

# สารบัญ

หน้า

## บทที่ 1 ความหมายและลักษณะของธรรมาภิบาลตามแนวความคิดสากล

ความนำ : ธรรมาภิบาลสากลหรือธรรมาภิบาลไทย.....1

ความหมายและลักษณะของธรรมาภิบาลสากล.....6

1. การ “อภิบาล” หรือการปกครองสั่งคม (governance) .....6

2. ธรรมาภิบาล (good governance) : การบริหารจัดการที่ดี.....7

2.1 เป้าหมายของธรรมาภิบาล (objective) .....9

2.2 โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล (structure and process).....9

2.3 สารของธรรมาภิบาล (substance).....10

3. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม .....12

3.1 ระดับความเป็นประชาธิปไตย และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกับการทุจริตและธรรมาภิบาล .....12

3.2 ระดับการเป็นประชาธิปไตย และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม .....14

3.3 ระดับของพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ต่อความคงทนถาวรของประชาธิปไตย.....17

เอกสาร

## บทที่ 2 อธรรมาภิบาลในอดีต และ การปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย

ธรรมาภิบาลที่เกี่ยวกับเป้าหมายของการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม

และการเมืองไทยในอดีต.....20

1. ความพยายามแยก “ตัวคน” จาก “ตำแหน่ง” ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และความไม่ยึดถือหลักดังกล่าวของผู้มีอำนาจในภายหลัง .....22
2. การให้ความสำคัญกับประโยชน์คนเพียงบางกลุ่มบางภาคและทะเลยประโยชน์คนส่วนใหญ่ .....23

อรรถมาภิบาลในโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมไทยในอดีต.....25

1. โครงสร้างทางสังคมอ่อนแอ.....25
  - 1.1 ระบบราชการเป็นศูนย์กลางการจัดการเศรษฐกิจและสังคม.....26
  - 1.2 การรวมอำนาจในการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องไว้ที่ระบบราชการบริหารส่วนกลางในกรุงเทพมหานคร.....26
  - 1.3 ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่องไร้เสถียรภาพ .....27
2. กระบวนการบริหารจัดการ เศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ปิดไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมของภาคต่าง ๆ .....27
3. กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องจัดสรรสิทธิและอำนาจ กำหนดโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการก็มีปัญหา เพราะให้อำนาจและดุลพินิจแก่ระบบราชการมากปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่สมบูรณ์ จึงเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ.....28

อรรถมาภิบาลในสาระ : ความไม่สมดุล ของการจัดสรรทรัพยากร...29

โครงสร้างและหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นรากฐานรองรับ ธรรมนูญสากล.....33

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นรากฐานธรรมนูญ.....35

1. ประโยชน์สาธารณะของคนทุกภาค คือเป้าหมายการจัดการรัฐไทย ตามรัฐธรรมนูญ .....	36
2. โครงสร้างและกระบวนการในรัฐธรรมนูญอันเป็นรากฐานของ ธรรมาภิบาลสากล.....	41
2.1 การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงอำนาจกำหนดคติกาหลัก.....	44
2.2 โครงสร้างและกระบวนการธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญ .....	45
2.2.1 ธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้าง.....	45
(ก) การปรับโครงสร้างหลัก .....	45
(ก.1) โครงสร้างองค์กรนิติบัญญัติ .....	46
(ก.2) โครงสร้างการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และสังคมในฝ่ายบริหาร.....	47
(ก.3) การปรับโครงสร้างระบบราชการและการ กระจายอำนาจ.....	49
ก.3.1. การแบ่งสรรอำนาจและการกระจาย อำนาจ .....	49
ก.3.2 การปรับโครงสร้างระบบราชการ...53	
(ก.4) การปรับโครงสร้างอำนาจตัดสินใจพิพาท ในรัฐ .....	56
(ข) การปรับโครงสร้างย่อยในด้านต่าง ๆ .....	57
(ข.1) องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม .....	58
(ข.2) องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค .....	58
2.2.2 ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการ .....	60
(ก) การร่วมรับรู้ในกระบวนการจัดการ .....	60
(ก.1) สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ.....	60

For educational use and reference only

(ก.2) สิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับ โครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน.....	61
(ก.3) สิทธิรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับตน.....	61
(ก.4) สิทธิที่จะขอคำชี้แจงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่รักษาประโยชน์ ส่วนรวม ไม่อำนวยความสะดวกหรือ บริการประชาชน หรือไม่เป็นกลาง ทางการเมือง.....	61
(ก.5) สิทธิที่จะรับรู้เรื่อง ทางการเมืองที่สำคัญ.....	61
(ข) สิทธิในการร่วมให้ข้อมูล-ความเห็น (สิทธิใน การทำประชาพิจารณ์) .....	62
(ค) สิทธิในการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมรับผล.....	62
(ง) สิทธิในการร่วมตรวจสอบ .....	63
(ง.1) การลดการซื้อเสียง .....	64
(ง.2) การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต ในตำแหน่ง .....	66
3.สาระของธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	70
3.1 การปรับเปลี่ยนทิศทางและนโยบายการพัฒนา .....	71
3.2 การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรร ประโยชน์ .....	75

**บทที่ 3 วัฒนธรรมและธรรมาภิบาลไทยเดิม กับ ธรรมาภิบาลสากล : ความขัดแย้ง  
ระหว่างธรรมาภิบาลสากลกับวัฒนธรรมการเมืองไทย**

วัฒนธรรมไทยในโครงสร้างประชาธิปไตยตะวันตก.....	78
---	----

1. พัฒนาการของวัฒนธรรมไทยเดิมและธรรมเนียมไทยเดิม.....	79
1.1 ระบบไพร่กับวัฒนธรรมอุปถัมภ์แต่โบราณ.....	79
1.2 คติธรรมเนียมในความสัมพันธ์มูลนาย – ไพร่.....	83
1.3 พัฒนาการของระบบอุปถัมภ์จากระบบไพร่เดิมสู่ ระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการนอกระบบไพร่.....	85
2. วัฒนธรรมอุปถัมภ์ – อำนาจนิยมในกระแสประชาธิปไตยปัจจุบัน.....	87
ความพยายามสร้างธรรมเนียมปฏิบัติเพื่อผลานกับธรรมเนียมไทยเดิม.....	93
1. อัครคัมภีร์สุตรา : กำเนิดแห่งการปกครองโดยธรรมตามคติ พระพุทธศาสนา.....	94
2. ธรรมเนียมในคติพระพุทธศาสนา.....	96
2.1 ทศพิธราชธรรม.....	96
2.2 ธรรมเนียมอื่นๆ ของพระมหากษัตริย์.....	97
3. ข้าราชการที่ดีในคติพุทธ.....	99
4. บทวิเคราะห์ธรรมเนียมปฏิบัติพุทธ.....	104
5. ความพยายามเปลี่ยนแปลงธรรมเนียมไทยเดิมโดย ธรรมเนียมปฏิบัติ.....	106
6. ความพยายามที่ไม่บรรลุผล.....	108

#### บทที่ 4 บทสรุปเสนอแนะเพื่อการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

สรุป.....	110
ข้อเสนอแนะ.....	113
1. ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm) โลกทัศน์ (world views) ซึ่งเป็นรากฐานของวัฒนธรรมเพื่อปรับธรรมเนียมไทยให้เข้ากับ ธรรมเนียมสากล.....	113

2. การแยก “ส่วนตัว” ออกจาก “ตำแหน่งหน้าที่” โดยเด็ดขาด .....	116
2. การปรับกระบวนการพัฒนาจากเศรษฐกิจแบบพึ่งพาการค้า และการส่งออกแต่ถ้อยเดียว มาสู่เศรษฐกิจหลายแบบที่มีทั้งเศรษฐกิจ แบบตลาดและเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ .....	117
4. การปฏิรูปการเมืองต่อไปแม้จะมีรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว .....	117
5. การปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน .....	118
6. การสร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคม และการเพิ่มส่วนร่วม .....	120
1. การสร้างระบบส่งเสริม “ธรรมาภิบาล” ในลักษณะองค์กรนอก ภาครัฐ : “สภาธุรกิจธรรมแห่งชาติ” .....	120
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติย่อผู้วิจัย	

สำหรับเพื่อการศึกษาและการอ้างอิงเท่านั้น  
For educational use and reference only