหารคือจะต้องมีความหนักแน่นมั่นคงและสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้องได้ มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องตามความชำนาญของแต่ละบุคคลและรู้จักกระจายอำนาจให้ลูกน้องได้ช่วยแบ่งเบาภาระงานของตน ดังนั้นผู้บริหารที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคลากรในองค์กร^{๓๒}

ปิยโสภณ (นามแฝง) ได้แสดงทัศนะไว้ว่า การบริหารงานเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ต้องใช้ปรัชญาการบริหารเป็นหลัก ต้องจัดคนให้เข้ากับงานวางระบบงานให้เข้ากันอย่างชัดเจนต้องเน้นการศึกษานำการปกครอง^{๓๓}

สุลักษณ์ ศิวลักษณ์ (ส.ศิวลักษณ์) หมายถึง แสดงทัศนะการบริหารงานเชิงพุทธไว้ว่า การบริหารงานทั้งหมด คือ การบริหารตนเอง การปฏิบัติเพื่อพัฒนาตน การพัฒนางาน การพัฒนาดน ต้องรู้เท่าทัน ความโลภ ความโกรธ และความหลง สำคัญต้องมีสติ^{๓๔}

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทางพระพุทธศาสนา สรุปได้ว่า ความเห็นของนักวิชาการพระพุทธศาสนาในเรื่องของวิชาการบริหารนั้นก็คล้าย ๆ กับนักวิชาการการทั่วไปการบริหารในทางพระพุทธศาสนาจะเน้นการนำหลักธรรมของพระพุทธเจ้ามาปรับใช้กับการบริหารตามแบบตะวันตกและเสริมในการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้นภายใต้จิตสำนึกที่ตระหนักรู้ตนหรือการมีธรรมประจำใจสำหรับผู้บริหาร

^{๓๐} พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต),คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร,พิมพ์ครั้งที่ ๒,(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหธรรมิก จำกัด,๒๕๔๑),หน้า ๒-๓.

^{๓๑} พระราชธรรมานีเทศ (พยอม กลยาโณ),การบริหารเชิงพุทธในทางการบริหารธุรกิจแบบพุทธ,(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.),หน้า ๒๖-๒๘.

^{๓๒} พระมหาวิมลชัย วชิรเมธี (ว.วชิรเมธี),คนสำราญงานก็สำเร็จ,พิมพ์ครั้งที่ ๓,(กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน),๒๕๕๐),หน้า ๒๕-๓๒.

^{๓๓} ปิยโสภณ (นามแฝง),ก้าวใหม่แห่งคณะสงฆ์ การศึกษาเผยแผ่นำการปกครอง - ก่อสร้าง,(กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล เจียฮั่ว,๒๕๔๖),หน้า ๑-๑๐.

^{๓๔} สุลักษณ์ ศิวลักษณ์ (ส.ศิวลักษณ์),การบริหารงานแบบพุทธ,(กรุงเทพมหานคร : บริษัทส่องสยาม จำกัด,๒๕๓๘)หน้า ๑๕.

๒.๒ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

การบริหารโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธี หรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือลำดับรายการในการบริหาร ซึ่งในการบริหารนั้นจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่า จะต้องทำอะไรก่อนและต่อ ๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักการทางวิทยาศาสตร์ กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขต และหน้าที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน มีนักวิชาการและนักบริหาร ตลอดจนนักการศึกษาได้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารไว้หลายทัศนะเป็นต้นว่า

ทฤษฎีการบริหารของเฮนรี ฟาโย (Henry Fayol) ได้เสนอทฤษฎีการบริหารโดยเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาลโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการ คือ^{๓๕}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อบุคลากร และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสม ในอันที่จะช่วยให้งานองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๓. การสั่งบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

๔. การประสานงาน (Co-Ordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์มีพื้นฐานอยู่ในหลักการ Principles ที่สำคัญ ๔ ประการคือ^{๓๖}

๑. ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way)

๒. ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน

^{๓๕} Prince, Alan, Human Resource Management, In a Business Context, 2 edition, (London: Thomson Learning, 2004), p.110.

^{๓๖} เทเลอร์ อังโน ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๕๓), หน้า ๔๗-๔๘.

๓. ใช้วิธีพิจารณาอย่างรอบครอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน

๔. ประสานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารกับคนงาน

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของนักวิชาการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ทฤษฎีการบริหารแบบคลาสสิก

การศึกษาการบริหารโดยทฤษฎีกลุ่มนี้ เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นองค์การโดยรวมและวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลทฤษฎีการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific management) Frederick w.Taylor (1856-1951) เทเลอร์ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ ปรัชญาการบริหารของเทเลอร์ได้แก่

๑. ทำการศึกษางานแต่ละส่วนด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และพัฒนาวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการทำงานแต่ละอย่าง

๒. ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการคัดเลือกและการฝึกอบรมพนักงานและมอบหมายความรับผิดชอบให้ทำงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละคน

๓. มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

๔. แบ่งงานและความรับผิดชอบในงานเป็นส่วนต่าง ๆ

๒.๒.๒ ทฤษฎีการจัดการเชิงพฤติกรรมศาสตร์

การบริหารเชิงพฤติกรรม จะมุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการทำความเข้าใจมนุษย์ถ้าผู้บริหารได้เข้าใจพฤติกรรมของบุคคลและปรับองค์การให้สอดคล้องกับพวกเขาแล้วความสำเร็จขององค์การก็จะตามมาเองการศึกษาทางจิตวิทยาอุตสาหกรรม ทฤษฎีลำดับความต้องการหรือทฤษฎีการจูงใจของ มาสโลว์ ซึ่งเป็นนักจิตวิทยาผู้เสนอแนวคิดว่าคุณคนได้รับการกระตุ้นโดยความต้องการและจะกระทำเพื่อให้ได้รับความตอบสนองความต้องการตามลำดับขั้นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการได้แบ่งแนวความต้องการของมนุษย์ออกเป็น ๕ ขั้นตอนตามลำดับตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานต่ำสุดไปถึงสูงสุด คือ

๑. ความต้องการทางกายภาพ

๒. ความต้องการความปลอดภัย

๓. ความต้องการทางสังคม

๔. ความต้องการยกย่องชื่อเสียง

๕. ความต้องการความสมหวังและความสำเร็จของชีวิต

ทฤษฎี Y ของ Douglas Mc Gregordouglas Mcgergor (1906-1964) ทฤษฎี x เป็นปรัชญาการบริหารและการจัดการ โดยมองว่าพนักงานมีความรับผิดชอบมีความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาในการทำงานและการไม่มีความเบื่อหน่ายในการทำงาน แมคเกรเกอร์ ได้เรียกร้องให้ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงมุมมองจากมุมมองตามทฤษฎี X ไปเป็นมุมมองตามทฤษฎี Y

๒.๒.๓ ทฤษฎีการจัดการเชิงปริมาณ

การศึกษาการจัดการเชิงปริมาณเป็นทักษะการจัดการซึ่งนำเทคนิคทางคณิตศาสตร์ เครื่องมือสถิติและข้อมูลมาเพื่อช่วยในการแก้ปัญหาทางการบริหารการจัดการศาสตร์ การจัดการ (Management science) หรือการวิจัยการปฏิบัติการ(Operation research)เป็นทักษะการบริหารเชิงปริมาณซึ่งประยุกต์ใช้โมเดลคณิตศาสตร์ในการตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ผู้ตัดสินใจจะใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณในการเลือกระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะในการวางแผนการจัดการปฏิบัติการ (Operation management)เป็นการบริหารซึ่งใช้เทคนิคเชิงปริมาณเพื่อปรับปรุงผลผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าและบริการ เช่น การจัดการสินค้าคงเหลือ (Inventory management) เพื่อปรับปรุงการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการระบบข้อมูลการจัดการ (Management System : MIS) เป็นการบริหารจัดการที่การเก็บรวบรวมข้อมูล และการส่งข้อมูลเพื่อสนับสนุนหน้าที่การจัดการ เช่นการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์

๒.๒.๔ ทฤษฎีการบริหารที่ได้รับการพัฒนามาในระยะหลัง

ทฤษฎีนี้เป็นทักษะการบริหารที่มองว่าองค์กรเป็นที่ระบบที่ดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อม หมายถึง การรวมกันของส่วนต่าง ๆ ที่ดำเนินงานอยู่ระหว่างกันเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมกันระบบองค์กรจะดำเนินอยู่บนพื้นฐานของส่วนประกอบห้าส่วน คือ

๑. ปัจจัยนำเข้า (Input)
๒. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation process)
๓. ปัจจัยส่งออก (Outputs)
๔. สิ่งป้อนกลับ (Feedback)
๕. สภาพแวดล้อม (External environment)

ทฤษฎีจัดการเชิงสถานการณ์(Contingency theory)การบริหารจัดการเชิงสถานการณ์จะมุ่งเน้นการปรับปรุงพฤติกรรมทางการบริหารให้เข้ากับสถานการณ์องค์การความสำเร็จหลักของการบริหารจะถูกกำหนดโดยสถานการณ์ไม่มีกลยุทธ์การบริหารอย่างเดี่ยวที่สามารถใช้ได้กับสถานการณ์ทุกอย่าง เป็นกลยุทธ์ขององค์การอย่างหนึ่งที่ส่งมอบผลิตภัณฑ์และ/หรือบริการที่มีคุณภาพให้แก่ลูกค้าการบริการคุณภาพโดยรวมจะมุ่งที่ลูกค้าอย่างแรงกล้า การปรับปรุงอย่างต่อเนื่องนี้ถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่จบสิ้น จะมีการทำงานเป็นวงจร ที่เรียกว่า “วงจร เดมิ่ง” คือ วงจรของการวางแผน-ปฏิบัติ-ตรวจสอบ-แก้ไข(PDCA)

จากทฤษฎีที่ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยสรุปได้ว่าทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้ตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัดซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องใช้ทั้งศาสตร์และ

ศิลป์ เพื่อให้บุคคลต่างๆ เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนเป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์การ

๒.๓ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) แม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็ เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความใส่ใจมาก แนวความคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบันดังที่ธนาคารโลก มีข้อสรุปว่าหลักธรรมาภิบาล หรือวิธีการปกครองที่ดี ตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถานกล่าวว่า แนวความคิดนี้จะเป็นกุญแจที่สำคัญนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่า สังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้หลักธรรมาภิบาลโดยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้นในการครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏ อยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี : ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกา : ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อนำมาเป็นการประกอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

๒.๓.๑ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มาแต่โบราณ นับแต่สมัยเพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบและวิวัฒนาการรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายหลังสงคราม ซึ่งต่อมาระบบการปกครอง ดังกล่าว ผสมผสานกับระบบราชการเวเบอร์ (Weberian) ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งลักษณะของระบบดังกล่าวเป็นการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับขั้น มีการเมืองเป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรมอย่างไรก็ตามรูปแบบของเวเบอร์ยากที่นำไปประยุกต์และใช้สานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากโครงสร้างระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น พ.ศ. ๒๕๒๓ นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและการปรับปรุงรูปแบบของการปกครองใหม่ ในช่วงดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญเช่น

ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันว่า Good governance หรือ ธรรมาภิบาล ดังนั้น แนวคิดธรรมาภิบาลจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีและสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน^{๓๗}

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้แพร่หลาย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะสร้าง Good governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณาการ รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๐ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัย เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศในระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้จัดเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยและเสนอแนวทางแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมแนวคิดในประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน และคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลไทย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการราชการพลเรือน จัดทำบันทึกข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษา

แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทย เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติการทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และในเอเชียตะวันออก โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการจัดการปกครองที่ดีนั้นได้รับการรณรงค์อย่าง

^{๓๗} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี,(ม.ป.ท.,๒๕๔๒), หน้า ๑.

มากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก^{๓๘} และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ถึงกระนั้นมิได้มีการนำคำว่า Good governance เพ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานมานี้เอง ดังที่ อรพินท์ สฟโชคชัย กล่าวถึงการพัฒนาการของการใช้คำว่า Good governance ไว้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า Governance ดังนี้ Governance means (๑)The act, process , or power of governing ; government, (๒)The state of being governed ซึ่งแปลกันตรง ๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่ารัฐ (State) ซึ่งอาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government)และระบบราชการ(Civil service)^{๓๙}

แนวคิดเรื่อง Good governance หรือธรรมาภิบาลสากลนี้ จึงยังเป็นแนวคิดที่ใหม่และจากการอ้างอิงข้อมูลจากองค์กรบางองค์กรพบว่าเพ่งมีการใช้ครั้งแรกของธนาคารโลกเมื่อปี ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถึงกระนั้นก็ตามธนาคารโลกเองก็มิได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร ฝ่ายองค์กรที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้อย่างจริงจังอีกทั้งได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างความยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า กลไกประชาธิปไตยที่ดีการพัฒนาคนที่ยั่งยืนประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยที่ดีเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุข^{๔๐} คือองค์กรพัฒนาแห่งประชาชาติ (United Nations Development Programme,(UNDP)) โดยที่ UNDP ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปศึกษาวิเคราะห์และได้อธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable human Development ดังที่ อรพินท์ สฟโชคชัย อธิบายไว้

จากการได้ศึกษาความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า เป็นแนวทางการบริหารงานของภาครัฐเพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และพัฒนาประเทศ รวมถึงการพัฒนาคนที่ยั่งยืนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของชาติ

^{๓๘} พฤทธิสาน ชุมพล,คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย(Concept in Contemporary Political Science),(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,๒๕๔๖),หน้า ๑๓๐.

^{๓๙} อรพินท์ สฟโชคชัย,สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย,รายงานที่ตีอาร์ไอ,ฉบับที่ ๒๐ (มกราคม ๒๕๔๑),หน้า ๒.

^{๔๐} อรพินท์ สฟโชคชัย,สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย,หน้า ๓.

๒.๓.๒ ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ ๒ ศัพท์ด้วยกัน คือ **ธรรม** กับ **อภิบาล** ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๖ ได้ให้ความหมายว่า

ธรรม หมายถึง ความยุติธรรม ,ความถูกต้อง,กฎ,กฎเกณฑ์,กฎหมาย,สิ่งที่ตั้งงาม

อภิบาล หมายถึง การดูแล การปกครอง การบริหาร การปกป้อง การสร้างภูมิคุ้มกัน บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ธนาคารโลก (World Bank) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล ช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมาย กฎหมายที่อิสระ ระบบราชการมีฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบตรวจสอบได้^{๔๑}

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้พูดถึงธรรมาภิบาลในหัวข้อเรื่อง พระพุทธศาสนากับหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ ๓ ด้าน คือ^{๔๒}

๑. ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจ คือ Economic good governance, ประเทศไทยเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะมีปัญหาด้านเศรษฐกิจเรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านธุรกิจบกพร่อง

๒. ธรรมาภิบาลด้านการเมือง คือ Political good governance,การเมืองลุ่ม ๆ ดอน ๆ ปัญหากฎหมายรัฐธรรมนูญใช้ไม่ต่อเนื่องเรียกว่าธรรมาภิบาลด้านการเมืองบกพร่อง

๓. ธรรมาภิบาลด้านราชการ คือ Bureaucracy good governance,พัฒนาประเทศที่ไร้อำนาจทุจริตคอร์รัปชัน เราไม่ต้องพูดมากู้กันดีด้านราชการ เรียกว่า ธรรมาภิบาลด้านราชการบกพร่อง ทั้ง ๓ ด้านนี้หมายถึง Processes ของการตัดสินใจที่ดีเป็นกระบวนการของการตัดสินใจหรืออำนาจสั่งการที่ดีจะเป็น Good governance คือต้องมีธรรมะประกอบ

ฉันทนา บรรพศิริโชค กล่าวว่าถ้าหาก Good governance สามารถแปลความหมายได้อย่างตรงไปตรงมาว่า “การปกครองที่ดี” และแน่นอนว่าคำนี้ต้องมีใช้ศัพท์ใหม่สำหรับสังคมไทยอย่างแน่นอน ทว่านับตั้งแต่ช่วงวิชาการไทยมีการกล่าวอ้างถึง Good governance ที่เป็นคำไทยนั้นพบว่า นักวิชาการไทยมีการเลือกใช้คำที่แตกต่างกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความมุ่ง

^{๔๑} นฤมล ทับจุมพล ,แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย”ธรรมรัฐแห่งชาติในการจัดการปกครอง (Governance),บรรณาธิการ ม.ร.ว.พยุหติสาณ ชุมพล,(กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,๒๕๒๑),หน้า ๑๕.

^{๔๒} พระธรรมโกศาจารย์(ประยูร ธมฺมจิตฺโต),พระพุทธศาสนากับธรรมาภิบาล,พุทธจักร,ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐) : ๖.

หมายในการขยายคำว่า Good governance ให้ครอบคลุมถึงส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่แตกต่างกันออกไป^{๔๓}

คณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกลุ่มแรกที่บัญญัติคำไทยขึ้นใช้แทนคำว่า Good governance โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยเป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Good governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่า ประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง ซึ่งในจดหมายฉบับดังกล่าวใช้ว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำไทยแทนคำว่า Good governance^{๔๔}

วรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้ที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจ^{๔๕}

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะกล่าวว่า Good Governance มีการใช้คำเรียกที่ต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ประชาธิปไตย การปกครองที่ดี การบริหารงานที่ดี เป็นต้น ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้อธิบายคำว่า “ธรรม” แปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันจึงกลายเป็น “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีความหมายเดียวกับคำว่า “Good Governance”^{๔๖}

นฤมล ทับจุมพลกล่าวว่า “Good Governance” เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง และการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรมมีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ในส่วนราชการฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ในส่วนของเอกชนมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ด้วยเช่นกัน ซึ่งเรียกว่า Corporate Governance หรือ บรรษัทภิบาล บรรษัทภิบาล

^{๔๓}ฉันทนา บรรพศิริโชติ, *การพัฒนาและความขัดแย้ง:ทางเลือกบนเส้นทางประชาธิปไตย*, (กรุงเทพมหานคร :มูลนิธิเด็ก, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๐-๑๖๓.

^{๔๔}คณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ธรรมรัฐ*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๙.

^{๔๕}วรศักดิ์ อุวรรณโณ, *หลักการบริหารแนวใหม่*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๘-๑๘.

^{๔๖}ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, *หลักธรรมาภิบาล*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๓.

เป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้องเพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพ มีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลและระบบตรวจสอบดีขึ้น เป็นการใช้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัดคงไว้แต่สิ่งที่ดี^{๔๗}

นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ให้คำนิยามของธรรมรัฐไว้ว่า คือ รัฐที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน ๓ เรื่องใหญ่ ๆ คือ^{๔๘}

๑. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
๒. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้
๓. สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ธีรยุทธ บุญมี ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้^{๔๙}

อมรา พงศาพิชญ์ พยายามวางพื้นฐานความคิด “Good governance” ว่า หมายถึง ธรรมราชาโดยได้อธิบายความหมายระดับนามธรรมและรูปธรรมกล่าวคือ ความหมายในระดับนามธรรมหมายถึง การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยสมาชิกของกลุ่มนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรมคือการกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาสมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมได้ตัวอย่างกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงานความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม ฯลฯ^{๕๐}

ทิพาวิทย์ เมษสวรรณ ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาลหรือ Good governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า “Governance” เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการองค์การต่าง ๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทเรียกว่า “Corporate good governance” ในราชการเรียกว่า “Public governance” ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดีที่ดีเรียกว่า “Good governance” ที่ไม่ดีเรียกว่า “Bad governance”^{๕๑}

^{๔๗} นฤมล ทับจุมพล, *วิธีการทางการเมือง*, (โรงพิมพ์เดลิแมส, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕-๓๑.

^{๔๘} ประเวศ วะสี, *ทฤษฎีพระมหาชนก : ทิศทางแห่งการพัฒนา*, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์พลินดิง แอนด์พับลิชชิง, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

^{๔๙} ธีรยุทธ บุญมี, *ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้นที่สอง, วารสารกรมประชาสัมพันธ์* (๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑), หน้า ๖๑-๗๐

^{๕๐} อมรา พงศาพิชญ์, *ธรรมรัฐและธรรมราชาภิบาลกับองค์กรประชาสังคม*, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๑, บทคัดย่อ.

^{๕๑} ทิพาวิทย์ เมษสวรรณ, *ธรรมาภิบาลกับราชการไทย*, (นนทบุรี: สถาบันข้าราชการพลเรือนไทย, ๒๕๔๓), หน้า ๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อภิปรายเหตุผลที่เลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ด้วยเหตุผล ๒ ประการประการแรก รากศัพท์ของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ หน้า ๔๒๐ ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” หน้า ๙๑๘ ให้ความหมายไว้ว่า “บำรุงรักษา, ปกครอง” ซึ่งตรงกับรากภาษาอังกฤษ ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล” ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (corporate governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ (governance) การเลือกใช้คำอย่าง “ธรรมาภิบาล” มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้คำไทยที่ต้องแปลความหมายอีกทีหนึ่งเพราะเป็นการเลือกใช้คำในภาษาไทยที่เป็นคำศัพท์จากภาษาอื่นตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ เป็นต้นมาคำไทยที่มีการประดิษฐ์ขึ้นใช้เรียกแทน Governance ส่วนใหญ่จึงพยายามใช้คำที่สื่อความหมายตรงไปตรงมามากกว่า^{๕๒}

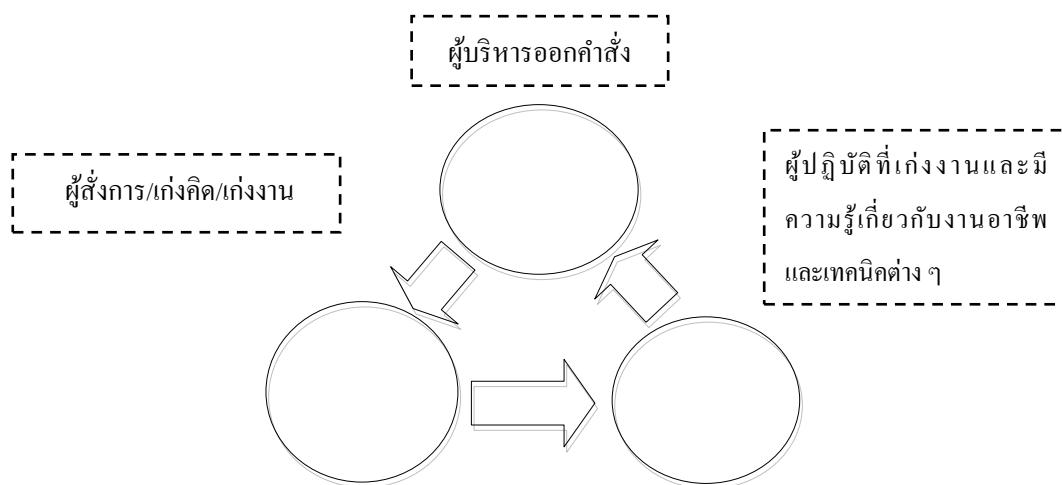
โดยเฉพาะที่ปรากฏเป็นกฎหมายรูปต่าง ๆ อาทิระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต”

นนท์พัฒน์ ธัญพิสิษฐ์ ได้ศึกษาความหมายของการบริหารจัดการไว้ว่า การบริหารจัดการวัด คือ การสั่งการ การควบคุม ซึ่งมาจากระบบศักดินาสู่ระบบอุตสาหกรรมและมีพื้นฐานกำหนดความเชื่อเกี่ยวกับระดับชั้นในการทำงานที่มีกำเนิดอยู่ในยุคสมัยของชาวนาซึ่งชาวนาถือเป็นชนชั้นที่ไม่มีความรู้ และประสบการณ์ ต่อมาเมื่อมีการผลักดันให้ทำอะไรบางอย่างจนมีความรู้ความสามารถพิเศษเป็นการบริหารอัตราโดย และเข้ามาสู่การจัดการในรูปแบบของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นวิธีที่ผู้จัดการใช้กับลูกจ้างตลอดมา

การบริหารจัดว่าเป็นงานของเจ้าอาวาสวัดโดยตรง และต้องมีการวางแผนงาน สั่งการ จัดหาคนทำงานคณะสงฆ์หรือผู้ที่ปฏิบัติแทนอันได้แก่ ตำแหน่งทางคณะสงฆ์รองลงมาเป็นลำดับ คือ ผู้ช่วยเจ้าอาวาส เพื่อวัดมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่เคารพศรัทธาของชาวพุทธฯ ซึ่งส่วนประกอบของการบริหารอาจแยกออกได้ตามลำดับขั้นของการบริหารตามภาพข้างล่างนี้^{๕๓}

^{๕๒}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร :วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,๒๕๔๒),หน้า ๕๓.

^{๕๓}นนท์พัฒน์ ธัญพิสิษฐ์,การบริหารจัดการวัด,(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล,๒๕๔๙), หน้า ๒๔-๒๕.



ภาพที่ ๒.๑ แผนผังการบริหารจัดการแยกย่อยเป็นลำดับขั้น

ลักษณะของการบริหารข้างบนนี้ เจ้าอาวาสที่บริหารจัดการวัดให้ได้ประสิทธิภาพจะต้องมีความสามารถ หรือความชำนาญ ๓ ด้านคือ

๑. เก่งคิด คือ มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ และนึกคิดการณเกี่ยวกับอนาคตได้ถูกต้องและเฉียบแหลม และไม่ขัดต่อระเบียบวินัยสงฆ์ เหมาะกับสมณสาธูป

๒. เก่งคน คือ การเข้ากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเอาใจคนได้ โดยมีความรู้เกี่ยวกับอุปนิสัยใจคอ และความต้องการของพระภิกษุและสามเณรในวัด ซึ่งจะช่วยให้สามารถควบคุมบังคับบัญชาและจูงใจให้ทำงานจนบรรลุผลสำเร็จร่วมกันด้วยดี

๓. เก่งงาน คือ มีความเข้าใจงานวิธีทำงาน เทคนิคที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และ สภาพเงื่อนไขของทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ทำงานตามแผน เพื่อจะนำมาจัดทำเป็นระบบงานที่ดี และปรับปรุงวิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพได้

ฉลอง มาปรีดา กล่าวว่า การบริหาร (Administration) หมายถึง การปกครอง รักษา ดูแล เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องวางกรอบการดำเนินการจัดการที่ดีไว้^{๕๔}

กรมการศาสนา ได้อ้างถึงแนวความคิดของนายแพทย์คม ป๋องจันทร์ ซึ่งได้มีการนำเสนอแนวทางการบริหารและการจัดการเพื่อการพัฒนาไว้ ๖ ขั้นตอนดังนี้^{๕๕}

๑. จับจุด หมายถึง การริเริ่มกระบวนการในการพัฒนาที่ถูกต้องเหมาะสม การเริ่มต้นที่ดีของผู้นำ สังคมไทยต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง การพัฒนาจะต้องเริ่มต้นที่ศรัทธาและปัญญาผู้นำคือผู้สร้างศรัทธาและใช้ปัญญาในการแก้ไขปัญหา

^{๕๔} ฉลอง มาปรีดา , **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส. พรีนติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๕๕} กรมการศาสนา, **หลักการบริหารและการจัดการในยุคโลกาภิวัตน์**, (กรุงเทพมหานคร: กรมศาสนา, ๒๕๓๙), หน้า ๑๖๙-๑๗๐.

๒.จ่อไฟ หมายถึง การจุดประกาย ให้เกิดศรัทธากับมวลสมาชิก หรือจุดประกาย
อุดมการณ์ให้เกิดขึ้นในหัวใจสมาชิก เมื่อเกิดความศรัทธาจะทำให้เกิดการพัฒนาโดยเริ่มต้นที่ใจ

๓.ใส่เชื้อ คือ การจัดประสบการณ์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้กับกลุ่ม เช่น กิจกรรม การ
บวชเรียน การศึกษาปฏิบัติธรรม การส่งเสริมกลุ่มสหกรณ์ การทำวัตรสวดมนต์ ฯลฯ

๔.เกื้อกูล หมายถึง การสนับสนุนร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น การร่วมมือในลักษณะ
“บวร” มีทั้งองค์กรภาครัฐ-เอกชน สนับสนุนร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง

๕.หนุนเนื่อง หมายถึง การพัฒนายั่งยืน ทุกอย่างเป็นอุดมการณ์อยู่ในใจของทุก ๆ คนใน
ชุมชนนั้น มีการพัฒนาสร้างสรรค์ไปโดยลำดับ

พิทยา ว่องกุล กล่าวว่า “Good governance” เป็นสุดยอดหลักการปกครองที่ไม่ต้อง
ถูกปกครอง โดยได้กล่าวถึงพัฒนาการของ “Good governance” ในสังคมไทยอย่างน่าสนใจโดยเห็น
ว่าหลักการปกครองที่ดีที่สุด และเป็นธรรมที่สุดนั้นอยู่ใกล้ชิดคนไทยมานานับร้อยพันปีแล้ว หากแต่
นักวิชาการสมัยใหม่ไม่เคยสนใจต่อญาณทัศนะอันหยั่งลึกเข้าสู่ภูมิปัญญาที่ยิ่งใหญ่ ที่เต็มเปี่ยมด้วย
มนุษยธรรม ความเป็นไท และเข้าถึงแก่นสารที่ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” นอกจากนั้นจะเห็นว่า ผู้นำ
รัฐบาลและผู้นำระดับสูงของไทย ส่วนใหญ่ไม่รู้จักสังคมไทยอย่างแท้จริงอันได้แก่ ไม่รู้จักเหตุปัจจัย
การกำเนิดแห่งตน ประชาชนบางประเทศอาจมีสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมืองหรือสิทธิในฐานะ
มนุษย์ชน แต่ในทางเศรษฐกิจแล้ว ไม่มีที่ไหนในโลกที่ประกันสิทธิประชาชนทางด้านเศรษฐกิจให้เท่า
เทียมกันกันได้อย่างเต็มที่ในสังคมมนุษย์จึงเกิดขึ้นอย่างรุนแรง^{๕๖}

พิทยา ว่องกุล ได้เสนอแนวคิดยุทธศาสตร์ “ชุมชนาธิปไตย” หรือแนวคิดสำหรับการ
วางแผนการสร้างอธิปไตยของชุมชนที่เป็นธรรมขึ้นในสังคมไทย ซึ่งมุ่งปฏิรูปหรือมีพัฒนาการขึ้นมา
จากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองปัจจุบัน โดยเสนอการเสริมสร้างสิทธิขึ้น
พื้นฐานของชุมชน (ผนวกเข้ากับสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนตามหลักรัฐธรรมนูญ) เป็นฐานรองรับ
การพัฒนาสังคม วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การเมืองแนวสันติวิธีเป็นกระบวนการคิด และการ
เคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปการเมืองที่เป็นธรรม บรรลุเป้าหมายในการสร้างสังคมที่เป็นธรรม พัฒนา
ไปสู่ความเป็นธรรมขั้นต้น ได้แก่ ปัจจัยที่เป็นความจำเป็นแก่ชีวิตพึงบังเกิดขึ้นในทุกชุมชนและความ
เป็นธรรมขั้นสูงสุดคือความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางการเมืองชุมชน^{๕๗}

พิทยา ว่องกุล ยังได้เชื่อมธรรมมาภิบาลเข้ากับพระพุทธศาสนาโดยอ้างถึงพระเดช
พระคุณพระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาส อินทปัญโญ) ว่าเป็นผู้จุดประกายความคิดที่เน้นเด่นชัด ถึง
หลักการปกครองโดยธรรม เพื่อความเป็นธรรม อันสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยและเป็น
พัฒนาการที่ยกระดับจากสังคมการปกครองแบบธรรมราชา นั่นคือแนวความคิด “ธัมมาธิปไตย” โดย

^{๕๖}พิทยา ว่องกุล, **ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการวิทัศน์, ๒๕๔๑), หน้า ๑.

^{๕๗}พิทยา ว่องกุล, **ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย**, หน้า ๒.

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาส อินทปัญโญ) ได้ชี้แจงว่า “ประชาธิปไตยเกี่ยวเนื่องกันกับธรรมะ จะขาดเสียไม่ได้เพราะถ้าขาดธรรมแล้วโลกจะไปไม่รอดจะเต็มไปด้วยปัญหา”^{๕๘}

พิทยา ว่องกุล ได้เสนอแนวความคิดของพระเดชพระคุณพระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาส อินทปัญโญ) ทรงชี้ให้เห็นว่าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนของประเทศไทยที่สามารถป้องกันความเห็นแก่ตัวโดยส่วนตัวของประชาชนแต่ละคนแม้กฎหมายยังทำไม่ได้ เนื้อแท้ของประชาธิปไตยจึงเป็น “ประชาธิปไตย” คือประโยชน์เป็นใหญ่พรรคการเมืองในระบบนี้ก็เป็นพรรคประโยชน์ประชาธิปไตย คือมีประโยชน์แห่งพรรคการเมืองนั้นแหละเป็นใหญ่ ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์หรือตามหลักแห่งพระพุทธศาสนา ต้องขึ้นอยู่กับธรรมะเป็นใหญ่ เรียกว่าธัมมาธิปไตย สังคมจึงจะดีงามและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข^{๕๙}

ไพโรจน์ พรหมสาสน์ ได้ให้ความหมายว่าเป็นการบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดีโดยการบริหารปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness)^{๖๐}

สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวเกี่ยวกับหลักการในการเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการไว้ว่า^{๖๑}

๑.การบริหารได้เจริญเติบโตควบคู่กับการดำรงชีวิตของมนุษย์และเป็นสิ่งที่ช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ด้วยกันอย่างผาสุก

๒.ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องขยายการบริหารให้กว้างออกไป

๓.การบริหารจัดการเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม

๔.การบริหารช่วยให้ทราบแนวโน้มด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต

๕.การบริหารมีลักษณะงานร่วมกันเป็นกลุ่มในองค์กร ความสำเร็จขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมการเมือง

๖.การบริหารมีลักษณะการสั่งการเป็นเครื่องมือ เป็นเครื่องวัดความรู้ความสามารถของผู้บริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารจัดการ

เจริญ ไวรวัจนกุล ได้ศึกษาศิลปะของการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันซึ่งได้กล่าวถึงหลักของการบริหารจัดการที่สามารถประยุกต์เข้ากับวัด เพื่อให้มองเห็นจุดเด่นของการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้^{๖๒}

^{๕๘} พิทยา ว่องกุล, ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย, หน้า ๑๑.

^{๕๙} พิทยา ว่องกุล, ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย, หน้า ๑๒.

^{๖๐} ไพโรจน์ พรหมสาสน์, การบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ, พัฒนาชุมชน (กรกฎาคม ๒๕๔๑), หน้า ๑๕-๑๙.

^{๖๑} สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๑), หน้า ๑๕.

- ๑.การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
- ๒.การบริหารจัดการจะต้องอาศัยบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำงาน
- ๓.การบริหารจะต้องอาศัยทรัพยากรการจัดการองค์ประกอบขึ้นพื้นฐาน
- ๔.การบริหารจัดการมีลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการ
- ๕.การบริหารจัดการเป็นการดำเนินงานร่วมกันทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นบรรพชิตหรือฆราวาส
- ๖.การบริหารจะต้องอาศัยหลักวิชาการและดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ๗.การบริหารจัดการจะต้องสามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- ๘.การบริหารจัดการที่ดี อาจไม่มีตัวตนหรือลายลักษณ์อักษรเสมอไปแต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

๙.การบริหารจัดการต้องอาศัยความร่วมมือ และกำลังใจที่ดีของทุกฝ่าย

อินสอน บัวเขียว กล่าวว่า ผู้ที่เป็นผู้บริหารที่ดี จะต้องมีความสามารถ และมีสถานะของความเป็นผู้นำสัมพันธ์กับผู้อื่นได้จำเป็นจะต้องสร้างความเชื่อมั่นหรือพัฒนาศักยภาพ คุณสมบัติให้เจริญงอกงามเต็มทีในตนเองดังต่อไปนี้^{๖๓}

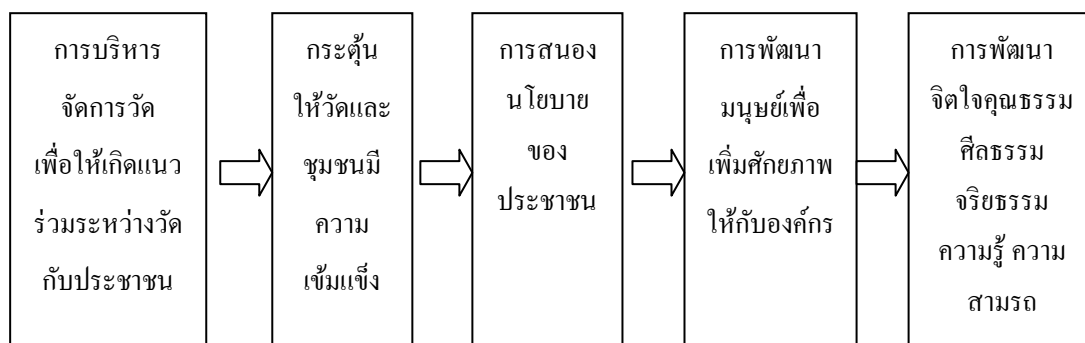
- ๑.กล้าหาญชาญชัย
- ๒.วิสัยทัศน์กว้างไกล
- ๓.สภาพจิตใจดี
- ๔.พร้อมให้อภัยทาน
- ๕.แน่วแน่มั่นคง
- ๖.ดำรงในศีลธรรม
- ๗.เป็นกัลยาณมิตร
- ๘.ขอคำแนะนำปรึกษา
- ๙.หมั่นจดจำศรัทธา

ในการบริหารจัดการของพระสงฆ์ จำเป็นต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เข้าใจระบบการพึ่งพาตนเองและดำเนินการบริหารที่ให้กรรมสิทธิ์ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมตามหลักล่างขึ้นบน (Bottom up) ดังที่ติน ปรัชญพฤทธิ์^{๖๔} สรุปไว้ในภาพที่ ๒.๒ ดังต่อไปนี้

^{๖๒} เจริญ ไวรวัจนกุล, *การบริหารการศึกษา*, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๖-๘.

^{๖๓} อินสอน บัวเขียว, *เอกสารการบริหารชุมชน*, (กรุงเทพมหานคร: พินิจ, ๒๕๓๗), หน้า ๓๓๖.

^{๖๔} ติน ปรัชญพฤทธิ์, *ทฤษฎีองค์การ*, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๒), หน้า ๒๑.



ภาพที่ ๒.๒ การบริหารจัดการเพื่อกระตุ้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้กล่าวตามกระบวนการและแนวทางของการบริหาร (Process of administration) หรือองค์ประกอบในทางการบริหารที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้^{๖๕}

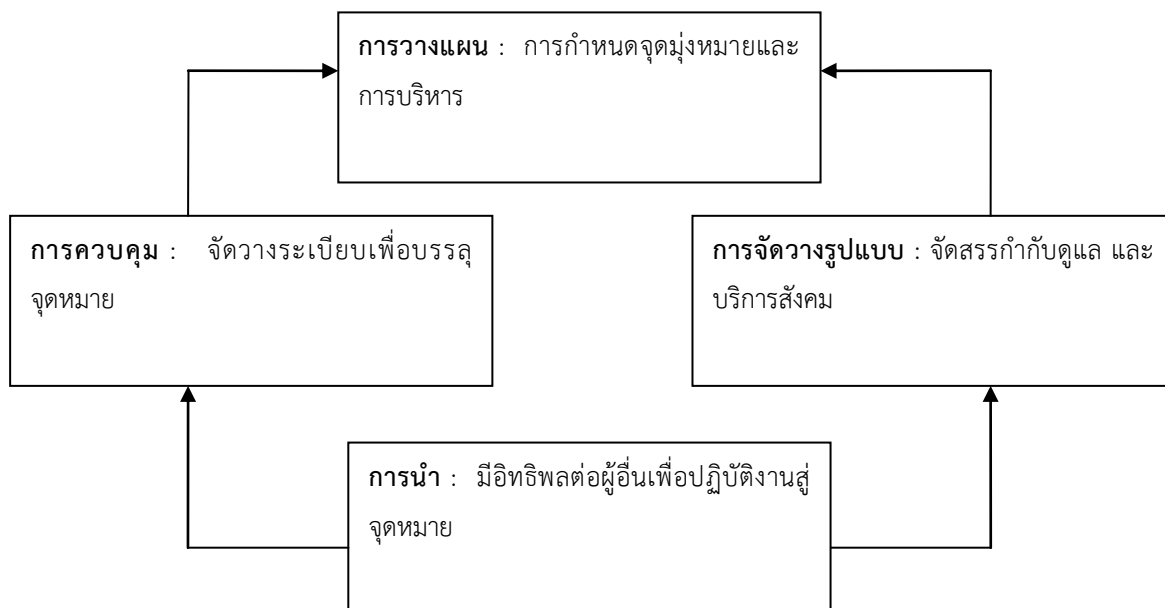
วิโรจน์ สารัตนะ ได้กล่าวถึง ความหมายและหน้าที่ของการบริหารว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ ^{๖๖}

๑. การวางแผน (Planning)
๒. การจัดองค์กร (Organizing)
๓. การนำ (Leading)
๔. การควบคุม (Controlling)

^{๖๕} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารสอนชุดวิชาองค์กรและการจัดการ, นนทบุรี : โรงพิมพ์สุโขทัยธรรมาธิราช , ๒๕๔๓), หน้า ๒๖๙.

^{๖๖} วิโรจน์ สารัตนะ, การศึกษากับการพัฒนาชนบทชาวไทย, (กรุงเทพมหานคร : อักษรพิพัฒน์, ๒๕๔๙), หน้า ๓-๑๑.

ดังตัวอย่างภาพที่ ๒.๓ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ ๒.๓ การแสดงหน้าที่ในการบริหาร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายว่า Good governance เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก รัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา สามารถตรวจสอบได้^{๖๗}

มหาธีร์ โมฮัมหมัด ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือช่องทางในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับชีวิตประเทศ ซึ่งเมืองค์ประกอบร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลอันได้แก่^{๖๘}

๑. การรับผิดชอบ
๒. ความโปร่งใส
๓. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ
๔. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย
๕. กรอบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

^{๖๗} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, Good governance กับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สายธาร, ๒๕๔๑), หน้า ๑๒๓.

^{๖๘} ไชยวัฒน์ คำชู, การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : น้ำฝนการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๘.

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหมายตามนัยนี้ว่า “ วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวงในชาติ ”

จากการศึกษาความหมายของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารงาน หรือการปกครองภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมทั้งฝ่ายผู้บริหารและประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ

๒.๓.๓ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลแม้จะเป็นแนวความคิดที่ใหม่ แต่ก็เป็นแนวความคิดที่ทั่วโลกให้ความสนใจมากแนวคิดหนึ่งในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ดังที่ธนาคารโลกมีข้อสรุปไว้ว่าหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือวิธีการปกครองที่ดี ตามศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตยสถาน กล่าวว่า แนวความคิดนี้จะเป็นกุญแจที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกรอบเป้าหมาย วัตถุประสงค์แนวทางและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อจะนำไปสู่การนำไปสู่การพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมที่เรียกว่า สังคมที่ประกอบด้วยธรรม เป็นสังคมที่ใช้หลักธรรมาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในทุกกรณีที่ตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ฉะนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงได้รวบรวมและสรุปองค์ประกอบต่าง ๆ ของหลักธรรมาภิบาลที่นักวิชาการและนักการศึกษาต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้ เพื่อนำมากรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในการวิจัยครั้งนี้

สถาบันราชประชาสมาสัย กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง ขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำ หรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ๖ หลักคือ^{๒๙}

๑. หลักนิติธรรม เคารพ และปฏิบัติตามกติกา ระเบียบแบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่า จะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

๒. หลักคุณธรรม ในหลายแง่มุม เช่นเมตตาธรรม คือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรม ทำอะไรให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน กตัญญูกตเวทิตา การรู้จักบุญคุณและคิดจะตอบแทนคุณ หรือตอบแทน การรู้จักละอายและเกรงกลัวต่อการทำความชั่วทุกชนิด โดยการมีคุณธรรมจะช่วยเหลือคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

^{๒๙} ราชประชาสมาสัย,สถาบัน,ธรรมาภิบาลบันดาลสุข,(กรุงเทพมหานคร : กระทรวงสาธารณสุข,๒๕๔๙), หน้า ๖.

๓. ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่
ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

๔. การมีส่วนร่วม พึงระลึกไว้ว่าตนเองเป็นสมาชิกของสถาบันฯนอกเหนือจากงานใน
หน้าที่แล้ว กิจกรรมอื่นที่มีผลต่อสถาบันฯจะต้องร่วมมือกันทำ อะไรที่มีต้องทักท้วง

๕. ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเอง ทำโดยกลุ่ม ทำในนามสถาบันฯ ถ้าดีอยู่แล้วได้ดี
ยิ่งขึ้น ถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

๖. ความคุ้มค่า ทั้งในแง่รูปธรรมนามธรรมที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้หรือรู้สึกคุ้มค่า
หรือไม่คุ้มค่า ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง ๕ มาครบถ้วนแล้วเมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่าน
ก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

เปรม ติณสูลานนท์,พล.อ. ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่อง
จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
(นิด้า)ในการจัดงานครบรอบ ๕๐ ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหาร ต้องพูดถึงผู้บริหาร
เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหาร
ภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรมการใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการ
บริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป
สิ่งเหล่านี้ คือ ^{๗๐}

๑. ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์
ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

๒. กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะ
แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการ
ประพฤติมิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์
นั้นสูงกว่ากฎหมาย

๓. ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่
จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดก็
ถือว่าเป็นธรรม

๔. ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับ
เรื่องนี้ คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรมมีความสำคัญมาก
มากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันกับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความ
ซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

^{๗๐} เปรม ติณสูลานนท์,พล.อ.,จริยธรรมการบริหารภาครัฐ,มติชน,(๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘),หน้า ๒.

๕. ความโปร่งใส เป็นเรื่องที่เข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสมาก เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารบัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนการหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือเป็นการขัดจริยธรรม

๖. ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่งการใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงหาความสมดุลได้

๗. ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสร้างชื่อเสียง เกียรติยศและฐานะ ได้จึงมีคนจำนวนไม่น้อยยริบสร้าง ความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่ดีที่ไม่มีในตำราคือความรัก มักมีคำกล่าวว่า ความรักเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมีความพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุขมีความสุขมีความสุขมีความสุข

ต่อไปนี้จะได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ที่ประกอบด้วย ๖ หลักคือ ๑.หลักนิติธรรม ๒.หลักคุณธรรม ๓.หลักการมีส่วนร่วม ๔.หลักความโปร่งใส ๕.หลักความรับผิดชอบ ๖.หลักความคุ้มค่า ที่มันกวิชาการต่าง ๆ และนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

๒.๓.๓.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ความคิดในเรื่องนิติธรรม เป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่จะเป็นนิติรัฐได้นั้น จำต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญกล่าวถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรด้วย เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้ รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้นั้น ย่อมมีอยู่วิธีเดียว ก็คือการที่รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ

ความคิดเรื่องนิติธรรม ย่อมเกิดขึ้นโดยการที่ราษฎรต่อสู้กับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยราษฎรเริ่มเรียกร้องเสรีภาพขึ้นก่อน ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้

๑) ในประเทศนั้นกฎหมายจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐเข้ามากล้ำกรายสิทธิเสรีภาพของรัฐโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานก็ย่อมจะมีความผิดทางอาญา

๒) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้แน่นอน เริ่มแต่การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

โดยมีขอบเขตในการใช้อำนาจของรัฐ อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่ลดหลั่นลงมาก็เป็นอำนาจที่วัดได้ คือ เป็นอำนาจที่มีขอบเขตเช่นเดียวกัน และต้องมีการควบคุมให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตเท่านั้น เช่น ในประเทศไทยบุคคลย่อมทราบได้จากกฎหมายว่า ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่เพียงใด จะใช้อำนาจจากราชฎาได้หรือไม่เพียงใด

๓) ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยจะต้องมีหลักประกันดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพียงแต่รัฐใดจะจัดให้ผู้พิพากษาเป็นอิสระ สำหรับพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ก็มีศาลแพ่งและศาลอาญาประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีอิสระสำหรับพิจารณาคดีแพ่งคดีอาญา ความสำคัญอยู่ที่จะต้องให้ศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยการกระทำของเจ้าพนักงานได้ว่าพนักงานได้กระทำความผิดในทางอาญาต่อราชฎาหรือกระทำการละเมิดในทางแพ่งหรือไม่ โดยในนิติรัฐจึงเป็นรัฐยุติธรรม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานในทางอรรถคดี ปัญหาที่ว่ากรณีที่รัฐบางรัฐได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะนั้น จะยังคงเป็นนิติรัฐอยู่หรือไม่ มีคำตอบข้อนี้ก็คือแล้วแต่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นอิสระหรือไม่ ถ้าเป็นอิสระรัฐนั้นก็เป็นิติรัฐ ทั้งนี้เพราะความสำคัญอยู่ที่หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราชฎา ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อผู้พิพากษาที่วินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอิสระอย่างแท้จริง แต่การจัดตั้งศาลโดยเฉพาะขึ้น เช่น ศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษาที่รอบรู้ในวิชาปกครองย่อมจะอำนวยความสะดวก เพราะทำให้ศาลที่จัดตั้งขึ้นไว้ สามารถพิพากษาคดีได้ถูกต้องขึ้น และเมื่อผู้พิพากษาในศาลดังกล่าวเป็นอิสระ ก็เป็นหลักประกันอันพอเพียงสำหรับราชฎา

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐนี้เองก่อให้เกิด หลักนิติธรรม (The Rule of law) ขึ้นในระบบกฎหมายต่างๆ อันมีที่มาจากแนวคิดของอริสโตเติลที่ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปฤชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปฤชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (equality) และเสรีภาพ (liberty) มากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็就会有ความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ซึ่งในอีกแง่หนึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Law and Order หรือ บ้านเมืองมีชื่อมีแป นั่นเอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอังกฤษ Albert Venn Dicey ^{๗๑} นักกฎหมายรัฐธรรมนูญผู้เรื่งนามได้สรุปว่าหลักนิติธรรมนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ ๓ ประการดังนี้คือ

๑) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นต้องเป็นโทษตามกฎหมายอัน

^{๗๑} Albert Venn Dicey, **Rule of Law**, (La Documentation française,) 1835.

แสดงให้เห็นว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายเท่านั้น เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้

๒) บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกันจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษา ซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนต้องถูกกฎหมายบังคับโดยเท่าเทียมกันไม่เลือกฐานะและตำแหน่งหน้าที่และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างเอกชน หรือ เอกชนกับรัฐทั้งตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายปกครองศาลยุติธรรม เท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีเหล่านี้ได้ และการพิจารณาพิพากษานี้ถ้าเป็นไปโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายของฝ่ายใดฝ่ายใดทั้งสิ้น

๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดา ของประเทศ กล่าวคือ ศาลนั่นเองเป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำให้เกิดการยอมรับสิทธิเสรีภาพขึ้น

ในทางการปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือ หลักการที่ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งต้องกระทำการภายใต้กฎหมาย และธรรมนูญการปกครองใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมในนี้ที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย

สุทัศน์ สุทธิกุลสมบัติ กล่าวว่า หลักนิติธรรมคือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและมีความเป็นธรรม กล่าวโดยสรุปก็คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มิใช่กระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล^{๗๒}

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน^{๗๓}

วนิดา แสงสารพันธ์ ได้กล่าวเกี่ยวกับหลักนิติธรรมว่า การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลต้องมีกฎเกณฑ์เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และศีลธรรมด้วย^{๗๔}

^{๗๒} สุทัศน์ สุทธิกุลสมบัติ, **หลักนิติธรรม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๑๒.

^{๗๓} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **หลักนิติธรรม**, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๑-๓.

^{๗๔} วนิดา แสงสารพันธ์, **การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

พระเทพกิตติมุนี กล่าวว่า วัดในฐานะเป็นนิติบุคคลคือเป็นบุคคลตามกฎหมายตามความในมาตรา ๓๑ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๓๕) วัดวาอารามได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ วัดทั้งหลายย่อมมีสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดั่งเช่นบุคคลธรรมดา แต่วัดไม่ใช่บุคคลโดยตรงจะแสดงการใช้สิทธิหน้าที่ไม่ได้ จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนกฎหมายของคณะสงฆ์จึงมีการกำหนดไว้ในมาตรา ๓๑ วรรค ๓ ว่า “ให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป” ดังนั้นเจ้าอาวาสจึงเป็นทั้งผู้ปกครองวัดตามมาตรา ๓๖ และเป็นผู้แทนวัดตามมาตรา ๓๑ วรรค ๓ ทั้งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๕ เจ้าอาวาสจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน แม้ในตำแหน่งรองเจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาส ถือมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยเมื่อเป็นเช่นนี้ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาสจึงควรศึกษาบทบาทหน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาสให้ชัดเจนเสียก่อน^{๗๕}

วัดจะมีการบริหารจัดการไปในทิศทางที่ดีได้จะต้องอาศัยเทคนิควิธีการและสร้างวิสัยทัศน์ในการตัดสินใจจะแสดงให้เห็นได้จากภาวะความเป็นผู้นำของเจ้าอาวาสว่า พอมีแนวทงนโยบายในการปฏิรูปวัดในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสม แต่ถ้าหากการพัฒนาไม่มีการวางแผนล่วงหน้า นั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบในวัด เพราะฉะนั้นเจ้าอาวาสจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก่อนเป็นอันดับแรกเป็นการชี้ให้เห็นอำนาจของการจัดการวัดนั้นจะต้องอิงอาศัยความน่าเชื่อถือในการจัดการและการบริหารงานที่ถูกต้องยึดหลักความยุติธรรมและต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการวัดให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งภาระหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามมาตรา ๓๗ ได้ระบุเอาไว้ดังนี้

๑. บำรุงรักษาวัด จัดกิจการ และศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

๒. ปกครองบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ในวัด ให้ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

๓. เป็นธุระในการศึกษาอบรม และสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์

๔. ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศลต่างๆ

ตามหน้าที่ดังกล่าวในมาตรา ๓๗ เป็นหน้าที่ภาพรวมของลักษณะงานอย่างกว้างๆ ไม่ได้ชี้ชัดวิธีการปฏิบัติอย่างไร แต่ส่วนหนึ่งมาจากการศึกษาเพิ่มเติมของเจ้าอาวาสวัดและศึกษารูปแบบของการบริหารจัดการวัดที่ดี

นิตย สัมมาพันธ์ กล่าวว่า จะต้องอาศัยหลักการตัดสินใจพระธรรมวินัย ๘ ประการมีว่าธรรมเหล่านั้นเป็นไปเพื่อ^{๗๖}

^{๗๕} พระเทพกิตติมุนี (สมเกียรติ สมกิตติ ป.ธ.๖), **หน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาส**, (ม.ป.ท. : ม.ป.ท. ๒๕๔๕), หน้า ๑.

^{๗๖} นิตย สัมมาพันธ์, **การบริหารเชิงพุทธ** (กรุงเทพมหานคร: โอ เอ พรินติ้งเฮาส์ ๒๕๒๙), หน้า ๑๘.

๑. วิราคะ คือ ความคลายกำหนัด, ความไม่ติดพัน เป็น มิใช่เพื่อความกำหนดย่อมใจ, การเสริมความติด

๒. วิสังโยค คือ ความหมดเครื่องผูกมัด, ความไม่ประกอบทุกข์ มิใช่เพื่อผูกมัด หรือ ประกอบทุกข์

๓. อปจยะ คือ ความไม่พอกพูนกิเลส มิใช่เพื่อพอกพูนกิเลส

๔. อปปีจณา คือ ความอยากอันน้อย, ความมักน้อย มิใช่เพื่อความอยากอันใหญ่, ความ มักใหญ่ หรือมักมากอยากใหญ่

๕. สันตุฏฐี คือ ความสันโดษ มิใช่เพื่อความไม่สันโดษ

๖. ปวิเวก คือ ความสงัด มิใช่เพื่อความคลุกคลีอยู่ในหมู่

๗. วิริยารัมภะ คือ การประกอบความเพียร มิใช่เพื่อความเกียจคร้าน

๘. สุภรตา คือ ความเลี้ยงง่าย มิใช่เพื่อความเลี้ยงยาก

หลักธรรมเหล่านี้พึงรู้ว่ามีใช้ธรรม มิใช่วินัยมีใช้คำสั่งสอนของพระศาสดา แต่เป็นการ แสดงหลักการตัดสินใจว่าอะไรเป็นพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนาหรือไม่

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรมหมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้อง คำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมเสมอภาค ความเป็นธรรมและมี ความชอบธรรมได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้นในการบริหารจัดการตามหลักนิติธรรม นั้น พระสงฆ์จะต้องทำความเข้าใจกับธรรมวินัยให้เกิดความเข้าใจและชัดเจน เพื่อปรับเข้ากับการ เปลี่ยนแปลงของวัดโดยอาศัยข้อกฎหมายบัญญัติ พระวินัยบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการกระตุ้นตนเอง และปฏิบัติงานมิให้ออกนอกเส้นทางเป็นการรักษากฎระเบียบ กติกาของพระสงฆ์ตามที่ได้กำหนด กรอบไว้

๒.๓.๓.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักคุณธรรม (Morality)

หลักคุณธรรมถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคน ทุกอาชีพ ทุกสังคม สังคมจะอยู่รอดได้ เพราะคุณธรรมจะสงบสุขหรือวุ่นวายล้วนขึ้นอยู่กับคุณธรรมที่เป็นปัจเจกชน ครอบครัว หรือสังคมนั้นๆ จะประพฤติได้มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้เองคุณธรรมมีความสำคัญต่อบุคคลและสังคมซึ่งมี ความสำคัญมากกว่าอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เพราะถ้าขาดคุณธรรมเสีย แล้วปัจจัย เหล่านี้อาจกลายเป็นพิษภัยขึ้นมาทันที คุณธรรมนั้นช่วยรักษาปัจจัยของบุคคลและสังคมเหล่านั้นไว้ ได้ อาจรวมไปถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ ตลอดจนมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

ฉลอง มาปรีดา ได้ศึกษาความหมายของคุณธรรมตามหนังสือพจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้อธิบายว่า คุณหมายถึง ความดีที่ประจำอยู่ในสิ่งนั้น ๆ ความ

เกื้อกูล ธรรม หมายถึง การทำความดี ละเว้นความชั่วทั้งปวง เมื่อนำเอาความหมายมารวมกันแล้ว หมายความว่า สภาพคุณงามความดี ความประพฤติดี การทำให้เกิดคุณงามความดี อุปนิสัยอันดีงาม ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่อยู่ภายในจิตใจของบุคคล^{๗๗}

ประกาศรี สืออำไพ กล่าวถึง คุณธรรมจริยธรรมตามหลักพระพุทธศาสนา ที่บุคคล ควรยึดถือปฏิบัติในการดำรงชีวิต ดังนี้^{๗๘}

๑. เมตตา และกรุณา ความรักใคร่ปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความเจริญ
๒. สัมมาอาชีวะ ทำมาหาเลี้ยงชีพในทางสุจริต
๓. การสัจจะ มีความสำรวมระวังรู้จักยับยั้งควบคุมในทางกามารมณ์
๔. สัจจะ ความซื่อตรง
๕. สติสัมปชัญญะ ความระลึกได้ และรู้ตัวอยู่เสมอ ฝึกฝนตนให้เป็นคนรู้จักคิด

บุญมี แท่นแก้ว และอุดมศักดิ์ แท่นแก้ว ได้ศึกษาหลักคุณธรรมว่าเป็นสิ่งที่บุคคลควร ประพฤติ เพื่อให้เกิดประโยชน์หรือหลักธรรมชาติที่ควรประพฤติเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ตนและ ผู้อื่น^{๗๙}

กิริติ บุญเจือ กล่าวว่าคุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพผู้สนใจพัฒนาบุคลิกภาพ ต้องสนใจพัฒนาฝึกฝนคุณธรรมให้มั่นคงในการประพฤติดี ใครไม่ปลูกฝังคุณธรรมกิเลสจะเกิดขึ้น ยาง ปลูกฝังคุณธรรมมากขึ้นเท่าไรยิ่งมีความโน้มเอียงในความดีมากยิ่งขึ้น^{๘๐}

มัย สุขเอี่ยม กล่าวว่าคุณธรรมหมายถึง สภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและ จิตใจ^{๘๑}

เทวี วัฒนา และคนอื่น ๆ กล่าวว่าคุณธรรมหมายถึง คุณงามความดีที่วิญญูชนพึงสำนึก ในจิตใจของตน ให้ด้านความจริง ความดี ความงาม และใช้เป็นหลักในการดำรงชีวิต^{๘๒}

^{๗๗} ฉลอง มาปรีดา , คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส. พรีนติ้ง เฮาส์, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^{๗๘} ประกาศรี สืออำไพ, พื้นฐานทางศาสนาและจริยธรรม, (กรุงเทพมหานคร : ยุทธนาการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๖๓.

^{๗๙} บุญมี แท่นแก้วและอุดมศักดิ์ แท่นแก้ว, พระสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๔๖-๔๗.

^{๘๐} กิริติ บุญเจือ, จริยศาสตร์สำหรับผู้เริ่มเรียน, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๕๒), หน้า ๘๔.

^{๘๑} มัย สุขเอี่ยม, การพัฒนาประสบการณ์ชีวิตและสังคม, (กรุงเทพมหานคร: วังอักษร, ๒๕๔๙), หน้า ๔๓.

^{๘๒} เทวี วัฒนา และคนอื่น ๆ , กรณีศึกษาเพื่อการเรียนการสอนเวชจริยศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๔๘.

คุณ โทจันทร์ กล่าวว่า ค่านิยมของคุณธรรมและจริยธรรมที่ควรได้รับการปลูกฝังและส่งเสริมในสังคมไทย ประกอบด้วย ๑)การรักษาความสัตย์ ๒)การรู้จักข่มใจตน ๓) การอดทน อดกลั้น ๔) การรู้จักละวางความชั่ว^{๘๓}

คงเดช ลีโทขวลิต กล่าวว่าเมื่อทราบองค์ธรรมในการช่วยบริหารจัดการวัดแล้ว อันต่อไปจะต้องอาศัยกระบวนการในการทำความเข้าใจสิ่งต่างๆเหล่านั้น ซึ่งในทางพระพุทธศาสนาได้กล่าวเอาไว้ว่าต้องประกอบด้วยหลักคุณธรรม ๗ ประการ คือ^{๘๔}

๑. รู้จักเหตุความรู้จักธรรม หรือ รู้จักเหตุ คือ รู้หลักความจริง รู้หลักการ รู้หลักเกณฑ์ รู้กฎแห่งธรรมตา รู้กฎเกณฑ์แห่งเหตุผล รู้จักวิเคราะห์สาเหตุของสถานการณ์และรู้หลักการที่จะทำ

๒. รู้จักผลความรู้จักอรรถ รู้ความมุ่งหมาย หรือ รู้จักผล คือ รู้ความหมาย รู้ความมุ่งหมาย รู้ประโยชน์ที่ประสงค์ รู้จักผลที่จะเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการกระทำหรือความเป็นไปตามหลัก เช่น รู้ว่าหลักธรรมหรือภาชิตข้อนั้นๆ มีความหมายว่าอย่างไร หลักนั้นๆ มีความมุ่งหมายอย่างไร

๓. รู้จักตน คือ รู้ว่าตัว เรานั้น ว่ามีสถานภาพเป็นอะไร ฐานะ ภาวะ เพศ กำลัง ความรู้ความสามารถ ความถนัด และคุณธรรม เป็นต้น ว่าขณะนี้ เเท่าไร อย่างไร แล้วประพฤติให้เหมาะสม และรู้ที่จะแก้ไขปรับปรุงต่อไป

๔. รู้จักประมาณ คือ ความพอดี เช่น ภิกษุรู้จักประมาณในการรับและบริโภคปัจจัยสี่ คุฤห์สัธรู้จักประมาณในการใช้จ่ายโภครทรัพย์ นักเรียนรู้จักประมาณ กำลังของตนเองในการทำงาน รัฐบาลรู้จักประมาณการเก็บภาษีและการใช้งบประมาณในการบริหารประเทศ เป็นต้น

๕. รู้จักกาลคือ รู้กาลเวลาอันเหมาะสม และระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการประกอบกิจการทำหน้าที่การทำงาน เช่น ให้ตรงเวลา ให้เป็นเวลา ให้ทันเวลา ให้พอเวลา ให้เหมาะสมเวลา

๖. รู้จักชุมชนความรู้จักบริษัท คือ รู้จักกลุ่มบุคคล รู้จักหมู่คณะ รู้จักชุมชน และรู้จักที่ประชุม รู้กิจที่ประพฤติดต่อชุมชนนั้นๆ ว่า ชุมชนนี้เมื่อเข้าไปหา ต้องทำกิจหรือปฏิบัติแบบนี้จะต้องพูดอย่างไร ชุมชนนี้ควรสงเคราะห์อย่างไร เป็นต้น

๗. รู้จักบุคคลคือ ความแตกต่างแห่งบุคคลว่า มีอหิยาศัย มีความสามารถ มีคุณธรรม เป็นต้น ผู้ใดหยิ่งหรือหย่อนอย่างไร และรู้ที่จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นๆ ด้วยดี ว่าควรจะคบหรือไม่ จะใช้ จะตำหนิ หรือยกย่อง และแนะนำสั่งสอนอย่างไร เป็นต้น

วิเชียร ขารบุตรบุญฑริต กล่าวว่าหลักธรรมที่เหมาะสมสำหรับผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติ ๑๐ ประการ หรือเรียกสั้นๆว่า ราชธรรม ดังนี้^{๘๕}

^{๘๓}คุณ โทจันทร์,บทธาบทของวัดต่อสังคมไทย,(นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,๒๕๔๙),หน้า ๒๙-๓๐.

^{๘๔}คงเดช ลีโทขวลิต,การบริหารงานแนวพุทธศาสนา.(นครปฐม : โรงพยาบาลห้วยพลู อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม,๒๕๔๕),หน้า ๙๒-๙๓.

๑. ทาน้ำ หรือการให้ หมายถึงการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ การทรงเสวยสละพระกำลังในการปกครอง แผ่นดิน การพระราชทานพระราชดำริอันก่อให้เกิดสติปัญญาและพัฒนาชาติ การพระราชทานเสรีภาพอันเป็นหัวใจแห่งมนุษย์

๒. คีลิ่ง หรือการตั้งและทรงประพฤติพระราชจรรยานุวัตร พระกาย พระวาจา ให้ปราศจากโทษ ทั้งในการปกครอง อันได้แก่ กฎหมายและนิติราชประเพณี และในทางศาสนา อันได้แก่ เบญจศีลมาเสมอ

๓. ปริจาคัง หรือการบริจาค อันได้แก่ การที่ทรงสละสิ่งไม่เป็นประโยชน์หรือมีประโยชน์น้อยเพื่อสิ่งที่ดีกว่า คือ เมื่อถึง คราวก็สละได้ แม้พระราชทรัพย์ ตลอดจนพระโลหิต หรือแม้แต่พระชนม์ชีพ เพื่อรักษาธรรมและพระราชอาณาจักรของ พระองค์

๔. อาชชะวัง หรือความซื่อตรง อันได้แก่ การที่ทรงซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัตย์สุจริต ซื่อตรงต่อ พระราชสัมพันธมิตร และอาณาประชาราษฎร

๕. มัททะวัง หรือทรงเป็นผู้มีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร ทรงมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่ เสมอกันและต่ำกว่า

๖. ตะปิง หรือความเพียรที่แผดเผาความเกียจคร้าน คือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชอุตสาหะปฏิบัติพระราช ภารกิจให้เป็นไปด้วยดี โดยปราศจากความเกียจคร้าน

๗. อักโกระ หรือความไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยายามมุ่งร้ายผู้อื่นแม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามเหตุผล และสำหรับ พระมหากษัตริย์นั้นต้องทรงมีพระเมตตาไม่ทรงก่อเวรแก่ผู้ใด ไม่ทรงพระพิโรธโดยเหตุที่ไม่ควร และแม้จะทรงพระพิโรธ ก็ทรงข่มเสียให้สงบได้

๘. อะวิหิสังญะ คือ ทรงมีพระราชอัธยาศัย กอปรด้วยพระมหากรุณา ไม่ทรงก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น ทรงปกครอง ประชาชนดังบิดาปกครองบุตร

๙. ชันติญจะ คือ การที่ทรงมีพระราชจริยานุวัตร อันอดทนต่อสิ่งทั้งปวง รักษาพระราช ฤทัย และพระอาการ พระกาย พระวาจา ให้เรียบร้อย

๑๐. อะวิโรธะนัง คือ การที่ทรงตั้งอยู่ในขัตติยราชประเพณี ไม่ทรงประพฤติผิดจากพระราชจริยานุวัตร นิติศาสตร์ ราชศาสตร์ ไม่ทรงประพฤติให้คลาดจากความยุติธรรม ทรงอุปถัมภ์ยกย่องคนที่มีความชอบ ทรงบำราบคนที่มีความผิดโดย ปราศจากอำนาจอคติ ๔ ประการ และไม่ทรงแสดงให้เห็นด้วยพระราชฤทัยยินดียินร้าย

คงเดช ลีโทขวลิต ได้ศึกษาหลักธรรมที่สำคัญที่ต้องนำมาใช้ในการช่วยให้การบริหารจัดการมีความสมบูรณ์ ซึ่งเป็นหลักขั้นสูงสุดของพระพรหมคือ หลักพรหมวิหารธรรม ได้แก่^{๘๖}

^{๘๕} วิเชียร ชารบุตรบุณทิต, *ตำราพุทธศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : โอ เอส พริ้นติ้งเฮาส์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๔๐.

^{๘๖} คงเดช ลีโทขวลิต, *การบริหารงานแนวพุทธศาสนา*, หน้า ๘๗.

๑. เมตตา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข สุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ ได้แก่ สุขจากการมีทรัพย์ สุขจากการใช้จ่ายทรัพย์ สุขจากการไม่เป็นหนี้ และสุขจากการทำงานที่ปราศจากโทษหรือปราศจากอันตราย

๒. กรุณา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความทุกข์ คือ สิ่งที่เข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายและความไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน พระพุทธองค์ทรงสรุปไว้ว่าความทุกข์มี ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

๒.๑ ทุกข์ประจำหรือทุกข์โดยสภาวะที่สิ่งที่มีชีวิตจะต้องประสบ ซึ่งเกิดจากเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ คือ การเกิด แก่ เจ็บ ตาย สิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่เกิดมาในโลกจะต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เรียกว่า กายิกทุกข์

๒.๒ ทุกข์จรหรือทุกข์ทางใจ เป็นความทุกข์ที่เกิดจากสาเหตุภายนอก เมื่อปรารถนาแล้วไม่สมหวังก็เป็นทุกข์ การประสบกับสิ่งที่ไม่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์ การพลัดพรากจากสิ่งที่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์เรียกว่า เจตสิกทุกข์

๓. มุทิตา คือ ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี คำว่า "ดี" หมายถึง การมีความสุขหรือมีความเจริญก้าวหน้า ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดีจึงหมายถึงความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุขความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยที่ไม่มีจิตใจอิจฉาริษยา

๔. อุเบกขา คือ การรู้จักวางเฉย หมายถึง การวางใจเป็นกลางเพราะพิจารณาเห็นว่าใครทำดีย่อมได้ดีตามกฎแห่งกรรม ใครทำสิ่งใดไว้สิ่งนั้นย่อมตอบสนองคืนบุคคลผู้กระทำ เมื่อเห็นใครได้รับผลกรรมในทางที่เป็นโทษก็ไม่ควรดีใจหรือคิดซ้ำเติมในเรื่องที่เกิดขึ้น ควรมีความปรารถนาดี คือ พยายามช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ในลักษณะที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคุณธรรมดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า คุณธรรมคือ ความดีงามที่ปลูกฝังอยู่ในจิตใจจนเป็นนิสัย และเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ควบคุมพฤติกรรมที่สะท้อนออกมาให้ถูกต้องเหมาะสม ฉะนั้น พระสงฆ์จะต้องรักษาภาพพจน์ของตนเองด้วยการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรคุณธรรมสำหรับนักบวชธรรมะนั้น พระสงฆ์จะต้องรักษาภาพพจน์ของตนเองด้วยการศึกษาเพื่อนำมาเป็นแบบอย่างที่ดีให้กลับเพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความศรัทธา มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมั่นนับถือ

วัดโสธรวรารามวรวิหารเป็นแหล่งพัฒนาทุกๆด้านและเป็นสถานที่ประสานความร่วมมือให้เกิดความถูกต้องทางสังคมที่กำลังสับสนวุ่นวาย ให้การอบรมทางด้านคุณธรรม และจริยธรรมปลูกฝังศีลจารวัตรของประชาชนให้มีความประพฤติดีงามเรียบร้อย เป็นแบบอย่างที่ดีให้กลับเยาวชนรุ่นหลัง มีมารยาทอันงดงามเป็นที่ตรงตาตรงใจของผู้คนที่มาพบเห็นเป็นการแสดงให้เห็นว่าชาวไทยได้ประจักษ์อย่างชัดเจนว่านี่คือความเป็นสังคมไทย ความวิจิตรพิสดาร ความอลังการของอารยธรรมที่

ดิงามแบบไทย เป็นปีกแผ่นเป็นแผ่นสารโยมีสถาบันหลักที่สำคัญ ๓ สถาบัน คือ ขาดิ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นองคาคพยพอยู่เคียงข้างสังคมไทยเป็นต้นแบบของการพัฒนาสังคมจริง ๆ

๒.๓.๓.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส” (Transparency) นั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่มีนิยามที่ตายตัว หากแต่ว่าการให้คำนิยามของ ”ความโปร่งใส” อาจขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิต ความโปร่งใสจึงเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เพราะหน่วยงานในแต่ละแห่งในแต่ละสังคมมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียม และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมหรือหน่วยงานที่ต่างกัน ทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวข้องที่ล้วนมีความหลากหลาย เช่น ความโปร่งใสในภาครัฐ อันเป็นผลมาจากนโยบาย หน่วยงาน และวิธีปฏิบัติที่จัดช่องทางให้ข้อมูลด้วยวิธีที่เสริมความเข้าใจนโยบายสาธารณะ เพิ่มประสิทธิภาพของวิธีการเมือง และลดความไม่แน่นอนของนโยบาย เป็นต้น โดยทั่วไป ความโปร่งใส คือ การทำให้กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานเป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากสื่อสารในนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งการสื่อสารนี้อาจมีอุปสรรค เพราะบุคคลที่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีหลากหลาย อาทิ ชาวบ้านประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือนักลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ จากการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัย พบว่า มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับ “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป ดังนี้

วิระ ไชยธรรม กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานทุก ๆ องค์การให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้^{๘๗}

สมาน รังสิโยภุชญ์ กล่าวว่า ความสุจริตและความโปร่งใสรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีและชอบธรรมถูกต้องและมีประสิทธิภาพ^{๘๘}

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี กล่าวว่า หลักความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาหมายถึงการทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ช่วยทำให้การทำงานของภาครัฐและเอกชนปลอดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง^{๘๙}

^{๘๗}วิระ ไชยธรรม ,เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance),(นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน,๒๕๕๒),หน้า ๗.

^{๘๘}สมาน รังสิโยภุชญ์ , การบริหารราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร :ศูนย์บริการวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย,๒๕๕๓),หน้า ๗.

^{๘๙}บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี,ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล,(นนทบุรี:สถาบันปกเกล้า,๒๕๕๔), หน้า ๔๒.

สุดจิต นิमितกุล ความโปร่งใสในตามหลักธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย หมายถึง ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริง^{๙๐}

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึงกระบวนการในการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้^{๙๑}

เกษม วัฒนชัย หลักความโปร่งใสในการออกแบบระบบและถือว่าเป็นกระบวนการในการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องยึดหลักความโปร่งใส อธิบายได้ด้วยเหตุผล และมีหลักฐานกำกับเอาไว้^{๙๒}

นันทชาติ ศุภมงคล ข้าราชการตำรวจ กล่าวถึงหลักแห่งความโปร่งใสว่า ความโปร่งใสในการปฏิบัติงานควรเริ่มจากการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การปรับปรุงกลไกในการทำงานขององค์กรให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้^{๙๓}

โสมนัส ญ บางช้าง กล่าวว่า ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหาร ไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังรวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนได้^{๙๔}

สุัทสนา สุทธิกุลสมบัติ กล่าวว่า หลักความโปร่งใส คือการทำให้วัดเป็นวัดที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเป็นการสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบด้วย^{๙๕}

เตือน คำดี^{๙๖} กล่าวว่า ความโปร่งใสหมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงโดยไม่ปิดบังอำพราง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เมื่อเกิดความยุติธรรมจะต้องมีบทพิสูจน์ให้เห็นมุมมองในการพยายามที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในองค์กรโดยเร็ว เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลทำสังคมไม่เข้าใจแม้แต่สถานที่ทำพิธีกรรมทาง

^{๙๐} สุดจิต นิमितกุล, *การบริหารจัดการที่ดี*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิพิธการพิมพ์, ๒๕๕๗), หน้า ๒๔.

^{๙๑} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *การพัฒนาประชาคมเมืองเพื่อความเป็นเมืองที่น่าอยู่*, (กรุงเทพมหานคร : รัฐสภาสาร, ๒๕๕๕), หน้า ๒.

^{๙๒} เกษม วัฒนชัย, *สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง*, (กรุงเทพมหานคร : วังอักษร, ๒๕๕๔), หน้า ๔.

^{๙๓} นันทชาติ ศุภมงคล, *ธรรมรัฐในการบริหารองค์การ*, วารสารนักบริหาร ๒๑ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๔), หน้า ๑๖-๑๘.

^{๙๔} โสมนัส ญ บางช้าง, *(Good governance) การกำกับดูแลที่ดี*, วารสารนักบริหาร ๔ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๔), หน้า ๔๘-๕๐.

^{๙๕} สุัทสนา สุทธิกุลสมบัติ, *ธรรมาภิบาล (Good governance) คืออะไร?*, เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐, จาก <http://www.sakonareal.go.th/rnd/krusakon/article/good.pdf>.

^{๙๖}เตือน คำดี, *ศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๒๙๔.

ศาสนา จะต้องนำเอาหลักความโปร่งใสเข้ามามีส่วนร่วมช่วยสนับสนุนด้วยเงินรายได้จากการจัดงานต่าง ๆ จะต้องชี้แจงให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกันหากเก็บความลับลวงรู้เฉพาะบุคคล อาจเกิดข้อครหาในทางที่ไม่เหมาะสมจากประชาชนมีส่วนร่วมทำให้บทบาทและความน่าเชื่อถือต่อพระสงฆ์ลดลงได้

ศาสตราจารย์สุชาติ กล่าวว่าจุดเริ่มต้นของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ซึ่งจะต้องตระหนักถึงความโปร่งใส ในขณะเดียวกันการประพัตินและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการปฏิบัติต่อผู้ตาม ตรงไปตรงมา เปิดเผย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่เป็นธรรม หากผู้นำองค์กรใดมีพฤติกรรมหรือแนวโน้มที่ส่อไปในทางทุจริต กระทำการใดไม่สะท้อนถึงความโปร่งใส ย่อมมีผลต่อบุคคลากรในองค์กรให้ประพัตินตามเช่นนั้นด้วย ดังคำกล่าวของนักการเมืองอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า “เมื่อหัวไม่กระดิก แล้วหางจะส่ายได้อย่างไร”^{๙๗}

๒.๓.๓.๔ แนวคิดเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วม (Participation) คือ เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการจนเกิด ความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันใดควร จะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือใน นามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์กร (organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้^{๙๘}

วีระ ไชยธรรม ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมตามระเบียบสำนักรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม พ.ศ.๒๕๔๒ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าจะเป็นการแจ้งเจตจำนงและแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ หรือการแสดงประชามติ^{๙๙}

สุดจิต นิमितกุล ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย หมายถึง การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริการที่สอดคล้องกันเพื่อบรรลุเป้าหมายในการบริการประชาชน^{๑๐๐}

สมาน รังสิโยภักษ์ ได้ให้ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง การบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจาก

^{๙๗} ศาสตราจารย์สุชาติ,พฤติกรรมของมนุษย์.(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์).๒๕๕๐.หน้า๑๕๖

^{๙๘} ยุพาพร รูปงาม,การมีส่วนร่วม.(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์,๒๕๔๕),หน้า ๕.

^{๙๙} วีระ ไชยธรรม ,เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance),(นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน,๒๕๕๒,) หน้า ๑๑.

^{๑๐๐} สุดจิต นิमितกุล,การบริหารจัดการที่ดี,(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บพิตรการพิมพ์,๒๕๔๓),หน้า๑๓-๒๔.

ประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีรวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์^{๑๐๑}

วนิดา แสงสารพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันในการบริหารจัดการสังคม ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม^{๑๐๒}

ธรรมรส โชติกุญชร กล่าวว่า การบริหารที่ใช้ยุทธวิธีระดมกำลังความคิดจิตใจให้เป็นพลังทางการบริหารเลือกปฏิบัติในสิ่งที่ดีและถูกต้อง^{๑๐๓}

สุรพล พุดคำ กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมหมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานที่ตนรับผิดชอบ และพร้อมที่จะดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ^{๑๐๔}

สุทัศน์า สุทธิกุลสมบัติ กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม คือการทำให้รูปแบบวัดเป็นวัดที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของวัดและสังฆมณฑล โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การได้สวน การประชาพิจารณาการแสดงหรือประชามติอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างวัดกับบ้านโรงเรียนหรือหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน^{๑๐๕}

สมยศ นาวิการ กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือกระบวนการของการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ PM เน้นการมีส่วนร่วมช่วยในการทำงานประสานความเข้าใจกันและกันอย่างเข้มแข็งโดยใช้ความเชี่ยวชาญอย่างสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาของการบริหารจัดการที่สำคัญ^{๑๐๖}

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือบุคคลากรในหน่วยงานได้ร่วมรับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็นปฏิบัติหรือตัดสินใจตลอดจนร่วมสนับสนุน ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามสิ่งที่ตนได้ร่วมการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดพลังในการดำเนินงานไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ การให้ความร่วมมือในการทำงานเป็นทีม ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก การทำงานอาจดำเนินไปได้ด้วยดีหากวัดยังมีความเป็นพรรคเป็นพวก

^{๑๐๑} สมาน รังสิโยภุชญ์, การบริหารราชการไทย, หน้า ๑๐-๑๑.

^{๑๐๒} วนิดา แสงสารพันธ์, การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

^{๑๐๓} ธรรมรส โชติกุญชร, การบริหารแบบมีส่วนร่วม, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๒๘๐.

^{๑๐๔} สุรพล พุดคำ, การจัดการในสถานศึกษา, (ลพบุรี : สถาบันราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๔), หน้า ๕๖.

^{๑๐๕} สุทัศน์า สุทธิกุลสมบัติ, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕.

^{๑๐๖} สมยศ นาวิการ, การบริหารโดยวัตถุประสงค์, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๖), หน้า ๑-๒.

ไม่แตกต่างอะไรกับการเมือง ผู้วิจัยจึงได้ทำความเข้าใจเพื่อให้เกิดความสนใจในการให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการวัด โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานและการตรวจสอบความเป็นไปต่างๆภายในวัด อันเป็นไถ่กระบวนการสำคัญที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยความชอบธรรมหรือการเพิ่มมาตรการปกครองของคณะสงฆ์เพิ่มเติมทางด้านการบริหารงานและการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่จะเป็นการลดภาระการตรวจสอบความผิดพลาดซ้ำอีกหลายครั้ง

๒.๓.๓.๕ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักต่อหน้าที่และความรับผิดชอบการทำงานตามหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ เสียสละ และประกอบด้วยความสุจริตธรรม มีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการให้ความเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และการยอมรับผลจากการกระทำของตนเอง

วิภาส ทองสุทธิ ได้เสนอว่า ความพร้อมรับผิดเป็นคุณสมบัติหรือทักษะพึงอันแสดงออกเพื่อเป็นตัวชี้การได้รับมอบหมายภารกิจที่จะนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิผลของการจัดการ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้^{๑๐๗}

๑. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน องค์กรที่มีหลักการธรรมาภิบาลในหลักการนี้ต้องกำหนดเป้าหมายของการกระทำชัดเจน และสร้างเป็นวัฒนธรรม ว่าประสงค์จะบรรลุอะไรและต้องการเห็นผลลัพธ์นั้นอย่างไร

๒. กำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกองค์กร หรือทุกคนเป็นเจ้าของผลงาน เพื่อก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงานร่วมกัน เพื่อผลลัพธ์ที่เป็นที่ภาคภูมิใจร่วมกัน

๓. วัฒนธรรมการพร้อมรับผิดและสำนึกในความรับผิดชอบจะทำให้ผู้บริหารงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดการประสานงานกันระหว่างสมาชิกในองค์กร

๔. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงาน ซึ่งอาจมาจากการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง มักมีการต่อต้าน องค์กรต้องมีมาตรการในการจัดการพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำให้ทุกคนยอมรับในการเปลี่ยนแปลง

๕. การมีแผนสำรองในการบริหาร วัฒนธรรมการพร้อมรับผิดจำเป็นต้องมีการวางแผนการสื่อสารให้คนในองค์กรรับทราบและเข้าใจแผน และนโยบายขององค์กรที่จะกระจายข่าวสารข้อมูลที่เปิดเผย

^{๑๐๗} วิภาส ทองสุทธิ, ความรับผิดชอบ, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๗๓.

๖. การติดตามผลและการประเมินการทำงาน เป็นสิ่งที่จะเป็นเครื่องตรวจสอบดูว่าเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้ และควรมีการแก้ไขทันทีที่ผลงานนั้นไม่ได้มาตรฐาน และได้รับการยอมรับขององค์กร

วนิดา แสงสารพันธ์ กล่าวว่า ความรับผิดชอบผลการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่อธิบายได้ เป็นความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ที่มีต่อสาธารณะโดยมีการจัดองค์กร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งยังสามารถตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณคุณภาพและประสิทธิภาพ^{๑๐๘}

การลงมือปฏิบัติงานหลังจากที่ได้รับมอบหมายให้ทำงาน สิ่งที่ต้องคำนึงคือ การสำเหนียกรู้จักตนเองว่ากำลังทำอะไร และยึดถือปฏิบัติตน หรืออุทิศตนทำงานอย่างเต็มที่จนสุดความสามารถที่ได้รับมอบหมาย เป็นการขยายขอบเขตของงานออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็วให้ตรงกับความต้องการขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ

สรุปได้ว่า หลักการรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลและเป็นหลักที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในระบบราชการการที่จะเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ต่อสาธารณชนที่ดีจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถช่วยในการประสานงานให้เกิดแนวทางที่ดีกับวัด เพื่อตอบสนองความต้องการจากกลุ่มต่างๆภายในวัดอย่างเป็นรูปธรรมทำให้ครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อพุทธศาสนิกชนรอบด้าน หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่นักวิชาการให้ความหมายที่แตกต่างกัน แต่เป็นหลักการที่จำเป็นและต้องพัฒนาการปฏิบัติใช้ให้เป็นรูปธรรมในสังคมไทย

๒.๓.๓.๖ แนวคิดเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า (Utility)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

วิระ ไชยธรรม อ้างถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายหลักความคุ้มค่าว่า การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยรู้จักการประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและการรักษาสภาพของทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมั่นเวียนใช้และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน น้ำ และอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนรุ่นต่อไป มีรายงานผลการดำเนินงานและแสดงประสิทธิภาพ

^{๑๐๘} วนิดา แสงสารพันธ์,การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล,(กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช,๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

และความคุ้มค่าของโครงการผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชนความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องโดยสม่ำเสมอ^{๑๐๙}

เกษม วัฒนชัย ได้นำเสนอแนวทางการปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่าดังนี้^{๑๑๐}

๑. การทำกิจการใด ต้องสร้างระบบคุณภาพมาตรฐาน (Quality and standard) ควบคู่กันไปให้มีการกำหนดระดับมาตรฐานที่จะมุ่งไปสู่รูปแบบของวิธีปฏิบัติจากการสร้างคู่มือปฏิบัติและวัดผลประเมินผลเป็นระยะ ๆ

๒. การบริหารจัดการทุกด้าน ต้องยึดหลักประหยัดและหลักประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่าที่สุด

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมีลี ได้เสนอหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่าว่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐสามารถจัดสรรและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมโดยรวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด^{๑๑๑}

การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าไม่ใช่แต่การตัดสินใจเฉพาะผู้นำเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องได้รับคำแนะนำและปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่แน่นอนอันก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่อยู่อย่างจำกัด สิ่งที่ได้จากการใช้จ่ายต้องมีคุณภาพ และมีอายุระยะเวลาในการใช้งานที่เน้นทางด้านประสิทธิภาพทนทานเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะต้องไม่มองข้ามการตัดสินใจของผู้ร่วมงานด้วย อาจเป็นข้อยืนยันถึงความเป็นไปได้และได้ข้อสรุปที่ดีนั่นเอง

สรุปได้ว่าหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความประหยัดคุ้มค่าเงิน คุ้มค่าเวลา คุ้มค่าแรงงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีการรายงานผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งผู้นำจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าของโครงการเลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ และพัฒนาความรู้ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ ฉะนั้น การกล่าวอ้างความคุ้มค่าของการบริหารจัดการที่ดีนั้นมักจะมี ความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านศาสนกิจ การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ที่ผสมผสานระหว่างทางโลกกับทางธรรมเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นภายในวัดโสธรวราราม การเลือกสรรพระสงฆ์ในการทำงาน

^{๑๐๙} วีระ ไชยธรรม, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good governance), (นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๒-๑๓.

^{๑๑๐} เกษม วัฒนชัย, สถาบันที่เข้มแข็งมั่นคง, (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๔.

^{๑๑๑} บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมีลี, ตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาล, (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๕๖.

บริหารจัดการวัดที่ดี และจะต้องมีการควบคุมการใช้ทรัพยากรภายในวัด เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น อย่างคุ้มค่า และเหมาะสมด้วย รวมถึงมีการดำเนินการและให้บริการสาธารณะชนที่ให้ผลลัพธ์อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) หมายถึงขั้นตอนหรือ กระบวนการในการทานในองค์กรให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งได้สรุปแนวคิดธรรมาภิบาลแยกเป็น องค์ประกอบไตรลักษณ์ของธรรมาภิบาลคือ ผู้ปกครอง/รัฐ –Customer ซึ่งเป็นวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงามและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม

๒.๓.๔ หลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้แพร่หลาย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ที่ระบุให้รัฐบาลไทยให้คำมั่นสัญญาว่าจะสร้าง Good governance ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณาการ รัฐบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๔๐ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัย เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสม ได้มีการระดมแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศในระยะสั้นและระยะยาวให้ยั่งยืน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้จัดเอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยและเสนอแนวทางแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมแนวคิดในประเทศไทยหลายสาขาที่อาสาสมัครมาร่วมทำงาน และคณะทำงานได้จัดทำเอกสารข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลไทย เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการการพลเรือน จัดทำบันทึกข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ง เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษา

แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทย เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติการทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการจัดการปกครองที่ดีนั้นได้รับการรณรงค์อย่างมากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลก^{๑๑๒} และดังที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ถึงกระนั้นมิได้มีการนำคำว่า Good governance เพิ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานมานี้เอง ดังที่ อรพินท์ สฟโซคชัย กล่าวถึงการพัฒนาการของการใช้คำว่า Good governance ไว้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า Governance ดังนี้ Governance means (๑)The act, process , or power of governing ; government, (๒)The state of being governed ซึ่งแปลกันตรง ๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่ารัฐ (State) ซึ่งอาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government)และระบบราชการ(Civil service)^{๑๑๓}

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระบบให้สังคมภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน^{๑๑๔}

^{๑๑๒} พงษ์ทิสาน ชุมพล, *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*(Concept in Contemporary Political Science),(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๐.

^{๑๑๓} อรพินท์ สฟโซคชัย, *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย*, รายงานที่ตีพิมพ์, ฉบับที่ ๒๐ (มกราคม ๒๕๔๑), หน้า ๒.

^{๑๑๔} สุดจิต นิमितกุล, *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good governance)*, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๔.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้^{๑๑๕}

๑. เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทย สรุปได้ว่าเป็นความพยายามของภาครัฐ ภาคประชาสังคมและนักวิชาการ มีความต้องการให้ส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน นำระบบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมไทยเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างความรับผิดชอบให้กับสังคมและประเทศชาติ

๒.๓.๕ หลักทศพิธราชธรรมสู่ธรรมาภิบาล

ในทางพระพุทธศาสนาแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นหลักการปกครองโดยธรรม หรือ ธรรมรัฐ อันเป็นหลักการของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ตามคติทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ผู้เป็นธรรมราชา ก็ต้องเคารพธรรม ถือธรรมเป็นใหญ่ จัดดำเนินการปกครองโดยธรรม^{๑๑๖} หรือที่เรียกกันว่า ระบบธัมมิกราชา คือพระราชา คือพระราชา คือ พระราชาที่ประกอบด้วยธรรม^{๑๑๗} อันเป็นนักปกครองตามอุดมคติตามหลักการของพระพุทธศาสนาที่เรียกว่าจักรพรรดิ ซึ่งเป็นธรรมราชาที่เป็นผู้ปกครองแผ่นดินโดยธรรมไม่ต้องใช้ทัณฑ์หรือศรัตรวูธ^{๑๑๘} ดังนั้นแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการที่มีอยู่ในพระพุทธศาสนาอย่างยาวนาน อันเป็นหลักการที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสสอนไว้ทั้งหมดว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ที่เราเกี่ยวข้องทั้งหมดเพียงแต่ไม่ได้ใช้คำนี้จริง ๆ แล้วก็คือหลักการปกครองโดยธรรมของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนหรือที่เรียกว่าทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์โดยมีธรรมะข้ออื่น ๆ เป็นองค์ประกอบ^{๑๑๙} ดังที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวว่า หลัก

^{๑๑๕} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ,เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๐ ก ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖,หน้า ๒.

^{๑๑๖} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต),สลายความขัดแย้ง-สังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ,พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ สวย จำกัด,๒๕๔๔),หน้า ๗๐.

^{๑๑๗} พุทธทาสภิกขุ,ธรรมะกับการเมือง,พิมพ์ครั้งที่ ๒,(กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภา,๒๕๔๗),หน้า ๓๓๐.

^{๑๑๘} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต),สลายความขัดแย้ง-สังคมศาสตร์ที่ยั่งยืนถึงธรรมชาติ,หน้า ๑๓๗.

^{๑๑๙} สถาบันข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.,Good governance กับการพัฒนาข้าราชการ,หน้า ๑๒๕.

ธรรมาภิบาล (Good governance) ก็คือหลักการปกครองที่ดีมีมาแต่โบราณ หลักที่เราเรียกว่า ทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ไทยแต่โบราณก็คือ Royal good governance นั้นเองและก็มี ธรรมะอื่น ๆ เป็นอุปกรณ์อีก เช่น สังคหัตถุธรรม พละ ๕ จะเห็นได้ว่าทศพิธราชธรรมเป็นประธาน แล้วก็จักรวรรดิวัตร สังคหัตถุธรรม พละ ๕ เป็น Royal good governance จำเป็นที่จะต้องมีใน สังคมมาแต่โบราณและมีมาก่อนฝรั่ง. เพราะฉะนั้นไทยเราก็มีหลักธรรมาภิบาลจะเรียกว่าทศพิธราช ธรรมาภิบาลก็ได้มีมาแต่โบราณ

หลักทศพิธราชธรรมนี้ พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) กล่าวว่า ในตำราของฝรั่งไม่มีพระราชที่ประกอบไปด้วยทศพิธราชธรรม ฉะนั้นในหนังสือที่ฝรั่งเขียนมาเขาจึงรังเกียจพระราช แต่ทางฝ่ายตะวันออกเรานี้ยังมีพระราชที่ประกอบไปด้วยทศพิธราชธรรม ไม่มีส่วนที่น่ารังเกียจเลย ยิ่งเป็นพระราชเผด็จการมีศีลธรรมด้วยแล้วยิ่งดี คือมันยิ่งเร็ว มันไม่ยุ่งวุ่นเหมือนประชาธิปไตย ยุ่งวุ่น^{๑๒๐}

พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ) กล่าวว่า ทศพิธราชธรรมจะมีชื่อเรียกว่า ธรรม สำหรับพระราช แต่ประชาชนพสกนิกรทั้งหลายก็สามารถนำไปปฏิบัติได้ เมื่อปฏิบัติตามนั้นแหละจะ เกิดโอกาสมากมายและสะดวกในการที่พระองค์ทรงดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ทำให้มี ทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องคุ้มครองบ้านเมือง บ้านเมืองนี้เต็มไปด้วยทศพิธราชธรรมขอให้มองกันดี ๆ ว่าทศพิธราชธรรมนั้นจะสามารถคุ้มครองบ้านเมืองป้องกันบ้านเมืองพัฒนาบ้านเมืองในฐานะที่เป็น ธรรมะที่จะช่วยได้จริง^{๑๒๑}

ดังนั้นหลักทศพิธราชธรรมจึงเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญ ที่ผู้ปกครองบ้านเมืองในทุก ระดับชั้นพึงจะต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ราชาธิราชเจ้าดำรง ทศพิธราชธรรมนี้ให้ตั้งบริบูรณ์ด้วยดีในพระองค์พระราชวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทและ อาณาประชาราษฎร์ข้าขอบขัณฑสีมา ย่อมมีความสวามิภักดิ์นับถือรักใคร่ตั้งใจจะประกอบราชกิจ ฉลองพระเดชพระคุณโดยเต็มกำลังกายและเต็มทั้งความคิดโดยซื่อสัตย์สุจริตมิได้คิดทรยศ ช่วยบำรุง รัฐ ชนบทให้สมบูรณ์มั่งคั่ง สมดังพระราชประสงค์ทุกประการ เบื้องหน้าแต่นั้นเมื่อทรงพิจารณาด้วย พระปรีชาญาณถึงวุฒิสุภผล ก็จะทรงเห็นกุศลธรรมส่วนชอบ ๑๐ อย่างนี้^{๑๒๒}

^{๑๒๐} พุทธทาสภิกขุ, *การศึกษาของโลก, หนังสือชุดหมุนล้อธรรมจักรของพุทธทาส* (กรุงเทพมหานคร : มหา มกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๗-๑๗๖.

^{๑๒๑} พระธรรมโกศาจารย์ (พุทธทาสภิกขุ), *โชคดีที่มีโอกาสได้ตามรอยพระยุคลบาทโดยทศพิธราชธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์, ๒๕๔๙), หน้า ๔๙.

^{๑๒๒} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, *ประมวลพระนิพนธ์พระพุทธมเทศนา*, " ทศพิธราชธรรมจริยาธิกถา" ถวายในงานพระราชพิธีรัชดาภิเษก เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๒, หน้า ๔๑, อ้างใน ปฐม ตาคะนานันท์, *คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชการที่ ๕*, (กรุงเทพมหานคร : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๖-๒๗.

ฉะนั้นแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล จึงมิใช่เรื่องใหม่คดีในทางพระพุทธศาสนา แต่กลับกลายเป็นของเก่ามีคู่ชาติและพระพุทธศาสนาอย่างยาวนาน การบริหารปกครองโดยธรรมนั้นแหละคือธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่พระพุทธเจ้าได้ทรงสอนมาตั้งแต่ ๒,๖๐๐ กว่าปีมาแล้วนั่นคือหลักการปกครองโดยธรรมของพระราชาในสมัยก่อน หรือเรียกกันว่าทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ อันเป็นหลักการแนวทางที่จะช่วยป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสมไม่ควรไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนถึงแม้ว่าพระองค์ต้องถูกสกดขี่ยังจากระเบียบวินัยอันมาจากลัทธิความเชื่อจากศาสนาต่าง ๆ เช่น จากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์จากศาสนาพราหมณ์ ตลอดถึงหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา^{๑๒๓}

๒.๔ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของวัดโสธรวราราม จังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารวบรวมแนวคิดทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการ พบว่ามีผู้ศึกษาไว้ดังนี้

๒.๔.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร

แม็กนุสัน (Magnuson) ได้วิจัยเรื่อง คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารโรงเรียน พบว่าคุณลักษณะทางด้านส่วนตัวและวิชาชีพดังนี้

๑. คุณลักษณะด้านส่วนตัว เช่น มีความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์ มีอารมณ์มั่นคง เป็นต้น มีความรอบรู้ มีความเป็นกันเอง มีอารมณ์ขัน เปิดเผยเข้าใจง่าย มีความเยือกเย็น และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

๒. คุณลักษณะด้านวิชาชีพ เช่น มีความสามารถติดต่อผู้อื่นได้ดี มีความรู้วิชาการในการบริหารดี รู้จักการมอบหมายงาน สามารถทำงานกับผู้อื่นได้ดี มีความสามารถในการตัดสินใจที่ดีมีความสามารถต่อการการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีการวางแผนและการจัดการหน่วยงานที่ดีให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน รู้จักใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

สปาร์ก (Sparks) ได้วิจัย เรื่องความเข้าใจในบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่เป็นจริงของการเป็นครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาในรัฐเคนตักกี ผลการวิจัยพบว่า ครูใหญ่ใช้เวลาในการทำงานมากที่สุดตามลำดับดังนี้ การนิเทศการสอน การแนะแนว การประชาสัมพันธ์ การศึกษาทางวิชาการต่าง ๆ งานธุรการ กิจกรรมเสริมหลักสูตร การควบคุมระเบียบวินัย การสอน ส่วนความเข้าใจในการบริหารงานของครูใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับแล้วพบว่า ความเข้าใจของครูใหญ่ไม่ได้ขึ้นกับท้องถิ่นที่

^{๑๒๓} พระราชวรมณี (ประยุทธ์ ปยุตโต), “พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, หน้า ๒๙๘-๓๐๐.

โรงเรียนตั้งอยู่ แต่จะขึ้นกับขนาดของโรงเรียน ถ้าโรงเรียนใหญ่ครูใหญ่จะมีความเข้าใจในการบริหารงานที่ดีกว่าครูใหญ่โรงเรียนเล็ก^{๑๒๔}

แวย์เรน (Warren) ได้วิจัยเรื่องแนวปฏิบัติในการส่งเสริมครูประจำการโดยการสอบถามครูผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนระดับ ๕-๙ ของอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า

๑. ควรปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมกับความต้องการของครูอาจารย์ของแต่ละคน
๒. ควรมีการประเมินความต้องการและความสนใจของครูเป็นรายบุคคล
๓. ควรเปิดโอกาสให้ครูเข้าร่วมในการวางแผนและเสนอวิธีการส่งเสริมครูประจำการ
๔. ควรกำหนดจุดมุ่งหมายในการวัดผลแต่ละครั้งให้ชัดเจน
๕. ควรจัดส่งเสริมครูประจำการนอกเหนือจากวันเปิดเรียนปกติ
๖. ควรมีการวัดผลประเมินผลให้สอดคล้องกับความต้องการที่จะนำไปใช้จริง
๗. ควรจัดวางโครงการให้เหมาะสมกับความต้องการที่จะนำไปใช้จริง

รอยเตอร์ (Royter) ได้วิจัยเรื่องการรับรู้ของฐานอำนาจในการบริหารงานตามสายงานของผู้บริหารโรงเรียนโดยนักเรียนพบว่าผู้บริหารใช้อำนาจความเชี่ยวชาญ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจข่าวสารข้อมูล อำนาจอ้างอิง และอำนาจการให้รางวัล แต่ในการสอบถามเพื่อนร่วมงานพบว่าผู้บริหารใช้อำนาจความเชี่ยวชาญมากที่สุดจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วยหลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (๒๕๔๕) ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม^{๑๒๕}

ไพรส์ (Price) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของสภาพองค์การ เพื่อดูว่าระดับการมีส่วนร่วมของแต่ละองค์ประกอบมีความสัมพันธ์กับบรรยากาศของโรงเรียนหรือไม่ และเพื่อวัดความสัมพันธ์ ระหว่างองค์ประกอบในการตัดสินใจสั่งการของโรงเรียนกับมิติสุขภาพขององค์กร ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่มีโครงสร้างการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมมีบรรยากาศขององค์กรดีกว่าโรงเรียนที่ไม่มีบรรยากาศการบริหารแบบมีส่วนร่วม^{๑๒๖}

^{๑๒๔} Sparks L. Understanding of the role expected and actual roles. Of the Principals of secondary schools in the state of Kentucky. (New York: McGraw_hill, 1971).

^{๑๒๕} Royter R.M. Recognition of the authority in the administration of the Division of Administration. (Cambridge, MA: Winthrop, 1981).

^{๑๒๖} สมลักษณ์ แสนคำฟู , “การศึกษาบทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น” , วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๐).

มาร์ค เบอร์นาร์ดา เมสัน (Mark Bernarda Mason) ได้ศึกษาเรื่องจริยธรรมแห่งบูรณาการ : การป้องกันหลักการที่เป็นแกนของการศึกษาในยุคทันสมัยตอนปลาย ในระดับปริญญาเอก พบว่า จริยธรรมเชิงบูรณาการมุ่งเน้นให้เอกัตบุคคลนับถือตนเองเห็นว่าตนเองดีเพียงพอ ส่งางามนำเคารพนับถือ เป็นการนำเอาจริยธรรมไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้จริงจัง ซึ่งเป็นเรื่องทันสมัยเหมาะกับกาลเทศะสอดแทรกคุณธรรมและจริยธรรมในการเรียน การสอน ชี้นำนักเรียนเห็นถึงประโยชน์ของการประพฤติตนดี มีคุณธรรม ตั้งแต่เล็กจนโตใหญ่^{๑๒๗}

เฟรด เฟล์แมน (Fred Frayman) ได้กล่าวถึงจรรยาบรรณในการทำงานว่าเป็น กฎกติกาก ที่สมาชิกในกลุ่มจะต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณ เป็นความประพฤติที่ผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ กำหนดขึ้น เพื่อรักษาชื่อเสียงและเกียรติคุณของวิชาชีพนั้นโดยบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นกฎเกณฑ์ที่พึงปฏิบัติเป็นกฎที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามหากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษหรือถูกลงโทษจกต่อต่าน ฉะนั้นผู้ประกอบอาชีพจึงต้องรักษาจรรยาบรรณและกฎกติกากที่กำหนดไว้^{๑๒๘}

แมกนุสัน (Magnuson) ได้วิจัยเรื่องคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารโรงเรียน พบว่า ควรมีคุณลักษณะทางด้านส่วนตัว คือ ควรมีความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์ มีอารมณ์มั่นคง มีความรอบรู้ มีความเป็นกันเอง มีอารมณ์ขัน เปิดเผย เข้าใจง่าย มีความเยือกเย็นและรู้จักเห็นใจผู้อื่น และคุณลักษณะด้านวิชาชีพ เช่น มีความสามารถติดต่อกับผู้อื่นได้ดี มีความรู้ในการบริหารดี มีความสามารถต่อการรับฟังความเห็นของผู้อื่นได้ดี มีการวางแผนงานและการจัดหน่วยงานที่ดี ให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงาน รู้จักใช้อำนาจอย่างเหมาะสม^{๑๒๙}

๒.๔.๒ งานที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

เกียรติยศ เอี่ยมคงเอก ศึกษาการบริหารงานของโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา ในทรรศนะบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตวิทยาคม จังหวัดนนทบุรี พบว่าทัศนะบุคลากรต่อการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล พบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก ได้แก่หลักนิติธรรม พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่า การบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับมาก การบริหารงาน

^{๑๒๗}เฉลิมชัย สมท่า , “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานพื้นที่การศึกษาเลย เขต ๑”,*วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต* ,(บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.๒๕๔๗).

^{๑๒๘}สมลักษณ์ แสนคำฟู,การศึกษาบทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาจังหวัดขอนแก่น, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น,๒๕๔๐).

^{๑๒๙}ภาวิณี ชินคำ, “รูปแบบการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต ๑”,*วิทยานิพนธ์ครุศาสตร์มหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์,๒๕๔๘๗).

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการบริหารจัดการนักเรียนเป็นไปตามระเบียบของทางราชการมีค่าเฉลี่ยสูงสุด^{๑๓๐}

หลักคุณธรรม พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่าการบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับมาก การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการบริหารจัดการนักเรียนโดยใช้หลักธรรมในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

หลักความโปร่งใส พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่าการบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับมาก การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการบริหารงานด้านวิชาการด้วยความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

หลักความรับผิดชอบ พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่า การบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับมาก บุคลากรมีความรับผิดชอบในการบริหารงานวิชาการ งานกิจการนักเรียนมีค่าเฉลี่ยสูงสุด

หลักการมีส่วนร่วม พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่าการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานอาคารสถานที่ โดยเปิดให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

หลักความคุ้มค่า พบว่า บุคลากรมีทัศนะว่าการบริหารงานวิชาการ การเงิน งบประมาณ พัสดุ อาคารสถานที่ บุคลากร บริหารงานได้อย่างคุ้มค่า มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

เฉลิมชัย สมท่า ศึกษาการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร สถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานพื้นที่เขตการศึกษาเลย เขต ๑ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส^{๑๓๑}

ศิรินารถ นันทวัฒนภิมย์ ศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน พบว่า การบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ในภาพรวมมีการบริหารงานที่ผ่านระดับคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญจนถึงระดับคุณภาพการมีความพยายาม ส่วนการบริหารงานด้านงบประมาณ มีการบริหารที่ผ่านคุณภาพ การบรรลุผลตามเกณฑ์ เมื่อพิจารณาการบริหารงานในแต่ละด้าน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษามีการบริหารงานที่ผ่านคุณภาพ การมีความตระหนักถึงความสำคัญและระดับการมีความพยายาม จนถึงระดับคุณภาพการบรรลุผลตามเกณฑ์ในด้านวิชาการ ได้แก่ การวัดผลและประเมินผล

^{๑๓๐} เกียรติยศ เอี่ยมคงเอก, “การบริหารโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาในทรรณะบุคลากรโรงเรียนโพธิ์นิมิตรวิทยาคม จังหวัดนนทบุรี”, *ภาคนิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต* (บัณฑิตวิทยาลัย : สถาบันราชภัฏพระนคร, ๒๕๕๖).

^{๑๓๑} เฉลิมชัย สมท่า, “การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานพื้นที่เขตการศึกษาเลย เขต๑”, *รายงานการศึกษาระดับปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิตวิทยาลัย* (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น).

การเรียนการสอนตามสภาพความจริงจากกระบวนการปฏิบัติและผลงานที่เกิดขึ้นด้านงบประมาณ ได้แก่ การมอบหมายให้ผู้มีความรับผิดชอบในการจัดเก็บ ควบคุมและเบิกจ่ายพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบพัสดุประจำปีอย่างสม่ำเสมอทุกปี ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่บุคลากร^{๑๓๒}

เฉลิม เทียงธรรม ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๒ พบว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานโรงเรียนมีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๒ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยรวมและรายด้าน^{๑๓๓}

รับขวัญ ภาควิณี ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต ๑ พบว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การศึกษามีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต ๑ ทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกการบริหารตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ.๐๕^{๑๓๔}

กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ ศึกษาเรื่อง หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ: กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่อง การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของกระทรวงการคลัง ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญนัก โดยเฉพาะเรื่องหลักความโปร่งใส หลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ และหลักความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งมีความแตกต่างบ้างเล็กน้อย เช่น บริษัทจดทะเบียนต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นหรือ ผู้ลงทุนเป็นหลักสำคัญ แต่บริษัทจดทะเบียนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย โดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ และบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

^{๑๓๒} ศิรินาท นันทวัฒน์ภิรมย์, “การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาลอำเภอเมืองลำพูน” การค้นคว้าแบบอิสระ, **ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต**, สาขาบริหารการศึกษา (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๖).

^{๑๓๓} เฉลิม เทียงธรรม, “ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต ๒”, **วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต** (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ๒๕๕๙).

^{๑๓๔} รับขวัญ ภาควิณี, “ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษากับสุขภาพองค์การของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต ๑”, **วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร , ๒๕๕๗).

โดยที่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถซื่อสัตย์สุจริต และมีความโปร่งใส เพื่อให้คณะกรรมการนำหลักธรรมาภิบาลไปบริหารจัดการองค์กรนั้น เพื่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจหรือกิจการนั้น ๆ รวมทั้งการมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ควรมีการประเมินผลงานฝ่ายจัดการและคณะกรรมการเองและจัดทำจรรยาบรรณของกรรมการผู้บริหารและพนักงานด้วยกระบวนการสรรหาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา ควรคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และมี ความเป็นอิสระเพื่อจะกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ ดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อย โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและดูแลผู้ถือหุ้น ต้องมี หลักธรรมาภิบาลทุกหน่วยและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด^{๑๓๕}

มัทนา เหลืองนาททองดี ศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักบรรษัทภิบาลของนักธุรกิจไทย โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารจากบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ **ผลการศึกษาพบว่า** อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานบริหาร มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในเรื่องบรรษัทภิบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่มีอายุมากกว่า ๔๐ ปี การศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป และเป็นผู้บริหารระดับสูง มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องบรรษัทภิบาลมากกว่าผู้บริหารที่มีอายุน้อย การศึกษาระดับปริญญาตรีและเป็นผู้บริหารระดับกลาง นอกจากนี้ พบว่า ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลจากสื่อต่างๆ ค่อนข้างน้อยถึงน้อยมาก และยังพบว่าผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางมีทัศนคติที่ดีต่อการนำหลักบรรษัทภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กร^{๑๓๖}

นิภาพร รุ่งโรจน์สากล ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร **ผลการศึกษาพบว่า** ผู้บริหารสถานศึกษามีระดับการปฏิบัติตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อยู่ในระดับมากทุกกลุ่ม และทุกด้านพฤติกรรม มีค่าเฉลี่ยระดับพฤติกรรมกลุ่มพฤติกรรมการพัฒนาสมองและฝึกฝนตนเอง กลุ่มพฤติกรรมการดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะ และกลุ่มพฤติกรรม การประพฤติตน ตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย และมีค่าเฉลี่ยระดับพฤติกรรมด้าน ความซื่อสัตย์สุจริต ด้านการพัฒนา และฝึกฝนตนเอง ด้านความมีระเบียบวินัย ด้านความเสียสละ ด้านการดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะ ด้านความวิริยะ ด้านการช่วยเหลือผู้อื่น ด้านการยึดมั่นในความถูกต้อง ด้านความจริงใจ และด้าน

^{๑๓๕} กิตติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์ “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ: กรณีศึกษาบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำการศึกษาเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” ,วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์).

^{๑๓๖} มัทนา เหลืองนาททองดี, “ความรู้ความเข้าใจในการบริหารองค์กรตามหลักบรรษัทภิบาลของนักธุรกิจไทย” ,วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต,(บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย๒๕๕๕).

ความยุติธรรม ตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายพฤติกรรมมีการปฏิบัติระดับมากทุกข้อ ในระดับมากมีพฤติกรรมที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุด คือการพูดจาสุภาพ ใช้ภาษาสุภาพไม่หยาบคาย รองลงมา คือศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองอยู่เสมอพฤติกรรมที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ พิจารณาลงโทษต่อผู้ได้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิดด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ผู้บริหารและข้าราชการครู มีทัศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามทางคุณธรรมของผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มพฤติกรรมพัฒนาและฝึกฝนตนเอง อยู่ในอันดับแรก และผู้บริหารมีทัศนะเกี่ยวกับพฤติกรรมทางคุณธรรมของทุกกลุ่มอยู่ในระดับแรก การเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติตามพฤติกรรมคุณธรรมของผู้บริหารสถานศึกษา ตามทัศนะของ ผู้บริหารและข้าราชการครู มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการปฏิบัติตามทางคุณธรรมของผู้บริหาร แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ทุกกลุ่มพฤติกรรม และเปรียบเทียบระดับ พฤติกรรมทางคุณธรรมของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายคู่พบว่า ข้าราชการครูมีทัศนะต่อกลุ่ม พฤติกรรมการปฏิบัติตน กลุ่มพฤติกรรมการพัฒนาและฝึกฝนตนเอง และกลุ่มการดำรงตนให้เหมาะสมกับฐานะ มีความแตกต่างจากทัศนะของกลุ่มผู้บริหาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .๐๕^{๑๓๗}

สมปอง ชันน้อย ทำการศึกษาเรื่อง ธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ **ผลการศึกษาพบว่า** ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ พบว่าในการบริหารโรงเรียนด้วยหลักธรรมชาติทั้ง ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบระดับธรรมชาติ ของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์พบว่าผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียนอยู่ในระดับมากส่วนครูผู้สอนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานด้วยหลักธรรมชาติ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ต้องการให้มีลดขั้นตอนการให้บริการและทำงาน ร้อยละ ๑๙.๐๙ รองลงมาจัดทำประกาศและคู่มือการขอรับบริการของผู้มาติดต่อโดยระบุขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน ร้อยละ ๑๓.๖๔มีระบบติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป ร้อยละ ๑๑.๘๒ จัดให้มีระบบร้องเรียนในการให้บริการของโรงเรียน ร้อยละ ๑๐.๙๑ ตามลำดับ^{๑๓๘}

^{๑๓๗} นิภาพร รุ่งโรจน์สากล, “พฤติกรรมทางคุณธรรมตามระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของผู้บริหารสถานศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร”, วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖).

^{๑๓๘} สมปอง ชันน้อย, “องค์ธรรมชาติของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔).

สุธี เดชเพชร ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง” ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ ด้านอายุของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมและรายด้านทั้ง ๖ ด้าน ไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระดับการศึกษาในภาพรวมไม่มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ด้านระยะเวลาในการปฏิบัติราชการแทนในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕ และด้านระดับชั้นในภาพรวม มีผลทำให้ทัศนคติที่มีต่อการบริหารงานเรือนจำกลางบางขวางตามหลักธรรมาภิบาล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๕^{๓๙}

อรทัย แสงทอง ศึกษาวิจัยเรื่อง “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน” ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ส่วนครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า ครูผู้สอนมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร พบว่า มีการใช้หลักธรรมาภิบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ การนำหลักการและแนวทางการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล พบว่าผู้บริหารและครูผู้สอน นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานทั้ง ๖ ด้านของสถานศึกษาเป็นอย่างดีเหมาะสมในระดับมาและมากที่สุด^{๔๐}

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปให้เห็นได้ว่าวิธีการและรูปแบบของการบริหารต่าง ๆ ทั้งในคุณลักษณะที่พึงประสงค์และทักษะการบริหารที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่าทำให้การบริหารองค์การมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พอสรุปได้ดังนี้

^{๓๙} สุธี เดชเพชร, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานเรือนจำ : กรณีศึกษาเรือนจำกลางบางขวาง”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

^{๔๐} อรทัย แสงทอง, “หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาสถานศึกษาในเขตตลิ่งชัน, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

๑. หลักนิติธรรม ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความสามารถเผยแพร่ความรู้ สร้างจิตสำนึก ทบทวน ปรับปรุงเรื่องกฎระเบียบ และกระบวนการการดำเนินการให้เป็นธรรมและทันกลับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและเป็นผู้ที่สามารถพิจารณาสั่งการมอบหมายงาน และการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่ปฏิบัติ ตามกฎระเบียบไม่ถูกต้อง ด้วยความเป็นธรรม

๒. หลักคุณธรรม ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สนับสนุนให้ผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับองค์การพัฒนาตนเองให้มีความซื่อสัตย์ จริใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ อาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำตน

๓. หลักความโปร่งใส ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่มีความสามารถกำหนดขั้นตอน และระยะเวลา การปฏิบัติงานจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน และคน มีการสื่อสารที่ดี ภายในตัว เช่น มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบความเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ

๔. หลักการมีส่วนร่วม ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมรับรู้และเสนอ ความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญขององค์การ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่ สวนสาธารณะ หรือการแสดงประชามติ

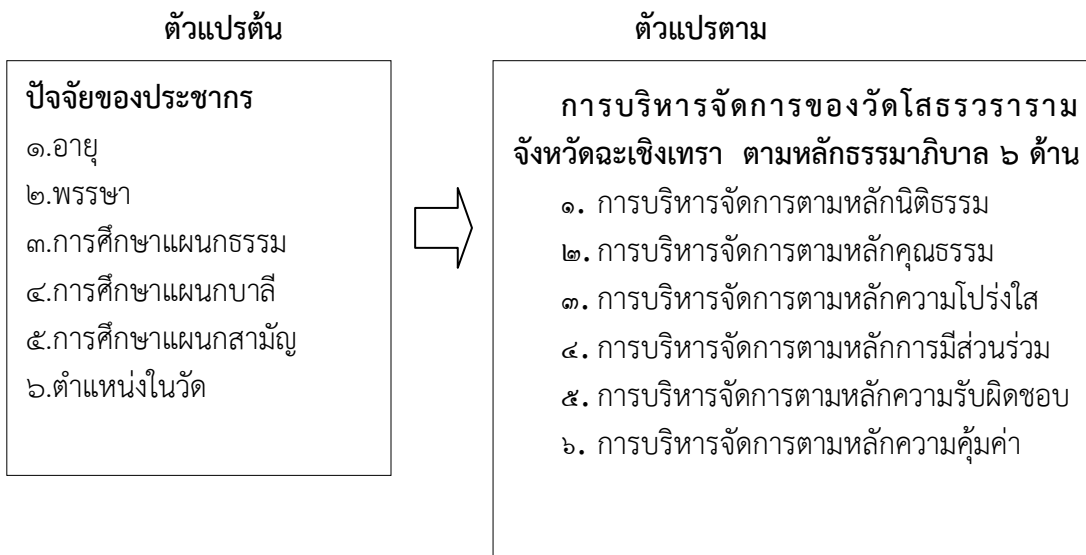
๕. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารควรเป็นผู้ที่ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาขององค์การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพใน ความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่ยอมรับผลดี ผลเสียจากการกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารควรมีความสามารถในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มี อยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยณรงค์ให้คนในองค์การมีความประหยัด ใช้ ของอย่างคุ้มค่า

ผู้บริหารนับว่าเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญที่มีบทบาทที่สุดในองค์การไม่ว่าขนาดเล็ก หรือใหญ่ คุณภาพขององค์การและความเจริญก้าวหน้าขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพในการ บริหารของผู้บริหารซึ่งถ้าหากสามารถบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาลครบทั้ง ๖ ด้าน ก็จะทำให้การ ปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ขององค์การเป็นไปด้วยความราบรื่น และประสบความสำเร็จอย่างมี ประสิทธิภาพ

๒.๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา เกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของวัดโสธรวราราม จังหวัดฉะเชิงเทรา สามารถสรุปแผนภูมิกรอบแนวคิดได้ดังนี้^{๑๔๑}



ภาพที่ ๒.๔ กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

^{๑๔๑} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี,(ม.ป.ท.,๒๕๔๒), หน้า๑.