

การบริหารอำนาจตามแนวพุทธในระบบการปกครองแบบธรรมรัฐ
Buddhist Administrative Powers in Good Governance System

พระครูสุนทรวัชรกิจ (นต..ร.ป.ด..บธ.ด..พธ.ด.)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

Thammigo@gmail.com



บทคัดย่อ

การศึกษาการบริหารอำนาจตามแนวพุทธในระบบการปกครองแบบธรรมรัฐนี้ เป็นวิธีการดูแลบริหารรัฐในด้านต่างๆ จัดการให้มนุษย์อยู่กันอย่างเป็นธรรมและเป็นระเบียบ ส่วนทางพระพุทธศาสนา หมายถึงการปกครองเพื่อการศึกษา เป็นการปกครองที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยจากการปกครอง ของประชากรหมู่มากที่อาศัยอยู่ในแผ่นดิน ซึ่งมี 3 บริบท คือ (1) ทางการเมือง (2) ทางสังคม และ (3) ทางเศรษฐกิจ สำหรับ “ธรรมรัฐ” เป็นการปกครองโดยหลักธรรมที่พระราชาและผู้นำการปกครองจะต้องยึดถือเป็นข้อปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับการเป็นอยู่ในสมัย ได้แก่ หลักทศพิธราชธรรม 10 จักรวรรดิวัตร 12 ราชสังคหัตถุ 4 อกติ 4 ประการ ใช้สำหรับชนชั้นผู้นำและหลักธรรมที่ประพุดิตร่วมกันทั้งชนชั้นผู้ปกครอง ส่วนหลักธรรมรัฐในฐานะเป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย เราจะเห็นได้ว่าในสังคมไทยมีปัญหาหลักๆ อยู่ 3 ด้านด้วยกันคือ ด้านพลเมือง ด้านการเมือง และด้านระบบราชการ การประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทยสามารถประยุกต์ใช้ได้ 4 แนวทาง ได้แก่ 1 หลักการของธรรมรัฐ เป็นเครื่องมือในการควบคุมตนเอง คือการควบคุมกาย วาจา และใจของตนเองให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องและพึงประสงค์ของสังคม 2 หลักการของธรรมรัฐ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตนเอง คือการเปลี่ยนแปลงหรือยกระดับตนเองทั้งด้านจิตใจและพฤติกรรม ให้มีความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับสิ่งที่สังคมประชาธิปไตยคาดหวัง 3 หลักการของธรรมรัฐ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบภายใน คือวิธีการให้คนเราคิดพิจารณาทบทวนและไตร่ตรองตรวจสอบพฤติกรรมต่างๆ ของตนเองทั้งในอดีตและปัจจุบันตามกรอบของหลักธรรมรัฐ เพื่อให้ความถูกต้องความดีงามเกิดกับชีวิตของตนเองและมีความผิดพลาดน้อยลง 4 หลักการของธรรมรัฐ เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบภายนอก คือวิธีการพิจารณาตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบจากภายนอกอาจจะจะเป็นบุคคลหรือหน่วยงานอื่นตามกรอบหรือตามมาตรฐานของธรรมรัฐ เพื่อให้ผู้ปกครองและผู้ที่ถูกปกครองในระบบประชาธิปไตยได้แสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองทำ

คำสำคัญ: แนวพุทธ. การบริหารอำนาจ. การปกครองแบบธรรมรัฐ

ABSTRACT

The study of Buddhist administrative power in good governance system that is a way to take care of the state in various aspects for managing the human beings to be fair and orderly. Buddhism, it means government for an education, it is the government that makes peace from

the government of inhabitants who live in the land. which has divided by 3 concepts: (1) politics (2) social and (3) economic.

"Good Governance" is ruled by the principles that the king and the leader of government must abide by the rules to be suitable for being in the modern times namely. 10 royal virtues. 12 duties of a universal king. 4 royal acts of doing favors. 4 wrong course of behaviors in using for the leadership class and the principles that acted together in both the ruling class

As for the principle of good governance as tools for developing democracy in Thai society. We can see in Thai society there are 3 main problems. namely. civil. political and bureaucracy. The application of democratic tools in Thai society that can be applied in 4 ways as follows.

1 The principles of good governance are the self-control tool that is the physical control. verbal control and mind control to be in the right and desires of society.

2 The principles of good governance are the self-development that is to change or self-enhancement both mental and behavior aspects for having appropriateness and in line with what the democratic societies expect.

3 The principles of good governance are the internal inspection tool that is the method for people to think. review. and ponder their own behaviors both past and present according to the framework of the good governance in order to the correctness. goodness to appear in their own lives and fewer mistakes.

4 The principles of good governance are the external inspection tool that is the method of examination by external auditors may be other persons or agencies according to the framework of good governance for rulers and subordinates by democracy in order to show responsibility for what they have done.

Keywords: Buddhist Style. Administrative Power System. Good Governance

ความเป็นมาและความสำคัญ

จากการที่ประเทศไทยเข้าสู่ยุคปฏิรูปการศึกษาโดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ขึ้น ซึ่งยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นพลเมืองดี มีคุณลักษณะ ทักษะและสมรรถนะที่สอดคล้องกับทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ธรรมนูญ (GOOD GOVERNANCE) จึงเป็นแนวความคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการ ให้เงินกู้กับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชัน ในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบ

ลาตินอเมริกาและแอฟริกา ที่มีปัญหาในการบริหารงาน จนทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากเงินจากธนาคารโลกไปแล้ว ไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ และธนาคารโลกได้อธิบายความหมาย ของ Good Governance ว่า คือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือ การใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมืองด้วยบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรมและกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างเป็นไปตามสัญญาที่มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมืองมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี (Asian Development Bank. Governance Sound Development Manage -ment. 1955) ในส่วนของประเทศไทยมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 ให้ใช้คำว่า ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” หรือใช้คำว่า “รัฐที่มีธรรม” (จำนองประเสริฐ, 2545) หรือ “ธรรมรัฐ” อันหมายถึงรัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม

ธรรมรัฐจึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่างๆอยู่แล้ว แต่มีได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่อง ธรรมรัฐมีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลแล้วแต่มีได้เรียกโดยศัพท์นี้เท่านั้น โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นๆก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). ธรรมานุชิวิต. 2541) ตามหลักสัปปุริสธรรม อย่างไรก็ตามบัดนี้พระพุทธศาสนาที่เคยรุ่งเรืองได้ล่วงเลยมาแล้วกว่า 2559 ปี หลายสิ่งหลายอย่างเปลี่ยนแปลงไปตามกฎไตรลักษณ์ แต่พระธรรมของพระพุทธองค์ก็ยังคงอยู่ และมีความสำคัญเสมอมา สามารถนำมาปรับประยุกต์ให้เข้ากับยุคสมัยได้ ดังความตอนหนึ่งที่พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ว่า “เราไม่ขัดแย้งกับโลก แต่โลกขัดแย้งกับเรา ผู้กล่าวเป็นธรรมไม่ขัดแย้งกับใครในโลก สิ่งที่ยึดติดสมมุติว่าไม่มีในโลก แม้เราก็บอกว่าสิ่งนั้นไม่มี สิ่งที่ยึดติดสมมุติว่ามีในโลก แม้เราก็บอกว่าสิ่งนั้นมี อุบล ปทุม บุณทริก เกิดในน้ำ เจริญในน้ำ เติบโตพบน้ำ ตั้งอยู่ในน้ำแต่ไม่ติดน้ำ แม้ฉันทใด ตถาคตเกิดในโลก เติบโตในโลก ครอบงำโลก โลกฉาบทาไม่ได้ ฉันทนั้นเหมือนกัน” พุทธดำรัสข้างต้นตีความได้ว่า คำว่า “ตถาคต” หมายถึง “ธรรม” หรือ “ธรรม” หมายถึง “ตถาคต” ดังพุทธพจน์ว่า “ผู้ใดเห็นธรรมผู้นั้นชื่อว่าเห็นตถาคต” (พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาฯ แปล. เล่ม 17 พระสูตรตันตปิฎก เล่มที่ 9 สังยุตตนิกาย ชนธวารวรรค. 2535.) ดังนั้น พระธรรมของพระองค์หากรู้จักประยุกต์ใช้ย่อมสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ในโลกได้อย่างแท้จริง มีเพียงกิเลสของมนุษย์เท่านั้นที่เห็นว่าธรรมะของพระพุทธองค์ล้ำสมัย เพราะพระพุทธศาสนาทั้งที่เป็นส่วนพระธรรมคือคำสอน และพระวินัยคือคำสั่ง มีคุณค่าต่อการปกครองทั้งในด้านการปกครองตนเองการปกครองหมู่คณะและการปกครองประเทศเมื่อมองในแง่รัฐศาสตร์ ก็คือหลักแห่งการบริหารและการปกครองกายและใจ ซึ่งเมื่อนำปฏิบัติตามแล้วจะทำให้ชีวิตดำเนินไปในแนวทางที่ถูก ต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม พระพุทธศาสนาถือว่าการปกครองไม่ว่าระบบใด ขอให้ผู้ปกครองเป็นผู้

ประเพณีธรรมเป็นอันยอมรับได้ ในตัวรูปแบบการปกครอง มีความเป็นไปได้ไม่น้อยมากที่อิตาลีและโลกาธิปไตยจะนำไปสู่ความถูกต้องดังมาได้อย่างสมบูรณ์เพราะการปกครองเต็มไปด้วยอำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งยั่วยวนใจคนให้เปลี่ยนนิสัยไปในทางมีความโลภ ความโกรธ และความหลง ขาดการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันในบรรดานักรัฐศาสตร์ทั้งหลายว่า บรรดาสิ่งยั่วยวนทั้งหลายนั้น อำนาจย่อมยั่วใจได้มากที่สุดและรวดเร็ว อำนาจสามารถเปลี่ยนแปลงอุปนิสัยและทำให้การพิจารณาไม่เที่ยงแท้ ทำให้คนซึ่งมีความเมตตากรุณากลายเป็นคนโหดร้าย ดังคำว่า “อำนาจมักทำลายตัวเอง และอำนาจสูงสุดทำลายตัวเองอย่างที่สุด”

ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนในชาติคงต้องหันมาให้ความสำคัญในการศึกษาประเด็นนี้ให้เข้าใจชัดเจนเพื่อนำไปสู่การดำเนินงานอย่างถูกต้อง เพราะการที่จะสร้างกลไกธรรมรัฐที่ดั่งนั้นมีความหมายที่ล้าลึกและมีปัจจัยที่มากกว่าการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการให้สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างที่เราเคยถือปฏิบัติมา จะต้องมีการดำเนินงานด้านนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ เพื่อหาคำตอบว่า สำหรับสังคมไทยการพัฒนาในส่วนที่เรียกว่า “กลไกประชาธิปไตย” ตามความหมายสากลที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางนี้จะเหมาะสมกับสังคมไทยมากน้อยเพียงใด ในปัจจุบันประเทศได้ดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง มีส่วนใดบ้างที่ยังไม่สมบูรณ์ มีส่วนใดบ้างที่ต้องแก้ไข ใครบ้างที่ควรร่วมรับผิดชอบและควรดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดการยอมรับเข้าใจ และถือปฏิบัติกันในสังคม

หลักการการบริหารตามแนวพุทธศาสนา

นักวิชาการได้ให้นิยามความหมายคำว่า “การบริหาร” ไว้มากมายแตกต่างกันออกไป ดังนี้ การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (พระธรรมโกศาจารย์. 2549:3) การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ (วิโรจน์ สารรัตน์.2542:3) การบริหาร หมายถึง การจัดการองค์กรและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้บ้าง การใช้สติปัญญาความสามารถของมนุษย์ในการวิเคราะห์วางแผนและควบคุมการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์บ้าง การรู้จักใช้คนอื่นให้ดำเนินการกิจกรรมต่างๆ จนประสบความสำเร็จ (ไตรรัตน์ จงจิตร. 2546 : 27.) การบริหาร หมายถึง การปฏิบัติของบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือการกระทำต่างๆ ของบุคคลหลายคนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในสิ่งที่ประสงค์ โดยที่บุคคลที่มาร่วมกันทำงานนั้น มีความสัมพันธ์ทางสังคมต่อกันด้วย (อุทัย หิรัญโต. 2525: 3) จากนิยามความหมายดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การที่บุคคลรู้จักใช้ความสามารถของตนเอง เพื่อให้บุคคลอื่นพึงพอใจ ที่จะปฏิบัติตามความต้องการ และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จได้ สำหรับการปกครองรูปแบบราชาธิปไตย พระมหากษัตริย์หรือพระราชานอกจากจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดแล้ว ยังเป็นผู้บริหารสูงสุดด้วย เพราะจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ให้กิจกรรมต่างๆ ประสบความสำเร็จทั้งด้วยตนเองและโดยการอาศัยบุคคลอื่นๆ ด้วย และจากหลักธรรมต่างๆ ได้แก่ ราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุ พรหมวิหาร และเวินอคติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการปกครองตามหลักธรรมคำสอน ในพระพุทธศาสนานั้น ผู้วิจัยได้ประยุกต์หลักการปกครอง ให้เป็นหลักการด้านการบริหาร โดยแยกออกเป็น 3

ด้านด้วยกัน คือ หลักการด้านการบริหารตน หลักการด้านการบริหารคน และหลักการด้านการบริหารงาน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) **หลักการด้านการบริหารตน** สำหรับบุคคลผู้จะเป็นผู้ปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองรูปแบบใดก็ตาม หลักการที่สำคัญอันดับแรก ก็คือ จะต้องมีความสามารถในการบริหารตนเองได้ หากไม่มีความสามารถในการบริหารตนเองได้ ก็ยากที่จะบริหารบุคคลอื่นหรือองค์กรใดๆ ให้ประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากไม่มีใครรู้จักตนเองได้ดีเท่ากับตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของจิตใจ เพราะฉะนั้น จากทศพิธราชธรรม คือ ทาน ศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความไม่คลาดธรรม ผู้ปกครองจะต้องมีหลักการด้านการบริหารตนแยกออกเป็น 2 ด้านด้วยกันคือ ด้านกาย วาจา กับด้านจิตใจ ดังนี้ ในด้านกายวาจา ผู้ปกครองจะต้องบริหารตนให้เป็นผู้มีศีล คือรู้จักควบคุมพฤติกรรมทางกายและวาจาของตนเองให้สุจริต อวิหิงสา คือ ไม่เบียดเบียนทำร้ายบุคคลอื่น และอวิโรธนะ คือไม่พละตินนิตจากธรรม ส่วนในด้านจิตใจ กล่าวได้ว่า เป็นเรื่องสำคัญของคนเรา เนื่องจากการที่คนเราจะพูดหรือทำในเรื่องดีหรือชั่วนั้น อยู่ที่จิตใจเป็นสำคัญ (ขุ.ธ. (บาลี) 25/ 1-2/ 5) เพราะฉะนั้น ผู้ปกครองจะต้องบริหารตนให้มีอาชวะ คือมีจิตใจซื่อตรงและจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชน มัททวะ คือมีจิตใจอ่อนโยนซึ่งจะทำให้แสดงออกมาเป็นผู้มีอัธยาศัยดี ไม่เย่อหยิ่ง ตบะ คือไม่ยอมให้กิเลสตัณหาเข้ามาครอบงำจิตใจได้ อักโกธะ คือไม่ยอมให้ความโกรธอยู่เหนือจิตใจ และขันติ คือ มีความอดทน อดกลั้น ต่อภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบความทุกข์ยากลำบากทางกายและใจ และอดทนต่ออำนาจของอคติคือความลำเอียงต่างๆ ได้ ดังนั้น หลักการด้านการบริหารตน จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตนเองสามารถตรวจสอบตนเองได้ โดยการตรวจเรื่องความประพฤติทางกาย วาจา และจิตใจ เพื่อจะได้ประพฤติปฏิบัติหรือดำรงตนอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม ในฐานะที่ตนเป็นผู้ปกครอง กล่าวโดยสรุป ก็คือสามารถครองตนได้ เมื่อครองตนได้ก็สามารถบริหารคนอื่นได้ ดังข้อความ ที่ปรากฏในพระไตรปิฎกว่า “ส่วนผู้ใดตรวจดูศีล ปัญญาและสุตะในตน ผู้นั้น ย่อมประพฤติประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งตนและผู้อื่น เพราะเหตุานั้น นักปราชญ์พึงตรวจดูตน เหมือนตรวจดูศีล ปัญญาและสุตะ แล้วบริหารหมู่คณะบ้าง ปฏิบัติอยู่ลำพังผู้เดียวบ้าง (ขุ.ชา.สตุตท.(บาลี) 27/66-67/ 70/266.)

(2) **หลักการด้านการบริหารคน** สำหรับคนกล่าวได้ว่า เป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดในการปกครอง ไม่ว่าจะจะเป็นรูปแบบใด ก็ตาม เพราะฉะนั้น ผู้ปกครองที่มีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารจะต้องรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ คือ คน ให้เขาสามารถใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้จนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่การที่ผู้ถูกปกครองจะทุ่มเทแรงกาย แรงใจ ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้ผู้ปกครอง ได้นั้น พระมหากษัตริย์หรือพระราชา ในฐานะผู้ปกครอง จะต้องรู้จักหลักการด้านการบริหารคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของตนเอง ซึ่งมีทั้งที่เป็นข้าราชการและเป็นราษฎร โดยทั่วไป ด้วยการสร้างสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ด้วยการปฏิบัติทศพิธราชธรรมและประกอบราชสังคหะ ดังนี้ ผู้ปกครองควรเริ่มต้น จากปฏิบัติธรรมบางส่วน ในทศพิธราชธรรม ได้แก่ ทาน คือ การบำเพ็ญตนเป็นผู้ให้ หรือทำงานเพื่อให้ผู้ถูกปกครองได้ มีใช้เพื่อ จะเอาจากเขาและบริจจาคะ คือ การเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม นอกจากทานและบริจจาคะในทศพิธราชธรรมแล้ว ผู้ปกครองที่ต้องการบริหารคนยังต้องประกอบ ราชสังคหะ คือ หลักการสงเคราะห์ประชาชนของผู้ปกครองด้วย (ส.ส. (บาลี) 15/ 120.

138- 139.) มี 4 ประการได้แก่ (1) สัสสมะระ คือ การดูแลประชาชนรากหญ้าที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร (2) ปุริสมะระ คือการส่งเสริมคนดี มีความสามารถให้ได้รับราชการและจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้ (3) สัมมาปาสะ คือ การสร้างสัมพันธที่ดี ระหว่างประชาชนกับประชาชนที่ประกอบการทำงานอาชีพต่างๆ และ (4) วาขไปยะ คือ การใช้วาจาสร้างสรรค์ประสานประโยชน์และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างคนในชาติ ดังนั้น หลักการด้านการบริหารคน จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เพื่อยึดเหนี่ยวจิตใจ ให้ผู้ถูกปกครองมีความจงรักภักดีและพร้อมที่จะทุ่มเทแรงกายแรงใจทำงานต่างๆ ให้แก่ผู้ปกครองได้เต็มกำลังความสามารถ กล่าวโดยสรุป ก็คือสามารถครองคนได้

(3) **หลักการด้านการบริหารงาน** สำหรับงานเป็นกิจกรรมที่ผู้ปกครองไม่ว่า จะปกครองด้วยรูปแบบใดก็ตาม จะต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จก่อนที่จะได้มานั้น จะต้องประสบกับปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ บ้าง เป็นเรื่องปกติโดยทั่วไป แต่ในการก้าวข้ามปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ ผู้ปกครองก็ต้องเลือกบริหารงานของตน ด้วยวิธีการที่ถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากการบริหารงานย่อมมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อหลายฝ่าย ทั้งต่อตนเองและบุคคลอื่น ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือไม่ก็ตาม เพราะฉะนั้น ในการปกครองรูปแบบราชาธิปไตย พระมหากษัตริย์หรือพระราชานในฐานะผู้ปกครองก็ต้องมีหลักการด้านการบริหารงานตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา คือ การบำเพ็ญจักรวรรดิวัตรและการละเว้นอคติ สำหรับการบำเพ็ญจักรวรรดิวัตรนั้น ก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ที่เรียกว่า จักรวรรดิวัตร (ธรรมนิยมหรือหน้าที่ประจำของจักรพรรดิ) 5 ประการ ได้แก่ (1) **ธรรมราชาธิปไตย** คือ การยึดถือหลักการความถูกต้อง หรือกฎกติกาต่างๆ ที่ชอบธรรมเป็นใหญ่ ในการดำเนินงาน (2) **ธรรม มิการักษา** คือ การรักษาคุ้มครองคนที่อยู่ภายใต้การปกครองของตนให้อยู่เย็นเป็นสุข มิให้ได้รับผลกระทบจากการทำงานของตนเอง (3) **มาอธรรมการ** คือ การป้องกันมิให้การทำงานของตนเกิดความผิดพลาดหรือผลเสียแก่บุคคลต่างๆ หรือการป้องกันมิให้บุคคลอื่นทำงานผิดพลาดและสร้างความเสียหายแก่สังคมด้วยเช่นกัน (4) **ธนาบุประทาน** คือ การแบ่งปันผลประโยชน์แก่บุคคลต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง และ (5) **บริปุจฉา** คือ การปรึกษาหาความรู้จากผู้ทรงคุณวุฒิหรือทรงคุณธรรม เพื่อตรวจสอบตนเองและดำเนินงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้องชอบธรรม (พระธรรมปิฎก.2556 : 29-30)

รูปแบบการบริหารการปกครองในคัมภีร์พระพุทธศาสนา

แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) การบริหารรัฐกิจแบบราชาธิปไตย คำว่า “ราชาธิปไตย” หมายถึง การปกครองโดยมีพระราชเป็นใหญ่ เป็นการปกครองโดยบุคคลคนเดียว จัดเป็นรูปแบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพราะเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงมีความคล่องตัว และทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด พระราชามีอำนาจแบบอัตตาธิปไตย และธรรมราชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการคือศูนย์รวมอำนาจการปกครองอยู่ที่พระราชฯ ส่งผลคือนำความผาสุมาสู่ประชาชน หรือนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชนหากพระราชฯผู้ปกครองใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม

(2) การบริหารการปกครองแบบสามัคคีธรรม คำว่า “สามัคคีธรรม” แปลว่า หลักการปกครองที่ชอบธรรม หมายถึง การปกครองที่พร้อมเพรียงอย่างชอบธรรม เป็นการปกครองโดยการรวมหลายรัฐแล้วเลือกผู้นำขึ้นมา

คณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ มีการสับเปลี่ยนกันตามแต่ประชาชนจะเลือกเข้ามา หรือเรียกว่า “ประชาธิปไตย” พระราชามีได้มีอำนาจสิทธิ์ขาดอย่างระบอบราชาธิปไตย พระราชามีอำนาจในแบบโลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตย โดยมีหลักการปกครอง 3 ประเด็น คือ 1) มีสิทธิที่จะกระทำการใดๆ ที่ไม่ขัดต่อสิทธิของผู้อื่นหรือขัดต่อศีลธรรม มีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง 2) มีความเสมอภาคตามกฎหมายของ”ไตรลักษณ์ “ และทางสังคม เช่น ชนชั้น เพศ และ 3) ภราดรภาพ คือความสมัคสมานสามัคคีในหมู่คณะ

แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐ

คำว่า “ธรรมรัฐ” มาจากคำนามสองคำ คือคำว่า “ธรรม” และคำว่า “รัฐ” ซึ่งคำว่า “ธรรม” นั้นหมายถึงคุณงามความดี หรือบ่อเกิดแห่งความดีงามสามารถใช้ได้กับคำอื่นๆ เช่น ธรรมจารี (ผู้ประพฤติธรรม หรือผู้ประพฤติตามธรรม) ธรรมชาติ ธรรมตา เป็นต้น ส่วนคำว่า “รัฐ” นั้น หมายถึงประเทศหรือ แคว้นแคว้นซึ่งสามารถเข้าร่วมกับคำอื่นๆ ได้ เช่นรัฐบาล รัฐบุรุษ รัฐประหาร เป็นต้น เมื่อคำทั้งสองคือ “ธรรม” กับ “รัฐ” มาร่วมกันเป็น “ธรรมรัฐ” จึงหมายถึงประเทศ หรือ รัฐที่เป็นธรรม รัฐที่ประกอบด้วยธรรม รัฐที่ใช้หลักการที่เป็นธรรมซึ่งเป็นคำค่อนข้างใหม่ ไม่มีใช้ในพจนานุกรม แต่เท่าที่หาคำศัพท์ที่ใกล้เคียงกันได้คือ “ธรรม หรือ ธรรมะ” อ่านว่า ท่า หรือ ท่ามะ เป็นคำนาม ซึ่งหมายความว่าคุณความดี เช่น เป็นคนมีธรรมะ เป็นคนมีศีลธรรม หากเป็นคำสั่งสอนในศาสนา ก็จะใช้คำว่า แสดงธรรม ฟังธรรม ธรรมะของพระพุทธเจ้า หากเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติในศาสนา ก็จะมี ความหมายว่า การปฏิบัติธรรม การประพฤติธรรม หากใช้ในความหมายแห่งความเป็นจริงก็จะได้รับความ หมายถึงได้ดวงตาเห็นธรรมหรือหมายถึง กฎ กฎเกณฑ์ กฎหมาย เป็นต้น (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542 : 553) ส่วนคำว่า “รัฐ” อ่านว่า รัต. รัตตะ เป็นคำนาม ที่หมายถึง แคว้น บ้านเมืองหรือประเทศ เช่น รัฐปาหัง รัฐวาติกัน เป็นต้น ถ้าดูตามรูปศัพท์และแนวคิดของคำว่า “ธรรมรัฐ” จึงหมายถึง หลักการที่ทำให้รัฐ หรือประเทศชาติประกอบไปด้วยกลไกที่เป็นธรรมหรือมีหลักประกันให้คนในรัฐ หรือประเทศได้อยู่ร่วมกันโดยมีธรรมะเป็นธรรมนุญในการดำเนินชีวิตไปสู่เป้าหมายแห่งรัฐนั้นๆ ได้มีนักวิชาการทั้งทางอาณาจักรและทางพุทธจักร ได้นิยามความหมายกันดังนี้

พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคโล) ได้ให้ความหมายประเด็นดังกล่าวนี้ว่า ธรรมรัฐก็คือธรรมาภิบาล ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้ส่งเคราะห์เข้าในหลักปฏิบัติที่ดี ที่ชอบ คือ ที่ถูกต้อง ที่เหมาะสม ที่บริสุทธิ์ และที่ยุติธรรม สำหรับหัวหน้าฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหารทุกระดับ ใช้เป็นหลักปฏิบัติงาน โดยมุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุข เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวมให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง ที่ว่าเป็นหลักปฏิบัติธรรมที่ถูกต้อง หมายความว่าถึงเป็นหลักปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักการคือหลักวิชา และถูกต้องตามทำนองคลองธรรม คือไม่ผิดศีลผิดธรรม ไม่ผิดกฎหมายของบ้านเมืองและระเบียบ กฎข้อบังคับโดยชอบขององค์กรต่างๆ ที่ว่าเป็นหลักปฏิบัติที่เหมาะสมหมายความว่ารู้จักพิจารณาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รู้จักปฏิบัติให้เหมาะสมกับบุคคล กับกาลเวลา และให้เหมาะสมกับสถานที่ โดยไม่เสียหลักการและให้บังเกิดผลดีมากที่สุดให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด เท่าที่จะทำได้ดังนั้น คำว่า “ธรรมรัฐ หรือธรรมาภิบาล” นี้จึงเป็นคำนาม หมายถึงผู้รักษาธรรมหรือผู้ป้องกัน พระพุทธศาสนา ซึ่งอาจมีความหมายไปพ้องกับคำว่า “ธรรมิก” ที่หมายถึงการประกอบในธรรม ประพฤติเป็นธรรม ทรงธรรม เช่น ธรรมิกราช สหธรรมิก เป็นต้นดังที่กล่าวมาแล้ว

นฤมล ทับจุมพล ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐว่าแนวคิดเรื่อง Good Governance เป็นแนวความคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกู้เงินธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ดังนั้น ธนาคารโลกได้อธิบายความหมายของ Good Governance ว่าคือ “ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา” ซึ่งในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนิน การต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบและมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี อย่างไรก็ตาม Good Governance เมื่อมาอยู่ในบริบทแบบไทย ก็ถูกแปลความ และอธิบายแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับคำอื่นๆ เช่น Globalization ที่ถูกแปลเป็นโลกาภิวัตน์โลกาภิวัตน์โลกาวิวัฒน์ และการครอบโลก หรือ Civil Society ที่หมายถึงประชารัฐประชาสังคมสังคมประชาสังคมพลเมืองสังคมเข้มแข็ง สังคมอารยะ และประชาคม เป็นต้น ส่วน Good Governance ได้ถูกแปลกันไปหลายแบบ เช่น คณะรัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ โดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แปลว่า “ธรรมรัฐ” ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปลว่า “ธรรมาภิบาล” ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แปลว่า “สุประศาสนการ” ส่วน อธิยุทธ บุญมี และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แปลว่า “ธรรมรัฐ” หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชนและประชาชนที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542 : 554 - 555.) แต่อย่างไรเสียหลักการนี้ก็คือกรอบแนวคิดที่คล้ายกับหลักธรรมาธิปไตย ของพุทธศาสนาเป็นอย่างยิ่ง

อมรา พงศาพิชญ์ ได้ให้ความหมาย ของธรรมรัฐว่า อดีตการมองความสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมในลักษณะผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง หรือรัฐบาลกับประชาชน เป็นการมองจากบนลงล่าง ลักษณะความสัมพันธ์เป็นการสื่อสารทางเดียว รัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมายและบอกให้ประชาชนมีสิทธิทำหรือไม่ทำอะไร แต่เมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้น มีกลุ่มต่างๆ เพิ่มขึ้น มีความซับซ้อนและหลากหลายขึ้น การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เคลื่อนตัวโดยภาคธุรกิจซึ่งเดิมเป็นผู้ถูกปกครอง ทำให้เกิดการเรียกร้อง “สิทธิ” หรือ “อำนาจในการตัดสินใจ” ในหลายๆเรื่องมากขึ้นความสัมพันธ์หรือการสื่อสารสองทางจึงเป็นสิ่งจำเป็น ระบบการปกครองถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นระบบการบริหารจัดการ ระบบการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างเครือข่าย เส้นแบ่งแยกระหว่างภาครัฐหรือภาคสาธารณชนกับภาคเอกชนเริ่มไม่ชัดเจน สาเหตุของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์มีคำอธิบายได้หลายชุด ขึ้นอยู่กับมุมมองและรูปแบบ ซึ่งก็คือ ธรรมรัฐทางสังคมการเมือง และธรรมรัฐทางเศรษฐกิจ (อมรา พงศาพิชญ์, 2559: 85-87)

ยุค ศรีอาริยะ ได้ให้ความหมาย ของธรรมรัฐว่าหลังวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ คนไทยเริ่มตั้งคำถามต่อกระแสโลกาภิวัตน์กันบ้างแล้ว แต่กว่าที่จจะรู้ตัวทุกอย่างก็สายเกินแก้ ปัจจุบันมีศัพท์ใหม่ที่ดูดี จากสหรัฐอเมริกาคือ

Good Governance ในช่วงที่ผ่านมา มีการจัดสัมมนาทั้งทั่วประเทศ เพื่อยกย่องและชื่นชมแนวคิดดังกล่าว ความจริงแล้วแนวคิดทั้งสาม ไม่ว่าจะเป็น Globalization หรือที่แปลว่าโลกาภิวัตน์ Re-engineering ที่แปลว่าการยกเครื่องธุรกิจ และคำว่า Good Governance โดยทั่วไปแปลว่า ธรรมรัฐ เป็นชุดความคิดเดียวกัน เกี่ยวพันและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่แนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ นำเสนอภาพให้เห็นว่า ระบบโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และจะนำสู่อารยธรรมโลกหลังยุคอุตสาหกรรมได้อย่างไร แนวคิดเรื่อง Re-engineering ก็คือ การนำเสนอแนวทางในการยกเครื่องทางเศรษฐกิจโลกครั้งใหม่ ส่วนแนวคิดเรื่อง Good Governance ก็ทำหน้าที่เป็นอุดมการณ์ และแนวทางการเมือง ของระบบโลกยุคโลกาภิวัตน์ (ยุค ศรีอาริยะ: 41-42.)

กล่าวโดยสรุป ธรรมรัฐก็คือบ่อเกิดแห่งคุณงามความดีที่ใช้กับการปกครองในรัฐ หรือหลักธรรมกำกับการบริหารจัดการของผู้ปกครอง โดยมุ่งประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม อันหมายถึงการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่มีความมุ่งหมายต่อการบริการสาธารณะอันมีประสิทธิภาพ มีระบบและกระบวนการที่เป็นธรรม หรือศัพท์ทางพระพุทธศาสนาใช้ คือ แนวคิดธรรมาธิปไตยหรือการบริหารจัดการที่มีธรรมเป็นใหญ่

ที่มาของคำว่าธรรมรัฐ

ธรรมรัฐเป็นแนวคิดที่มุ่งสร้างให้สังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นแบบการบริหารจัดการที่ดีโดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย พลตรี อินทรีตัน ยอดบางเตย ได้ให้ที่มาของธรรมรัฐใน 3 แหล่งคือ จากนักคิดตะวันตก จากองค์กรการเงินระดับโลก และจากอดีตนักเรียนนอกรายละเอียดดังนี้

1) มาจากเจตนารมณ์ของนักคิด นักวิชาการหรือนักรัฐศาสตร์ ที่ต้องการให้มนุษยชาติมีระบบการปกครองที่ดีและเป็นธรรม โดยเห็นว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) มีกลไกการปกครองที่ไม่เพียงพอต่อการรับมือกับสังคมที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นได้ และเสนอแนวทางการคิดทางทฤษฎี Good Governance ขึ้นมา

2) มาจากการเสนอของ World Bank หรือ IMF (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ) ซึ่งอยู่ภายใต้ อิทธิพลการครอบงำของสหรัฐฯ และกลุ่มสหภาพยุโรป โดยที่ถูกชักใยจากกลุ่มทุนโลก เช่น Wall Street อีกชั้น IMF ให้ความสำคัญกับ Good Governance มากที่สุดเพราะบทเรียนจากการเข้าไปจัดการหนี้สินในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกาซึ่งการวางกฎของ IMF เพื่อเป็นหลักประกันในการทวงหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและรัฐบาลลูกหนี้ ซึ่งรัฐบาลเหล่านั้นล้วนเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งเมื่อผลประโยชน์เกิดขัดกันจึงทำให้ IMF ประสบปัญหาในการทวงหนี้ มาตรการที่จะควบคุมลูกหนี้ได้จึงต้องมี Good Governance ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่เจ้าหนี้หรือทุนต่างชาติสามารถเข้าไปตักตวงผลประโยชน์ได้อย่างสะดวกโดยปราศจากความเสียหายจากการผันผวนทางการเมือง

3) จากปัญญาชน นักคิด นักการเมืองหรือเทคโนโลยีที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก ได้นำเอาความรู้เรื่อง Good Governance มาเผยแพร่ในประเทศของตน

สรุปได้ว่าที่มาของธรรมรัฐ ทั้ง 3 ประการ ทำให้เห็นว่าแนวทาง หรือวิธีคิดอีก 3 ประการ คือ

หลักการของธรรมรัฐ

ในปี ค.ศ. 1995 ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย หรือ ADB ซึ่งเชื่อมโยงกับ World Bank และ IMF ขยายหลักการ Good Governance ทางการเมืองออกมา และแยกแยะได้ ดังนี้คือ 1) ความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (Accountability) 2) ความโปร่งใส (Transparency) 3) การมีส่วนร่วม (Participation) 4) ความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) 5) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 5 ประการข้างต้น

หลักทั้ง 5 ประการนี้คือแนวอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งอาจไม่ได้หมายความว่าสิ่งนี้จะเกิดขึ้นจริงหรือแม้แต่จะมีทางเกิดขึ้นได้ และเจตนาที่ ADB เสนอก็คือเพื่อสร้างภาพฝันทางการเมือง ที่ตรงกันข้ามอย่างยิ่งและดีงามอย่างยิ่ง หากนำมาเปรียบเทียบกับระบบการเมืองในเอเชียทั้งหมดเจตนาเพื่อให้บรรดาปัญญาชนเอเชียที่ขึ้นชอขบโลกาภิวัตน์อยู่แล้ว หันมาสนับสนุนแนวคิดทางการเมืองดังกล่าว โดยหวังว่าแนวคิด Good Governance คือทางออกทางการเมืองของประเทศเหล่านั้น ดังนั้น การตีความ Good Governance ในที่นี้ต้องตีความจากแนวคิดกระแสหลักที่เสนอโดยนักวิชาการตะวันตก โดยเฉพาะอเมริกา หรืออีกนัยหนึ่งมัน เป็นเพียงอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่ได้มีหลักที่ตายตัวเสมอไป บางประเทศก็อาจตีความว่าอะไรคือ Good Governance ในแบบของตัวเอง ตัวอย่างเช่น JICA ของประเทศญี่ปุ่นจะตีความในเชิงประสิทธิภาพของรัฐในการบริหารและการสนองตอบความต้องการของประชาชนรวมทั้งแนวการพัฒนาที่ยั่งยืน การมีส่วนร่วมและความยุติธรรมทางสังคมซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างจากแนวคิด Good Governance ของอเมริกา (ยุค ศรีอาริยะ. 2556: 46-48)

กล่าวโดยสรุป หลักธรรมาธิปไตยทางพระพุทธศาสนาก็ดี หลักธรรมรัฐหรือหลักธรรมาภิบาลทางสังคมตะวันตกก็ดี เป็นหลักการปกครองครองที่มุ่งเน้นหลักธรรมในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีแม้หลักธรรมรัฐจะมีที่มาจากเจตนารมณ์ที่ดีของนักคิด นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ประกอบกับการหวังโยของสถาบันทางการเงินระดับโลกอย่าง ธนาคารโลก และ IMF เป็นต้น และยังได้มีปัญญาชนนักคิด นัก การเมืองที่ได้นำแนวคิดนี้กลับสู่ประเทศของตนโดยมีเป้าหมายที่การอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองอย่างสันติสุข โดยผู้ปกครองจะต้องตั้งอยู่ในธรรม มีหลักการและหลักวิชาการที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ซึ่งมีการถ่ายทอดแนวคิดมาในรูปแบบต่างๆ มากมาย แท้จริงแล้ว หัวใจอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง เพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุลกับผู้นำ ทั้งนี้ผู้นำเองก็ต้องมีการบริหารจัดการอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา และเป็นธรรม พร้อมกับรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ดังนั้น หลักการทั้ง 2 คือหลักธรรมาธิปไตยทางพระพุทธศาสนา และหลักธรรมรัฐทางประเทศตะวันตกจึงมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันอย่างน่าสนใจ

แนวคิดเรื่องรูปแบบและความหมายของธรรมรัฐทั้งทางพระพุทธศาสนาและตามนักวิชาการก็มีตามที่ดีกล่าวมา ผู้วิจัยจะได้กล่าวในบทที่ 3 ในหัวข้อ “พุทธวิธีในการบริหารการปกครองแบบธรรมรัฐ” ต่อไป

หลักการสำหรับผู้ปกครองธรรมรัฐ

คำว่า “หลักการ” หมายถึง สาระสำคัญที่ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และในพระพุทธศาสนาคำว่า “ธรรม” ซึ่งมีความหมายมากมาย แต่คำว่า “ธรรม” มีความหมายอย่างหนึ่งก็คือ หมายถึง “หลักการ” ด้วย ดังที่ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) อธิบายไว้ว่า “ธรรม” นี้พูดง่ายๆ ก็อย่างที่กล่าวแล้วว่า คือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้จริง รวมทั้งหลักการ ที่จะให้เกิดความดีงามความถูกต้องเหล่านี้ การที่เราจัดตั้งวางหลักการต่างๆ

เช่น หลักการทางรัฐศาสตร์ หลักการทางนิติศาสตร์ หลักการทางเศรษฐศาสตร์หรือหลักการในเรื่องใดๆ ก็ตาม ก็เพื่อให้ มีเกณฑ์ มีมาตรฐาน ในการที่จะดำเนินงาน เพื่อสร้างสรรค์ ทำให้เกิดความดี ความงาม ความถูกต้อง และประโยชน์สุข ที่แท้นั้น เมื่อเราต้องการความดีงามประโยชน์สุขแก่บ้านเมืองเรา ก็ต้องยึดถือหลักการเหล่านี้ ซึ่งเรียกด้วยคำสั้นที่สุดคำเดียวว่า “ธรรม” (พระพรหมคุณาภรณ์. 2548 : 62-63)

แนวคิดเกี่ยวกับพุทธวิธีการบริหาร

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับพุทธวิธีการบริหารในคัมภีร์พระพุทธศาสนา สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

พระสูตรหลายพระสูตรที่พระพุทธเจ้าตรัสถึงพระเจ้าแผ่นดินในอดีตชาติที่ครองตนอยู่ในศีลในธรรม มีฉัตรแก้ว จักรแก้วไว้ในครอบครอง ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ถึงวันธรรมสวณะทั้งพระเจ้าแผ่นดิน และประชาชนต่างก็ถือศีลอุโบสถ เข้าวัดฟังธรรม ในแผ่นดินของพระราชอาชฎาทรงธรรมเช่นนี้ ไม่มีการเข่นฆ่า ไม่มีการสู้รบ ไม่มีการแก่งแย่ง ทุกคนเป็นเหมือนพี่น้อง ทุกคนรู้หน้าที่ของตน แม้แต่พระเจ้าแผ่นดินที่ครองราชย์อยู่เมื่อเห็นว่าครองราชสมบัติอยู่พอสมควรแล้วก็จะเสด็จลงจากบัลลังก์ออกบวช แสวงหาความหลุดพ้นในที่สุด เกี่ยวกับหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าทรงนำมาใช้สอนพุทธบริษัท มีอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ 1. หลักธรรมนั้น อนุวัตรตามยุคสมัยในครั้งนั้น เหมาะสมกับการเป็นอยู่ในสมัยนั้น เช่น หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ จักรวรรดิวัตร 12 ประการ สังคหวัตถุ 4 ประการ อคติ 4 ประการ ใช้สำหรับชนชั้นผู้นำ 2. หลักธรรมที่ใช้ร่วมกัน ประพฤติร่วมกัน ทั้งชนชั้นผู้ปกครอง ผู้สนองงาน และประชาราษฎร์ เช่น หลักธรรมในจโรต 6 และ ทิศา 6 เมื่อเราได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับพุทธวิธีการบริหารการปกครองในคัมภีร์พระพุทธศาสนา ด้านการเมืองการปกครองแล้วทำให้รู้ถึงระบบวิธีในการสั่งสอนชี้แนะให้ผู้ปกครองได้ปฏิบัติตาม แม้ในระบอบองค์การสงฆ์ในสมัยนั้นก็มีการวางรากฐานหลักการปกครองโดยธรรมมาตลอด เมื่อรู้ถึงหลักการของการบริหารการปกครองแบบธรรมรัฐต่อไป

สรุป

การบริหารอำนาจตามแนวพุทธในระบบการปกครองแบบธรรมรัฐ เราจะเห็นได้ว่าในสังคมไทยมีปัญหาหลักๆ อยู่ 3 ด้านด้วยกันที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยคือ ด้านพลเมือง ด้านการเมือง และด้านระบบราชการ เนื่องจากทั้ง 3 ด้านมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือการขาดจริยธรรม ซึ่งไม่เอื้อให้สังคมไทยเกิดระบอบประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์ได้จึงเป็นสาเหตุให้ต้องพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย ด้วยการนำหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา คือ หลักธรรมรัฐมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือพัฒนา เพราะฉะนั้นในฐานะที่ธรรมรัฐมีหลักการสำคัญดังกล่าว เราจึงควรมหาแนวทางนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นสิ่งจูงใจให้บุคคลต่างๆ เห็นความสำคัญแล้วจะส่งผลให้มีพฤติกรรมทางกาย ทางวาจา และทางความคิดจิตใจที่ถูกต้องดีงาม เพื่อจะได้เป็นพลเมืองที่ดีตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

หลักธรรมรัฐ เป็นหลักการปกครองครองที่มุ่งเน้นหลักธรรมในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีที่มาจาก เจตนารมณ์ที่ดีของนักคิด นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ประกอบกับการห้วงโยของสถาบันทางการเงินระดับโลก อย่าง ธนาคารโลก และ IMF เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ยังได้มีปัญญาชน นักคิดนักการเมืองที่ได้นำแนวคิดนี้กลับสู่ ประเทศของตนโดยมีเป้าหมายที่การอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองอย่างสันติสุข โดยผู้ปกครองจะต้องตั้งอยู่ในธรรม มี หลักการ และหลักวิชาการที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ซึ่งมีการถ่ายทอดแนวคิดมาในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย แท้จริงแล้ว หัวใจอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง เพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุลกับผู้นำ ทั้งนี้ผู้นำเองก็ต้องมีการ บริหารจัดการอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา และเป็นธรรม พร้อมทั้งรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองด้วย หลักการ ปกครองตามแนวทางของธรรมรัฐ จะวางกรอบแนวคิดตลอดถึงแนวข้อปฏิบัติเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ นักปกครอง ทั้งหลายที่มีอำนาจในการบริหารบ้านเมืองมีแนวคิดที่จะพัฒนาตนเองเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ การครองตน ครองคนและครองงาน อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นแบบอย่างแก่อนุชนรุ่นหลัง ที่จะยึดถือเอาเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อนำพาไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาสังคมและประเทศสืบต่อไป

References

- จำนง ทองประเสริฐ. **สนทนาภาษาไทย ภาษาธรรม.2545.** <http://www.tpschammong.iirt.net>
- ไตรรัตน์ จงจิตร.(2546). “**การบริหาร-นักบริหาร**”.รัฐสภาสาร.ปีที่ 5 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2546.
- นฤมล ทับจุมพล.(2546). “**แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย : ธรรมรัฐแห่งชาติ**”.รวมบทความธรรมาภิบาลกับ
คอร้ปชั่นในสังคมไทย.(กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิชิทธรศน์
- พระธรรมโกศาจารย์. (ประยูร ธมมจิตโต). (2549) **พุทธวิธีบริหาร**. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต). (2541) **ธรรมนุญชีวิต**.(กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมมิก จำกัด..
- _____. (ป.อ.ปยุตโต). (2543). **กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย**.(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- _____. (ป.อ.ปยุตโต). (2542). **ธรรมนุญชีวิต: พุทธจริยธรรมเพื่อชีวิตที่ดีงาม..**
- _____. (ป.อ.ปยุตโต). (2548). **รัฐศาสตร์และจริยธรรมนักการเมืองแนวพุทธ**.(กรุงเทพมหานคร: มูล นิธิ
พุทธธรรม
- พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคโล). (2552) **หลักธรรมาภิบาลและประมุขสถลปี : คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่
ดี**.(พิมพ์ครั้งที่ 6. ราชบุรี : มูลนิธิพุทธทาวนาวิชาธรรมกาย. .
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2535).**พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับมหาจุฬาฯ แพล.** เล่ม 17 พระสูตรต้นตปิฎก เล่ม
ที่ 9 สังยุตตนิกาย ชันธวารวรรค กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ยุค ศรีอาริยะ. (2546). “โลกาภิวัตน์ กับ Good Governance” รวมบทความธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันใน
สังคมไทย. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิสิทธิ์ธรรม์..

_____ . “โลกาภิวัตน์ กับ Good Governance” รวมบทความธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. .

วิโรจน์ สารรัตน์ะ.(รองศาสตราจารย์ ดร.) (2542). **การบริหารหลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการ
ศึกษา.**(กรุงเทพ มหานคร: โรงพิมพ์พิทยวิสุทธิ์.

อมรา พงศาพิชญ์. (2546). “**ธรรมรัฐกับประชาสังคม**” รวมบทความธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. กรุงเทพ
มหานคร : สถาบันวิสิทธิ์ธรรม์.

อุทัย หิรัญโต. (2525). **เทคนิคการบริหาร.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

Denhardt. Janet V. and Robert B. Denhardt. (2003) . **The New Public Service: Serving, not Steer.**
New York: M.E. Sharpe. Inc.

Boonmi. Thirayuth. (2002). Good Governance: A Strategy to Restore Thailand. In Duncan McCargo.
(ed.) Reforming Thai Politics.