

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานศึกษาเฉพาะกรณี กลุ่มโรงเรียนดงมูล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ขอเสนอตามลำดับดังนี้

1. หลักการบริหาร
 - 1.1 ความหมาย ของการบริหาร
 - 1.2 หลักบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี
 - 1.3 หลักการบริหาร โรงเรียน
 - 1.4 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร โรงเรียน
 - 1.5 คุณลักษณะของผู้บริหาร โรงเรียน
2. หลักธรรมาภิบาล
 - 2.1 ความหมายธรรมาภิบาล
 - 2.2 หลักการของธรรมาภิบาล
 - 2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล
 - 2.4 กลยุทธ์การสร้างสรรค์ธรรมาภิบาล
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 3.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. หลักการบริหาร

1.1 ความหมาย ของการบริหาร

การบริหาร มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration ซึ่งนักบริหารและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายหลายทัศนะ มีดังนี้

สมยศ นาวิการ (2539 : 17) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆเพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

นพพจน์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 3) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบ และใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 33) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันทำงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ไพบุลย์ ยอดยิ่ง (2545 : 2-3) ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อนำมาปรับใช้กับการบริหารการศึกษา สรุปว่า ผู้บริหารทุกคนเป็นผู้นำองค์การและจะได้อธิบายว่าเป็นนักบริหารที่แท้จริง ก็ต่อเมื่อสามารถบริหารงานจนทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการจัดเตรียมและ การจัดสรร การใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นกลุ่มงานที่สัมพันธ์กันอย่างดี โครงสร้างกลุ่มงานที่สามารถทำร่วมกันได้ และให้มีระบบความร่วมมือที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดระยะเวลาทำงานทุกอย่าง ต้องคอยกำกับหรือควบคุมวัดผล ให้งานทุกด้านได้ผลมากที่สุด หน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นงานที่ผู้บริหารจะต้อง จัดการภายในหน่วยงานของตน

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมการทำงาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลร่วมมือกันทำกิจกรรม
3. ทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. ทำกิจกรรมโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

1.2 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (สำนักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน .2544 : 11-15)

รัฐบาล ได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2540 ขอความร่วมมือจากมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในการดำเนินการค้นคว้าวิจัย เพื่อ เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในการแก้ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวร โดยเร็วที่สุด

คณะกรรมการเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ระดมนักคิดในประเทศหลายสาขาที่อาสาสมัครร่วมทำงาน

และคณะทำงานได้จัดเอกสารข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) จัดทำบันทึกเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เสนอต่อรัฐมนตรีพิจารณา

ในการประชุมวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอ และเห็นสมควรให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนา และส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยให้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปปฏิบัติได้ และจะไม่ถูกยกเลิก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งจะทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และ สังคมที่ดี เป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง ต่อมา คณะรัฐมนตรี มีมติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง วันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งเวียนระเบียบนี้ให้หน่วยงานของรัฐ ทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค.ที่ 0204/ว 130 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 โดยมีสาระสำคัญของระเบียบ ดังนี้

1. จุดมุ่งหมาย

1.1 สร้างกฎเกณฑ์ และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถ ปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงาน และการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา

1.2 พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษาค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง และมีจริยธรรม

1.3 ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ เอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

1.4 ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาส่วนรวม

1.5 ขจัดกาทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือกิจการที่คนมีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

2. หลักยึดในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 6 ประการ ได้แก่

- 2.1 หลักนิติธรรม
- 2.2 หลักคุณธรรม
- 2.3 หลักความโปร่งใส
- 2.4 หลักความมีส่วนร่วม
- 2.5 หลักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
- 2.6 หลักความคุ้มค่า

3. กลยุทธ์

เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน ดังนี้

3.1 ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์ ซื่อตรง มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ถึงประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.2 ภาคธุรกิจเอกชน ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เป็นธรรมต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม มีมาตรฐานการบริการ มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ สามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น

3.3 ภาคประชาชนชน ต้องสร้างเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4. แนวทางปฏิบัติ

4.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคม เพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

4.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นรวมทั้งการดำเนิน

การให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 เร่งรัดแก้ไขปัญหการทุจริตประพฤตมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

4.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ

5. มาตรการ

5.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทำความเข้าใจ และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการ 6 ประการ ตามระเบียบ

5.2 เร่งรัดการดำเนินการเพื่อออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

5.3 เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540

5.4 ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐกำหนดแผนการสร้างความปลอดภัย และป้องกันการทุจริตประพฤตมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปี ต่อคณะรัฐมนตรี

5.5 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตมิชอบในวงราชการ

5.6 ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชน ส่งเสริมสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ

สรุปได้ว่า ระเบียบนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหนึ่ง ของภาครัฐที่จะต้องเร่งดำเนินการและรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย เป็นระยะหรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้

1.3 หลักการบริหารโรงเรียน

มีผู้ให้ความหมายของการบริหารโรงเรียน ไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 3) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนด โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบ และใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2543 : 12) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน คือ กระบวนการต่างๆ

ในการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ซึ่งเรียกว่า ผู้บริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในสังคม

สมพงษ์ เกษมสิน (2539 : 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมยศ นาวิการ (2539 : 17) ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมการทำงาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลร่วมมือกันทำกิจกรรม
3. ทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
4. ทำกิจกรรมโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

1.4 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเป็นผู้บริหารโรงเรียน เป็นงานที่ยากลำบาก เป็นงานที่สำคัญและท้าทายความสามารถของบุคคล ผู้ที่เป็นผู้บริหารโรงเรียน จึงจำเป็นต้องรู้ ต้องตระหนัก และมีความรู้อย่างดีในบทบาทภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของงานในตำแหน่งนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังต้องเข้าใจพลังทาง

สังคมต่างๆ ที่จะมีบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนอีกด้วยความพยายามที่จะรวบรวมเอา ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมโนทัศน์ในเรื่อง บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของ ผู้บริหารโรงเรียน สรุปได้เป็นบทบาทหลัก 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 151) คือ

- 1.4.1. เป็นผู้จัดการของโรงเรียน
- 1.4.2. เป็นผู้นำทางการสอน
- 1.4.3. เป็นผู้วินิจฉัยที่ผู้ได้บังคับบัญชาและนักเรียนจะถือเอาเป็นแบบอย่างได้
- 1.4.4. เป็นผู้อำนวยการ ประโยชน์ให้เกิดมนุษยสัมพันธ์อันพึงประสงค์ใน โรงเรียน
- 1.4.5. เป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
- 1.4.6. เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่างๆ

1.5 คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียน

ของผู้บริหารโรงเรียน หรือผู้นำ ประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญ คือ คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ คุณลักษณะ หมายถึง บุคลิกภาพที่ดีที่ควรปลูกฝังให้มีอยู่ในตัว คุณลักษณะที่พึงประสงค์ คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ และคุณลักษณะด้าน ความสามารถในการบริหารงาน ดังนี้

1.5.1. คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ

ผู้บริหารที่พึงประสงค์ ควรมีคุณลักษณะของความเป็นผู้นำสูง ซึ่งลักษณะความเป็น ผู้นำนี้มีความแตกต่างจากลักษณะของผู้บริหาร นักการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ ให้ความหมาย และความแตกต่างระหว่างผู้นำและผู้บริหาร ดังนี้

ภิญโญ สาธร (2536 : 254) ได้ให้ความหมายของผู้นำ โดยอาศัยลักษณะ 2 ประการของผู้นำ คือ

สามารถจูงใจให้คนปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพล หรือการปฏิบัติตน หรือพฤติกรรมอยู่เหนือคนอื่น

ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำเป็น กระบวนการสองทาง (Two - Way Process) คือ ผู้มีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และในทำนอง เดียวกัน บางคราวผู้ตามก็มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำ หรือภาวะผู้นำ จึงเป็นผลรวม ของทัศนคติของสมาชิกภายในกลุ่มนั่นเอง ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้า หรือผู้บริหาร คนสองคน

นี้อาจจะเป็นคนคนเดียวก็ได้แต่ไม่จำเป็นต้องไป หัวหน้า หรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจจะไม่ใช่ผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจจะเป็นผู้อื่นที่ไม่ใช่หัวหน้า หรือผู้บริหาร แต่เขามีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นหรือคำสั่งของเขาต่างๆ ที่เขาไม่มีอำนาจโดยตำแหน่งใดๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2539 : 235) กล่าวว่า ผู้นำ หรือผู้บริหารอาจเป็นคนคนเดียวหรือคนละคนก็ได้ ลักษณะที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อยระหว่างผู้นำกับผู้บริหาร ก็คือ ผู้นำ มักเป็นตัวละครสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในหน่วยงานได้ง่าย เพราะ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือจิตใจบุคลากรอื่นเป็นจำนวนมาก และไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบตำแหน่งสูงๆ แต่ผู้บริหารนั้น ในฐานะดำรงตำแหน่งบริหาร ทำให้ต้องคิดมาก ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรลงไป ผู้บริหารมุ่งรักษาความมั่นคงของหน่วยงาน มีหน้าที่วางโครงการ กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ และรวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของงานทุกคนในหน่วยงาน กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้นำเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Agents) แต่ผู้บริหาร เป็นผู้รักษาความมั่นคงของหน่วยงาน (Maintaining Organization Security) จึงยากที่จะเปลี่ยนแปลง องค์กรหรือหน่วยงานทุกประเภท ควรมีทั้งผู้บริหารและผู้นำองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นคนคนเดียวก็ได้ หรือต่างคนก็ได้ กิจกรรมต่างๆ ขององค์กรหรือหน่วยงานจึงจะเจริญก้าวหน้า

1.5.2. คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ

คุณลักษณะด้านความรู้ทางวิชาการ เป็นคุณลักษณะที่สำคัญอย่างมาก มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพราะเป็นคุณลักษณะที่แสดงถึงความรู้ความสามารถ ทักษะกระบวนการ เทคนิค ความเชี่ยวชาญด้านหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนนักบริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา ได้ให้แนวคิด ให้ความรู้ทางวิชาการไว้ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตรคุลย์ (2540 : 17 – 20) ได้แบ่งความรู้ และประสบการณ์ของผู้บริหารในการเตรียมตัวเข้าสู่วิชาชีพ 3 ประการ

1. ความรู้ที่นำไปสู่ความคล่องตัว และความมีเสน่ห์ของนักบริหาร (Technical Skill) ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ ความรอบคอบในการตรวจตราหนังสือการจัดสำนักงานให้สวยงาม เป็นต้น

2. ความรู้ที่นำไปสู่การเป็นนักบริหารโดยวิชาชีพ ได้แก่ การศึกษาหาความรู้ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม พัฒนาการของมนุษย์ จิตวิทยา โดยการอ่าน หรือการร่วมอภิปรายสนทนา

3. ความรู้เมื่ออยู่กับคน ได้แก่ การศึกษาพื้นเพภูมิหลังของคน ถิ่นกำเนิดนิสัยใจคอ บุคลิกภาพ ท่าทางที่แสดงออก อุดมการณ์ สภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนกลุ่มที่เข้าร่วมอยู่

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา (2540 : 4) ได้สรุปแบบสอบถามของผู้บริหารจากการสัมมนาของผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 42 คน มีความเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน ดังนี้

1. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
2. มีความก้าวหน้าทันเหตุการณ์
3. มีประสบการณ์ ความสามารถ ความรอบคอบ ความรู้กว้างขวาง
4. มีความเฉลียวฉลาด และปฏิภาณไหวพริบ
5. มีความสามารถในการใช้เหตุผลแก้ปัญหา
6. มีความรู้ในสถานการณ์ต่างๆ ได้เป็นอย่างดีมีความรู้ และทักษะ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 6) ได้กำหนดมาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่งเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน ไว้ดังนี้

1. มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะงานที่ปฏิบัติ
2. มีความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
3. มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
4. มีความเข้าใจนโยบายและแผนงานของกรม กระทรวงเจ้าสังกัด
5. มีความรู้ความเข้าใจนโยบายของรัฐบาล ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมประเทศ

จากแนวคิดดังกล่าว พอสรุปคุณลักษณะของผู้บริหารด้านความรู้ คือ มีความรู้ด้านงานธุรการ งานสารบรรณ สามารถจัดสำนักงานของตนให้สะอาด เป็นสัดส่วนและมีความเป็นระเบียบ รวมทั้งสามารถเข้าใจในกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ มีความรู้ความเข้าใจ

นโยบายทั้งของกรมและกระทรวงเจ้าสังกัด และนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปง่ายๆ ผู้บริหาร ต้อง รู้คน รู้ตน และรู้งาน

1.5.3. คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ

คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงประสงค์ ซึ่งเกี่ยวกับภาพลักษณ์สมรรถภาพทางร่างกาย อารมณ์ พฤติกรรมที่เป็นลักษณะนิสัยประจำตัวที่น่าเลื่อมใส น่าเคารพ ศรัทธา และคูดี (Good Personality) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญของผู้บริหาร นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

อรุณ รักรธรรม (2537 : 198 – 202) ได้กล่าวถึง บุคลิกภาพของผู้นำ หรือผู้บริหารที่ดี ไว้ดังนี้

1. เป็นผู้มีความรู้
2. เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม
3. เป็นผู้มีความกล้าหาญ
4. เป็นผู้มีความเด็ดขาด
5. เป็นผู้มีความแนบเนียน มีกิริยาวาจาที่ถูกต้องและเหมาะสม
6. เป็นผู้มีคุณธรรม
7. เป็นผู้มีลักษณะท่าทางการแสดงออกที่ดี
8. เป็นผู้มีอารมณ์
9. เป็นผู้มีภาวะกระตือรือร้น
10. เป็นผู้ไม่เห็นแก่ตัว
11. เป็นผู้มีความตื่นตัว หรือระมัดระวังอยู่เสมอ
12. เป็นผู้มีคามพินิจพิจารณาสิ่งต่างๆ อย่างมีเหตุผล
13. เป็นผู้มีคามสงบเสงี่ยม
14. เป็นผู้มีคามเห็นอกเห็นใจผู้อื่น
15. เป็นผู้มีคามจงรักภักดี
16. เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
17. เป็นผู้ที่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี

ฉลอง มาปรีดา (2537 : 79 – 83) ได้กล่าวถึงบุคลิกภาพของผู้ที่หวังจะเป็นผู้บริหารที่สมบูรณ์ ควรคำนึง หมั่นสำรวจตนเองอยู่เสมอ และควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับความจริง
2. กล้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน
3. ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับตนเองและยอมรับผู้อื่น
4. ต้องเป็นผู้ที่มีความจริงใจ
5. ต้องเป็นผู้กล้าเผชิญกับปัญหา
6. ต้องมีอารมณ์ขัน หัวเราะ หรือมีใบหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใสอยู่เสมอ
7. ต้องเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
8. ผู้บริหารต้องประกอบด้วยเมตตา มีความสนใจในความเป็นอยู่ของมนุษยชาติและมีความเห็นอกเห็นใจในความทุกข์ยากของผู้อื่น
9. ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย
10. ต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับผู้ใกล้ชิด
11. ต้องป้องกันโดยไม่ใฝ่หากษ์มาใส่ตัวเอง
12. ต้องพัฒนาตัวเองตั้งอยู่ในความไม่ประมาททุกช่วงตอนของชีวิต ทั้งชีวิตราชการและชีวิตส่วนตัว

นพพจน์ บุญจิตราคุลย์ (2540 : 41) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

1. หน้าที่
2. มือไหว
3. ใจพัฒนา
4. แสวงหาแนวคิดใหม่
5. ตั้งใจและทำจริง
6. ไม่ชิงหาแต่อาภิส
7. ฟังความคิดของผู้อื่น
8. เริงร่ากับงานที่ทำ
9. เป็นผู้นำองค์กร
10. อาจหาญต่อกรกับอุปสรรค
11. ไม่ถูกรังด้วยสอพลอ

จากคุณลักษณะของผู้นำ หรือผู้บริหาร ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาควรมีบุคลิกภาพที่ดีทั้งทางร่างกาย ทางวาจา เช่น สมรรถภาพร่างกาย ลักษณะ

ท่าทางท่วงทิวจาการแต่งกาย กิริยามารยาท การรู้จักวางตนให้เหมาะสมกับกาลเทศะ มีความกระตือรือร้นในการทำกิจกรรมต่างๆ มีความเป็นประชาธิปไตย มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น และสามารถควบคุมอารมณ์ได้ เพื่อที่จะได้เป็นผู้นำพาบุคลากรในหน่วยงานร่วมงานกัน ไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

4. คุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหารงาน

คุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหารงาน ของผู้บริหารโรงเรียน เป็นคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะนำไปให้สถานศึกษาเจริญก้าวหน้า ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความสามารถในการใช้ความรู้ ความสามารถ ทักษะกระบวนการ และเทคนิควิธีการที่เหมาะสมในการบริหารงานให้บรรลุผล

ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2535 : 28-30) กล่าวว่า คุณลักษณะด้านทักษะพิสัยของผู้บริหาร เป็นทักษะในการบริหารงาน ให้ประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีอย่างน้อย 3 ทักษะ คือ

1. ทักษะด้านเทคนิค หมายถึง กระบวนการ วิธีการ หรือเทคนิคเฉพาะอย่างอาศัยความรู้ การวิเคราะห์ การให้วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือในการปฏิบัติงานทักษะนี้เรียนโดยการปฏิบัติจนเกิดความชำนาญ เช่น ทักษะด้านการพูด การเขียน การอ่าน การร่างหนังสือ การเขียนคำสั่ง การสั่งการที่ชัดเจน

2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ การบริหารทุกด้าน รวมทั้ง การจัดการศึกษา การนิเทศการศึกษา ผู้นำหรือผู้บริหารจำเป็นต้องมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์เป็นอย่างดีจึงจะก่อให้เกิดความร่วมมือเกิดการประสานงานที่ดีเพราะผู้บริหารต้องทำงานร่วมกับบุคคลหลายประเภท ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ครูอาจารย์ คนงาน นักการภารโรง และคนภายนอกที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน

3. ทักษะด้านมโนทัศน์ เป็นทักษะที่ผู้บริหาร หรือผู้นำจะต้องมีมากที่สุด เป็นทักษะที่จะต้องเข้าใจหน่วยงานของตนในทุกลักษณะ มองเห็นความสัมพันธ์ของหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ทั้งระบบรวมและระบบย่อย ทั้งยังจะต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางในด้านพฤติกรรมศาสตร์ อันประกอบด้วย สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ การเมือง และจิตวิทยา นั่นก็คือ ผู้นำ หรือผู้บริหาร จำเป็นต้องมีความรู้อย่างกว้างขวางในวิชาสามัญทั่วไป จึงจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 17-19) ได้กำหนดมาตรฐานการบริหารโรงเรียนไว้ 5 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา

มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดกิจกรรมหลากหลาย เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาโรงเรียน

มาตรฐานที่ 5 โรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

การที่จะให้บรรลุตามมาตรฐานดังกล่าวผู้บริหาร โรงเรียน จำเป็นต้องนำแนวความคิด ทฤษฎีการบริหารหลายอย่างมาใช้ในลักษณะผสมผสานกัน ขณะเดียวกัน ผู้บริหาร โรงเรียนก็ ยังคงดำเนิน งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนั้น ผู้บริหาร โรงเรียน จึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหาร โรงเรียน ดังนี้

1. ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหาร โรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ เรื่อง การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้ถูกต้อง การใช้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การ มอบหมายงานให้บุคลากรทำตามความรู้ความสามารถ การควบคุมกำกับติดตามและนิเทศงาน

2. สนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนา ได้แก่ เรื่องการส่งเสริมให้ บุคลากรพัฒนาตนเอง และพัฒนางาน การจัดสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และ ประโยชน์ตอบแทน

3. จัดกิจกรรมหลากหลาย เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน ได้แก่ เรื่องการจัด กิจกรรมทางวิชาการ การจัดบริการแนะแนว บริการสุขภาพ การจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ศิลปวัฒนธรรม การจัดสภาพแวดล้อมภายใน โรงเรียนให้มีบรรยากาศส่งเสริมการเรียนรู้

4. ประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายเพื่อพัฒนางาน ได้แก่ เรื่องการประสานความร่วมมือกับกรรมการ โรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานอื่น การประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน ของโรงเรียน

5. ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ได้แก่ เรื่องการประเมินผลการ ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ใช้วิธีการหลากหลายให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม นำผลการประเมินไป นิเทศ และพัฒนางานการบริหารเพื่อให้นักเรียนมีคุณภาพ คือ เป้าหมายสำคัญของการบริหาร โรงเรียน แต่การบริหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง หลากหลายไปตามคุณลักษณะของผู้บริหาร สถานที่ ช่วงเวลา และสถานการณ์ กล่าวคือ

แนวทางการบริหารไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จที่ใครนำไปปฏิบัติแล้วจะประสบผลสำเร็จในลักษณะเดียวกัน เพราะการบริหารจำเป็นต้องปรับหรือหลอมให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของตัวเอง ประสบการณ์บริหารที่ผ่านมา ตลอดจนเงื่อนไขข้อจำกัดของโรงเรียน ให้กลายเป็นแนวทางบริหาร โรงเรียนของตัวเองที่มั่นใจว่าสามารถดำเนินการสู่เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพนักเรียนได้

จากการกำหนดมาตรฐานในการบริหารงานของผู้บริหาร สรุปได้ว่า ผู้บริหารควรมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยใช้แผนงานเป็นเครื่องมือในการบริหาร สนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนางาน มีการประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาสถานศึกษา และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

2. หลักธรรมาภิบาล

2.1 ความหมายธรรมาภิบาล (Good Governance) (ออกัสต์.(August) 2546 : 15)

ธรรมาภิบาล เป็นคำที่มาจากภาษาสันสกฤต คือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมลัทธิราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ให้คำนิยามไว้ดังนี้

ธรรม : คุณความดี กำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความถูกต้อง ความยุติธรรม กฎ กฏเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ

อภิบาล : บำรุงรักษา ปกครอง ปกป้อง หรือคุ้มครอง

ดังนั้น ธรรมาภิบาล จึงมีความหมายตามนัยนี้ว่า “ วิธีการปกครองที่ไปสู่ความดีงามที่ยั่งยืน อันได้แก่ ความรุ่งเรืองและความผาสุกของปวงชนทั้งปวง ”

เมื่อวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “ Governace ” ตามนิยามข้างต้นนี้ ก็ควรมีความหมายรวมถึง “ ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมและพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ”

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2545 : 52) ธรรมาภิบาล Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงวิชาการไทยที่ใช้กันมาหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เป็นแนวคิดหนึ่งในระยะหลังมานี้มีการนำมาใช้และอ้างอิงอยู่เป็นประจำในสาขาวิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาพัฒนบริหาร โดยปรากฏควบคู่กันไปกับ

แนวคิดและศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืน

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นศัพท์ที่มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลายคำ และให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลาย ดังนี้

อมร พงศพิชญ์ (2541 : 63-81) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐ มีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการที่มีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม

บุปผชาติ ปัตติตันและคณะ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 7) องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายว่าธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผล ที่สามารถชี้แจงได้ ธรรมาภิบาล จึงมีความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกัน ของมนุษย์ เพราะเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส

บุปผชาติ ปัตติตัน และคณะ. (2544 : 7) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asain Development Bank) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การมุ่งความสนใจไปที่ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงาน ตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

นอกจากองค์การต่างๆแล้วยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจใน หลักธรรมาภิบาลหลายท่านได้อธิบายความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล “ ไว้ดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2541 : 5) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล ว่า เป็น ลักษณะ การปกครองที่กลไกของรัฐทั้งการเมือง และการบริหารมีความแข็งแกร่ง มี ประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ และ รัฐบาลเป็นหลัก

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 2) เป็นผู้ริเริ่มใช้และคำแปลของ Good Governance ว่า “ธรรมรัฐ” ให้ความหมายว่า ความคิด ธรรมรัฐ เป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครอง แบบใหม่ที่แข็งที่ตายแล้ว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชน และให้มีลักษณะแยกย่อย มากขึ้น แนวคิดของธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการปกครองและบริหารประเทศโดย

รัฐ ประชาชน เอกชน ซึ่งกระบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล่าช้าทุกส่วนมีความต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบ โดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ ยังได้อธิบายไว้ว่า ธรรมนูญเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชนซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการที่จะสร้างธรรมนูญให้เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น ชีรยุทธ บุญมี ได้เสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ปฏิรูปภาคเศรษฐกิจและสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

นฤมล ทับจุมพล (2541 : 64) โดยได้ให้ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจ ทางการเมืองเพื่อจัดการงานของ บ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากร ทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อพัฒนา การมีธรรมนูญจะช่วยให้มีการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541 : 81) ให้ความหมายของธรรมนูญ หรือ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดไปในขั้นพื้นฐาน ซึ่งจากเดิม เป็นการจัดการจากฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (Governance) มาเป็นการเปลี่ยนการปกครองมาเป็นลักษณะที่เป็นการสื่อสารกันสองทาง ระหว่างภาครัฐกับสังคม

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541 : 16-17) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง การบริหารการปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน ได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะต้องมีลักษณะ การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน