

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องสภาพการบริหาร โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการ ทฤษฎี และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. หลักธรรมาภิบาล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
4. องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ใช้ในการวิจัย
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 5.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 5.2 งานวิจัยต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารจัดการซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปนี้เป็นการผสมผสานระหว่าง “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) ซึ่งคำว่า “การบริหาร” โดยทั่วไปมักจะใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการบริหารระดับสูง เน้นที่การกำหนด นโยบายและกำหนดแผน เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐวิสาหกิจ (Public administration) ส่วน “การจัดการ” เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนที่วางไว้ นิยมใช้ สำหรับการจัดการธุรกิจ (Business management) มีผู้ให้นิยามหรือความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้

โบวี (Bovee, 1993 : 12) กล่าวว่า คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Administrate” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารหลาย ๆ ความหมายอาจมีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับ “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้ (Serve) หรือผู้รับใช้ (Servant) ดังนั้น ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administrator

อาจกล่าวโดยย่อว่า หมายถึงการติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่าย ๆ ที่ทันสมัยคือ “การทำงานให้สำเร็จ”

นอร์แมน (Bowie Norman. 1993 : 4-6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งอาศัยขั้นตอนการวางแผน (Planning) การจัดการ องค์กร (Organization) การชักนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากร ทางการบริหาร ได้แก่ คน วัสดุอุปกรณ์ เงินทุน ตลอดจนสารสนเทศที่เกี่ยวข้องในองค์กรอย่าง เหมาะสมมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ทั้งนี้ การบริหารจะ สำเร็จนั้นผู้บริหารจะต้องเข้าใจการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กรเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องเข้าใจถึงกิจกรรมแต่ละกิจกรรมในองค์กรอย่างครบถ้วนเพื่อให้สามารถบริหารงาน ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

ประมวล รุจนเสรี (2542 : 3) กล่าวว่า การบริหารหมายถึงภาระหน้าที่ทุกอย่างของ ผู้เป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายในทั้งที่เป็นคน วัสดุ เงินทุนของกลุ่มหรือหน่วยงานเพื่อให้กลุ่มหรือองค์กรสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประพันธ์ สุริหาร (2529 : 17) กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ที่ทำงานอย่างมีกระบวนการ 7 ประการ คือ

1. การวางแผน หมายถึง การจัดโครงการและแผนปฏิบัติรวมทั้งวิธีปฏิบัติงาน ไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
2. การจัดองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การจัดสาย งาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
3. การจัดการด้านบุคคล หมายถึง การจัดอัตรากำลังคน การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี
4. การอำนวยการ หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา การควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงานต้องรู้จักใช้ภาวะผู้นำและ เสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน
5. การประสานงาน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่าย ของหน่วยงานเพื่อให้งานมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน
6. การรายงาน หมายถึง การประชาสัมพันธ์หน่วยงานและการรายงานผลการ ปฏิบัติงาน

7. การจัดการงบประมาณ หมายถึง การวางหลักการและวิธีการของงบประมาณ และวิธีใช้งบประมาณ

ปฐุม มณีโรจน์ (2540 : 20) กล่าวว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ในแง่ของ ศาสตร์คือที่รวมความรู้สามารถจัดหมวดหมู่เพื่อการศึกษาได้ ในแง่ศิลป์คือทักษะที่เกิดจาก ความชำนาญในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจการประสานความร่วมมือทำงานเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน จัดงานให้เหมาะสมกับคน สรุปได้ว่า การบริหาร คือ กิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกัน ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน โดยผู้บริหารต้องใช้ ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการขับเคลื่อนให้การปฏิบัติภารกิจสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร

1. การบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงาน ของคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุงส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำชูคุ้มครอง และส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ดูแลรักษา จัดการศาสนสมบัติโดยมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1.1 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนด วิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1.2 รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการ บริหารการปกครองคณะสงฆ์

1.3 เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครอง พระพุทธศาสนา

1.4 ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทาง พระพุทธศาสนา

1.5 ดูแล รักษาและจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติส่วนกลาง

1.6 พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

1.7 ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

1.8 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็น ไปตามอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานหรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. การบริหารงานสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ตามพระราช

กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ โดยมีกลุ่มงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 กลุ่มอำนวยการและประสานงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

2.1.1 งานบริหารทั่วไป

2.1.2 งานประชาสัมพันธ์

2.1.3 งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

2.1.4 งานสรรหา บรรจุแต่งตั้งข้าราชการ พนักงาน

2.1.5 งานการเงิน บัญชีและวัสดุ

2.1.6 งานเลขานุการคณะกรรมการพระพุทธศาสนาจังหวัด

2.1.7 งานวินัย งานคดีกรณีพิพาท

2.1.8 งานข้อมูล สารสนเทศ

2.1.9 งานนโยบายและแผน

2.2 กลุ่มพุทธศาสนศึกษาและการคณะสงฆ์ มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

2.2.1 งานจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมทั้งแผนกธรรมบาลีและแผนกสามัญศึกษา

2.2.2 งานจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาทั้งระบบ

2.2.3 งานคัดเลือก แต่งตั้งผู้บริหาร ครูสอนและบุคลากรทางการศึกษา

2.2.4 งานนิเทศติดตามผลเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

2.2.5 งานจัดตั้งโรงเรียน สำนักเรียน

2.2.6 งานพัฒนาครู อาจารย์เกี่ยวกับการเรียนการสอน

2.2.7 งานวิชาการพระพุทธศาสนา

2.2.8 งานเผยแผ่พระพุทธศาสนา

2.2.9 งานพัฒนาบุคลากรทางพระพุทธศาสนา

2.2.10 งานจัดสรรเงินอุดหนุนนิตยภัตพระสังฆาธิการ

2.2.11 งานอุดหนุนสำนักงานปกครองสงฆ์

2.2.12 งานคุ้มครองพระพุทธศาสนา

2.2.13 งานส่งเสริมการพัฒนาพระสังฆาธิการ

2.3 กลุ่มศาสนสถานและศาสนสมบัติ มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

2.3.1 การจัดตั้ง สร้าง รวม บูรณปฏิสังขรณ์ งานทะเบียน งานส่งเสริมฐานะวัด

2.3.2 สนับสนุนการจัดกิจกรรมของวัดเพื่อเป็นศูนย์การพัฒนาจิตใจของ
ประชาชน

- 2.3.3 งานพัฒนาวัดด้านต่าง ๆ เช่น วัดพัฒนาตัวอย่าง แหล่งเรียนรู้ของชุมชน
- 2.3.4 งานส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณบูรณวัดในรูปแบบต่าง ๆ
- 2.3.5 ประเมินผลการดำเนินงานของวัด
- 2.3.6 ส่งเสริมการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินของวัด
- 2.3.7 งานวางแผนการจัดประโยชน์วัดร้าง
- 2.3.8 งานออกแบบก่อสร้างศาสนสมบัติ
- 2.3.9 การดูแลรักษาศาสนสมบัติกลาง
- 2.3.10 งานเก็บรักษาเอกสารสิทธิ์ที่ดินของวัด
- 2.3.11 งานพาติกรรมและการรับให้ที่ดิน
- 2.3.12 งานยกวัดราษฎร์เป็นพระอารามหลวง
- 2.3.13 งานขอยกวัดร้างเป็นวัดที่มีพระภิกษุจำพรรษา
- 2.3.14 งานการขอใช้ที่ดินทางราชการเพื่อสร้างวัด
- 2.3.15 งานการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา

หลักธรรมาภิบาล

1. ความเป็นมาของธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

ธรรมาภิบาลตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Good governance จากการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลจากเอกสารต่าง ๆ พอสรุปได้ว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพัน ๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้ง โดยสันติวิธีและสังคมมีการพัฒนายั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2542 : 1)

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มาจากโบราณนับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายคนพยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย

จากอาณานิคมและสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงครามซึ่งภายหลังรูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบอบราชการของ “Weberian” คือลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับขั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการผสมผสานของระบบคุณธรรม ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามการปกครองตามรูปแบบปกครองของ “Weberian” ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบอบราชการ ทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจคอร์ปชั่น ในช่วงต้น พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคม โลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า Good governance หรือ ธรรมาภิบาล เมื่อย้อนกลับไปในอดีตแม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่ถูกพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1980-1990 โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป ได้มีการเรียกร้องให้องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรทางธุรกิจถือปฏิบัติในหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากความล้มเหลวของธุรกิจขนาดใหญ่เกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีพอ (สมหมาย ปฐมวิชยวัฒน์. 2544 : 51-54)

หลักธรรมาภิบาลยุคปัจจุบันเริ่มต้นจากการเสนอของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) และธนาคารโลก (World Bank) ที่ต้องการให้ประเทศในเอเชียตระหนักถึงการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ความคิดดังกล่าวเกิดจากทัศนคติที่ว่ารัฐบาลในทวีปเอเชียต่างมีปัญหาเรื่อง ระบบพวกพ้อง เส้นสาย และการฉ้อราษฎร์บังหลวง วิธีการที่จะขจัดปัญหาเหล่านี้ได้ก็คือ การสร้างธรรมาภิบาลขึ้นมา ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการที่ดีทั้งในแง่การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (เทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2544 : 13)

แนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายอย่างกว้างขวาง เมื่อธนาคารโลกได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินแก่กลุ่มประเทศยากจน ตั้งแต่ ค.ศ. 1980-1990 เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลในประเทศเหล่านั้นและได้นำคำว่า Good governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง “Sub-shahara: from crisis to Sustianable growth” ซึ่งเป็นปัญหาการพัฒนา

ประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกาว่า สืบเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ของการบริหารและการปกครอง (A crisis of governance) ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา ต่อมา

โครงการแห่งสหประชาชาติ (United Nations and Development program : UNDP) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียและสถาบันระหว่างชาติทั้งหลายต่างถือเป็นเงิน ไขสำคัญในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาการพัฒนาด้านต่าง ๆ แก่ประเทศเหล่านี้ (วีรวัฒน์ ปันนิตามัย. 2544 : 48-51)

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คำว่า ทรราชภิบาล กลายเป็นคำที่มีการกล่าวถึงกันมาก โดยเฉพาะในสถาบัน หน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือมีปัญหาทางการเงินและเทคโนโลยี จากผลการศึกษาวิจัยและประสบการณ์การทำงาน องค์กรเหล่านี้มีความเห็นร่วมกันว่าจุดมุ่งสำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศต่าง ๆ อย่างยั่งยืนคือ การที่ประเทศเหล่านั้นต้องมี ทรราชภิบาลซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหารบ้านเมืองที่เคารพสิทธิมนุษยชน และการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2545 : 3)

2. ความเป็นมาของทรราชภิบาลในประเทศไทย

แนวคิดทรราชภิบาลมีใช้อยู่ในสังคมไทยมานานแล้ว ในประวัติศาสตร์ไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ทรงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ พระมหากษัตริย์ส่วนใหญ่ทรงปกครองแผ่นดินจนประชาชนมีความรักใคร่นับถือเพราะแต่เดิม การปกครองของกษัตริย์นั้นทรงปกครองโดยทศพิธราชธรรมตามหลักการทางพระพุทธศาสนา ที่เผยแผ่เข้ามาสู่ภูมิภาคนี้ตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนหน้านั้นตลอดจนถึงรัชกาลปัจจุบัน ซึ่งการปกครองสมัยนั้นรูปแบบหนึ่งที่คนไทยมีความซาบซึ้งและกล่าวถึงมาจนถึงทุกวันนี้ คือการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (อานันท์ ปันยารชุน. 2541 : 43-49)

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการนำรูปแบบระบบราชการของประเทศตะวันตกซึ่งมีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเป็นกระทรวงและกรมต่าง ๆ มาใช้และได้ขยายระบบราชการเพื่อให้การบริหารงานครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้รัฐในการต่อต้านภัยคุกคามจากมหาอำนาจ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในปี พ.ศ. 2475 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2542 : 60-61)

ในระยะแรก ๆ นั้น ประชาชนยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนัก เพราะเป็นรูปแบบการปกครองของประเทศทางตะวันตกที่คนไทยไม่คุ้นเคย ไม่เหมือนการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ประชาชนคุ้นเคยต่อเนื่องมาช้านาน จึงทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาไปตามหลักการของประชาธิปไตยเท่าใดนัก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายังมีอำนาจเผด็จการเข้ามามีอำนาจเป็นระยะ ๆ บางครั้งมีความรุนแรงถึงขั้นใช้กำลังจนมีผู้ได้รับบาดเจ็บและมีการสูญเสียชีวิตเช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 วันที่ 6 ตุลาคม 2519 หรือเหตุการณ์ระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ซึ่งเรียกกันว่าพฤษภาทมิฬเป็นต้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย สลับกับการปกครองแบบเผด็จการมาจนถึงปี พ.ศ. 2535 จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และถูกยึดอำนาจอีกครั้งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 (กรมวิชาการ. 2550 : 39-50)

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2523 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคม โลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์ระหว่างประเทศที่สำคัญเช่น ธนาคาร โลก และกองทุนนานาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดีที่เรียกกันทั่วไปว่า ธรรมาภิบาล (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 6)

ประเทศไทยเริ่มคิดที่จะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ตั้งแต่ 20 กว่าปีมาแล้ว แต่แนวคิดในเรื่องนี้ยังไม่มีความชัดเจนและไม่มีข้อมูลเชิงประจักษ์เพียงพอ จึงไม่มีการสานต่อแนวคิดดังกล่าว จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2539 ได้มีการเสนอแนวคิดในการบริหารปกครองบ้านเมืองและสังคมที่ดีและเสนอให้ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยให้มีประชาชนจากทุกสาขาอาชีพทั่วประเทศมาร่วมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบ จากนั้นได้มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2540 จัดทำร่างเสร็จแล้ว จนลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา (กรมวิชาการ. 2550 : 44-47)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 6) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเป็นรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกที่ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนจากทั่วประเทศเข้าไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ทั้งฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางรากฐานให้แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เมื่อรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ยอมรับของประชาชนจึงเท่ากับประชาชนเห็นชอบและยอมรับแนวคิดธรรมาภิบาล และ ประสงค์จะให้เกิดขึ้นในสังคมไทยโดยเร็ว ดังนั้นการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่มีลักษณะเป็น ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย

ในเดือนสิงหาคม 2540 ก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะแล้วเสร็จและมีผลบังคับ ใช้ดังกล่าว ที่ประชุมคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เสนอหลักธรรมาภิบาลอีกครั้ง หนึ่งเพื่อเป็นทางออกให้แก่สังคมไทยที่กำลังประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จนต้องไปกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF ซึ่งในเงื่อนไขของ IMF มีสัญญาข้อหนึ่งระบุว่า ประเทศไทยจะต้องสร้างให้มีธรรมาภิบาลในระบบต่าง ๆ ของประเทศ แนวคิดนี้ได้รับการขนานรับรวมถึงมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ทั้งบรรดานักวิชาการ นักธุรกิจ นักบริหาร ปัญญาชน สื่อมวลชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. 2543 : 27)

การเคลื่อนไหวที่สำคัญคือในวันที่ 8 มกราคม 2541 ขณะที่นายชวน หลีกภัยเป็น นายกรัฐมนตรีนายธีรยุทธ บุญมี อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ได้เปิดแถลงข่าวเรียกร้องให้รัฐบาลสร้างธรรมาภิบาลแห่งชาติขึ้นมา โดยการ ระดมความคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายสังคมร่วมกันคิดแก้ไขวิกฤติ ทางเศรษฐกิจอีกทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงเจตจำนงที่จะปฏิรูปสังคมและวัฒนธรรมของ สังคมไทยโดยเสนอให้ใช้คำขวัญว่า “ปี 2541 สร้างวิญญูณไทยผลัดกันจิตใจสากล” รัฐบาล ขณะนั้นเห็นความจำเป็นของประเทศชาติต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือ ธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ เพื่อ สามารถรองรับกระแสความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการ ดำเนินการค้นคว้าวิจัยเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ปัญหา วิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวรโดยเร็ว ที่สุดซึ่งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย ได้จัดทำข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนจัดทำบันทึกข้อกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และวันที่ 22 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นแนวทางที่ชัดเจน หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้ และจะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลเป็นไปอย่างต่อเนื่องซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศเป็นต้นมา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2542 : 7-8)

3. แนวคิดธรรมาภิบาลของนักวิชาการ

โธเดอร์ (Rhode. 1997 : 141) (อ้างอิงจากชัชฎุมิ สีมพู. 2548 : 35-36) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

1. รัฐมีบทบาทน้อยที่สุด (Minimum State) และเป็นเครื่องมือสนับสนุนสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับระบบตลาด
2. การทำงานร่วมมือระหว่างระบบการปกครองที่ดี หมายถึงระบบในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดีและต้องสามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์กรให้ชัดเจน พยายามสร้างความโปร่งใส (Transparency) มีระบบตรวจสอบที่ได้มาตรฐานในภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เกิดความมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตัวเอง
3. แนวคิดใหม่ในการจัดการภาครัฐ (New public Management) มีความหมาย 2 ทาง คือ
 - 3.1 การนำวิธีการจัดการของเอกชนที่มีความเป็นวิชาชีพ มีมาตรฐานและการให้ความสำคัญกับผู้บริหารไปใช้ในการจัดการภาครัฐ
 - 3.2 การนำโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจทางการตลาดมาใช้ในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดการแข่งขันและความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในภาครัฐ
4. ระบบการปกครองที่ดี (Good Governance) เป็นความหมายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วไป ซึ่งมีที่มาจากธนาคารโลก (World Bank) หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อใช้เป็นนโยบายควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในประเทศโลกที่สาม (Welch. 1998 : 1-7)
5. การจัดระบบเครือข่ายทางสังคม (Socio - cybernetic system)
6. การจัดการภายใน ในระบบเครือข่าย (Self - organizing network)

เป็นระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ระบบท้องถิ่นที่มีระบบราชการและสังคมที่ดี (Local governance) เป็นความพยายามปกครองตนเอง มีความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะแบบพึ่งพากัน

สรุปได้ว่า แนวคิดของ Rhodes เน้นกลยุทธ์เพื่อสร้างเสริมกระบวนการความร่วมมือระหว่างองค์กรในภาคสังคมทั้ง 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชน เพื่อทำให้เกิดเครือข่ายการพึ่งพาอาศัยและควบคุมซึ่งกันและกันอย่างมีคุณภาพ ธรรมนูญในแนวคิดของ Rhodes จึงเป็นการบริหารจัดการที่ดีในทุกด้านและทุกระดับในสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี นั้น เป็นเรื่องที่ถูกสังคมทุกประเทศ ทั้งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น (Good governance) เป็นคำที่มีการใช้มานานแล้ว หมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหาร ระดับบริษัทเรียกว่า (Corporate Governance) ในราชการเรียกว่า (Public Governance) ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนั้นมีทั้งดีและไม่ดีที่ดี เรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ไม่ดีเรียกว่า (Bad Governance) มีผู้ให้นิยามหรือความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 1) กล่าวว่า แนวคิดธรรมาภิบาลมิใช่เรื่องใหม่แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์นับเป็นพัน ๆ ปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่ออยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้ง โดยสันติวิธีและสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประสิทธิ์ คำธงชัย (2542 : 11) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นคำที่ธนาคารโลกได้นำมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

สุจิต นิमितกุล (2543 : 13 - 22) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึงการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหารที่จะจัดการกิจการของประเทศทุกระดับประกอบด้วยกลไก กระบวนการที่ประชาชนและกลุ่มบุคคลสามารถ

แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง
กับบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม
เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็น
พ้องต้องกันของสังคม และเสียงของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการ
ตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

อมรา พงศาพิชญ์ (2543 : 75) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลไว้ว่า การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารที่มุ่งให้เกิดการจัดการอย่าง
มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มี
ความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

สุรชัย ขวัญเมือง (2549 : 27) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมา
ภิบาลไว้ว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวคิด
และแนวทางของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของความถูกต้อง ชอบธรรม
โดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

สุวรรณ ทองคำ (2545 : 201) กล่าวว่า แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและ
แพร่หลายมากขึ้น จากการศึกษาแนวคิดขององค์กร หน่วยงาน นักบริหาร นักวิชาการ และ
นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการขั้นพื้นฐานและยุทธศาสตร์
ที่สังคมโลกต้องการให้เกิดขึ้นและนำมาใช้เพื่อ ลด บรรเทา และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะ
ปัญหาการก่อราษฎร์บังหลวง ช่วยสร้างคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา วัฒนธรรม และ
จริยธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้มีความเป็นธรรมในสังคม มีความ โปร่งใสได้รับ
การยอมรับและเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ และคุณภาพมาตรฐานสูงขึ้น มีการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็น
ภูมิคุ้มกันที่ทำให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ มีความมั่นคงปลอดภัยทุกภาคของสังคมอยู่
ร่วมกันอย่างสันติสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมา
ใช้ในการปฏิรูปการเมือง โดยได้วางรากฐานแนวคิดนี้ไว้หลายประเด็น เช่น ความ โปร่งใส
การตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 7 – 8) กล่าวว่า แนวคิด
เกี่ยวกับธรรมาภิบาลนี้ได้รับการขานรับจากนักวิชาการ นักธุรกิจ นักบริหาร ปัญญาชน
สื่อมวลชน และกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และเรียกร้องให้รัฐบาลสร้างหลักธรรมาภิบาลแห่งชาติขึ้น
รัฐบาลขณะนั้นเห็นความจำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ สามารถรองรับ กระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างทันการณ์ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขึ้นในระบบต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน (สำนักงาน ก.พ. 2542 : 7 – 8)

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ (2546 : 2) กล่าวว่า แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลหรือระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการรับผิชอบ หลักความมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า หลักการดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ เช่น ในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษา ในมาตรา 9 กำหนดให้จัด โครงสร้าง ระบบ และกระบวนการจัดการศึกษาโดยยึดหลักการ กระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วมซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายปฏิรูป ระบอบราชการ มาตรา 3/1 กำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน

สรุปว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นแนวคิด และแนวทางของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน บนพื้นฐานของความถูกต้อง ชอบธรรม โดยให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

3.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัด ระเบียบให้สังคม ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรักความ สามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง มีผู้ให้ นิยามหรือความหมายของธรรมาภิบาลดังนี้

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 13-24) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศป้องกันภัยพิบัติทางเศรษฐกิจที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเป็นไทยและกระแสโลกปัจจุบัน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 10) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล (Good governance) เป็นลักษณะวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศเพื่อพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมธรรมาภิบาลเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริหารที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาอีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้

แซม เอเจอร์ (2545 : 7) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความโปร่งใสของคนที่สังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 10) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลคือกลไกเครื่องมือและแนวทางดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมทางกฎหมาย มีเสถียรภาพมีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้อันจะนำประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 13-14) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลมีการใช้คำแทนที่แตกต่างกันได้แก่ ธรรมาภิบาล คือ การบริหารงานที่เป็นธรรม ธรรมรัฐคือการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรมของรัฐ สุประศาสนการ คือ การบริหารจัดการที่ดี ธรรมราษฎร์

คือ การกำกับดูแลที่ดี การกำกับดูแลที่ดีคือการดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ ประชากร รัฐบาล การปกครองที่ดี การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และ Good Governance เป็นต้น

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2544 : 10) กล่าวว่า ธรรมนูญเป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจสังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

สมภพ ศติยาภรณ์ (2547 : 2) กล่าวว่า ธรรมนูญหรือ Good governance หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งประกอบด้วยขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆที่จัดขึ้นในองค์กร เริ่มจากงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของแต่ละคน งานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ทำร่วมกัน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations. 2000 : 4) กล่าวว่า ธรรมนูญเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคมทำให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส

นฤมล ทับจุมพล (2541 : 45) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึงการใช้อำนาจการเมืองเพื่อการบริหารบ้านเมืองเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม ระบบราชการ และฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้

อมรา พงศาพิชญ์ (2543 : 68) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึงรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ฟังตนเองได้และมีความยุติธรรมในสังคม

สถาบันป๊อปปูล่า (2544 : 10) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึง การบริหารจัดการบ้านเมือง สังคม องค์กร สถาบันหรือธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ความชอบธรรมยุติธรรม (Fairness) ความมีคุณภาพประสิทธิภาพ (Quality and efficiency) และการมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมทั่วไป (General ethical and moral standard) ธรรมนูญเป็นเรื่องมีคุณค่าและสำคัญมากที่ควรได้รับการส่งเสริมจากทุก ๆ ส่วนของสังคมเพราะ

เป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สังคมไทยในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ธุรกิจ สังคม สาธารณสุข การศึกษา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม อันจะนำพาให้สังคมไทยโดยรวมมีความเข้มแข็งมั่นคงและเจริญก้าวหน้าอย่างวัฒนาสถาพร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 486) กล่าวว่า ธรรมนูญเป็นกลไกของรัฐ ทั้งด้านการเมือง และการบริหารที่มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส และรับผิดชอบ

ประเวศ วะสี (2541 : 3 – 4) กล่าวว่า ธรรมนูญ หมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่คือ มีการเมืองที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และถูกตรวจสอบได้ มีภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม และถูกตรวจสอบได้ และมีสังคมที่เข้มแข็งมีความเป็นประชาสังคม (Civil society) สามารถตรวจสอบภาครัฐได้

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 51) กล่าวว่า ธรรมนูญตรงกับคำว่าธรรมาธิปไตย (Good state) ในสังคีตสูตรกล่าวถึงอธิปไตยมี 3 อย่างคือ

1. อธิปไตย การถือตนเป็นใหญ่ หมายถึง ถือเอาตนเอง ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิ ตลอดจนผลประโยชน์ตนเป็นใหญ่ ทำการด้วยการปรารถนและสิ่งที่เนื่องด้วยตนเป็นประมาณ

2. โลกาธิปไตย การถือโลกเป็นใหญ่ หมายถึง ถือความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ หวนไหว้ไปตามเสียงนินทาและสรรเสริญ ไม่มีหลักการที่แน่นอน กระทำการด้วยปรารถนาเอาใจห่มุข หากความนิยมหรือหวนกลัวเสียงว่ากล่าวเป็นประมาณ

3. ธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ หมายถึง การถือหลักความจริงความถูกต้องดีงามและมีเหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถสิ่งที่ได้ศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่ได้รับฟังอย่างกว้างขวางแจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุดเต็มซัดแห่งสติปัญญาจนมองเห็น ได้ด้วยความบริสุทธิ์ใจว่าเป็นไปโดยชอบธรรมและเพื่อความดีงามเป็นประมาณ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ธรรมนูญ จึงหมายถึง การบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี และหลักธรรมนูญก็หมายถึง หลักการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีความถูกต้องเป็นธรรม สุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้นโยบายประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน เมื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน จะทำให้สังคมมีความเข้มแข็ง และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

สุรชัย ขวัญเมือง (2549 : 26-27) กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หมายถึง การปกครอง ที่เป็นธรรม มาจากศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” แนวคิดในเรื่องของ Good Governance ได้มีมานานแล้วโดยประเทศที่พัฒนาได้สร้างระเบียบใหม่ของโลก เพื่อกำกับ ดูแลประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ต้องการความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ (IMF) ได้เข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ โดยการนำหลักการธรรมเนียมปฏิบัติ (Good Governance) เข้าไปใช้ควบคู่ไปกับการ ช่วยเหลือสนับสนุน นอกจากนี้แม้แต่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) คงได้ย้มาถึง เรื่อง Good Governance ที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยความโปร่งใสและรับผิดชอบในการบริหาร บ้านเมืองมาโดยตลอด

สุดจิต นิमितกุล (2543 : 40) กล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือการบริหารที่ดี เริ่ม แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นตามลำดับโดยมีการนำไปประยุกต์ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการ พัฒนาระบบราชการ โดยเฉพาะมาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และ พนักงานหรือลูกจ้างอื่น ๆ ของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้าง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” จึงมีความตื่นตัวในเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ (Good Governance) เป็นอย่างมาก ประกอบกับประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจฟองสบู่แตก หรือยุค IMF จึงได้เริ่มนำธรรมเนียมปฏิบัติ หรือ Good Governance มาใช้ โดยหวังผลเพื่อให้เกิด ระบบการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีนักวิชาการและนัก ประชาธิปไตยหลายท่าน รวมทั้ง ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้พยายาม ผลักดันให้เกิดขึ้นในสังคมไทยทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาโดยตลอด

สรุปได้ว่า ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีโดยใช้ หลักความร่วมมือทุกภาคส่วนและทุกระดับเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลซึ่งกันและกัน ธรรมเนียมปฏิบัติจึงเปรียบเสมือนพลังผลักดันหน่วยงานและ ประเทศให้เกิดพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3.2 ความสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติ

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นส่วนสำคัญอีก รูปแบบหนึ่งที่จะสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ประเทศชาติในอันที่จะสามารถรองรับกระแสความ

เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของโลกและภาวะวิกฤติได้อย่างทันสถานการณ์ ธรรมนูญเป็นสิ่งที่
ทุกสังคมต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อความสงบ โปร่งใสและคุณธรรม มีผู้ให้นิยามหรือ
ความสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมนูญไว้ดังนี้

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : 11-12) กล่าวว่า จากปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ
ที่เกิดขึ้นซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการหย่อน
ประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบาย
สาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของราชการ
ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็น
ที่จะสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนตระหนักในสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่าย
เพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริงและ
เร่งด่วน อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมการเมืองของประเทศอีกด้วย
คณะรัฐมนตรีมอบให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาและจัดทำ
ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและต่อมาคณะรัฐมนตรีมอบ
ให้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าว มาจัดทำบันทึกเรื่องการ
สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

22 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้
ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

30 มิถุนายน 2542 นายกรัฐมนตรีลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

10 สิงหาคม 2542 ประกาศระเบียบนี้ในราชกิจจานุเบกษา

11 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานราชการ
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ได้กำหนดไว้
ว่า ...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี....

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ
สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้
หน่วยงานมีอำนาจโดยตรง ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องสามารถปรับกลไกและประสานงานในภาครัฐ
และเอกชนรองรับได้ทันทั่วทั้งที่ในยามที่มีปัญหา

2. พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะแนว
ทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง
กล้าหาญและมีจริยธรรม

3. ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและ
เอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

4. ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูล

5. จัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 13) กล่าวว่า เป้าหมายของธรรมาภิบาล (Objective)
ก็คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธรรมา
ภิบาล มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุก
ภาคส่วนในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง

สุรชัย ขวัญเมือง (2549 : 25-26) กล่าวว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะต้อง
คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นใหญ่ สิ่งสำคัญคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน
ความรับผิดชอบ ความเสมอภาค โดยมีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในสังคม รวมไปถึงการขาด
คุณธรรมและความโปร่งใส อันนำมาซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน และความเดือดร้อนในสังคม
ธรรมาภิบาลหรือ Good Governance จึงเป็นวิถีทางที่นำไปสู่ผลเชิงปฏิบัติในการช่วยเสริมให้
แนวทางของประชาธิปไตยสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น รวมทั้งนำไปสู่การปฏิรูประบบต่าง ๆ ของ
สังคมเพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการที่ยุติธรรมต่าง ๆ ขึ้นมา เนื่องจากธรรมาภิบาลครอบคลุม
ถึงทุก ๆ ด้านของกระบวนการปฏิบัติทางสังคม ทั้งในด้านการเมือง การบริหารราชการ
แผ่นดิน การดำเนินการทางธุรกิจ ระบบการศึกษา รวมทั้ง ภาคประชาชน และประชาสังคม
คำจำกัดความ และเนื้อหาของธรรมาภิบาล จึงมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์กร
และสถาบัน

ศิริวรรณ เจษฎาฐิติกุล (2549 : 14) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหรือ การนำหลักการ
บริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดีมาใช้มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเรา เพราะหลัก
ธรรมาภิบาล ก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่
เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในปัจจุบันสถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม
การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่าง
รวดเร็ว กว้างขวาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยี การ

ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ระบบการบริหารงานของภาครัฐ และสังคมไทยโดยรวมที่ผ่านมา ไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเราเพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการรวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามาจับบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการประกอบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

สรุปได้ว่า การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความสำคัญมากกว่าคือเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เอื้อผลประโยชน์ให้กับทุกคน การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดทุกระดับจะทำให้สังคมไทยมีเสถียรภาพ

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักการบริหารงานเป็นสิ่งที่สำคัญของทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน จำเป็นต้องมีหลักยึดในแต่ละหลักนั้นประกอบด้วยหลักย่อย ๆ หลายหลักตามแนวคิดของแต่ละคนหรือแต่ละองค์กร มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ประเวศ วะสี (2541 : 3-4) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลัก ดังต่อไปนี้

1. ความถูกต้อง
2. ความโปร่งใส
3. ความรับผิดชอบที่ถูกต้องตรวจสอบได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 16) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

1. ความรับผิดชอบและมีเหตุผลสามารถอธิบายได้
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ความโปร่งใส

4. กฎหมายที่เป็นธรรม

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 17) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลัก ดังต่อไปนี้

1. ความมีประสิทธิภาพ

2. มีคุณธรรม

3. โปร่งใส

4. ยุติธรรม

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2543 : 11) กล่าวว่าหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลัก ดังต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีส่วนร่วม (Public participation)

2. มีความสุจริต โปร่งใส (Honesty and transparency)

3. การมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)

4. มีกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy)

5. มีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability)

6. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 2) กล่าวว่า หลักสำคัญของการบริหารแบบธรรมาภิบาล ควรประกอบด้วยหลัก 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) ประกอบด้วย กฎหมายกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

2. หลักคุณธรรม (Morality) ประกอบด้วย คุณภาพชีวิตของคนไทยในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัยการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ประกอบด้วย การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ เกณฑ์การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการมีความชัดเจน เป็นที่ยอมรับ มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ

5. หลักการรับผิดชอบ (Responsiveness) ประกอบด้วย การได้รับความชื่นชมและยอมรับจากผู้มารับบริการ การบรรลุวัตถุประสงค์ของงานตามที่กำหนดไว้ งานมีคุณภาพ

6. หลักการคุ้มค่า (The rule of value for money) ประกอบด้วย ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 49 – 62) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลควรมี 5 หลัก คือ

1. ความชอบธรรม
2. ความโปร่งใส
3. ความรับผิดชอบ
4. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
5. การมีส่วนร่วม

ชนคณ พรพุททวงศ์ (2544 : 47-48) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาลขั้นพื้นฐานควรมี 4 หลัก คือ

1. ความรับผิดชอบ
2. การมีส่วนร่วม
3. ความโปร่งใส
4. ความยุติธรรม

สุรพงษ์ ปนาทกุล (2542 : 53) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล ควรมี 8 หลัก คือ

1. หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อผลงาน
3. การคำนึงถึงหลักกฎหมายและระเบียบกติกา
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน
5. ความสามารถทำนายหรือคาดการณ์ได้
6. เปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่
7. ความซื่อสัตย์ ยุติธรรม
8. ความรู้จักสามัคคี

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2541 : 1-3)

หลักธรรมาภิบาล ควรมี 9 หลัก คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. กฎหมายที่ยุติธรรม
3. ความเปิดเผยโปร่งใส
4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม
6. ความเสมอภาค
7. ประสิทธิภาพประสิทธิผล
8. ความรับผิดชอบต่อสังคม
9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์

ชวน หลีกภัย (2545 : 14 ; อ้างอิงจาก บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี. 2544 : 42-43) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล ควรมี 5 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักความโปร่งใส
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักความรับผิดชอบ
5. หลักความคุ้มค่า

กระทรวงมหาดไทย (2549 : 19 ; อ้างอิงจาก ภาคภูมิ นิยมวิทย์พันธ์. 2546 : 14)

หลักธรรมาภิบาลควรมี 11 หลัก คือ

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมาย
2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศน์และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy Acceptance) และให้การยอมรับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผย ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องร้องทุกข์

6. มีความสามารถพัฒนาทรัพยากร และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับงานที่ทำได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting gender balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุก ๆ ด้าน

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลายรวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หาคู่ร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Responsibility) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การกำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

สุรชัย ขวัญเมือง (2549 : 28-29) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาจากการนำแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานราชการภาครัฐ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นต้น จะพบว่าแต่ละหน่วยงานจะกำหนดองค์ประกอบมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

1. หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส มีกระบวนการทำงาน

กฎเกณฑ์ กติกา ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยตรงไปตรงมาตรวจสอบได้ ประชาชนสามารถเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้สะดวก มีระบบตรวจสอบที่ดี มีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีกฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่มีความเที่ยงตรง เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย มีความยุติธรรม และบังคับใช้อย่าง เสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ การตัดสินใจกระทำการใด ๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำนั้น ๆ

3. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness) ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การตัดสินใจกระทำการใด ๆ ต้องกระทำโดยมีพันธะ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำนั้น ๆ

4. หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) มีการกระจายการพัฒนาและ ประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐพึงจัดสรรอย่างทั่วถึงทัดเทียมกัน ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาส ต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสในการพัฒนาในความเป็นอยู่ที่ดีได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม ซึ่งจะต้องถูกนับรวมในการได้รับประโยชน์ และโอกาสดังกล่าวด้วย

5. หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) เมื่อมีความ แตกต่างในความเห็นในสังคมจะต้องดำเนินการหาข้อตกลงร่วมที่ดีที่สุด เป็นกลางที่สุด และเป็นความสนใจร่วมของสังคมนั้น ๆ การที่จะได้มาซึ่งฉันทานุมัติร่วมนี้จำเป็นต้องมีความเข้าใจ ถึงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และแง่มุมทางสังคมของชุมชนนั้น ๆ เป็นอย่างดี

6. หลักคุณธรรม (Morality) คนในสังคมมีจิตสำนึกและยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีคุณธรรม จริยธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

7. หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และใช้ทรัพยากรอย่าง คุ้มค่า โดยยึดถือประโยชน์สูงสุดของสังคมและประเทศชาติ

8. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) บริหารจัดการโดยใช้หลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในสังคมในทุก ๆ ระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ สำคัญ และมีผลกระทบต่อผู้คนและสังคม หลักการมีส่วนร่วมนี้ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของ การบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์สามารถทำได้ใน

รูปแบบต่างๆ ทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การสอบถามหรือการไต่สวนสาธารณะ การประชุม
สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การออกเสียงประชามติ การแสดงมติมหาชน การเสนอร่าง
กฎหมาย การระงับยับยั้ง การออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐ และการถอดถอน

พระธรรมปิฎก (2542 : 15) กล่าวว่า หลักธรรมของผู้ปกครองตามหลัก
พระพุทธศาสนาที่จัดเป็นธรรมาภิบาล ได้แก่ 1) ทศพิธราชธรรม 2) จักรวรรดิธรรม
3) ราชสังคหวัตถุ 4) พลธรรม 5) เว้นอคติ

1. ทศพิธราชธรรม ได้แก่หลักธรรมของผู้นำประเทศ ประกอบด้วย

1.1 ทาน คือ การจัดสรรสงเคราะห์ อนุเคราะห์ให้ประชาราษฎร์ได้รับ
ประโยชน์สุข

1.2 ศีล คือ ความประพฤติดีงาม

1.3 ปริจาคะ คือ ความเสียสละความสุขสำราญส่วนตนเพื่อบ้านเมือง

1.4 อาชวะ คือ ความซื่อตรงไม่หลอกลวง

1.5 มัทวะ คือ ความไม่เย่อหยิ่งหยาบคาย

1.6 ตปะ คือ การระงับยับยั้งข่มใจได้

1.7 อักโกรธะ คือ ไม่กระทำการด้วยอำนาจความโกรธ

1.8 อวิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียน

1.9 ขันติ คือ ความอดทนต่อความเหน็ดเหนื่อย

1.10 อวิโรธนะ คือ ไม่ประพฤติให้ผิดไปจากระเบียบแบบแผนหลักการ
ปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดี

2. จักรวรรดิธรรม คือ วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ หรือหน้าที่ของผู้ปกครองที่พึง
กระทำ ได้แก่

2.1 การสงเคราะห์กำลังพล และพลเมือง

2.2 การสงเคราะห์กษัตริย์หัวเมืองทั้งหลาย

2.3 การสงเคราะห์เหล่าเชื้อพระวงศ์และบริวาร

2.4 คຸ້ມครองพราหมณ์และคหบดีทั้งหลาย

2.5 คຸ້ມครองราษฎรพื้นเมืองทั้งหลาย

2.6 คຸ້ມครองเหล่าสมณพราหมณ์

2.7 คຸ້ມครองปศุสัตว์ที่เอาไว้สืบพันธุ์

2.8 ห้ามปรามการประพฤติมิชอบ

- 2.9 บำรุงดูแลผู้ยากไร้ด้วยโอกาส
- 2.10 เข้าไปหาและสอบถามปัญหาพระหรือสมณพราหมณ์
- 2.11 เว้นการกำหนดในกามที่ไม่เป็นธรรม
- 2.12 การละเว้นความชั่วที่ไม่เหมาะไม่ควร
3. ราชสังคหวัตถุ คือ การสงเคราะห์ มี 4 ประการ คือ
 - 3.1 ความสามารถบำรุงพืชพันธุ์ให้อุดมสมบูรณ์
 - 3.2 การบำรุงและส่งเสริมคนดีในราชการ
 - 3.3 ส่งเสริมอาชีพสุจริตแก่ประชาชน
 - 3.4 รู้จักพุดจาปราศรัยให้ไพเราะ มีเหตุผลและเป็นประโยชน์
4. พละ 5 หมายถึง พลังของผู้ปกครองควรมีพลังคุณธรรม ดังนี้คือ
 - 4.1 กายพลัง คือ พลังทางกาย
 - 4.2 โภคพลัง คือ กำลังสมบัติ
 - 4.3 อมัจฉพลัง คือ ความมีตระกูลสูง
 - 4.4 ปัญญาพลัง คือ กำลังปัญญา
 - 4.5 วิริยพลัง คือ กำลังความเพียร
5. อคติ คือ อธรรมที่ผู้บริหารควรเว้น ได้แก่
 - 5.1 ฉันทาคติ ได้แก่ ความลำเอียงเพราะรักแล้วทำบาปทุจริต
 - 5.2 โทษาคติ ได้แก่ ความลำเอียงเพราะชัง
 - 5.3 โมหาคติ ได้แก่ ความลำเอียงเพราะหลง
 - 5.4 ภยาคติ ได้แก่ ความลำเอียงเพราะกลัว

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลที่บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ กำหนดนั้นจะมีความเหมาะสมสำหรับองค์กรตามบริบทและภารกิจที่รับผิดชอบ หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่ทุกหน่วยงานและองค์กรต้องใช้เป็นหลักในการพัฒนาเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส แก่ผู้รับบริการและสังคม การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ นำองค์กรไปสู่เป้าหมายโดยอาศัยหลักการปฏิบัติสำคัญ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักการเหล่านี้ก็มีความสอดคล้องกับหลักธรรมของพระพุทธศาสนาเช่นกัน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการวิจัย

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

การปกครองประเทศหรือหน่วยงานราชการต้องใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยการดำเนินตามกรอบกฎหมายอย่างไม่ลำเอียงหรือไม่เลือกปฏิบัติ ต้องให้ความเสมอภาคและความเป็นธรรมกับประชาชนทุกคน กฎหมายที่ดีต้องสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลักนิติธรรมหรือกฎหมายต้องเป็นที่ยอมรับของสังคมทำให้สังคมยินยอมปฏิบัติตาม เพราะถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตร่วมกันอย่างสันติและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วโลก มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของหลักนิติธรรมหรือกฎหมายไว้ดังนี้

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ (2542 : 12) ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมว่า หลักนิติธรรมเป็นการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 23) กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การใช้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของบุคลากร และบุคลากรยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็น การปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

อนันท์ ปันยารชุน (2541 : 2) หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย คือ ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย บุคคลจะต้องได้รับโทษเมื่อการกระทำผิด อันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกันเองหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ และนอกจากกฎหมายจะมีความยุติธรรมต่อสังคมแล้ว ผู้ใช้กฎหมาย เช่น ตุลาการ อัยการ ทนายความ ตำรวจจะต้องเป็นผู้มีคุณภาพและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

นรนิติ เศรษฐบุตร (2549 : 66) กล่าวว่า หลักนิติธรรม มีตัวชี้วัด โดยแบ่งได้ 7 ประการ คือ หน่วยงานมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่ชัดเจน มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคลากร มีความผูกพันต่อกฎระเบียบ กฎระเบียบมีความถูกต้องตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจ

ตัดสินใจมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดโทษเป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบของ
องค์การไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหลัก

อัสนี เจริญชัย (2549 : 50-51) กล่าวว่า หลักนิติธรรม จำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ
ต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่
ยอมรับของสังคมและสังคมยินดีพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้นและกฎหมายเหล่านั้น
ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้ได้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับ
เจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. ระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการ
บริหารร่วมกันในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดุและ
บริหารบุคคล

3. ระดับองค์กร หมายถึง กติกาที่ใช้บริหารงานภายในองค์กร เช่น การมา
ทำงาน เข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงการ
ตกลงสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 28) กล่าวว่า กฎหมายที่ยุติธรรมเป็น
สิ่งจำเป็นยิ่งเพราะการปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพ
กฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกบังคับใช้กับคน
กลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544 : 25) กล่าวว่า หมายถึง หลักการใช้กฎหมายที่เป็น
บรรทัดฐานในการปกครอง กฎเกณฑ์นี้อาจหมายถึง ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ วินัย ข้อบังคับ
กติกาหรือข้อตกลงในระดับต่าง ๆ รวมถึงกฎเกณฑ์ที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ธรรมเนียม
ประเพณี ศาสนา ศิลธรรม โดยการใช้กฎหมายดังกล่าวต้องมีความยุติธรรม ความเสมอภาค
ความเป็นธรรม และมีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับและปฏิบัติตาม

ซัชฎมิ สีชมภู (2548 : 43) กล่าวว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วย

1. กฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม
2. การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ กติกา
3. การปฏิบัติตามข้อตกลง
4. การคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรม

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึงการใช้กฎหมาย เป็นบรรทัดฐานปกครองและ
ทุกคนต้องเคารพกฎหมาย โดยกรอบกฎหมายที่ใช้ต้องมีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุก
กลุ่มอย่างเท่าเทียมกันและเอื้อประโยชน์แก่คนหมู่มากมิใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องมีความเสมอ
ภาคชัดเจน และการปกครององค์กรนอกจากใช้กฎหมายแล้วยังจำเป็นต้องมี ระเบียบ กฎ กติกา
อื่นๆ ไม่ขัดกับกฎหมายประกอบเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

2. หลักคุณธรรม (The Rule of integrity)

คุณธรรมเป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่ทุกฝ่ายต้องการให้เกิดขึ้น
รัฐมุ่งเสริมสร้างคุณธรรมให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างต้องมีความรู้คู่คุณธรรม การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อใ
คนไทยทุกคนมีความรู้คู่คุณธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข
มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของคุณธรรม ไว้ดังนี้

พระธรรมปิฎก (2542 : 18) กล่าวว่า คุณธรรม คือ คุณสมบัติที่เสริมสร้าง
จิตใจให้ดีงามให้เป็นจิตที่สูงประณีตและประเสริฐ เช่น ความรักความเมตตา ความสงสาร
อยากให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความยินดี การวางตัวเป็นกลาง ความมีน้ำใจ เสียสละ ความกตัญญู
กตเวทิตะ ความละเอียดและกลัวบาป ความเคารพบนอบ และความสุภาพอ่อนโยน เป็นต้น

ทองอินทร์ วงศ์โสธร (2538 : 5) กล่าวว่า คุณธรรม (Virtue) คือ หลักแห่ง
ความดีงามที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ หลักธรรมที่คู่กับคุณธรรมคือ จริยธรรม (Ethics)
จริยธรรมคือ ข้อที่เป็นหลักแห่งความประพฤติระหว่างบุคคล คุณธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับ
ผู้บริหาร ผู้ที่ขาดคุณธรรมย่อมเป็นสาเหตุแห่งความเสื่อม บุคคลในหน่วยงานมักจะแตกแยก
ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพประสิทธิผลของหน่วยงานลดลงพร้อมทั้ง
เสนอให้ผู้บริหารยึดคุณธรรมตามหลักของศาสนามาใช้ คุณธรรมของผู้บริหารตามหลัก
พระพุทธศาสนาได้แก่ พรหมวิหาร 4 สังคหวัตถุ 4 ทศวาจาธรรม 4 และทศพิธราชธรรม

พระมหาอดิศร อธิสโร (2540 : 57) กล่าวว่า คุณธรรม หมายถึง ความดี
สูงสุดปลูกฝังอยู่ในอุปนิสัยอันดีงามอยู่ในจิตสำนึก ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีอันเป็นเครื่องหมาย
เหนี่ยวรั้งควบคุมพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อสนองความปรารถนา คุณธรรม จำแนกออกเป็น
3 นัย คือ ความดีงามของลักษณะนิสัย การทำตามศีลธรรมและจรรยาบรรณ

อัสนี เชิดชัย (2549 : 51) กล่าวว่า หลักคุณธรรมจำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงาน
ที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นพลเมืองที่ดี

2. ระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตาม

มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม

3. ระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน คือมีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม

ชนะเลิศ ยูวบูรณ์ (2543 : 11) กล่าวว่า หลักคุณธรรมเป็นการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม โดยตรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักการนี้ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนและบุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 24) กล่าวว่าไว้ว่า หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่บุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน โดยตรงแก่เจ้าหน้าที่ยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างของสังคม และสนับสนุนให้พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

ชัชฎุมิ สีชมภู (2548 : 44) กล่าวว่า หลักคุณธรรม ประกอบด้วย

1. การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม
2. ความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีวินัย
3. ความชอบธรรมในการใช้อำนาจและเปิดเผย
4. จรรยาบรรณของผู้บริหารและบุคลากร
5. การให้ความยุติธรรม
6. การปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการและจรรยาบรรณวิชาชีพ
7. การจัดระบบงานที่สนองความต้องการของผู้รับบริการ

โสมนัส ฌ บางช้าง (2544 : 50) กล่าวว่า คุณธรรมได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต การบริหารกิจการตรงไปตรงมา การรายงานผลการดำเนินงานต้องมีความถูกต้องครบถ้วน ความน่าเชื่อถือของรายงานขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรม คือ การตระหนักและยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือการกระทำที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ยึดมั่นความถูกต้องดีงามบนพื้นฐานของศีลธรรมจริยธรรมอำนาจและหน้าที่ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันแก่ผู้รับบริการและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติงาน

3. หลักความโปร่งใส (The rule of transparently)

ความโปร่งใสในข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินงาน ซึ่งสามารถเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบร่วมกัน สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้ถือเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลประการหนึ่ง ซึ่งมีผู้ให้นิยามหรือความหมายของความโปร่งใสไว้ ดังนี้

สมาน รั้งสิโยกฤษณ์ (2543 : 10) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การบริหารราชการที่มีความสุจริต โปร่งใส รวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมาประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 41) กล่าวว่า ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าการบริหารขาดความโปร่งใส องค์ประกอบของความโปร่งใส คือ สังคมต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้อง ทันท่วงทีและครบสมบูรณ์ สังคมต้องมีกลไกตรวจสอบได้ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ และสังคมต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนรัฐต้องมีเหตุผลสามารถอธิบายการตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ ได้

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (2544 : 51) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกระบวนการทำงานกฎเกณฑ์กติกาและความตั้งใจจริงในการบริหารงานต่อสาธารณะชน มีความเป็นอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทันสมัยและรวดเร็วเป็นประโยชน์

อัสนี เติชชัย (2549 : 51) กล่าวว่า ความโปร่งใสจำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลอย่างสะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2. ระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการทำงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจ ข้อมูล

ข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ

3. ระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในการบริหารงาน เงิน คนมีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 28) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กฎเกณฑ์กติกาที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างมีอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สุจิต นิมิตกุล (2541 : 24) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึงข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริง และสามารถตรวจสอบได้มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ (2543 : 10) กล่าวว่า ความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติในองค์กร โดยการปรับปรุงการทำงานในองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

เกษม วัฒนชัย (2543 : 4) กล่าวว่า หลักความโปร่งใสในการออกแบบระบบและกระบวนการบริหารทุกขั้นตอนจะต้องยึดหลักความโปร่งใส อธิบายได้ด้วยเหตุผลและมีหลักฐานกำกับ

นันทชาติ ศุภมงคล (2544 : 16-18) กล่าวว่า ความโปร่งใสในการปฏิบัติงานควรเริ่มจากการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ประชาชนมีอิสระสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเมื่อทุกคนมีความเข้าใจก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามเพื่อชุมชนและประเทศชาติต่อไป

โสมนัส ฌ บางช้าง (2544 : 48) กล่าวว่า ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหาร ไม่ซ่อนเร้นหรือปิดบังรวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวก ให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของทุกส่วน

ศัลยา ประชาชาติ (2544 : 12) กล่าวว่า หลักความโปร่งใสเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและพยายามหาทางส่งเสริมให้ทุกประเทศบริหารกิจการด้วยความโปร่งใสและได้มีการจัดตั้งสถาบันเพื่อความโปร่งใสระหว่างชาติขึ้น มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเบอร์ลินประเทศเยอรมัน มีหน้าที่จัดอันดับความโปร่งใสในการบริหารงานประจำปีทุกปี สำหรับประเทศไทยมีความโปร่งใส เป็นอันดับที่ 62 ในจำนวน 91 ประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 25) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุง กลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย บุคลากรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้บุคลากรตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

สุวรรณ ทองคำ (2548 : 34) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมหน่วยงานเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง

ัชชภูมิ สีชมพู (2548 : 44) กล่าวว่า หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย

1. การสร้างความไว้วางใจกันและกัน
2. การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส
3. ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย
4. ความโปร่งใสของระบบงานและกระบวนการบริหารงาน คน เงิน
5. การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ
6. การพัฒนาส่งเสริมกลไกการตรวจสอบการทำงาน
7. การสื่อสารที่ดีในองค์กร

นรมิติ เศรษฐบุตร (2549 : 98) กล่าวว่า ความโปร่งใส แบ่งออกได้ 4 ประเด็นคือ โปร่งใสด้านโครงสร้าง ความโปร่งใสด้านการให้คุณ ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ความโปร่งใสของกระบวนการเปิดเผยข้อมูล

วีระ ชัยธรรม (2542 : 10) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กร ให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า ความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สมาชิกในสังคมเข้าถึงได้โดยไม่ปิดบังอำพรางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้อง ดำเนินงานต่าง ๆ อย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา สื่อสารให้สมาชิกเข้าใจนโยบาย เป้าหมายทิศทางการดำเนินการให้ตรงกับสิ่งที่คาดหวัง มีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายและระบบการบริหาร คน เงิน งาน การส่งเสริมการตรวจสอบสาธารณะและจะทำให้การทำทุจริตและการบิดเบือนเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้การบริหารงานเป็นไปตามยุทธศาสตร์ แนวคิดที่สมาชิกองค์กรร่วมกันกำหนด ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาองค์กรให้เป็นที่ยอมรับและศรัทธาของผู้รับบริการ

4. หลักการมีส่วนร่วม (The rule of participation)

การเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กร ประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ มีส่วนรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจ ในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานหรือเสนอแนวคิดในการแก้ปัญหาสำคัญ โดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ เป็นการสร้างสรรค์ความร่วมมือหรือบูรณาการในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและส่วนรวมส่วนรวม ย่อมนำผลดีมาสู่การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของหลักการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

อัสนี เชิดชัย (2549 : 52) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม จำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนและให้รัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

2. ระดับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ กำหนดหลักการและวิธีรับฟัง การแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของประเทศที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชนและควรมีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ระดับองค์กร จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

อรุณ รักธรรม (2540 : 129) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

1. การไว้วางใจกัน
2. การติดต่อสื่อสาร
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน
4. การทำงานเป็นทีม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 29) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม

ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ (2543 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญไม่ว่าจะให้เห็นแสดงความคิดเห็นหรือได้ถามสาธยาย ประชาพิจารณา การแสดงประชามติ

สุรพล พุฒคำ (2544 : 56) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานที่ตนรับผิดชอบทั้งทางร่างกายและจิตใจทั้งนี้เพื่อให้คนงานเกิดความพึงพอใจในงานที่ตนรับผิดชอบพร้อมที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ

รัชฎมิ สีชมภู (2548 : 44) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย

1. การเปิดโอกาสให้รับรู้และเสนอความคิดเห็นในการแก้ปัญหาที่สำคัญ
2. การมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำและร่วมรับผล
3. การสร้างความเข้าใจและกำหนดบทบาทชัดเจนในการทำงานร่วมกัน
4. การปรับทัศนคติและกระบวนการทำงานของบุคลากร
5. การสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงาน
6. การวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและเรื่องราวร้องทุกข์
7. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในองค์กร

นรนิติ เศรษฐบุตร (2549 : 121) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม มีองค์ประกอบ 4 อย่างคือ หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสาร มีการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 25) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของหน่วยงาน ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การปรึกษาหารือ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมรับรู้ภารกิจ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผล ทั้งทางตรงและทางอ้อม ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะนำผลที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบงาน บุคลากรเกิดความพึงพอใจ มีความรักความสามัคคี และรับผิดชอบต่อองค์กร

5. หลักความรับผิดชอบ (The rule of accountability)

การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกคนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างมีเหตุและผล โดยหาทางออกให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันได้ จัดเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กร มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของความรับผิดชอบไว้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541 : 29) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ เป็นความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

วีระ ชัยธรรม (2542 : 26) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ปัญหาสาธารณะ บ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง ความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี (2543 : 7) กล่าวว่า ความรับผิดชอบหมายถึง ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถให้บรรลุ

ความสำเร็จสอดคล้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึก ต่อหน้าที่สังคม ประชาชนและประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและส่วนรวม เป็นสำคัญ รวมทั้งยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียขาดลดจนพร้อมแสดงข้อเท็จจริงในการประกอบภารกิจต่อสาธารณะ สามารถชี้แจงเหตุผลได้ และพร้อมต่อการตรวจสอบของสาธารณะ

ชนะเลิศ ยูวบูรณ์ (2543 : 11) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ เป็นการตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของ บ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลการกระทำของตน

กรมวิชาการ (2544 : 5) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดชอบที่ ตรวจสอบได้คือความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตน มีความรู้ว่าจะต้อง รับผิดชอบต่อใครบ้าง ในลักษณะใด แะไหน และอย่างไร (Accountability) และความ รับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ คือกำหนดภารกิจของตนอย่าง ชัดเจน ทุกคนต้องรู้ว่าตนจะทำอะไร ทำอย่างไรและเข้าใจในหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ยึดหลัก ความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของการทำงาน

วนิดา แสงสารพันธ์ (2544 : 42) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจของตนและมีเหตุผลที่จะอธิบายได้ เป็นความรับผิดชอบต่อ ในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร การกำหนดคกกฎเกณฑ์ที่เน้นการ ดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งยังสามารถที่จะถูกตรวจสอบและ วัดผลการดำเนินงานได้ทั้งในเชิงปริมาณคุณภาพและประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 27) กล่าวว่า หลักความ รับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การ ใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพ ในความคิดเห็นที่ต่างกััน และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ชัชฎุมิ สีชมภู (2548 : 44) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย

1. การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบต่อองค์กร
2. การใส่ใจปัญหาและความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา
3. ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน
4. การกระจายอำนาจสู่ระดับรองลงไปเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

5. การใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม
6. การสนับสนุนช่วยเหลือเกื้อกูลในองค์กร
7. การใช้หลักเมตตาธรรมในการบริหาร
8. การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง
9. การรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ
10. การรณรงค์ให้มีความรับผิดชอบต่อ

อัสนี เจริญชัย (2549 : 52-53) กล่าวว่า หลักความรับผิดชอบต่อ

คือ

1. ระดับประเทศ ประชาชนรู้ และเข้าใจสิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัยให้ผู้บริโภค ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในท้องถิ่น

2. ระดับภาครัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

3. ระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบต่อทุกระดับมีความชัดเจน สามารถตรวจสอบได้ และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบต่อ

สรุปได้ว่า ความรับผิดชอบต่อ หมายถึง การตระหนักในบทบาทหน้าที่และนำสู่การปฏิบัติให้เกิดผลตามภารกิจขององค์กร เข้าใจและพร้อมยอมรับในสิทธิหน้าที่ทั้งผิดและชอบที่เกิดขึ้น มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจปัญหาสาธารณสุขของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาองค์กร ตลอดจนเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลการกระทำของตนเพื่อให้องค์กรบรรลุความสำเร็จที่พึงประสงค์ การทำงานตามหลักความรับผิดชอบต่อจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปโดยราบรื่น ไม่ซ้ำซ้อน มีความโปร่งใส ทรัพยากรและถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

6. หลักความคุ้มค่า (The rule of value for money)

ความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องพยายามทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานและส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไป ได้ตระหนักและนำสู่การปฏิบัติ โดยการปฏิบัติเป็นแบบอย่างหรือรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่า ซึ่งเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน มีผู้ให้นิยามหรือความหมายของความคุ้มค่าไว้ดังนี้

อัสนี เชิดชัย (2549 : 52-53) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า จำแนกได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดินในน้ำและบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

2. ระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดมีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

3. ระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชนหรือภาคประชาชนทำได้ดีมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

เกษม วัฒนชัย (2546 : 4) กล่าวถึงหลักความคุ้มค่าว่า การทำกิจการใดต้องสร้างระบบคุณค่ามาตรฐานควบคู่กันไปการบริหารจัดการทุกด้านต้องยึดหลักประหยัดและประสิทธิภาพทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่า

ชนะศักดิ์ ยูบูรณ์ (2543 : 11) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้เห็นคุณค่าของความประหยัด รณรงค์ให้ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546 : 27) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่

ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการ
ที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ชัชฎุมิ สีสุมภู (2548 : 44) กล่าวว่า หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย

1. การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดคุ้มค่า
2. การสร้างสรรค์งานและบริการที่มีคุณภาพ
3. การตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ผลการดำเนินงานที่แสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
5. การทบทวนภารกิจเพื่อถ่ายโอนให้ผู้ที่ทำได้ดีกว่า
6. การเลือกนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้
7. การพัฒนานวัตกรรมอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง

สรุปได้ว่า หลักความคุ้มค่า เป็นการวางแผนและการบริหารจัดการและการใช้
ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การสร้างสรรค์งานและบริการที่มี
คุณภาพ โดยแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนทั่วไปตระหนักในการประหยัดใช้
ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ผลงานและการให้บริการ ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการประเมินหรือ
มาตรฐานตัวบ่งชี้ที่สามารถสนองตอบผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีประสิทธิภาพ
เกิดความพึงพอใจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

สุขุมพร ปุญญาคม (2554 : 153 ; อ้างอิงจากชัชชัย สีสุมภู 2548 : 71)

ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการที่ดีกับหลักพระพุทธศาสนา พบว่า หลักพระพุทธศาสนา
ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคล คือ อริยสัจ 4 สัมปยุต
ธรรม อปทานิยธรรม ทศพิธราชธรรม สังคหวัตถุ จักรวรรดิวัตร พรหมวิหาร 4 หลักธรรมที่
เหมาะสมสำหรับผู้นำ คือ สาราณียธรรม ศีล 5 ไตรสิกขา พละ 5 อิทธิบาท 4 หิริ โอตตัมปะ
ราชสังคหวัตถุ 4 และสมณวิปัสสนา

สิริกัญญา เหล่างาม (2545 : 132) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของพนักงานคุม
ประพฤติที่มีต่อการนำระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของ
กรมคุมประพฤติ ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมพนักงานคุมประพฤติส่วนใหญ่ไม่แน่ใจต่อการ

นำระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของกรมคุมประพฤติ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านแล้วพบว่า พนักงานคุมประพฤติเห็นด้วยต่อการนำหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่ามาใช้ในในการบริหารงาน พนักงานที่มีตำแหน่งแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

สุวกิจ ศรีปัดดา (2545 : 145) ได้ทำการวิจัยการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน และเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลที่ควรได้รับการปฏิบัติให้มากตามลำดับคือ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิผล และความคล่องตัว บุคลากรในสถาบันราชภัฏมหาสารคามมีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง และกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นต่อระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

กัลยา เนติประวดี (2544 : 145) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การยอมรับรูปแบบการจัดองค์การแบบใหม่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในองค์การภาครัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขมีระดับการยอมรับรูปแบบการจัดองค์การแบบใหม่ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในระดับสูง ปัจจัยด้านสถานภาพ อายุ ตำแหน่งงาน ระยะเวลาปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับการยอมรับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

สมศักดิ์ สุขสำราญ (2545 : 215) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหาร และพนักงานกลุ่มบริษัทแห่งหนึ่งที่มีต่อธรรมาภิบาลในภาคเอกชน พบว่าผู้บริหารและพนักงานมีความรู้และความเข้าใจว่า คำว่า “ธรรมาภิบาล” ในภาคเอกชนคือแนวทางการปฏิบัติที่แสดงถึงความโปร่งใส มีความชัดเจนในการบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอกขององค์กร เป็นการบริหารกิจการเพื่อมุ่งหวังกำไรไม่ผิดศีลธรรม เป็นการตรวจสอบข้อมูลองค์กร เป็นนามธรรมที่ปฏิบัติได้ยาก กลไกในการทำงานของธรรมาภิบาลในภาคเอกชน คือการที่บุคคลหรือระบบที่จะทำงานโปร่งใสและเป็นไปตามขอบเขตภาระหน้าที่ ไม่ล่วงล้ำ เน้นเรื่องระบบเอกสารและฝ่ายบริหารควรจัดการให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานที่ต้องรับผิดชอบได้ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานผู้นำต้องเป็นตัวอย่างที่ดีมีการเชิดชูคนดีและมีการให้รางวัล

พระมหาสมณชา ชานเสน (2546 : 135) ได้ศึกษาเรื่อง ทักษะคติสภาองค์กรบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหารต่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดธรรมาภิบาล พบว่า สมาชิก สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร มีทัศนคติต่อการปฏิรูปตามแนวคิด ธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ทัศนคติอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม หลักความ รับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วม

ภาควุฒิ นิยมวิทย์พันธ์ (2546 : 151) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมาภิบาล ในองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง อำเภอบึงจันทคาม จังหวัดปราจีนบุรี พบว่า ด้านนิติธรรม ประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการ เสนอออกข้อบังคับตำบล ด้านคุณธรรม พบว่าคณะกรรมการบริหารและพนักงาน ไม่เคยถูก ร้องเรียนเรื่องทุจริต ด้านความโปร่งใสพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบการ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารหลายรูปแบบ ด้านการมีส่วนร่วม พบว่าในหลายกิจกรรมองค์การ บริหารส่วนตำบลจะเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบต่อ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรับผิดชอบต่อการประชุม ด้านความคุ้มค่าพบว่าการ จัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลคงบังได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้ต่ำกว่าราคากลางที่ตีไว้

เฉลิมชัย สมท่า (2547 : 147) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้หลัก ธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูผู้ปฏิบัติการสอนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล อยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับ คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ หลัก นิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส

นภคณ สุรศักดิ์รินทร์ (2547 : 201) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมา ปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การนำ หลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของประชาชนจังหวัด เชียงใหม่ ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบเพศ อายุ ระดับการศึกษาหรือขนาดที่ ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่แตกต่างกัน

วัชรพงษ์ ตลอดพงษ์ (2548 : 142) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารสถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ พบว่า ในภาพรวม ผู้บริหารสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานมีระดับการปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก ทุกด้าน เมื่อเปรียบเทียบผู้บริหารตามขนาดสถานศึกษาและระดับการศึกษา พบว่ามีความเห็น แตกต่างกัน

2. งานวิจัยต่างประเทศ

บาโร้ (Barro 1994 : 5) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ธรรมชาติของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตย พบว่า สังคมที่ปกครองแบบเผด็จการ มีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และหากมีการเพิ่มขึ้นของเสรีภาพทางการเมือง และสิทธิของพลเมือง ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นด้วย และระดับการพัฒนาจะเพิ่มขึ้นสูงมากเมื่อระดับประชาธิปไตยอยู่ตั้งแต่ระดับปานกลางขึ้นไป

พัตแนม (Putnam, 1993 : 156) ทำการวิจัยการปกครองท้องถิ่นของอิตาลี พบว่า แม้ในประเทศเดียวกันมีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นทางตอนใต้ของอิตาลีกลับมีปัญหาอิทธิพลและทุจริตมาก แตกต่างกับการปกครองท้องถิ่นทางตอนเหนือที่ใช้หลักธรรมาภิบาลที่ดีกว่า จะประสบผลสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก

ฟารา อาซามัท (Fara Azamat, 2002 : 8) ได้ทำการวิจัย เรื่องธรรมาภิบาลและการปรับปรุงการบริหารการตลาดที่ดี : ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศบังกลาเทศ ผลการวิจัย พบว่า ธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลทั้ง 6 ด้านเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด หลักความรับผิดชอบและหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐที่ใช้ในการควบคุมการคอร์รัปชัน และการขาดหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลกระทบต่อระบบการพัฒนาการตลาดอีกด้วย

เวด พี แนนดา (Ved P. Nanda, 2003 : 10) ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการประยุกต์การใช้หลักธรรมาภิบาล พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศด้อยพัฒนาคือการไม่มีเป้าหมายในการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมายยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ แม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาแต่ความยากจนก็ยังมีอยู่ในระดับสูง และการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพก็เป็นปัญหาในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กรซึ่งส่งผลต่อเนื่องถึงประชาชน

สรุปได้ว่า จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งงานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่า ทุกภาคส่วนยอมรับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอยู่ในระดับ"มาก" ซึ่งองค์ประกอบ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า ควรนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน และหากทุกฝ่ายสามารถนำเอาองค์ประกอบธรรมาภิบาล ทั้ง 6 ประการ มาใช้ร่วมกันในการปฏิบัติงานแล้วย่อมส่งผลดีให้กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและทุกองค์กรต่อไป