



รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ. 2559. “กระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาล : กรอบแนวคิด
ทางการบริหารการปกครอง” ใน วารสารวิถีสังคมมนุษย์. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม -
มิถุนายน. หน้า 217-248

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล :
กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง
The Governance Paradigm :
Conceptual Framework of Government Administration

รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ*
Assoc. Prof. Dr. Sanya Kenaphoom



* คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

บทคัดย่อ

การบริหารการปกครองเป็นกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ 6 (Paradigm of Public Administration) โดยNicholas Henry (1990 - Present) เรียกอีกอย่างว่า ธรรมาภิบาลปรากฏในรายงานของธนาคารโลกเป็นครั้งแรกซึ่งเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้ทำการวิจัยและพบว่า ประเทศที่มี ธรรมาภิบาลมักจะมีการพัฒนาแล้วผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน บทความนี้ได้นำเสนอบทวิเคราะห์กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลว่าเป็นประเด็นทางการบริหารอะไรบ้างโดยพบว่า ธรรมาภิบาลพิจารณาได้หลายประเด็นประกอบด้วย (1) ปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ หลักคุณธรรมหลักจริยธรรมหลักนิติธรรม และ หลักนิติรัฐ (2) วิธีการหรือกระบวนการบริหาร ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลหลักภาระรับผิดชอบและหลักการกระจายอำนาจ (3) ผลของการบริหาร ได้แก่ หลักความมีประสิทธิภาพหลักความมีประสิทธิผลหลักความโปร่งใสหลักความคุ้มค่า และหลักการตอบสนอง และ (4) ผลลัพธ์ทางการบริหารได้แก่ หลักความยุติธรรมหลักค่านิยมประชาธิปไตยและ หลักประโยชน์สุขของประชาชน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล,กรอบแนวคิดทางการบริหาร

Abstract

The Governance is the Paradigm shift 6th of Public Administration by Nicholas Henry (1990 – Present), however, the word “Governance” was occurred first time in the report of the World Bank as a concept to tackle inefficiency and corruption of the developing countries, the research results found that the countries followed with Governance are often developed country benefits fall to the public over the countries lacked of. The Governance, thus, is an essential condition for the approval of the lenders to raise the quality of government services and eliminate the corrupt in those countries

disappearance. Therefore, the Governance is particularly important to the management of both Public and Private sector. This article presents an analysis of the conceptual framework of Governance that is what the management issues found that there are many issues to consider included; (1) The administrative factors; the morality, the ethics, the rule of law and the legal state. (2) The administrative methods or processes; the participation, the check and balance, the accountability, the decentralization. (3) The administrative results; efficiency, the effectiveness, the transparency, the cost-effectiveness and the responsiveness. (4) The administrative outcomes; the justices, the democratic value, and the supreme happiness respectively.

Keywords : Governance, Administrative Conceptual Framework

บทนำ

คำว่า Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ (Dhiwakorn Kaewmanee, 2007) จากนั้นเริ่มมีบทบาทมากขึ้นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารโลกและกองทุนเงินระหว่างประเทศต่างก็เชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้เลยหากประเทศนั้นปราศจาก Governance และได้มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” เข้ากับคำว่า “Governance” หรือการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม (ทิวากร แก้วมณี, 2550 : วันทนา เนื่องอนันต์, 2558) ดูเหมือนว่า Governance จะกลายเป็นมาตรฐานทางการเมืองอันใหม่ที่เข้ามาเป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพของบทบาทของรัฐแทนที่หลักการประชาธิปไตยและยังถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของหลักการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Sustainable Socio-Economic Development) ตามข้อเสนอแนะของ World Bank และ หลายหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (Dhiwakorn Kaewmanee, 2007)

อย่างไรก็ดีนักวิชาการไทยได้พยายามแปล Governance ไว้หลากหลาย (ปฐม มณีโรจน์, 2558) เช่น “ธรรมรัฐ” (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, 2540) “กลไกประชารัฐที่ดี”

(อรพินท์ สฟโชคชัย, 2540) “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 : พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546) หรือ “ธรรมาภิบาล” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2542) หรือ “วิธีการปกครอง” (หนังสือศัพท์รัฐศาสตร์ ของราชบัณฑิตยสถาน, 2548 อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, 2558) “การจัดการปกครอง” (พัชร สีโรรส, 2557 : 1) “การบริหารปกครอง” (วันดี เหลืองประภัสร์, 2558: อัมพร อารังลักษณ์. 2556) เป็นต้นส่วนคำแปลที่เป็นที่นิยมมักใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” สำหรับบทความนี้ขอใช้คำแปลที่เป็นสากลนิยมสำหรับวงวิชาการ คือ คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำศัพท์ที่แปลจากคำว่า “Governance” คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำแรกที่ถูกบัญญัติใช้โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) ภายหลังที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางแก้ไขปัญหาและกอบกู้ประเทศให้พ้นจากวิกฤติ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น 1 ใน 4 ของหัวข้อหลัก จากนั้นจึงมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย โดย TDRI นิยาม **ธรรมาภิบาล** ว่าหมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบอบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent organizations) องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคม เพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil society)” ซึ่งต่อมา คำว่า ธรรมาภิบาล จึงกลายเป็นคำนิยมที่ใช้กันค่อนข้างกว้างขวางมากพอสมควร **ธรรมาภิบาล** มาจากคำว่า **ธรรมะ** แปลว่า **ถูกต้อง ดีงาม** กับ **อภิบาล** แปลว่า **การปกครองดูแล** ดังนั้น **ธรรมาภิบาล** จึงแปลว่า **การดูแลปกครองโดยใช้ธรรมะเป็นเครื่องช่วยในด้านการบริหารจัดการ** ซึ่งหมายถึง **การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง** ถือว่าเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ โดยมีองค์ประกอบหลักสำคัญ (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545 : 7) คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามประชาชนต้องการ และการสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น

วิวัฒนาการของกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล

กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เคลื่อนมาสู่พาราไดม์ที่ 6 (Paradigm Shift 6th) ตามการนำเสนอของNicholas Henry (2010) ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ Governance (1990 - Present) นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990s เป็นต้นมาโดยพัฒนาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้ส่งผลต่อสถานะขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และบทบาทวิชาชีพของนักบริหารรัฐกิจซึ่งหันมาให้ความสำคัญกับ แนวคิดการบริหารปกครอง หรือ “Governance” ซึ่งมีฐานคิดจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (The relationships between Government and Society) เพิ่มมากขึ้นและการบริหารกิจการสาธารณะบนรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่ตั้งอยู่บนฐานของนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) การกระทำร่วม (Collective Actions) ระหว่างหน่วยงาน องค์กรและสถาบันทุกภาคส่วน และความสัมพันธ์ลักษณะแนวนราบ และระหว่างสถาบัน (Inter-institutional Relations) ในการบริหาร และอยู่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของรัฐในทิศทางที่มีการลดอำนาจอธิปไตย (อัมพร อารังลักษณ์. 2556)

ส่วนคำว่า Governance เริ่มได้รับการกล่าวขวัญมากขึ้นเนื่องจากมีความเชื่อว่าแนวทางปฏิบัติของการจัดการปกครอง (Governance practice) จะช่วยแก้ปัญหาการทำงานแบบของภาครัฐที่หน่วยงานแต่ละแห่ง ทำงานลักษณะต่างคนต่างทำงานโดยไม่เชื่อมโยงหรือประสานกับหน่วยงานอื่นๆ (Wicked problems) (พัชรีย์ สีโรรส, 2557) นอกจากนั้นกระบวนทัศน์ Governance ยังเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาการเคลื่อนตัวของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง (นิศาชล พรหมรินทร์ และ พิทยา บวรวัฒนา, 2552) “Governance” ปรากฏในรายงานของธนาคารโลกเป็นครั้งแรกซึ่งเป็นแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนาโดยคณะผู้วิจัยธนาคารโลก (World Bank) ทำการศึกษาว่าเพราะเหตุใดหลายประเทศที่กู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อไปพัฒนาประเทศตั้งแต่ ค.ศ.1945 แต่มีการพัฒนาไม่เท่ากัน นอกจากนั้นยังพบว่า ประเทศใดที่มีธรรมาภิบาลมักจะมีการพัฒนาที่ผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่าประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล ซึ่งกลับไปตกอยู่กับนักการเมือง

และข้าราชการที่คอรัปชั่น และหากผู้บริหารประเทศมีธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ประเทศพัฒนาอย่างแท้จริง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และอิสริยาภรณ์ อุวรรณโณ, 2545) ต่อมาธรรมาภิบาล (Governance) จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพิจารณานุมัติให้กู้เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐจัดคอร์รัปชั่นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป (นฤมล พัทธมพล.2546:61; ชัชชวาลย์ ทัดศิวิฐ, 2554:69)

สำหรับประเทศไทย เมื่อปีพ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) ได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจของโลกและวิกฤติการณ์การเงินในเอเชียธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จึงได้ผลักดันวาระของโลก“ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) เพื่อให้ประเทศที่จะกู้เงินต้องเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งที่ได้เข้าร่วมเพราะได้ขอรับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียและกองทุนการเงินระหว่างประเทศและ คำว่า ธรรมาภิบาล ได้ปรากฏใน**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540** โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลจากนั้นปี พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542** โดยการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับการดำเนินงานภาครัฐตามหลักการพื้นฐาน 6 ประการได้แก่หลักนิติธรรมหลักคุณธรรมหลักความโปร่งใสหลักความมีส่วนร่วมหลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ระเบียบนี้ถูกแทนที่ด้วย **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546** โดยยังคงให้ความสำคัญกับการทำงานของข้าราชการที่มุ่งเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อบรรลุปเป้าหมายของภาครัฐ

ปี พ.ศ.2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรมธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจศรัทธาและไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาคราชการรวมถึงตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในทุกๆระดับโดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบ**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550** ก็ได้มีการกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลในหลายหมวดเช่นกันและพ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลต่อการพัฒนาระบบราชการไทยอย่าง

ชัดเจนและต่อเนื่องซึ่งได้จัดทำคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลัก
ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) เพื่อ
เผยแพร่ให้หน่วยงานภาครัฐได้รับทราบถึงเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาคร
ัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีรวมถึงแนวทางการส่งเสริม
เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปพัฒนาเพื่อยกระดับการกำกับดูแล
ในหน่วยงานด้วยตนเองในการจัดทำเกณฑ์ดังกล่าวสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ศึกษาและวิเคราะห์
หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่างๆ ในระดับสากลร่วมกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
ของประเทศไทยพบว่า มี 9 องค์ประกอบหลักที่สำคัญและเหมาะสมสำหรับนำมากำหนด
เป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล
ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วยหลักประสิทธิผล (Effectiveness)
หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักการรับผิดชอบ
(Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม
(Participation) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักนิติธรรม (Rule
of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,
2552)

จะเห็นว่าปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐซึ่งต้องคำนึงถึง คือ การ
สร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชนที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบทั้งด้านการใช้งบประมาณ
และวิธีการบริหารจัดการต่างๆ (ศตวรรษ พุทธาวงศ์, 2551 : 44) แนวคิดธรรมาภิบาลจึง
ถูกหยิบขึ้นมาให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการเพราะช่วยให้สามารถระบุลักษณะและ
ปรับพฤติกรรมที่ถือได้ว่าเป็นการจัดการบริหารจัดการที่ขาดคุณภาพ (ไชยวัฒน์ คำชูและ
คณะ, 2545 : 38-39) เช่น (1) การไม่สามารถแยกเรื่องสาธารณะออกจากเรื่องส่วนตัวผล
คือการนำทรัพย์สินของรัฐมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (2) ความล้มเหลวในการสร้าง
กรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (3) การสร้างระเบียบกฎหมายที่มากเกินไป
จนเป็นการกีดขวางการทำงานที่สอดคล้องกับกลไกของตลาดทำให้เกิดความล่าช้า
(4) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่ไม่แน่นอนไม่สอดคล้องกับกระบวนการของ
การพัฒนาทำให้เกิดความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (5) มีการ
ตัดสินใจจากฐานการพิจารณาที่แคบไม่สามารถอธิบายความต่อสาธารณชนได้ (5) ผู้บริหาร
ขาดจริยธรรมในพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐและ (7) การดำเนินนโยบายปราศจาก
การพิจารณาจากสมมติฐานที่ชัดเจน

แม้ว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจำเป็นต้องขับเคลื่อนให้เกิดมีขึ้นอย่างมั่นคงและยั่งยืน โจทย์ใหญ่จึงอยู่ประเด็นที่ว่า จะขับเคลื่อนกันอย่างไร มีวิธีการอะไรบ้างในการขับเคลื่อน โดยก่อนที่จะไปถึงจุดนั้นได้จำเป็นต้องทำความเข้าใจธรรมชาติของธรรมาภิบาลเสียก่อน เพื่อให้เข้าใจแก่นแท้ของธรรมาภิบาล (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ก : 25-26) บทความนี้ผู้เขียนพยายามนำเสนอความเป็นธรรมาภิบาลโดยนัยอย่างแท้จริง โดยสังเคราะห์เข้ากับกรอบแนวคิดทางการบริหาร ซึ่งเป็นการให้คำตอบว่าธรรมาภิบาลเป็นประเด็นทางการบริหารอะไรบ้างเป็นสภาวะสุดท้าย (End) ของการบริหารหรือเป็นกระบวนการบริหาร (Process) หรือเป็นปัจจัยทางการบริหาร (Factors) ฯลฯ (วรเดช จันทรศร, 2556) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดการศึกษาการบริหารการปกครองหรือธรรมาภิบาล

สำหรับการพิจารณาความหมายโดยนัยของธรรมาภิบาล (Governance) ผู้เขียนได้รวบรวมนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศซึ่งได้ให้ความหมายและตัวบ่งชี้ของธรรมาภิบาล ซึ่งระเบียบวิธีการเรียบเรียงผู้เขียนได้บูรณาการอย่างหลากหลาย เริ่มจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (สัญญา เคนาภูมิ, 2557) จากนั้นทำการจัดกลุ่มประเด็น (Issue grouping) โดยอาศัยหลักลำดับของการเกิดของตัวแปร (Birth order) ตามการจัดกรอบแนวคิดเชิงเหตุผล (Rational Conceptual) ของการให้คำนิยาม (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ค) พบว่า ธรรมาภิบาลสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มประเด็นดังนี้

1. ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยทางการบริหาร

ธรรมาภิบาลได้เน้นไปที่เครื่องมือทางการบริหาร เช่น คุณลักษณะของผู้บริหาร การแสดงบทบาทของผู้บริหาร กฎกติกาสำหรับการบริหารกฎหมาย เป็นต้น ธรรมาภิบาลที่เป็นปัจจัยทางการบริหารได้แก่

1.1 หลักคุณธรรม (Morality) ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน เพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและ บุญมี ลี, 2546) โดยเพลโตและอริสโตเติล นักปรัชญากรีกโบราณได้เสนอให้ผู้ปกครองต้องมีคุณธรรม (Virtue) งานเขียนเรื่อง อุดมรัฐของ เพลโต (Plato 428–347 B.C.) กล่าวถึงผู้ปกครองควรเป็นราชาปราชญ์ (Philosopher king) หมายถึง ผู้ที่มีปัญญาฉลาด มีธรรมชาติในการเฝ้าหาความรู้ และมีวิญญาณแห่งเหตุผล ควบคุมวิญญาณแห่งเจตนาารมณ์

และวิญญาณแห่งความต้องการ เป็นบุคคลผู้ซึ่งเห็นผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของตนเองทำหน้าที่ปกครองรัฐในอุดมคติที่มี**คุณธรรม 4 ประการ**ได้แก่ **ความฉลาด ความกล้าหาญ ความรู้จักประมาณ และความยุติธรรม** (อนงค์ โกวิทเสถียรชัย, 2541) คำว่าคุณธรรมมีความหมายตามพจนานุกรมว่า “สภาพคุณงามความดี” เป็นลักษณะหรือคุณสมบัติทางบวกที่ถือกันว่าดีงามทางศีลธรรมตรงข้ามกับความชั่วร้าย (Vice) คุณธรรมเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงมาตรฐานทางศีลธรรมเป็นรูปแบบของความคิดและการกระทำบนพื้นฐานของมาตรฐานทางศีลธรรมคุณธรรมอาจนับรวมในบริบทกว้างๆ ของค่านิยมบุคคลแต่ละคนจะมีแก่นของค่านิยมภายในที่เป็นหลักของความเชื่อความคิดความเห็นของคนๆ นั้นความซื่อสัตย์ต่อตนเอง (Integrity) นอกจากนั้น จรรยาพร ธรณินทร์ (2558) ได้จำแนกคุณธรรมออกเป็น 2 ความหมายกล่าวคือ (1) ความประพฤติดีงามเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคมซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักศีลธรรมทางศาสนาค่านิยมทางวัฒนธรรมประเพณีหลักกฎหมายจรรยาบรรณวิชาชีพและ (2) การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ แล้วนำมาปฏิบัติจนเป็นนิสัย เช่น เป็นคนซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีความรับผิดชอบ ฯลฯ

1.2 หลักจริยธรรม (Ethics) ปราชญ์สกุลโสเครติส เชื่อถือในการปกครองของบุคคลเดียวหรือกลุ่มบุคคล ผู้มีจริยธรรมและความสามารถ (สัถยธรรม ไทจิราการ, 2550) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ปกครองที่สำคัญ เช่น **โสเครติส (Socrates)** ได้สร้างหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณธรรมหรือจริยธรรม คือ ความรู้ คุณธรรม เป็นสิ่งที่อาจแสวงหาค้นพบสอนและเรียนรู้ได้ คุณธรรมทางสังคมที่สูงที่สุด คือ ความยุติธรรมส่วน **เพลโต (Plato)** มีแนวความคิดหลักด้านจริยธรรมว่า ผู้ปกครองควรเป็นนักปราชญ์ (Philosopher King) หรือผู้ทรงคุณธรรม และ **อริสโตเติล (Aristotle)** มุ่งที่จริยธรรมเป็นประการสำคัญเพื่อวางมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติและข้อวัตรทางศีลธรรมจรรยา ซึ่งหมายถึง กฎหมาย ที่เป็นแบบแผนทางสังคมและระบอบการปกครอง รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ราษฎรจะต้องประพฤติปฏิบัติตาม เรียกว่า “**รัฐธรรมนุญ**” จริยธรรมพื้นฐานของอริสโตเติล 4 ประการ คือ ความรอบคอบ ความกล้าหาญ การรู้จักประมาณ และความยุติธรรม ส่วนจริยธรรมตามปรัชญาตะวันตกโดยเฉพาะมีรากฐานมาจากพุทธศาสนา เช่น “**ทศพิธราชธรรม**” เป็นหลักธรรมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่และการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม “**จักรวรรดิวัตร**” เป็นหลักธรรมในการดำเนินกุลโลบาย

และวิเทโศบายทางการปกครอง “**ราชสังคหะวัตถุ**” เป็นหลักธรรมในการกำหนดนโยบาย
สาธารณะ

จริยธรรม (Ethics) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติศีลธรรม
กฎศีลธรรมซึ่งก็คือกฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์
เองความเป็นผู้มีปรีชาญาณ (ปัญญาและเหตุผล) ทำให้มนุษย์มีมโนธรรมรู้จักแยกแยะความ
ถูกผิด ควรไม่ควร โดยจริยธรรม มีลักษณะ 4 ประการ คือ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546)
(1) การตัดสินทางจริยธรรม (Moral judgment) บุคคลจะมีหลักการของตนเองเพื่อตัดสิน
การกระทำของผู้อื่น (2) หลักการของจริยธรรมและการตัดสินตกลงใจเป็นความสัมพันธ์ที่
เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนที่จะปฏิบัติกรต่างๆ ลงไป (3) หลักการทางจริยธรรมเป็นหลักการ
สากลที่บุคคลใช้ตัดสินใจในการกระทำสิ่งต่างๆ และ (4) ทศนะเกี่ยวกับจริยธรรมได้มาจาก
ความคิดของบุคคลหรืออุดมคติของสังคมจนเกิดเป็นทศนะในการดำรงชีวิตของตนและ
ของสังคมที่ตนอาศัยอยู่

จริยธรรมทางการปกครองมีความสำคัญมากต่อประเทศชาติถ้าหาก
ผู้ปกครองบ้านเมืองมีจริยธรรมในการปกครองบ้านเมืองก็จะร่มเย็นเป็นสุขนอกจากนั้น
นักปราชญ์ทางการเมืองการปกครองหลายท่านยังได้สรุปแนวคิดที่เกี่ยวกับจริยธรรมใน
การปกครอง เช่น ปกครองเพื่อผลประโยชน์ของผู้รับการปกครองมากกว่าเพื่อผลประโยชน์
ส่วนตัวของผู้ปกครอง ปกครองเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและเสรีภาพส่วนบุคคล
ปกครองเพื่อความสุขของคนจำนวนมากที่สุดโดยให้เขามีความพอใจมากที่สุด มีส่วนที่ไม่
พอใจแต่น้อยที่สุด ปกครองโดยยึดหลักรัฐสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนี้การปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นความมั่นคงมีพื้นฐานอยู่บนจริยธรรมของการดำเนินการ
โดยหากรัฐมีการดำเนินการที่ผิดพลาด กระบวนการแก้ไขโดยพลเมืองจำเป็นต้องใช้อารมณ์
ความรู้สึกเชิงศีลธรรมจรรยนำไปสู่การรู้และแก้ไขความผิดพลาดนั้น (Michael L. Gross,
1997) ความยุติธรรมต้องเป็นหลักการอันดับแรกของการเมือง (John Dewey, 1916)
อย่างไรก็ตามความรู้สึกเชิงศีลธรรมจรรยาที่วุ่นวายยังมีปัญหาที่การตีความซึ่งต่างก็นิยาม
ความยุติธรรมที่แตกต่างกันออกไป เช่น ผลประโยชน์ความเป็นธรรมหรือการบรรยายเชิง
จริยธรรม แต่แนวความคิดหลักได้ถูกใช้ในการออกแบบเพื่อบูชาหลักการพื้นฐานเสรีภาพ
ของปัจเจกบุคคล คือ การมีจริยธรรมทางการปกครองเป็นการแสดงบทบาทไปกระทำ
กิจกรรมการเมืองโดยมุ่งให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมความเท่าเทียมกันและศักดิ์ศรี
ของมนุษย์ (Michael L. Gross, 1997 ; กิตติยา โสภณโกไทย, 2558)

1.4 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กฎเกณฑ์หรือกติกาสำหรับการบริหารอริสโตเติล (Aristotle, 384–322 B.C.) เสนอว่าการปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปวงชนหากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมายเพราะการปกครองโดยปวงชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (Equality) และเสรีภาพ (Liberty) มากกว่าจนเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีข้อสรุปโดยทั่วไปก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ใช้กฎหมายเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม (อนงค์ โกวิทเสถียรชัย, 2541) และกฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการซึ่งก็คือ**หลักนิติธรรม (The rule of law)**

แนวความคิดว่าด้วย Rule of law หรือนิติธรรมอาจย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึงค.ศ.1215ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลงจากกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมาย ได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีการลงนามใน Magna Carta แล้ว กษัตริย์เป็นอันถูกจำกัดอำนาจลงจนไม่มีอำนาจในเวลานั้น อำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555:58) นักวิชาการไทยได้ให้คำแปลไว้หลากหลาย เช่น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติศตมร” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายอัน
หมายรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้ การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐาน
แห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หาก
กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมผล ก็คือจะใช้บังคับไม่ได้
หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงอยู่เหนือ แม้กระทั่ง
รัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญได้แก่ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2554)
(1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป (2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความ
ผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ (3) ในคดีอาญาให้
สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาด
ว่ามีความผิด (4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของ
ตุลาการ (5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
(6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้น
ในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด
เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรมและหลักนิติธรรม จะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็น
เครื่องมือของผู้มีอำนาจต่อไป

1.5 หลักนิติรัฐ (Legal state) รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายมิใช่ด้วยบุคคล
ใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งกล่าวคือรัฐปกครองด้วยกฎหมายไม่ใช่
มนุษย์ (Government of law not of human) ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ถ้าไม่มี
กฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” การตรวจสอบการกระทำของฝ่าย
ปกครองจึงต้องสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจได้ทั้งภายในและภายนอกรัฐ
ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกันและกันเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความไว้วางใจว่า
ตนผู้เป็นเจ้าของสิทธิจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมไปถึงด้านอื่นๆ ที่รัฐ
ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat”
ประกอบขึ้นจากคำสองคำคือคำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้
สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat แปลว่ารัฐแต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกัน
แล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันอย่างไรก็ตามมีความ
พยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกันเช่นในระบบกฎหมายอังกฤษแปลว่า

Rule of law หรือ State-under-law สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า Rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น Due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555:50) เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้วพบว่า แนวคิดนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองแนวความคิดที่ว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง สอดคล้องกับพัฒนาการและความเชื่อที่ว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555:51)

แนวคิดนิติรัฐนี้ นักวิชาการต่างได้ลงความเห็นว่าเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งยึดหลักการปกครองประเทศโดยกฎหมาย หลักนิติรัฐจึงหมายถึง การปกครองโดยกฎหมายซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง **หลักนิติรัฐ** มีหลักการดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553: วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540) (1) รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง (2) การดำเนินกิจการใดๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม (3) รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้และ (4) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความยุติธรรม ฉะนั้นหลักนิติรัฐถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นที่เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

2. ธรรมาภิบาลเป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร

ธรรมาภิบาลที่เน้นไปที่กระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหาร (Means) เป็นแนวทางการทำงานที่ดีดีที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่าหมายถึง

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนมีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิด การพัฒนาอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับ อรพินท์ สฟโซคซัย (2540) ได้แปลคำว่า Governance ว่าหมายถึง “กลไกประชารัฐ” ส่วนเมื่อเติมคุณศัพท์ว่า Good แล้วจะกลายเป็น “กลไก ประชารัฐที่ดี” และสุจิตรา บุญยรัตนพันธ์ (2549:15) ระบุว่า ธรรมรัฐการที่กลไกของรัฐ ทั้งทางการเมืองและการบริหารหรือกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไป อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเด็นธรรมาภิบาลที่เป็นกระบวนการบริหารได้แก่

2.1 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเรียกร้องการมีส่วนร่วม ทางการปกครองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนเมื่อการเกิดขึ้นของทฤษฎีอริปไตยเป็นของปวงชน มีรากฐานจากความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยการที่มนุษย์ยินยอมร่วมกันทำ สัญญาประชาคม (Social Contract) ปราชญ์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ ไร้มัสฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) กล่าวว่า มนุษย์มีความจำเป็นต้องมีรัฐบาล มีระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ด้วยการทำสัญญาร่วมกันในทำนองว่า มนุษย์ยอมมอบอำนาจให้รัฐบาลทั้งหมดมีอำนาจ สูงสุดเรียกว่า “องค์อริปไตย” แต่เขายังเห็นว่า ประชาชนไม่มีสิทธิ์ที่จะปฏิวัติ แม้จะไม่พอใจ นโยบายหรือวิธีการปกครอง เพราะผู้ปกครองไม่ถือว่าเป็นคู่สัญญากับประชาชน แนวคิด เขาก็ยังถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้จะไม่ สมบูรณ์ก็ตาม ส่วน จอห์น ล็อก (John Locke) ระบุว่า มนุษย์เกิดมีความไม่มั่นใจในความ ปลอดภัยและความอิสระเสรีของตน จึงหาทางป้องกัน โดยการมอบอำนาจการปกครอง ให้บุคคลคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาล มีลักษณะดังนี้ (1) รัฐบาลเกิดจากมนุษย์ทำสัญญา มอบอำนาจให้กับหน่วยปกครอง แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (2) รัฐบาลต้อง กระทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน เจตนารมณ์ของประชาชนย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด (3) ประชาชนสามารถเปลี่ยนคณะรัฐบาลได้ตามวาระ ถ้าเห็นว่ารัฐบาลนั้นไม่ปฏิบัติงานไปตาม เจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐและ (4) รัฐบาลมีฐานะเป็นคู่สัญญากับประชาชน ผู้มอบอำนาจให้ ฉะนั้นรัฐบาลจะทำอะไรตามความต้องการของตนไม่ได้ และ จัง จักส์รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) เสนอว่ามนุษย์หาวิธีการป้องกันสร้างสังคมใหม่ที่น่าอยู่ขึ้น โดยตกลงเป็นเอกฉันท์จะก่อตั้งชุมชนทางสังคม (Social Community) นำไปสู่การ ก่อตั้งรัฐที่ถูกต้องตามหลักเหตุผลที่แท้จริง ซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยยึดหลัก

เจตนารมณ์ที่มีเหตุผล คือ เจตจำนงทั่วไป (General Will) ซึ่งเป็นพลังผลักดันให้รัฐปฏิบัติ การทั้งปวงเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จากปัญหาคอร์รัปชันมี ผลกระทบอย่างมากต่อการพัฒนาและสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศใน ภูมิภาคประเทศอินโดนีเซีย จึงขอรับความช่วยเหลือและทุนสนับสนุนจากนโยบายการต่อ ด้านคอร์รัปชันของ Asian Development Bank (ADB) ในปี พ.ศ. 2541 ได้กลายเป็น แรงผลักดันให้อินโดนีเซียต้องปราบปรามคอร์รัปชันทุกระดับและปฏิรูปภาครัฐไปสู่การมี ธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยมีหลักการ (1) การกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยชอบ ธรรม (2) ส่งเสริมให้การบริหารของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการสร้างทัศนคติใหม่ ส่งเสริมสิทธิทางการเมืองใน การตรวจสอบการบริหารงานของรัฐและนักการเมือง

การมีส่วนร่วมเป็นการร่วมกันในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้ง การมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม (Reeder, 1974 : 39) หรือ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากร และมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำในกลุ่ม (WHO/UNICEF, 1978: 5-8) นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง หรือมิฉะนั้นก็เอาไปเกี่ยวพันกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเติบโตตาม คำว่า “พัฒนา” ขึ้นมา หรือที่ใช้กันบ่อยๆ คือ ในแง่ที่รัฐบาลจะเข้าไปกับสภาพของการ “มีส่วนร่วม” ที่รัฐบาลใช้ (Peter Oakley and David Marsden, 1991: 17-20 อ้างใน นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2533) โดยแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 หลักการ ได้แก่ (สมลักษณ์ ไชยเสริฐ, 2549 : 142-149) ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ (State) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจร่วมดำเนินการร่วม รับผลประโยชน์และร่วมประเมินผลเพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด กันทุกฝ่าย เพราะทำให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และจะทำให้ผู้มีส่วน ร่วม หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น ยินยอมปฏิบัติตาม (Compliance) และรวมถึงตกลง ยอมรับ (Commitment) ได้อย่างสมัครใจ เต็มใจ และสบายใจ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2544) ส่วนเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมจะต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ ต้องมีอิสระที่จะ

มีส่วนร่วม (Freedom to participate) ต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate) และต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)

2.2 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ชาร์ลส์เดอ มอนเตสกีเอร์ (Charles de Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและ อำนาจตุลาการ โดยมีเป้าหมายคือการให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของ องค์กรภาครัฐธรรมาภิบาลที่ระบุดึงการตรวจสอบและถ่วงดุล เช่น กองทัพในรัฐธรรมนูญอเมริกันกำหนดหลักการออก 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) หลักของการควบคุมโดยพลเรือน ซึ่ง Richard H. Kohn (1991: 61-94) มองว่าสำหรับระบอบประชาธิปไตย การควบคุมโดยพลเมือง หมายถึง การควบคุมทหารโดยเจ้าหน้าที่พลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนถือเป็นสิ่งพื้นฐาน การควบคุมโดยพลเรือนสามารถทำให้ชาติฯ หนึ่งสามารถนำเอาค่านิยม สถาบัน และการกระทำมาตั้งอยู่บนฐานเจตจำนงของประชาชน แทนที่จะอยู่ในการตัดสินใจของผู้นำทางทหาร ที่มักจะมุ่งสนใจไปที่การรักษาระเบียบภายในและความมั่นคงภายนอก และทหารถือว่าสถาบันทางการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยต่ำที่สุด โดยธรรมเนียมของทหารตามธรรมเนียม นั้น เป็นสิ่งที่ขัดกับเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพของประชาชน อันถือเป็นค่านิยมสูงสุดในสังคมประชาธิปไตย (2) หลักของการแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลดังนี้ (2.1) การแยกอำนาจของพลเรือนในการควบคุมกองทัพเป็นการแยกอำนาจของการประกาศสงครามและการทำสงครามออกจากกัน โดยอำนาจในการประกาศสงครามเป็นของรัฐบาลและให้อำนาจในการดำเนินสงครามเป็นของประธานาธิบดี และ (2.2) การแยกอำนาจในสถาบันของฝ่ายบริหารโดยมีการแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ เช่น รัฐบาลออกกฎสำหรับการปกครองและการควบคุมกองกำลังทางบกและทางอากาศส่วนการระดมกองกำลังทหารอาสาสมัคร (National guard) นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายของสหพันธ์และการแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ในการบังคับบัญชาที่เป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละมลรัฐ

หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) จากการที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายเป็นอิสระต่อกัน คือ ฝ่าย

นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ต่อกันด้วย เป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบของการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของทั้ง 3 ฝ่าย (Freedom Thing, 2558) โดยแต่ละฝ่ายสามารถถือสิทธิ และปกป้องสิทธิของตนเอง โดยการยับยั้ง และสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญ ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน โดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่โดยใช้อำนาจร่วมกันจึงกล่าวได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้ มีผลช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปได้อย่างสะดวก และป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

โดยสรุปหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) เป็นแนวคิดที่เสนอให้มีแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน เพื่อที่จะทำให้อำนาจเหล่านั้นเกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและทำการหยุดยั้งอำนาจเมื่อเห็นว่าอำนาจนั้นไม่มีความชอบธรรม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่าอำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้

2.3 หลักการรับผิดชอบ (Accountability) แนวคิดธรรมาภิบาลถูกพูดถึงเป็นครั้งแรกปลายคริสต์ศักราชที่ 1980 ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลกในช่วงมีการใช้คำว่า Governance อย่างกว้างๆ ในการกล่าวถึงธรรมชาติและรูปแบบของระบบการเมืองที่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) (Anje Kruiter, 1996: 3 อ้างถึงใน รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ, 2544: 3) ส่วน John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre (2003) ได้ระบุให้ ความพร้อมรับผิด (Accountability) เป็นหนึ่งของหลักการธรรมาภิบาลพื้นฐาน 5 ประการที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และใช้กันแพร่หลายในประเทศไทยนอกจากนั้น Peters and Pierre (2000) ได้อธิบายว่าเป้าหมายของ Governance คือ การเคลื่อนย้ายการบริหารกิจการสาธารณะจากผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในฐานะรัฐบาลผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และข้าราชการประจำ (Entrepreneur) สู่การสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ทิพากร แก้วมณี (2558) ยังได้ระบุว่า ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นตัวบ่งบอกถึงหลักธรรมาภิบาล และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2552 : 2) แปลคำว่า Accountability ว่า *ภาระรับผิดชอบ* เป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่า แม้ว่า

Accountability จะเป็นแนวคิดที่มาจากตะวันตก แต่การให้ความหมายก็แตกต่างกันในหลายๆ ประเทศด้วย เช่น ฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี มีการใช้คำว่า responsibility แทนคำว่า accountability ซึ่งมีการมองว่า แม้ว่าคำสองคำนี้จะไม่ใช่คำที่มีความหมายเดียวกัน แต่ก็สามารถใช้ทดแทนกันได้ (Mulgan, 1997) ส่วน เยอรมนี เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ใช้ Accountability ในความหมายที่แตกต่างจาก responsibility แต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า Duty หรือ Obligation (Mel Dubnick, 1998)

การรับผิดชอบ (Accountability) เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย เช่น (Romzek and Dubnick, 1987: 227-238) ตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic accountability) เป็นความรับผิดชอบจากการดำเนินงานตามสายงานของตน ตามกฎหมาย (legal accountability) เป็นความรับผิดชอบตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ตามวิชาชีพ (Professional accountability) เป็นความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และตามการเมือง (Political accountability) เป็นความรับผิดชอบจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ

โดยสรุปภาวะรับผิดชอบมีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะพร้อมที่จะรับผิดชอบพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้

2.4 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) 2558) โดยกำหนดให้ **หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)** เป็นหนึ่งในสิบหลังของธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งอยู่ในกลุ่มที่ 3 ประชาธิปไตย (Participatory state) ประกอบด้วย **หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)** และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/consensus oriented) และ (4) ความ

รับผิดชอบทางการบริหาร (Administrativeresponsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมรวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่นๆ ในสังคม โดยภาคประชาชนอาจดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

3. ธรรมาภิบาลเป็นผลของการบริหาร

โดยนัยสภาวะธรรมาภิบาล (Governance) ที่เป็นผลของการบริหารมันเกิดขึ้นมานานพอสมควรปรากฏเห็นได้ชัดเมื่อเกิดศาสตร์ทางการบริหาร (Management science) ในพาราไดม์ว่าด้วยการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นความพยายามแสวงหาวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) อย่างเช่น Williamson (2005:1) ได้กล่าวถึงวิทยาศาสตร์ทฤษฎีหรือการศึกษาระเบียบและการจัดการที่เกิดผลที่ต้นตอต้องให้ความสำคัญกับต้นทุนค่าธรรมเนียมเป็นหัวใจอย่างไรก็ดีเมื่อกระบวนทัศน์ทางการบริหารเคลื่อนตัวในลำดับถัดมาเรื่อย Governance จึงถูกผลักดันโดยธนาคารโลกในฐานะดัชนีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเงินกู้ นอกจากนั้นองค์กรภาคเอกชนสากลจำนวนมากช่วยกันผลักดันดัชนีดังกล่าวเพื่อควบคุมบทบาทการพัฒนาการของรัฐไปในทางที่ดี (Good) นับว่าเป็นการกลับมาของความเป็นคุณค่า (Normative) ทางรัฐศาสตร์ (Robert Cox, 1987) John Graham, et.al (2003) (อ้างถึงใน วิชาส ทองสุทธิ, 2551:52-53) ได้ระบุว่า ผลการดำเนินงาน (Performance) ที่สนองความต้องการเป็นหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ : ก.พ.ร. (2552 : คำนำ) ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของสถาบันต่างๆ ในระดับสากลร่วมกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญซึ่งเป็นผลของการบริหาร (จำนวนหนึ่งจาก 9 องค์ประกอบ) เช่น ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การตอบสนอง (Responsiveness) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transpar-

ency) ดังนั้น ประเด็นธรรมาภิบาลที่เป็นผลจากการบริหาร จึงได้แก่

3.1 หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใดๆ ก็ตาม โดยมีสิ่งมุ่งหวังถึงผลสำเร็จและผลสำเร็จนั้นได้มาโดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดและการดำเนินการเป็นไปอย่างประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลา ทรัพยากรแรงงาน รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ต้องใช้ในการดำเนินการนั้นๆ ให้เป็นผลสำเร็จและถูกต้องเกิดขึ้น เช่น เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) มีความมุ่งหมายสูงสุดของแนวคิดเชิงวิทยาศาสตร์ คือจัดการบริหารธุรกิจหรือโรงงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด Taylor มองคนงานแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้เจ้าของตำรับ “The one best way”

3.2 หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพองค์การหมายถึง สมรรถนะ (capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง (Schein, 1970: 177) ซึ่งเป็นความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย 4 ประการได้แก่ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ (Integration) การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม (Adaptability) การปรับตัวขององค์การให้ สอดคล้องกับสังคม (Social relevance) และผลผลิตขององค์การ (Productivity) (อรุณ รักธรรม, 2532: 12) ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) จึงหมายถึง การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ ประสิทธิภาพสามารถพิจารณาจากการนำผลของงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่ได้รับเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย

3.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำการใดๆ ของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้ และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร เช่น การมีระบบงาน และขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน (ซึ่งจะดูได้จาก กฎระเบียบ หรือประกาศ) การมีหลักเกณฑ์ ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา ความโปร่งใส จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้อง และช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกันทั้งระหว่าง ผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกัน ระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน

3.4 หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยองค์กรให้บุคลากรมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่าและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุด (สถาบันพระปกเกล้า , 2549) ดังนั้น ความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) จึงเป็นการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

3.5 หลักการตอบสนอง (Responsiveness) เกิดจากแนวคิด เศรษฐศาสตร์การเมืองโดยนำเอาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะเรียกว่า แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) หรือทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่อธิบายว่าการออกนโยบายสาธารณะ จะต้องตอบสนองความต้องการของพลเมืองเรียกว่า “หลักการตอบสนอง” ดังนั้น ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถือว่าเป็นไปตามธรรมาภิบาลการตอบสนอง (Responsiveness) จึงหมายถึง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.), 2558) การปฏิบัติราชการที่สามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

4. ธรรมาภิบาลเป็นผลลัพธ์ทางการบริหาร

ธรรมาภิบาล (Governance Paradigm) เป็นกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้ได้มุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์สูงสุด (Ultimate outcome) ของบริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

4.1 หลักความยุติธรรม (Justices) ความยุติธรรมเป็นหลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลพื้นฐาน หลักการ 5 ประการ (John Graham and other. 2003 อ้างถึงใน

วิภาส ทองสุทธิ, 2551 : 52-53) ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและใช้กันแพร่หลายในประเทศไทยความยุติธรรมหมายถึง ความสุจริต ความเป็นธรรมความชอบธรรม ความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องตามกฎหมายสิทธิตามกฎหมายการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนประเพณีและการปฏิบัติตามหน้าที่ ครอบคลุมถึงความประพฤติของคนเรา อย่างไรก็ตามความยุติธรรมตามกฎหมายมีความหมายแค่ว่าความยุติธรรมโดยทั่วไป (โสภณ รัตนกร, 2526 : 307) ความยุติธรรมในขอบเขตของกฎหมายหรือการใช้กฎหมายเป็นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ส่วนความยุติธรรม อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับนั้นเองไม่เป็นธรรมหรือมีความลำเอียงอย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความยุติธรรมของนักปรัชญาหลายคน เช่น Hobbes, Locke หรือ Mill ระบุไว้ว่า **ความยุติธรรมในฐานะการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรมจำเป็นต้องนับเนื่องมาจาก “สินทรัพย์ขั้นต้น” (Primary Goods) ที่เป็นสิ่งสำคัญอันนำไปสู่พลังอำนาจแห่งศีลธรรม** และเป็นสิ่งสำคัญสำหรับความคิดเรื่องชีวิตที่ดีงาม “สินทรัพย์ขั้นต้น” ได้แก่ (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2553) (1) **สิทธิพื้นฐานและเสรีภาพ**: สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองตามกฎหมาย เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในเคหะสถาน สิทธิในครอบครัว สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในชื่อเสียงและเกียรติยศ สิทธิเกี่ยวในทรัพย์สินส่วนเสรีภาพหมายถึงความเป็นอิสระของบุคคลที่จะกระทำการต่างๆ ได้ตามความต้องการของตนโดยไม่ละเมิดต่อผู้อื่นและไม่ผิดกฎหมาย (2) **เสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเสรีภาพในการเลือกอาชีพการงานที่มีให้เลือกอย่างมากมาย** เช่น การนับถือศาสนา การประกอบอาชีพร่างกายเคหะสถานการศึกษาอบรม การเดินทาง การพูดการเขียนการพิมพ์การโฆษณา การรวมกันเป็นสมาคมสหภาพสหกรณ์และพรรคการเมือง การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การส่งข่าวสารโดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น (3) **อำนาจในที่ทำงานและตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ** (4) **การมีรายได้และความมั่งคั่ง** พลเมืองควรได้รับการส่งเสริมให้ประกอบสัมมาอาชีพที่สร้างรายได้เลี้ยงตนเองได้เป็นอย่างดี และ (5) **การนับถือตนเองบนฐานทางสังคม** คือ การได้รับการยกย่องในสถาบันสังคม อันทำให้พลเมืองรู้สึกมีคุณค่าและมีความมั่นใจในการดำเนินตามแผนชีวิตของตน

4.2 หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อนำไปใช้ในการ

บริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) 2558) ได้ระบุให้ **หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)** เป็นหนึ่งในบรรดาค่านิยมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) **ค่านิยมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Value”** และมาจากคำสองคำคือ “ค่า” และ “นิยม” เมื่อคำสองคำรวมกันแปลว่า การกำหนดคุณค่า ดังนั้น ค่านิยม จึงหมายถึง สิ่งที่บุคคลพอใจหรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า แล้วยอมรับไว้เป็นความเชื่อหรือความรู้สึกลึกซึ้งนึกคิดของตนเอง ค่านิยมจะฝังอยู่ในตัวบุคคลในรูปของความเชื่อตลอดไปจนกว่าจะพบกับค่านิยมใหม่ ซึ่งตนพอใจกว่าก็จะยอมรับไว้ เมื่อบุคคลประสบกับการเลือกหรือเผชิญกับเหตุการณ์ และต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งจะนำค่านิยมมาประกอบการตัดสินใจทุกครั้งไปค่านิยมจึงเป็นเสมือนพื้นฐานแห่งการประพฤติและปฏิบัติของบุคคลโดยตรง **ส่วนประชาธิปไตยพิจารณาจากหลักพื้นฐาน 5 ประการ** ได้แก่ (วิทยากร เชียงกูล, 2558) (1) หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนใช้อำนาจในการเลือกหรือคัดค้านผู้ปกครองหรือผู้แทนของตน (2) หลักเสรีภาพ ประชาชนสามารถกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามต้องการ ตราบเท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของชาติ (3) หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุใดๆ (4) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากันและ (5) หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มากร เช่น การเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือก แต่หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย

ค่านิยมประชาธิปไตยที่ควรสร้างและพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น ความมีเหตุผล ยอมรับเรื่องสิทธิหน้าที่ในทางสังคม เคารพในตัวเองและศีลธรรม

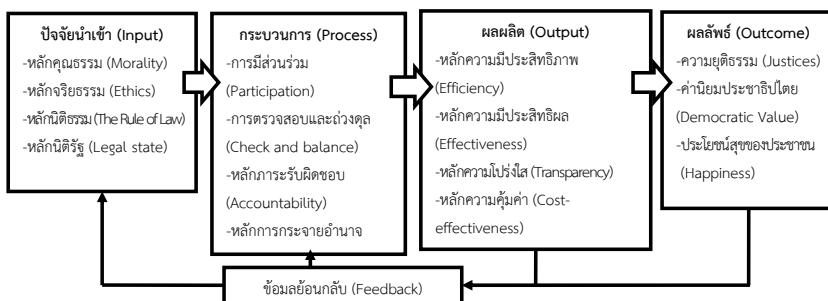
ประโยชน์ของส่วนรวมทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนมนุษย์ เคารพซึ่งกันและกันความเข้าใจความจำเป็นของการเข้ามาอยู่ร่วมกันของเพื่อนมนุษย์ เคารพกฎหมายและดำเนินชีวิตในกรอบของกฎหมายที่มีเหตุผลและเป็นธรรมจิตใจเปิดกว้างพร้อมปรับตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ การเป็นคนที่มีความรับผิดชอบผูกพันกับสิ่งที่เขาได้กระทำลงไปจิตใจที่เป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน

4.3 หลักประโยชน์สุขของประชาชน (Happiness) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติตามมาตราที่ 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ที่มีสาระสำคัญคือการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.),2558) โดยการดำเนินกิจการของภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชน เป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็นโดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และแต่ละรายควบคู่กัน

การพิจารณาประโยชน์สุขของประชาชนจึงควรเน้นไปที่ประเด็นคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมือง (Well quality of life) หมายถึง ระดับสภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ตามองค์ประกอบของชีวิตอันได้แก่ ทางร่างกาย ทางอารมณ์ ทางสังคม ทางความคิดและ จิตใจ (นิพนธ์ คันธเสวี, 2531: 10) สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเหมาะสมไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหากับสังคมเป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สามารถดำรงชีวิตที่ขอธรรมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมค่านิยมของสังคม สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนการแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้องภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ (ศิริ ฮามสุโพธิ์, 2543: 33) คุณภาพชีวิตว่าเป็นการดำรงชีวิตของมนุษย์ในระดับที่เหมาะสมตามความจำเป็นพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้ในสังคมหนึ่งๆ ในช่วงเวลาหนึ่งๆ (วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ, 2544: 29) ดังนั้น คุณภาพชีวิตจึงเป็นเรื่องของการดำรงชีวิตในระดับที่เหมาะสมของมนุษย์ตามสภาพความจำเป็นพื้นฐานในสังคมซึ่งสนองต่อสิ่งที่ต้องการทางร่างกายจิตใจอารมณ์สังคมและความคิดอย่างเพียงพอจนก่อให้เกิดความสุขตลอดทั้งการมีสุขภาพทางร่างกายและจิตใจที่ดี

บทสรุป

โดยสรุปแล้วเมื่อพิจารณาความหมายโดยนัยของธรรมาภิบาล (Governance) จากประเด็นธรรมาภิบาลต่างๆ ที่เหล่านักวิชาการให้มุมมองเป็นกรอบแนวคิดผู้เขียนเห็นว่า ทุกแนวคิดที่นักวิชาการนำเสนอเป็นสิ่งที่ดีซึ่งบ่งบอกถึงคุณภาพของการบริหารจัดการเมื่อหยิบประเด็นเหล่านั้นมาสังเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเชิงกระบวนการหรือหลักลำดับแห่งการเกิดของตัวแปร (Birth order) สามารถจำแนกประเด็นธรรมาภิบาลออกเป็น 5 กลุ่มประเด็นสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดเชิงองค์ประกอบ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และเชิงกระบวนการ (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ค : 32-43) ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 1 แสดงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล (Governance)

จากแผนภาพที่ 1 กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล ที่เชื่อมโยงกรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง ได้แก่ มิติปัจจัยทางการบริหารประกอบด้วย หลักคุณธรรม (Morality) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักนิติรัฐ (Legal state) มิติเป็นวิธีการหรือกระบวนการบริหาร ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) และ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มิติเป็นผลของการบริหาร ประกอบด้วย หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความมีประสิทธิผล (Effectiveness) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) และ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) มิติเป็นผลลัพธ์ทางการบริหาร ประกอบด้วย หลักความยุติธรรม (Justices) หลักค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) และ หลักประโยชน์สุขของประชาชน (Happiness)

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2554). **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : พิเอสพรินติง แอนด์ ดีไซน์.
- กิตติยา โสภณโกโคย. (2558). “**คุณธรรม**” “**จริยธรรม**” และการดำรงอยู่กับสังคมประชาธิปไตย (ความหมายและแนวคิดเชิงทฤษฎี) [Online] <http://www.ombudsman.go.th/10/ethical/ethical0.pdf>
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2553). **ทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น รอลส์ (John Rawls’ A Theory of Justice)**. เอกสารคำสอนวิชา สด.313 หลักและวิธีการสังคมสงเคราะห์ 3 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 1/2553.
- จรรยาพร ธรณินทร์. (2558). **ความหมายและหลักการของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล**. [Online] <http://www.charuaypontor-ranin.com/index.php?lay=show&ac=article&id=5375831>
- ชัชวาลย์ ทัดศิวัช. (2554). **คุณภาพการให้บริการเป็นแนวคิดหนึ่งได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐไทย**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรัฐภาคย์.
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2540). **จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณาจารย์รัฐศาสตร์ “ข้อเสนอว่าด้วยธรรมรัฐ”**, ผู้จัดการรายวัน, (8 สิงหาคม 2540).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2542). **ประชากรรัฐกับการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. (2545). **ธรรมาภิบาล: การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : น้ำฝน.
- ทิวากร แก้วมณี. (2550). “**Good Governance (ธรรมาภิบาล), World Order (ระเบียบโลก), และตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย**”. **วารสารบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และการสื่อสารมหาวิทยาลัยนเรศวร**, 10 (พิเศษ10 ปี) : กันยายน-ธันวาคม 2550 หน้า : 70-77.

- ทิวากร แก้วมณี.(2558). **หลักธรรมาภิบาลว่าด้วยหลักแห่งความรับผิดชอบ (Accountability)**. [Online] <http://www.oknation.net/blog/dhiwa-korn/2011/10/01/entry-1>
- โอคเคย์, ปีเตอร์ และ มาร์สเดน, เดวิท (2533). **แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท** แปลจาก Approaches to Participation in Rural Development โดย นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นฤมล ทับจุมพล. (2546). **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พรินติงแอนด์พับลิชชิง.
- นิพนธ์ คันธเสวี. (2531). **คุณภาพชีวิตสำหรับสังคมไทย**. เอกสารประกอบการสัมมนา ระดับชาติเรื่อง ภาวะสังคมไทย ณ โรงแรมสยามเบย์ชอร์ รีสอร์ท พัทยา ระหว่างวันที่ 19-21 เมษายน.
- นิตาชล พรหมรินทร์ และ พิทยา บวรวัฒนา. (2552). **วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย พ.ศ. 2498-2551**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2545). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. (2546). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ปฐม มณีโรจน์. (2558). **ภาษาสาธารณะ : (7) ระบบอภิบาล (Governance)**. [Online] <http://www.oknation.net/blog/DrPatom/2009/10/14/entry-1>
- พัชรี สีโรรส. (2557). **“การจัดการปกครองและนโยบายสาธารณะ” วารสารการเมืองการปกครอง**. 4 (2) : มีนาคม-สิงหาคม.
- รัชนา ศานติยานนท์, พรณี บุญประกอบ และวันเพ็ญ วอกลาง. (2544). **รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย**. กรุงเทพฯ : เอ พี กราฟิค ดีไซน์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). **“หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”**. จุลินิติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. มกราคม-กุมภาพันธ์.

- วรเดช จันทรศร. (2556). การวิพากษ์การสอบวิทยานิพนธ์ฉบับสมบูรณ์ เรื่อง รูปแบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม. หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2556. มหาสารคาม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies” โดย OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) [Online] http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_48.pdf
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2544). “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย” เอกสารเผยแพร่หลังการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม” ในวันที่ 18-19 มีนาคม 2543 ที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.
- วันทนา เนืองอนันต์. (2558). “หลักธรรมาภิบาล (Good governance)”. ส่วนส่งเสริมการศึกษา สำนักงานพัฒนาพฤติกรรม กรมราชทัณฑ์. [Online] <http://br.correct.go.th/eduweb/index.php/eduessay/50-general-essay/118-good-governance.html>
- วิทยากร เชียงกุล. (2558). หลักการของระบอบประชาธิปไตย. [Online] <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). การบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพฯ : อินทภาษ.
- วิไลลักษณ์ ตั้งเจริญ. (2544). วิทยาศาสตร์พัฒนาชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ.
- ศตวรรษ พุทธวงศ์. (2551). ประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักธรรมาภิบาล : ศึกษากรณี สำนักงานออกแบบ สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์.
- ศิริ ฮามสุโธ. (2543). ประชากรกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2549). **ทศธรรมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. กรุงเทพฯ : รายงานการวิจัยสถาบันพระปกเกล้า.
- สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ. (2549). **การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจนครบาล**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- สลักรธรรม โตจิราการ. (2550). “แนวคิดทางการเมือง ของปราชญ์กรีกสกุสโตเครติสและประชาธิปไตย” **มติชน** วัน อังคาร ที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2550.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2557). “ปรัชญาการวิจัย : ปริมาณ : คุณภาพ” **วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์**, 3 (2) ; กรกฎาคม-ธันวาคม 2557.
- _____. (2557). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์จากการทบทวนวรรณกรรม” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี**, 3 (1) ; มกราคม-มิถุนายน 2557.
- _____. (2557). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยการคิดเชิงเหตุผล” **ราชภัฏเพชรบูรณ์สาร สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์**, 16 (1) ; มกราคม-มิถุนายน 2557 หน้า 1-19.
- _____. (2557). “รูปแบบการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยทางการบริหารจัดการ”. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์)**, 8 (3) : กันยายน-ธันวาคม 2557 หน้า 33-42.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพฯ : พรีเมียร์ โพร จำกัด.
- _____. (2558). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. [Online] http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442
- _____. (2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพฯ : พรีเมียร์โพร จำกัด.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). **ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- โสภณ รัตนกร. (2526). “ความยุติธรรม” ในเอกสารประกอบการศึกษา วิชานิติปรัชญา
ชั้นปริญญาตรีภาคสอง : บทนำทางประวัติศาสตร์, กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์.
- อนงค์ โกวิทเสถียรชัย. (2541). **มนุษย์ในอุดมคติ : ศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดใน
คัมภีร์สัทธรรมปฐกสูตรและงาน เขียนเรื่องอุทมรัฐของเพลโต**. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต. อักษรศาสตร์ (ศาสนาเปรียบเทียบ) บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัย
มหิดล.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2540). **สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี**. รายงาน TDRI
ฉบับที่ 20 ธันวาคม 2540.
- อรุณ รักธรรม. (2532). **มนุษย์สัมพันธ์กับนักบริหาร**. กรุงเทพฯ : ป.สัมพันธ์พาณิชย์.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2556). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) :
การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- Cox, Robert. (1987). **Production, Power, and the World Order: Social
forces in the Making of History**. New York : Columbis University.
- Dewey, John. (1916). **Democracy and Education**. New York : Mcmillan.
- Dhiwakorn Kaewmanee. (2007). **The Evolution of the Thai State: The
Political Economy of Formative and Transformative External
Forces**. Berlin: Disteration.de Verlag.
- Freedom Thing. (2558). **หลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and
Balances)** [Online] [http://freedom-thing.blogspot.com/2011/05/
checks-and-balances.html](http://freedom-thing.blogspot.com/2011/05/checks-and-balances.html). (26 พฤษภาคม, 2558).
- Henry, Nicholas. (2010). **Public Administration and Public Affairs**. 11thed.
New York : Pearson/Longman.
- John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre. (2003). **“Principles for Good
Governance in the 21st Century”** Policy Brief No.15 August 2003.
Ontario, Canada : Institute on Governanc.,a
- Richard H. Kohn.. (1991). “The Constitution and National Security : The Intent
of the Framers” in, **The United States Military Under the Consti-**

- tution of the United States, 1789–1989**, New York : New York University Press, 1991, p. 61–94.
- Melvin J. Dubnick. (1998). **“Clarifying Accountability : An Ethical Theory Framework.”** In Sampford, C. and Nail Preston (eds.) **Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values**. New York : Routledge Federatiol Press.
- Michael L. Gross. (1997). **Ethics and Activism : The Theory and Practice of Political Morality**. New York : Cambridge University.
- Mulgan, Richard. (1997). **“The Process of Public Accountability”**. **Australian Journal of Public Administration**. 56 (1), March 1997.
- Phongpaichit, P. (2001). **Good governance: Thailand’s experience**. Paper for Asia Pacific Finance Association (APFA) annual conference, Bangkok.
- Pierre, Jon., and Peters Guy B. (2001). **Governance, Politics and the State**. New York : St. Martins Press.
- Reeder, W. W, (1974). **Some Aspects of Information Social Participation of Farm Families Process**. Columbia: University of Missouri.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. (1987). **“Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Traged.”**. **Public Administration Review**, 47 (3), 227-238.
- Schein*, E. H. (1970). **Organizational Psychology**. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- WHO/UNICEF. (1978). **Report of the International Conference on Primary Health Care**. Alma-Ata, USSR, 6-12 Septemberd. World Health Organization Geneva.
- Williamson, O. (2005). **“The Economics of Governance”**, **American Economic Review**. 95(2) May, p. 1-18.