



องค์ประกอบของการศึกษาระบบบริหารจัดการ  
Composition of the Good governance for Management

ทัศนียา วงศ์มาศ\*  
สัญญา เคนาภูมิ, ภัคดี โพธิ์สิงห์\*\*

บทคัดย่อ

หลักธรรมาภิบาลหรือ Good Governance เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบำรุงรักษาบ้านเมืองและสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในทางที่ถูกต้องเป็นธรรม อีกทั้งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยมีองค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การสร้างการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นซึ่งเมื่อศึกษาและพิจารณาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามที่ได้มีผู้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันจึงควรประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรมหลักความรับผิดชอบหลักความคุ้มค่าหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสที่เป็นคุณธรรมสากลสามารถนำไปบูรณาการในการบริหารจัดการองค์กรโดยมีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนแต่ละองค์ประกอบเพื่อประเมินผลการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานในการบริหารองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ; ธรรมาภิบาล

Abstract

The main good governance or rule criteria for Good Governance as well as guidelines for the maintenance of houses and social development, covering all sectors, both public and private sectors and civil society. To be able to live together peacefully and in a way that is fairly accurate. It is the principle of good management that enables organizations to create and promote the potential and performance. The elements of good governance practices are eliminated to sustainable development. This will lead to the

\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

\*\* อาจารย์ที่ปรึกษา



creation of good management to occur. The main elements of the study and consideration is the same way with the Good governance. It should consist of a core moral, the rule of law, responsibility, home value, participation, transparency. A universal morality can be integrated with enterprise management indicator used to measure each component to assess the adoption of good governance practices that are standard in the effective management of an organization's grill.

**Keyword;** Good governance

## ๑. บทนำ

ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง มีความบกพร่องและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ จากสาเหตุดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและการกินดีอยู่ดีของประชาชนซึ่งหากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขและป้องกันแล้วโอกาสฟื้นตัวจากปัญหาดังกล่าวอาจต้องใช้เวลามากกว่าเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนก็คือ การขจัดสาเหตุของปัญหาและสร้างธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนซึ่งปัจจุบันธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางเพื่อแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ในองค์กรภาครัฐได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาแก้ปัญหาการปกครองของประเทศที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส จริยธรรมและความรับผิดชอบของนักการเมืองและข้าราชการในหน่วยงานต่าง เพื่อก่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อีกทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรในระยะยาว

หลักธรรมาภิบาลหรือ Good Governance เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีเพื่อเป็นแนวทางในการบำรุงรักษาบ้านเมืองและสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในทางที่ถูกต้องเป็นธรรมเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี ที่ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ มีการปรับวิธิตัดในการบริหารจัดการประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ โดยการจัดโครงสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีต่อระบบราชการ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงธุรกิจเอกชน ให้มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบได้ ด้วยการมีส่วนร่วมของ



องค์กรอิสระ และประชาชนทุกคน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธา และเชื่อมั่นในองค์กรนั้นๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของ รัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบที่ใช้เป็นหลักคิด และแนวปฏิบัติที่องค์กรต่างๆ ได้เสนอแนะไว้ในการปฏิบัติ เพื่อให้เกิด ธรรมาภิบาลใน หน่วยงาน

การส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาลในองค์กรต่างๆ เกิดขึ้นจากการที่ธนาคารโลก (world Bank) ได้ให้คณะผู้วิจัยหาคำตอบในปัญหาที่ว่า ทำไมธนาคารโลกให้ประเทศทั้งหลายกู้เงินไป พัฒนาประเทศมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๕ แต่การพัฒนาของประเทศเหล่านั้นไม่เท่ากัน บาง ประเทศพัฒนาได้ดี แต่บางประเทศก็ยังไม่พัฒนา ซึ่งคณะผู้วิจัยพบว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) การพัฒนางานก็จะถึงประชาชน ในประเทศนั้น แต่ประเทศใดที่ไม่มี ธรรมาภิบาล เงินที่กู้ไปแทนที่จะตกถึงประชาชน ก็ตกอยู่กับนักการเมืองและข้าราชการที่คด โกง ประเทศนั้นก็ยิ่งยากจนและไม่มีการพัฒนาธนาคารโลก จึงสรุปว่าธรรมาภิบาลของ ผู้บริหารประเทศ จะทำให้ประเทศพัฒนาอย่างแท้จริง ธนาคารโลกจึงส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นทั่วโลก ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙<sup>๑</sup> โดยได้มีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรก ดังที่ปรากฏในรายงานธนาคารโลก ซึ่งมีการอ้างอิงแนวคิดนี้ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความไร้ ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละติน อเมริกาและแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากกู้เงิน ธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้<sup>๒</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าว ธนาคารโลกจึงได้ใช้ ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมี เป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการจัด คอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป<sup>๓</sup>

ต่อมาในช่วงการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจของโลกและการเกิดวิกฤติการณ์การเงินใน เอเชียในปี ค.ศ.๑๙๙๗ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก โดยได้เสนอ แนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก”(GLOBAL Governance) เพื่อผลักดันให้ประเทศในแถบ

<sup>๑</sup>บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๒).

<sup>๒</sup>นฤมล ทับจุมพล, ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย ธรรมาภิบาลแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๕๖), หน้า ๖๑.

<sup>๓</sup>ชัชวาลย์ ทัดศิวัช, “วิถีชีวิตประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองดีในการปกครองแบบ ประชาธิปไตย”, วารสารรัฐสภาสาร, ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๘ (๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐) : หน้า ๖๙.



เอเชีย และประเทศอื่นๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าจะทำให้ประเทศกำลังพัฒนา สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับ ความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชียและกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศจึงต้องยอมรับและยึดถือธรรมาภิบาลด้วยเช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้วางรากฐานธรรมาภิบาล ซึ่งจากเจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองไทยที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลมีปัจจัยสำคัญคือ การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของ รัฐโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีใน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาค ราชการการสร้าง ความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดี ระหว่างภาครัฐกับประชาชน

นอกจากนี้แล้ว ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รับผิดชอบต่อ การตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนให้รวดเร็วชัดเจน และเป็นธรรมขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับ สถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ปัญหาส่วนรวมจัดการทุจริต ประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วน ได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวมุ่งเน้นให้หน่วยงานของภาครัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึด หลักการพื้นฐาน ๖ ประการได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความ มีส่วนรวมหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ซึ่งระเบียบนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศ อย่างแท้จริง จึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ประเทศ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนการขับเคลื่อนพันธกิจและยุทธศาสตร์ อื่นๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิ บาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืนโดยให้ ความสำคัญกับ ๗ แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ๑) การเสริมสร้าง และพัฒนาวัฒนธรรม ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย ๒) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ



๓) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา ๔) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ๕) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล ๖) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา ๗) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance ต่อการพัฒนาระบบราชการไทยอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕) ได้ผลักดันการสร้างระบบราชการไทยให้เป็นกลไกของรัฐที่สำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้วยการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล โดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลสำหรับการกำกับดูแลตนเองที่ดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ถูกต้องเป็นธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการบรรลุเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเมื่อวิเคราะห์จุดร่วมปัจจัยต่างๆ แล้วได้จัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณาจนได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้ในภาครัฐ ประกอบด้วย ๑๐ หลักได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) นอกจากนี้ แล้วสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมืองอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลและพระราชบัญญัติฉบับข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ ซึ่งมุ่งพัฒนาข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการที่ดีมีคุณธรรม จริยธรรม มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยได้กำหนดให้ส่วนข้าราชการมีข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนข้าราชการเพื่อเป็นมาตรฐานพฤติกรรมอันดีของข้าราชการอีกด้วย และ



แต่ส่วนราชการจะต้องมีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีโดยให้มีการกำหนดนโยบายตาม หลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในระดับองค์กร ซึ่งแตกต่างจาก ประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการ ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติระดับบุคคล แต่ทั้งสอง เรื่องนี้มีความเชื่อมโยงกันและส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในระบบ ราชการในที่สุด

เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ได้มีการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๔ และได้ตั้งข้อสังเกตว่า หลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ๑๐ หลักดังกล่าว เป็นหลักที่จำยาก จึงควรจัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยให้รวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อ ความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติแล้วให้นำเสนอต่อ ก.พ.ร. รวมทั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อ ประกาศใช้ต่อไปสำนัก งาน ก.พ.ร. จึงได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมและหารือในเบื้องต้นกับ ประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม) เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีใหม่ ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้นสะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติรวมทั้งมีความ เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย โดยได้นำเอาประเด็นที่มีความ สัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่อง ความรับผิดชอบทางการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและ จริยธรรมอันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย

จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้ได้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย ๔ หลักการสำคัญ และ ๑๐ หลักการย่อย ดังนี้ ๑) การ บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive) ๒) ค่านิยม ประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity) ๓) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการ กระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) ๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๕-ปัจจุบันในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอแผนการส่งเสริม และพัฒนาธรรมาภิบาลใน ภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืนและให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี



พิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยที่หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) เป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอแผนการส่งเสริมที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วสำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง ๔ หลักการสำคัญ และ ๑๐ หลักการย่อย มีดังนี้

๑) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น-ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนสร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานมีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง-การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจรวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

๒) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยภาระรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยรวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย-หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่าง



เท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุสุขภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆอีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการ สาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

๓) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม/การพยายาม แสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มี ส่วน ได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อ ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ การกระจายอำนาจ(Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติ ราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การ ดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมรวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาท และภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

๔) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมี จิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตาม ความคาดหวังของสังคมรวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และ จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย ๘ ประการ (I AM READY) ได้แก่ I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง, A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ, M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม, R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง, E - Efficiency มุ่งเน้น ประสิทธิภาพ, A - Accountability ตรวจสอบได้, D - Democracy ยึดมั่นในหลัก ประชาธิปไตย, Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

## ๒. บทวิเคราะห์องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติ ในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล สำนักนายกรัฐมนตรีได้ มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดย กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นระเบียบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยทุก





ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ หลัก<sup>๑</sup>) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล ๒) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ๓) หลักความโปร่งใส การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ๔) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ ๕) หลักความรับผิดชอบ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ๖) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนเสริมสร้างการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี ๑๑ องค์ประกอบ คือ

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

๒. ความยั่งยืน (Sustainability) ได้แก่ การบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

๓. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) ได้แก่ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของ

<sup>๑</sup>บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๔๔.



ประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

๔. มีความโปร่งใส (Transparency) ได้แก่ การให้ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) ได้แก่ มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

๖. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

๗. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

๘. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผลหาจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

๙. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) ได้แก่ การพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

๑๐. ความรับผิดชอบ (Accountability) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชน ต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

๑๑. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม ได้แก่ การโอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เห็นว่าองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการให้บริการของรัฐซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๖ ประการคือ ๑) หลักนิติธรรมได้แก่ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ ๒) หลักความโปร่งใสได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ



จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของ ส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็น รูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ ๓) หลักความรับผิดชอบได้แก่ การได้รับการยอมรับและ ความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้องการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงาน ที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความ ผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ ๔) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ๕) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการ ต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับ ผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของ ประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม และ ๖) หลัก คุณธรรม ได้แก่ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆทั้งในและนอก องค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติ อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ดังนั้น เมื่อผู้เขียนได้ศึกษาและพิจารณาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลตามที่ ได้มีผู้กล่าวไว้ในทำนองเดียวกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์ประกอบของการศึกษาธรรมาภิบาล ที่แท้จริงเพื่อการบริหารจัดการ จึงควรประกอบด้วย ๑) หลักคุณธรรม ๒) หลักนิติธรรม ๓) หลักความรับผิดชอบ ๔) หลักความคุ้มค่า ๕) หลักการมีส่วนร่วม ๖) หลักความโปร่งใส

นอกจากนั้นการศึกษาธรรมาภิบาลควรศึกษาให้เห็นถึงตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลแต่ละ ตัว ผู้เขียนได้วิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นดังนี้

๑. หลักคุณธรรม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงหลักคุณธรรมว่า หมายถึง ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน กล่าวถึงหลักคุณธรรมหมายถึง การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการ ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการ บริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรมหมายถึง การยึดมั่น ถิ่นมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความ ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม สำนึกในหน้าที่ของตนเองรวมถึงมีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริต คุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตทั้งความประพฤติ



และจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ชื่อสัตย์ อดทน เมตตา กรุณา เสียสละ เป็นต้น ทำให้ทุกคนในสังคมสามารถอยู่ด้วยกันได้อย่างสงบสุข

**ตัวบ่งชี้** การมีความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัย มีจรรยาบรรณ มีจริยธรรม มีจิตสำนึกที่ดี มีความเป็นกลาง มีความขยันหมั่นเพียร รับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ มีน้ำใจ และมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ ต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๒. หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดความหมายของหลักนิติธรรมว่าการมีเกณฑ์ยุติธรรมและชัดเจน ได้แก่ การตรากฎหมายและกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล<sup>๕</sup>

สุดจิต นิमितกุล<sup>๖</sup> ได้กล่าวถึง ความหมายของหลักนิติธรรมว่า พัฒนาปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัย

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>๗</sup> กล่าวว่า หลักนิติธรรมหมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้และได้รับการยอมรับจากประชาชน

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งสำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง เป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ จึงใช้เป็นหลักการในการปกครอง (principle of governance) สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย โดยมีการ

<sup>๕</sup>เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *ธรรมรัฐภาคการเมือง : บทบาทภาคการเมือง รัฐสภาสาร ๔๖* ๙ กันยายน ๒๕๕๑. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceRule.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

<sup>๖</sup>สุดจิต นิमितกุล, *หลักนิติธรรม*. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceRule.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

<sup>๗</sup>สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), *การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๕๑-๒๕๕๓*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๓).



ตรากฎหมายและกฎบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม มีการบริหารงานตามกฎหมายจนเป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้นซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล มีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กรอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล ทำให้เกิดความ เป็นธรรมทั้งต่อบุคคลแต่ละคนที่เป็นสมาชิกรัฐที่เรียกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล (individual interest) และ ต่อประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)

**ตัวบ่งชี้** ความชอบธรรมที่อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค ความถูกต้อง และความยุติธรรม โดยมีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายที่เป็นธรรม และหลักบริหารที่ชัดเจนด้านความชอบธรรม มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคลากรและประชาชน มีการยึดถือหลัก และปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้องและรัดกุม

๓. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำ โดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณะชน หรือผู้มีส่วนได้เสียกับตนเองกระทำต่อสาธารณะชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>๖</sup> เสนอว่าหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การได้รับการยอมรับและความพึงพอใจจากผู้ใช้บริการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ โดยรู้จักหน้าที่ของตนเองและปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีอย่างดีที่สุด รู้จักฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่มีต่อสังคมและปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม โดยให้ตระหนักและยอมรับที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ให้ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน มีความรับผิดชอบในงานและการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนัก และสำนึกในสิทธิ และหน้าที่ การตั้งใจที่จะทำงาน

<sup>๖</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **หลักคุณธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceMoral.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].



หรือติดตามผลงานที่ได้ทำไปแล้วเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ยอมรับในสิ่งที่ตนเองกระทำลงไป ทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย โดยแสดงออกในรูปการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลาที่กำหนดอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณชน

**ตัวบ่งชี้** หน่วยงานต้องมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีระบบติดตามประเมินผล การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของงานที่ปฏิบัติ บรรลุคุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณและความถูกต้อง รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับโดยได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องในการให้บริการของรัฐที่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนเพื่อให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม โดยความต้องการและความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหาเหล่านั้น จะถูกผลักดันให้เป็นนโยบายของรัฐ

๔. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวว่าหลักความคุ้มค่าหมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

สรุป หลักความคุ้มค่าหมายถึง กระบวนการในการทำงานให้สำเร็จ โดยการวางแผน ควบคุมบริหารให้มีการใช้ทรัพยากรต่างๆได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมด้วยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดหรือใช้ไม่เกินจำนวนที่มีอยู่ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

**ตัวบ่งชี้** ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยหน่วยงานมีการประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

๕. หลักการมีส่วนร่วม คณะผู้วิจัยโครงการแนวทางการสร้างเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>๙</sup> ได้กล่าวถึง หลักความมีส่วนร่วมว่าหมายถึง การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

วันชัย วัฒนศัพท์<sup>๑๐</sup> ให้นิยามว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์<sup>๑๑</sup> ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร<sup>๑๒</sup> ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึง การที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขึ้นตอนใดขึ้นตอนหนึ่งหรือทุกขึ้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน<sup>๑๓</sup> ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันและอย่างเต็มที่ของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในทุกขั้นตอนของโครงการหรืองานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในอำนาจ การตัดสินใจและหน้าที่ความ

---

<sup>๙</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, **หลักนิติธรรม ๒๕๔๒**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/Governance.asp/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

<sup>๑๐</sup>วันชัย วัฒนศัพท์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจชุมชน**, (เจมแอลเคเรตัน), (ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓).

<sup>๑๑</sup>นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท กลวิธีแนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน**, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การศึกษา นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗), หน้า ๑๘๓.

<sup>๑๒</sup>ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน่วยที่ ๘, (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๓๕๐.

<sup>๑๓</sup>วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, **การพัฒนาชนบทไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๐.



รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องประกันว่าสิ่งที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการที่สุดนั้น จักได้รับการตอบสนองและทำให้มีความเป็นไปได้มาก ขึ้นว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมั่นใจมากขึ้นว่าผู้เข้าร่วมทุกคนจะได้รับประโยชน์เสมอหน้ากัน

สรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของ บุคลากรทุกฝ่ายในองค์กรร่วมกันแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษาหารือวางแผนร่วม ปฏิบัติที่เห็นพ้องต้องกันเพื่อเปิดกว้างในความคิดเห็นหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการโดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้ บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

**ตัวบ่งชี้** หน่วยงานมีการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

๖. หลักความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการทำงานกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ที่มีความ เปิดเผยตรงไปตรงมาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๔</sup>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>๑๕</sup> กล่าวถึง หลักความโปร่งใสว่าหมายถึง การมีการ ดำเนินการที่โปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุง กลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

สุดจิต นิमितกุล<sup>๑๖</sup> กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าข้อมูลต่างๆต้องตรงกับข้อเท็จจริง ของการดำเนินการและความสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและ เป็นไปตามที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าหมายถึง ความโปร่งใสน้อยอยู่กับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วน

<sup>๑๔</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **ธรรมนูญภาคการเมือง: บทบาทภาคีการเมือง รัฐสภาสาร ๔๖** ๙ กันยายน ๒๕๕๑. แหล่งที่มา <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceRule.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

<sup>๑๕</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, **หลักคุณธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceWorth.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

<sup>๑๖</sup> สุดจิต นิमितกุล, **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)**, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๓).





ราชการที่มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะ

สรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก มีความโปร่งใสและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าเป็นจากองค์กรภายในหรือองค์กรภายนอก

**ตัวบ่งชี้** ประเมินจากการรับรู้และประสบการณ์โดยตรงของประชาชนผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ การมีระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ การเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และทันเวลา

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใสซึ่งเป็นคุณธรรมสากลที่สามารถนำไปบูรณาการในการบริหารจัดการองค์กร เพราะแต่ละหลักการล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษา “ความสมดุล” ในมิติต่างๆไว้ เพื่อให้มีการบริหารจัดการดูแลประโยชน์ของส่วนรวมและการรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนในทุกๆด้านทุกระดับ โดยมีกรอบการทำงานอย่างเป็นระบบ มีความสัมพันธ์วิธีการและมีเครื่องมือที่ก่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิอย่างเสมอกัน มีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อไป

## บรรณานุกรม

### ๑. ภาษาไทย

#### ๑) หนังสือ :

ชิต นิลพานิช และกุลธณ ธนาพงศธร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน. พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน่วยที่ ๘. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒.



นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท กลวิธีแนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การศึกษานโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗.

นฤมล ทับจุมพล. ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย **รัฐธรรมนูญแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง, ๒๕๔๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๒.

วันชัย วัฒนศัพท์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจชุมชน. (แจมแอลแคเรตัน) ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. การพัฒนาชนบทไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑.

สุดจิต นิमितกุล. กระทบมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๓.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี ๒๕๔๑-๒๕๔๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๓.

## ๒) วิทยานิพนธ์/ดุษฎีนิพนธ์/สารนิพนธ์/รายงานการวิจัย :

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล”. รายงานการวิจัย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.

## ๓) วารสาร :

ชัชวาลย์ ทัดศิริช. “วิถีชีวิตประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองดีในการปกครองแบบประชาธิปไตย”. วารสารรัฐสภาสาร. ปีที่ ๕๕ ฉบับที่ ๘ (๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐).

## ๔) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ :

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **ธรรมนูญภาคการเมือง : บทบาทภาคีเมือง รัฐสภาสาร ๔๖ ๙ กันยายน ๒๕๕๑**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th /kpiuser/Governance Rule.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. **หลักนิติธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser /Governance.asp/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. **หลักคุณธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/Governance Worth.htm/>[๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].



สุดจิต นิมิตกุล. **หลักนิติธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceRule.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **หลักคุณธรรม**. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/kpiuser/GovernanceMoral.htm/> [๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘].