

การพัฒนากำหนดแนวทางการบริหารราชการโดยอาศัยหลักการพุทธศาสนา

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

โดย

เรืออากาศเอก สมบูรณ์ ไพรินทร

มีนาคม ๒๕๑๑

การพัฒนาคำนิยามทางการบริหารราชการโดยอาศัยหลักการพุทธศาสนา

อนุมัติ :

.....*สม/จิณ วอทอง*..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ บุญเย็น วอทอง)

.....*ดร. ปณม ชานูสรวัค*..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ปณม ชานูสรวัค)

.....*ดร. ศรีปริชญ์ รามโกมล*..... กรรมการ
(ดร. ศรีปริชญ์ รามโกมล)

.....*ดร. ประไพชญ์ กัญจน*..... กรรมการ
(ดร. ประไพชญ์ กัญจน)

"Mind is the forerunner of all (evil) conditions.
 Mind is their chief, and they are mind-made.
 If, with an impure mind, one speaks or acts,
 then suffering follows one even as the cart wheel
 follows the hoof of the ox."

"Mind is the forerunner of all (good) conditions.
 Mind is their chief, and they are mind-made.
 If, with a pure mind, one speaks or acts,
 then happiness follows one like his never-departing shadow."

Gotama Buddha.

"มโนปุพฺพกุณฺเฒา	ชฺฌมา	"กรรมทั้งหลาย มีใจเป็นหัวหน้า มีใจเป็นใหญ่
มโนเสฏฺฐา	มโนเมธา	สำเร็จแล้วควยใจ
มเสธา เจ	ปพฺพฐเฐน	ถ้าบุคคลมีใจร้ายแล้ว
ภาสตี วา	กโรตี วา	พูดขู่กัก ทำขู่กัก
ค โค นั	ทุกขมนุเวตี	ทุกข์ยอมตามเขาไป
จุกัก'ว วหโต	ปทั "	เพราะเหตุนั้น จุจลอันหมุ่นไปตามรอยเท้าโลก"

(คัมภีร์ธรรมบท ยมกวรรค แปลโดยพระราชสิทธิมนูญี วัดมหาธาตุ)

. . . . ความเจริญทางวัตถุเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมากสำหรับชีวิต ความเจริญทางจิตใจสำคัญและจำเป็นไม่น้อยกว่าความเจริญทางวัตถุเลย นานาเสียหลายเหลือเกิน ที่ทุกวันนี้ความเจริญทางวัตถุก้าวล้ำหน้าเกินกว่าความเจริญทางจิตใจไปไกลนัก เป็นเหตุทำให้ทุกคนทุกวันนี้มีความเรารอนกระวนกระวายใจ เกิดความเคืองรอนระส่ำระสายทั่วไปทุกมุมโลก เพราะมนุษย์ส่วนมากสมัยนี้ บูชาหลงใหลความเจริญในทางวัตถุมากเกินไป ไม่สนใจในสิ่งที่เป็นการสุจริตทางนามธรรม มีชีวิตอยู่กับวัตถุซึ่งคนส่วนมากเห็นว่านั่นคาคาความงั่งมี ความสะดวกสบาย จึงมุ่งแต่จะแสวงหาและสะสมวัตถุ เพื่อประกอบและเพิ่มพูนความผาสุกของแต่ละคน พวกนี้ทอดทิ้งหลงลืมความเจริญทางจิตใจ

(สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ, "พระราชเสาวนีย์" ใน อนุสรณ์ ๗๒ ปี .
(พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๑), หน้า ๔ - ๕.)

คำนำ

ระบบบริหารราชการไทยในปัจจุบันนี้ ได้มีปรากฏการณ์หลายอย่างเป็นจำวอยู่เสมอ และดูเหมือนว่าจะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อาทิเช่น ชาวไทยเกี่ยวกับราชการปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ เล่นพรรคเล่นพวก ก่อภีหรือทิพิพล เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต ขาดทัศนคติที่ที่จะเสียสละรับใช้ประชาชน ขาดความซื่อสัตย์สุจริต คิดคอกทรยศทุจริต คอร์รัปชัน พฤติกรรมเช่นนี้ ถ้ามองในแง่สังคมในทัศนะของชาวพุทธตามพุทธวจนะ ดังที่ได้ยกมากล่าวข้างต้นนั้นว่า มนุษย์มีใจเป็นใหญ่ มนุษย์จะคิด - พูด - กระทำการใด ๆ ก็หรือชั่ว ใจเป็นนาย ใจเป็นตน เหตุ ใจเป็นใหญ่ ใจเป็นผู้นั่งการทั้งสิ้นแล้ว จะเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมทางจิตใจและการขาดความรับผิดชอบทางศีลธรรมในบรรดาข้าราชการเหล่านั้น หรืออาจกล่าวได้ก็อย่างหนึ่งว่า การพัฒนาทางจิตใจหลังจากพัฒนาทางวัตถุ ดังพระราชเสาวนีย์ที่ได้ยกมากล่าวไว้ข้างต้นนั้น แต่ถ้ามองในแง่ของการบริหารราชการแล้ว จะเห็นว่าเป็นเรื่องของการขาดค่านิยมในทางบริหารราชการ (Administrative values) นั้นเอง ซึ่งเรื่องนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ และผู้เขียนถือว่าเป็นปัญหาในทางบริหารที่มีความสำคัญยิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องรับพิจารณาหาทางแก้ไข

โดยที่ผู้เขียนได้พิจารณาเห็นว่า ความรู้และประสบการณ์รวมทั้งหลักเหตุผล ซึ่งเป็นแก่นแท้ของพระพุทธศาสนาที่ผู้เขียนได้ศึกษาและปฏิบัติมานั้น สามารถสร้างสรรค์ชีวิตให้เกิดคุณงามความดี คุณธรรม และอำนวยความสะดวกทั้งในทางส่วนตัวและในทางราชการได้เป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมของข้าราชการดังกล่าวข้างต้นนั้นจะทำได้โดยอาศัยหลักธรรมะทางพระพุทธศาสนา และน่าจะได้ผลดีเช่นเดียวกัน เพราะการแก้ไขนี้เป็นการแก้ไขในทางปฏิฐาน (positive) คือเป็นการยกระดับมาตรฐานแห่งความรับผิดชอบต่อสังคมให้สูงขึ้น แทนที่จะเป็นการแก้ไขในทางลบ (negative) คือการเพิ่มมาตรการหรือบทลงโทษต่าง ๆ ให้สูงขึ้น ดังเช่นได้มีการกระทำกันอยู่ในปัจจุบัน

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหาแนวทางนำเอาหลักพุทธศาสนาไปปรับใช้ใน

การอบรมพัฒนาจิตใจข้าราชการอย่างมีเป้าหมายและเป็นระบบระเบียบ ให้เกิดความรับผิดชอบในทางศีลธรรม อันจะมีผลทำให้เกิดคุณค่าที่สอดคล้องกับคุณค่าที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารแผนใหม่ เพื่อข้าราชการจักได้อำนวยบริการรับใช้ประชาชน ให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพ อำนวยประโยชน์สุขต่อส่วนรวมอย่างสูงสุด และโดยทั่วหน้าเท่าเทียมกัน ผู้เขียนหวังว่า วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะคงจะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้สนใจ ข้าราชการ และนักบริหารโดยทั่วไปบางตามสมควร.

เรืออากาศเอก สมบูรณ์ ไพรัตน์

คำขอบคุณ

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พระคุณเจ้าท่านปณฺฑิตญาณันท์ แห่งวัดชลประทานรังสฤษดิ์ พระคุณเจ้าพระราชสิทธิเมธี พระอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิปัสสนาธุระแห่งวัดมหาธาตุ พระอธิการพล ฆมฺปะปาโล แห่งกุศลสถานวิหารธรรม ทะเลสาบบางแค และพระอาจารย์คุณ มุตฺตภโย แห่งวัดพระศรีมหาธาตุ ที่ได้เมตตาช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้โดยดี และขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ป๋อม ชาตสุวรรณ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และอาจารย์ ดร.ศรีปริยญา รามโกมุท รักษาการในตำแหน่งคณบดีคณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ด้วย

อาจารย์คุณพระคุณมิ่งทองเขียน คือ อาจารย์บุญเย็น วอทอง อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นี้ โดยท่านได้สละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากไม่แล้ววิทยานิพนธ์เรื่องนี้อาจไม่สำเร็จลงตามที่ปรากฏอยู่นี้ นอกจากนั้นผู้เขียนขอขอบคุณคุณวิชัย เสวะมาศย์ แห่งสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดและช่วยเหลือในเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้นจนสำเร็จ คุณวันเพ็ญ แสงนาค และคุณฉงไชย สิงห์ไคออน ผู้ได้ช่วยเหลือในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดกลาง ๆ ผู้มีส่วนให้ความสะดวกและช่วยเหลือในการค้นคว้ารวมทั้งเจ้าหน้าที่หน่วยเผยแพร่ธรรมะทุกแห่ง ตลอดจนข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่อาจจะกล่าวนามไว้ในที่นี้ได้ครบถ้วน ที่ได้กรุณาให้ความร่วมมือให้ขอมูลอันเป็นประโยชน์ขอได้รับความขอบคุณจากผู้เขียนโดยทั่วกัน อนึ่ง ผู้เขียนต้องขอภัยในความบกพร่องหรือผิดพลาด ซึ่งอาจจะมีอยู่ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

เรืออากาศเอก สมบูรณ์ ไพรินทร์

มีนาคม ๒๕๑๑

ABSTRACT

Development of Administrative Values of the Thai ~~Government~~ Officials
by Means of Buddhism.

The sense of moral obligation of government officials is an necessary in administration as knowledge in administrative techniques. For, lacking of the sense of moral obligation in administration may lead to abusive use of power or corruption. And, on the contrary, high sense of moral obligation can help create moral restraint, self-control and self-discipline. So this study is based mainly on the assumption that moral obligation is the most important non-technical factors in administration.

From this basic assumption, the Author hypothesizes that lacking of the sense of moral obligation leads to the lack of moral restraint, self-discipline, and eventually to corruption. He then proves it positively in the first part of this study. He also hypothesizes that in order to prevent these undesirable phenomena, the moral restoration must be done for the government officials. But, however, the restoration must be done purposively and systematically. This means that the restoration should be done to help create desirable administrative values in modern administration.

As for the case of the Thai government officials, moral restoration, as it is found in this study, should be done irlgently. Because the

sense of moral obligation of the great part government officials seems to be considerably declined. This is marked by the prevalence of corruption of various forms in government offices.

Moral restoration, however, can be done in many ways. But in this study the Author has found that moral restoration of the Thai government officials, if it is to be done, can be done through applying some Buddhist principles in administration. This is partly because Buddhism is officially accepted as national religion of Thailand. So its principles can be easily accepted as way of conducting the state affairs. And partly because the basic principles of Buddhism are scientific and many of them, if applied, can help create desirable administrative values among the government officials. The most important administrative values that can be created and encouraged by means of applying Buddhism principles are the value of rational action, the value of responsibility, the value of accountability, the value of democratic administration, and the value of equity. And these values, in turn, can create the values of effectiveness, efficiency and economic which are very necessary in modern administration.

From the past experience of the government of Thailand in this connection, the Author has found that the government, once, had established a program for restoration of the sense of moral obligation of the government officials and of the ordinary people as well. The program, as it appeared, was found very helpful. But, however, it is

unlucky that the program was then abolished, and the reason for the abolition is still unclear.

At present, such program operated by the government does not exist. But from the study, the Author has found that there are many religious organizations have been doing this function voluntarily. But, however, these organization have done their duties freely and unsystematically. Their emphasis is on ordinary people rather than on government officials. The subject matters provided in training are rather general than aiming at specific problems in administration. So these programs can help restoring the sense of moral obligation only indirectly.

In order to do this systemtically, the Author has made a grass-root survey of the Buddhist principles to see how can we select and re-arrange these principles for the purpose of applying in administration. And from the survey, the Author has found many useful principles that can help creat and encourage such desirable administrative values as the value of rational action, the value of responsibility, the value of accountability, and so on.

The Author then comes to the conclusion that by applying some Buddhist principles some important administrative values can be created and encouraged. And this in turn will help restore the sonee of moral obligation in government officials. But in order to acquire this end, there should be program for training government officials established to provide moral training for the officials that must be going hand

in hand with technical training now operated.

The Author, in this connection, has proposed that the new program for moral training should be established systematically. In doing this, a committee must be set up to study, select, and reinterpret the Buddhist principles from the Buddhist texts in terms of administration. Then the new texts must be edited and published. And in order to acquire the end, the committee members must be selected from highly qualified people from related fields. And after that the National Committee must be set up to consider the plan, facilitate and coordinate the implementation of the program. There should be also a national Training Center for carrying out this continually. And during the time the Center is not or cannot be established, the Training Center of the National Institute of Development Administration should be responsible for carrying out the task. In order to be able to accomplish this assignment, the Center must recruit new additional staff members who is qualified in related fields. And then moral training should be carried on hand in hand with the technical training for all government officials. By doing this, it is hopeful that the sense of moral obligation should be restored, and the corruptions in government offices should be lessened and eventually dispelled.
