

คุณค่าของพุทธศาสนาในการบริหารราชการ

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

โดย

ร.ท. ทินพันธุ์ นาคะตะ วทบ.(ทบ.), พ.ม.

มกราคม ๒๕๐๔

คุณค่าของพุทธศาสนาในการบริหารราชการ

อนุมัติ :

..... ประธานกรรมการ

..... กรรมการ

..... กรรมการ

..... กรรมการ

..... กรรมการ

กล่าวทั่วไป

ในปัจจุบัน การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์กลับมามีคดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการบริหารราชการกับสิ่งแวดล้อมของสังคม แบบของพฤติกรรมและวิธีการปฏิบัติภายในสถาบันการปกครองหรือการบริหารของสังคมที่มีวัฒนธรรมต่างกัน นับเป็นสิ่งที่น่าศึกษามาก เพราะปรากฏว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ส่วนมากที่พัฒนาขึ้นในสังคมหนึ่งไม่จำเป็นที่จะนำไปใช้ได้เสียทั้งสิ้นในอีกสังคมหนึ่งโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลง หลักการบริหารราชการหรือวิธีการปฏิบัติราชการของเรามีลักษณะแตกต่างกับประเทศอื่น เพราะเรามีสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของเราโดยเฉพาะ

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และสิ่งแวดล้อมนี้ มีผู้ทรงวิทยาคุณทางรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวไว้ว่า

... ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการกับสิ่งแวดล้อมทางสังคม เป็นสิ่งที่เราไม่อาจมองข้ามเสียได้ ไม่มีนักมานุษยวิทยาคนใดที่เคยเสนอไว้ว่าหลักเกณฑ์ใด ๆ จากสังคมที่มีวัฒนธรรมอย่างหนึ่งจะนำไปใช้ในอีกสังคมหนึ่งได้โดยไม่มี การเปลี่ยนแปลง ... มีนักรัฐศาสตร์น้อยคนที่จะโต้แย้งว่าชาติหนึ่งชาติใดจะสามารถรับหลักการ จักรเยียบทางการเมืองที่ได้มาจากชาติอื่นด้วยความสำเร็จเท่า ๆ กัน ... ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะสมมุติเอาว่า หลักการบริหารราชการอย่างหนึ่งจะใช้ได้ โดยสมบูรณ์เท่ากันในทุกชาติหรือรัฐ หรือวิธีการปฏิบัติราชการที่ประสบผลสำเร็จ ในประเทศหนึ่ง ย่อมจะต้องได้รับความสำเร็จเช่นเดียวกันในประเทศที่มีสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ต่างกัน...

การศึกษาวินัยรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาเรื่องคนและวิธีทำงาน เรามักประสบปัญหา อยู่เสมอว่าในการบริหารราชการนั้น มักจะมีข้อจำกัดอยู่หลายอย่างหลายประการ ที่เห็นเหตุและผล ให้การบริหารราชการเป็นไปในรูปนั้นรูปนี้อยู่ทั่วไป ทั้งที่เกี่ยวกับศิลปะและเทคนิคในการบริหาร จริยธรรม และพฤติกรรมในการบริหาร ยิ่งกว่านั้น การศึกษาวินัยนี้ยังจำเป็นต้องขยายขอบเขต กว้างขวางขึ้น ไม่ใช่จำกัดอยู่เพียงความรู้ในทางเทคนิคและกระบวนการอย่างแคบ ๆ แต่ต้อง ขยายไปถึงปัจจัยในทางประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ และเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่ง ทำให้การบริหารราชการมีลักษณะโดยเฉพาะขึ้นในแต่ละประเทศ<sup>๒</sup> ดังนั้น ความรู้ในเรื่อง

<sup>๑</sup> Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration," Public Administration Review, Winter 1947, p. 11. (แปลโดยผู้เขียน)

<sup>๒</sup> Ibid.

ความสัมพันธ์ในทางวัฒนธรรม ขนบประเพณี และระบบความเชื่อถือศรัทธาต่าง ๆ ในกลุ่มคนจะเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้เราเข้าใจลักษณะการทำงานของกลุ่มชนได้มากขึ้น เพราะในแต่ละสังคมย่อมมีลักษณะความเป็นอยู่และอุดมการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบกับรูปการปกครองและการบริหารที่เหมือนกัน แต่ผลที่เกิดขึ้นแตกต่างกันอยู่มาก การบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นผลมาจากการผสมผสานระหว่างระบบของสังคมตะวันตกกับการยึดถือระบบดั้งเดิมอันเป็นประเพณีของไทย จึงเป็นผลให้ "รูปหรือโครงสร้างของการปกครองและการบริหารของไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับของฝ่ายตะวันตก แต่พฤติกรรมของการบริหารส่วนมากเป็นแบบไทย ๆ ที่เคยถือปฏิบัติกันมาแล้วในสมัยก่อน"<sup>๓</sup> กล่าวคือลักษณะความเป็นไปและวิถีดำเนินงานภายในของราชการไทยแตกต่างกับฝ่ายตะวันตกจนอาจกล่าวได้ว่า "พฤติกรรมที่มีอยู่ผิดแผกแตกต่างไปจากลักษณะภายนอก"<sup>๔</sup> แสดงให้เห็นว่าหลักการต่าง ๆ ที่ใช้ได้ ในสังคมหนึ่งนั้นไม่จำเป็นที่จะนำไปใช้ได้ทั้งหมดในอีกสังคมหนึ่ง อุดมการณ์หรือความเชื่อที่ได้รับจากพุทธศาสนาย่อมเป็นอิทธิพลส่วนหนึ่งที่กล่อมเกลาให้คนไทยมีจริยธรรมและพฤติกรรมในการบริหารแตกต่างไปจากสังคมอื่น

โดยนัยนี้ การที่จะเข้าใจราชการบริหารได้ก็จำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ทางการบริหารและทางวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ตลอดจนเหตุและผลที่เกิดขึ้นภายในและระหว่างองค์การต่าง ๆ ใหม่มากที่สุดที่จะทำได้ ปัจจัยภายนอกที่มผลต่อการบริหารอย่างหนึ่งก็คือสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมซึ่งรวมถึงระบบความเชื่อถือดั้งเดิม<sup>๕</sup> และอาจกล่าวในเชิงกลับกันได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมรวมทั้งความรู้ในเรื่องวัฒนธรรมที่เป็นอยู่จริง ทำให้เราสามารถพิจารณาปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของการบริหารหรือการปกครองได้ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละสังคมหรือภายในสังคมหนึ่งสังคมใดก็ได้ เพราะการปกครองและการบริหารย่อมเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่สลับซับซ้อนนั่นเอง เช่นเดียวกับที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ออกสองทวนกล่าวว่า "การบริหารราชการ

<sup>๓</sup> James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," in W.J. Siffin, (ed.), Toward The Comparative Study of Public Administration, (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1959), p. 278.

<sup>๔</sup> Ibid.

<sup>๕</sup> Marshall E. Dimock, Administrative Vitality, (New York: Harper & Brothers, 1959), p. 87.

<sup>๖</sup> Dwight Waldo, The Study of Public Administration, (Garden City, N.Y.: Doubleday And Company, Inc., 1955), p. 11 and, Fred W. Riggs, "A Model For The Study of Thai Society," Thai Journal of Public Administration, Vol. 1 No. 4, April 1961, p. 115.

เป็นเพียงลักษณะส่วนหนึ่งของสังคมมนุษย์ที่กระทำหน้าที่ภายในเหตุการณ์ทางสังคมที่แน่นอนซึ่ง เป็นคุณค่า นิยมครอบงำที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้<sup>๗</sup>

ปัญหาในการปรับปรุงการบริหารปัจจุบันอาจแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ประการแรกได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม และประการที่สอง คือการเปลี่ยนแปลงในทางกายภาพหรือทางกายวิภาคการ แต่โดยทั่วไป ทฤษฎีในการบริหารมักจะไม่ค่อยเพ่งเล็งถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง อย่างแรกอันเป็นปัจจัยเกี่ยวกับมนุษย์ที่เป็นเงื่อนไขกำหนดนิสัยความเคยชินในการปฏิบัติงานตามธรรมชาติ ของบุคคลซึ่งตามความจริงแล้วหน่วยราชการและการประพฤติปฏิบัติในการบริหารย่อมดำรงอยู่ในกรอบ ประเพณีการประพฤติปฏิบัติ และความเชื่อของสังคมที่ครอบงำ นั่นเอง หากได้ถูกแยกตัวออกมาไม่ ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาในแง่องค์การจะเห็นว่าองค์การบริหารทั้งหลายยังกอปรด้วยแรง ธรรมชาติสองอย่างคือ ตรรกวิทยาในการบริหารซึ่งมุ่งในเรื่องการประสานงาน ประสิทธิภาพและการ ประหยัด กับความปรารถนา ส่วนบุคคลของข้าราชการ แรงขับทั้งสองนี้ได้รับอิทธิพลจากคุณค่านิยม ทางสังคมของบุคคลทุกประเภทและทุกระดับการบังคับบัญชา ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งถึงกับกล่าวว่า "องค์การ ใด ๆ จะมีสภาพเป็นสถาบันในขณะที่ได้รับคุณค่านิยม"<sup>๘</sup> เพราะเขาให้คำจำกัดความของการ เป็นสถาบัน ไว้ว่า "หมายถึงการได้รับคุณค่านิยมที่นอกเหนือไปจากความต้องการในทางเทคนิคของงานที่มันอยู่"<sup>๙</sup> แนว ความคิดในทางวัฒนธรรมจึงเป็นหลักสำคัญในวิชาสังคมศาสตร์สมัยใหม่ นักมานุษยวิทยาและนักสังคม วิทยาจึงใช้วัฒนธรรมเป็นแนวศึกษา เพื่อแสวงหาประจักษ์ถึงอิทธิพลภายนอกต่าง ๆ ที่ควบคุมพฤติกรรมของ มนุษย์อยู่ วัฒนธรรมในทันทีย่อมรวมถึงชนบะประเพณี ความเชื่อ คติธรรม แบบของการประพฤติปฏิบัติ พิธีกรรมและองค์การสังคม ในปัจจุบันเราจึงสนใจศึกษาประวัติและวิธีการที่ส่วนราชการได้รับอิทธิพลจาก สิ่งแวดล้อมทางสังคมโดยเฉพาะ

<sup>๗</sup> John M. Pfiffner and R. Vance Fresthus, Public Administration, (New York: The Ronald Press Company, 1953), p. 566.

<sup>๘</sup> Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, Public Administration, (New York: Alfred A. Knopf, 1961), pp. 69, 72.

<sup>๙</sup> Op.cit., p. 227.

<sup>๑๐</sup> Philip Selznick, Leadership in Administration, (New York: Row, Peterson And Company, 1957), p. 40.

<sup>๑๑</sup> Ibid., p. 17.

<sup>๑๒</sup> Stuart Chase, The Proper Study of Mankind, (New York: Harper & Bros., 1948), p. 59.

<sup>๑๓</sup> Op.cit., p. 229.

เรามักเชื่อมั่นว่ามนุษย์ยอมเลือกเป้าหมายโดยหลักเหตุผลแล้วจะดำเนินการอย่างมีระบบจนบรรลุเป้าหมายนั้น แต่ปรากฏอยู่เสมอว่า อารมณ์ของคนจะเป็นฝ่ายนำหรือควบคุมความพยายามของคนเราและบางทีก็ทำลายแผนการที่วางไว้อย่างที่ที่สุดเสียเสมอ ๆ ส่วนใหญ่จริยธรรมจะเป็นสิ่งช่วยควบคุมการใช้อารมณ์เหล่านั้นทั้งยังมีอิทธิพลอย่างสม่ำเสมอต่อการวินิจฉัยสั่งการของข้าราชการในการปฏิบัติงานประจำ และเนื่องจากมีการมอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ข้าราชการที่ทำงานกับความซื่อสัตย์จึงจำต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติกรรมในทางจริยธรรมเช่นกัน<sup>๑๔</sup> จริยธรรมนั้นเป็นเรื่องการตัดสินพิจารณาในทางศีลธรรมที่เกี่ยวกับมาตรฐานการถูกหรือผิด เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกในทางศีลธรรมกับกำหนดกรรมวิธีที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดประสิทธิภาพในการวินิจฉัยสั่งการหรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า จริยธรรมมีส่วนร่วมบทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการบริหารทั้งหมดในทางศีลธรรมของชุมชน<sup>๑๕</sup> ส่วนการวินิจฉัยสั่งการเป็นกระบวนการอันซับซ้อนที่ต้องใ้ใคร่ครวญอย่างระมัดระวังในการพิจารณาทั้งในค่าน "ข้อเท็จจริง" อันเป็นเทคนิคและลักษณะของการทำสิ่งใดรวมทั้งต้องพิจารณา "คุณค่านิยม" ซึ่งเป็นเรื่องควรและไม่ควรในการบริหาร<sup>๑๖</sup> การวินิจฉัยสั่งการจึงต้องมีคุณค่านิยมหรือจริยธรรมรวมอยู่ด้วยเสมอ

การทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการที่ปรากฏเสมอ ๆ บ่งชี้ว่าการควบคุมทางกฎหมายทางตุลาการ ความมั่นคงในอาชีพมาตรฐานการจ่ายเงินเดือนที่มีเหตุผลตลอดจนความเกลียดชังของประชาชนที่มีต่อสิ่งดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ หากขึ้นกับความรู้สึกเกี่ยวกับเกียรติยศส่วนตัวของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ในการป้องกันมาตรฐานทางจริยธรรมของสังคมไม่ให้ตกต่ำหรือมาตรฐานของแต่ละบุคคลให้สูงขึ้นนั้นเรามักจะเลือกใช้กรรมวิธีทางกฎหมายหรือมาตรการในเชิงนิเสธเป็นการป้องกันการกระทำผิดมากกว่าที่จะใช้มาตรการในเชิงนิทานเพื่อรณรงค์ให้เขาทำในสิ่งที่ถูกต้อง<sup>๑๗</sup> ความจริงเราจะพบเสมอว่า การบริหารราชการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนส่วนรวมนั้นส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับมาตรฐานทางศีลธรรมของข้าราชการนั่นเอง และโดยปกติแล้ว "นักบริหารทุกคนย่อมมีประมวลจริยธรรมส่วนตัวไม่ว่าเราจะอยู่ในตำแหน่งใด"<sup>๑๘</sup> ปัญหาในเรื่อง "จริยธรรมในการ

<sup>๑๔</sup>

Pfiffner and Presthus, *op.cit.*, pp. 572 - 573.

<sup>๑๕</sup>

See Dwight Waldo, *Perspectives On Administration*, (Ala: University of Alabama Press, 1956), p. 43; Wayne A.R. Leys, *Ethics For Policy Decisions*, (N.J.: Prentice Hall Inc., 1955 ) and, Paul Appleby, *Morality and Administration* (Louisiana: Louisiana State University Press, 1952).

<sup>๑๖</sup>

*Op.cit.*, p. 572.

<sup>๑๗</sup>

*Ibid.*, pp. 561, 573.

<sup>๑๘</sup>

Chester I. Barnard, *The Functions Of The Executive*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1954), p. 273. (แปลโดยผู้เขียน)

บริหารจึงเป็นจุดมุ่งประสงค์ของวิชาการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่<sup>๑๘</sup>

เช่นเดียวกับที่เราสนใจมุ่งศึกษาในเรื่องการวินิจฉัยสั่งการ มูลเหตุจูงใจในการทำงานให้ดีขึ้นตลอดจนลักษณะการนำ ฯลฯ ก็เพื่อจักได้หาทางส่งเสริมทางใจมากกว่ามุ่งแก้ทางคานกฎหมาย  
๒๐ ๒๐  
แต่ถ้ายึดถือว่า ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า เราจะมีทางปรับปรุงจริยธรรมในการบริหารอย่างไรจึงจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารตามอุดมการณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในส่วนราชการเหล่านั้นเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการในส่วนรวม

สำหรับสังคมไทยนับแต่มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินกันมานานใหญ่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นว่าเราเพิ่งรับแนวความคิดในการปกครองและการบริหารมาจากฝ่ายตะวันตกในช่วงระยะเวลาไม่กี่สิบปีมานี้เอง จึงมีผลให้ข้าราชการไทยยังคงยึดถือขนบประเพณีแบบเก่าอยู่มากและโดยที่ศาสนาเป็นที่มาของศีลธรรมหรือจริยธรรม ในประเทศไทยพุทธศาสนาจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของวัฒนธรรมในด้านจิตใจ มีการยึดถือหลักในการปฏิบัติราชการกันโดยทั่วไปว่าความประพฤติมีความสำคัญควบคู่กับความรู้ความสามารถอยู่เสมอ และหากจะพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงหลักในการปฏิบัติราชการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นว่าส่วนมากมีที่มาจากหลักของพุทธศาสนาซึ่งเป็นหลักที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารนั่นเอง<sup>๒๑</sup> พุทธศาสนาจึงมีอิทธิพลต่อการปกครองและการบริหารของไทยอยู่ไม่ใช่น้อยดังที่ศาสตราจารย์ ติเรก ชัยนามกล่าวไว้ว่า

ตามประวัติศาสตรการปกครองของเราระหว่าง ๓๐๐ ปีมานี้ พระพุทธศาสนา  
ได้มีอิทธิพลอยู่อย่างใหญ่หลวงเหนือความประพฤติจิตใจของประชาชนชาวไทย  
นับแต่องค์ประมุขของประเทศลงมา เป็นผลเหนือการปกครองของบ้านเมืองของเรา  
เป็นอันมาก<sup>๒๒</sup>

กล่าวโดยสรุปในวิทยานิพนธ์นี้ จะได้ยึดแนวความคิดที่ว่า โดยเหตุที่การบริหารเป็นส่วนหนึ่งแห่งระบบวัฒนธรรมและไม่สามารถแยกตัวออกจากสิ่งแวดล้อมทางสังคมได้ ศาสนาย่อมเป็นสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อจริยธรรมของการบริหารในลักษณะที่เป็นที่มาแห่งศีลธรรมของสังคม หรือต่อการวินิจฉัยสั่งการในลักษณะที่เป็นคุณค่านิยมของกระบวนการดังกล่าวและมีผลออกมาในรูปของพฤติกรรมในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งพิสูจน์ให้เห็นคุณค่าของพุทธศาสนาที่มีต่อสังคมและการบริหาร

<sup>๑๘</sup> Op.cit., ๑. ๕๖๑. (แปลโดยผู้เขียน)

<sup>๒๐</sup> ๒๐  
ดู กาญจนประภต, แนวการบรรยายลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๒๔ (พิมพ์โรเนียว)

<sup>๒๑</sup> ๒๑  
โปรดพิจารณา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, "หนังสือเรื่องหลักราชการ", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑, กรกฎาคม ๒๕๐๓, หน้า ๑๑ - ๒๖.

<sup>๒๒</sup> ๒๒  
ติเรก ชัยนาม, พระพุทธศาสนากับการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาภูมิ  
ราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า

ราชการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติที่มีอยู่และในค่านิยมทั่วไป รวมทั้งจะได้พิจารณาศึกษา  
ในด้านปรัชญาหรือหลักธรรม และหลักในการบริหาร หรือในค่านิยมหรือพฤติกรรมในการบริหาร  
ควบคู่กัน เพื่อจักได้ทราบในสาระสำคัญว่า คุณค่านิยมจากพุทธศาสนามีส่วนเป็นคุณค่านิยมในการบริหาร  
ราชการอย่างไรบ้าง ดังจะได้อธิบายถึงโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไปตามลำดับ

### ความสำคัญของเรื่อง

การศึกษาวិชารัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวโดยย่อที่สุด การศึกษาวิชานี้เป็นการศึกษาเรื่อง  
คนและการใช้เทคนิคในการบริหารงานของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกสูงสุดให้แก่ประชาชนส่วนรวม  
แก่นักรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมตระหนักว่า คนหรือผู้บริหารงานเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด จึงปรากฏว่าใน  
ขณะนี้ต่างก็เฝ้าหาข้อมูลเพื่อใช้เป็นหลักฐานสำหรับวิเคราะห์และพิสูจน์พฤติกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะ  
แตกต่างกันของแต่ละสังคม เป็นเรื่องเกี่ยวกับ คนกับสังคม วัฒนธรรม ชนบทรรมนิยมประเพณีต่าง ๆ  
และเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งก็คือศาสนาและระบบความเชื่อของคนในแต่ละสังคมที่ในขณะนี้ถือกัน  
เป็นสมมุติฐานอันสำคัญซึ่งจำเป็นจะต้องศึกษา หากจะต้องศึกษาระบบการบริหารของประเทศหรือสังคม  
ใด<sup>๒๓</sup> และเป็นที่ยอมรับกันว่าสิ่งดังกล่าวมีอิทธิพลอยู่เหนือลักษณะวิธีในการทำงานอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะ  
ในกรณีของประเทศไทย พุทธศาสนาย่อมเป็นส่วนหนึ่งแห่งระบบความเชื่อ และคุณค่านิยมทางสังคมอัน  
เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารของไทยเป็นอย่างมาก มีผู้ทรงคุณวุฒิผู้หนึ่งกล่าวว่า

...การบริหารราชการนั้นมุ่งประโยชน์ต่อสังคมเป็นประการสำคัญ คุณค่าทาง  
สังคมหรือ Social Value จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะมองข้ามไปเสียมิได้...การ  
ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะศิลปะของการทำงานก็ดี หรือในลักษณะ  
ของปรัชญาก็ดี เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยพุทธศาสนิกชนเป็น  
ส่วนใหญ่นี้ ย่อมจะนำพุทธปรัชญามาใช้เป็นส่วนประกอบในการศึกษาได้เป็นอย่างดี  
เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนและเป็นประโยชน์สูงสุดของคนไทยทั้งชาติ อย่างน้อย  
ที่สุดผู้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติบังคับบัญชาในวงการบริหารตลอดจนประชาชน ย่อม  
จะมีหลักธรรมประจำใจเป็นที่ยึดเหนี่ยว และด้วยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันเยี่ยง  
พุทธศาสนิกชน...<sup>๒๔</sup>

เนื่องจากประเทศไทยเรานั้นมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติมาจนถึงบัดนี้นับได้เป็นระยะ  
เวลาไม่น้อยกว่า ๓๐๐ ปีเศษแล้ว ศาสนาพุทธนี้ย่อมมีส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างรากฐานทางวัฒนธรรม

<sup>๒๓</sup> ชุม กาญจนประกร, รัฐประศาสนศาสตร์กับพุทธปรัชญา, (พระนคร : คณะรัฐ  
ประศาสนศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๘. (พิมพ์โรเนียว)

<sup>๒๔</sup> Ibid., หน้า ๑๔.



ในค่านิจใจ และเป็นแนวชีวิตที่ได้นำมาคิดลงในจิตใจของชาวไทยมาในครั้งโบราณกาล พุทธศาสนา  
ที่ย่อมมีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของเราเป็นอย่างมากทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ในการที่  
ได้ช่วยถนอมเกลาจิตใจและพฤติกรรมในการบริหารราชการของไทยให้มีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหาร  
ของสังคมอื่นหรือประเทศอื่น ทั้งในด้านความเชื่อถือศรัทธาอันเป็นคุณค่านิยมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการ  
บริหารและในด้านคุณค่าทาง ๆ ที่ทำให้นามของการบริหารราชการและสังคมโดยรวมของไทย ทั้งในด้าน  
หลักธรรมและการประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ นับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจของชาวไทยและชาวต่างประเทศโดย  
ทั่วไป และโดยที่การศึกษาวิจัยในค่านิจใจนี้ยังไม่เคยมีผู้ใดทำขึ้นอย่างจริงจัง หากมีการริเริ่มทำขึ้นก็จะ  
เป็นแนวทางให้มีความรู้ความเข้าใจในโอกาสต่อไป

### คุณค่าทางการศึกษา

ผู้เขียนหวังว่า การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องพุทธศาสนาได้  
ยิ่งขึ้น ว่าศาสนาอันคุณค่าแก่สังคมและการบริหารราชการอย่างไร มีหลักการที่แท้จริงอยู่อย่างไร มี  
หลักธรรมที่เกี่ยวเนื่องและมีคุณค่าควรแก่การยึดถืออย่างไรบ้าง ยิ่งกว่านั้นจะทำให้เราเข้าใจถึงความสัมพันธ์  
ของพุทธศาสนาในการบริหารราชการของไทย รวมทั้งประโยชน์คุณค่าบางประการที่สังคมไทยได้รับจาก  
พุทธศาสนาอีกด้วย

ซึ่งหากพิจารณาถึงประโยชน์ทางวิชาการและทางราชการจะได้รับแล้ว การศึกษาวิจัยเรื่องนี้  
ย่อมจะทำให้เราเข้าใจในเหตุและผลที่ทำให้การบริหารงานต้องเป็นไปในรูปหนึ่งรูปหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริม  
ให้เราตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ในการทำงานได้ชัดเจน ทั้งจะช่วยให้เกิดความมีเหตุมีผลในการทำงาน  
มากขึ้น โดยเฉพาะในทางรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์อยู่ ๔ ประการ คือ ๒๕

- (๑) ส่งเสริมให้เข้าใจการบริหารดีขึ้น
- (๒) สามารถทำนายพฤติกรรมในการบริหารงานได้ชัดเจน
- (๓) ส่งเสริมให้เข้าใจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการได้ชัดเจน และ
- (๔) ช่วยให้เข้าใจวิธีการและแก้ไข  
ปรับปรุงการบริหารได้ชัดเจน

กล่าวโดยสรุป โครงการศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะเป็นการเสนอทฤษฎีใหม่ ๆ และชี้ให้เห็นหลักการ  
อันแท้จริงที่เกี่ยวกับพุทธศาสนาซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่วงการศึกษา วงการบริหาร วงการศาสนา  
ตลอดจนประชาชนทั่วไปในอันที่จะมีความรู้ความเข้าใจศาสนาได้ดียิ่งขึ้น ทั้งจะเป็นแนวทางในการศึกษา  
ค้นคว้าเพิ่มเติม อบรมสั่งสอน และนำมาใช้ถือเป็นหลักปฏิบัติในการทำงานและการดำรงชีวิตอย่างมี  
เหตุผลมากขึ้นอีกด้วย

### ความมุ่งหมายในการศึกษา

- (๑) เพื่อแสดงให้เห็นว่า ในทางทฤษฎีนั้น ศาสนามีความสำคัญ มีหน้าที่และความสัมพันธ์ต่อสังคม  
และระบบต่าง ๆ ของสังคมอยู่อย่างไร และศาสนาเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารอยู่อย่างไร

๒๕  
ชูป กาญจนประกร, "แนวการบริหารายลักษณะวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์, op.cit.,

(๒) เพื่อที่จะค้นคว้าหาความจริงว่า พุทธศาสนามีคุณค่าต่อสังคมและมีอิทธิพลอยู่เหนือชีวิตจิตใจ และการประพฤติปฏิบัติของคนไทยมากมายเพียงไร

(๓) เพื่อศึกษาดังหลักการของพุทธศาสนาที่สำคัญ ๆ บางประการที่คนไทยเพิ่งนำมาใช้เป็นจริยธรรมในการบริหารทั้งในทางศิลปะและเทคนิคในการปฏิบัติราชการ

(๔) เพื่อศึกษาดังคุณค่าและอิทธิพลของพุทธปรัชญาที่มีต่อจริยธรรมและพฤติกรรมในการปกครอง และการบริหารในทางปฏิบัติ

### ขอบเขตของการศึกษา

โดยที่ เรื่องอิทธิพลของพุทธศาสนากับการบริหารราชการมีขอบเขตกว้างขวางมาก การศึกษาเรื่องนี้จึงมีลักษณะมุ่ง เฉพาะประการที่เห็นว่าที่สำคัญ ๆ และมีความหมายต่อการศึกษาและวิเคราะห์ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และมุ่งพิชิตจุดสนใจสำคัญ ๆ ตามแนวที่ว่าคุณค่านิยมของสังคมมีรากฐานมาจากพุทธปรัชญา และคุณค่านิยมดังกล่าวเข้าไปมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในรูปของพฤติกรรมและจริยธรรมในการบริหาร โดยจะพิจารณาศึกษาดังความสำคัญ หน้าที่ความสัมพันธ์ และคุณค่าของศาสนาที่มีต่อสังคมและการบริหารโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ อิทธิพลของศาสนาในการบริหารราชการ หลักธรรมของพุทธศาสนากับหลักในการบริหารราชการ ตลอดจนหลักธรรมต่าง ๆ ที่มีคุณค่าต่อคุณประโยชน์ และการบริหาร การนำพุทธปรัชญาเป็นจริยธรรมในการบริหารและการปกครองในทางปฏิบัติ

### วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ เป็นการศึกษแบบพรรณนาและวิเคราะห์จากหลักฐานเอกสาร โดยยึดถือแนวทางและหลักการที่ว่า การบริหารและการปกครองของประเทศหรือสังคมโดยย่อ เป็นผลอันเกิดจากทำเยสสมบัติทางสังคมและทางการเมืองซึ่งตกผลึกมาจากบรรพบุรุษ แต่จะมุ่งเน้นเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับระบบความเชื่อถือศรัทธาทางศาสนา ซึ่งเป็นรากฐานของคุณค่านิยมหรือจริยธรรมของสังคม

เอกสารหลักฐานที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ในส่วนใหญ่นำมาใช้เอกสารที่เชื่อถือได้ เช่น พระไตรปิฎกฉบับหลวง เอกสาร หนังสือ และตำราต่าง ๆ โดยได้มาจากห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ หอพระสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหอสมุดกัวงราชานุภาพ นอกจากนั้นยังได้ใช้วิธีสอบถามหาข้อมูลทั้งในทางพุทธศาสนา และในทางการบริหารบางท่านประกอบด้วยการใช้หลักแห่งความมีเหตุผลอันเป็นหลักสำคัญของศาสนา นี้ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การศึกษามีวิเคราะห์ประกอบกับการใช้ประสบการณ์ของผู้เขียนจักได้เป็นไปโดยถูกต้อง

### การเสนอเรื่อง

การเสนอรายงานในวิทยานิพนธ์นี้แบ่งออกเป็น ๓ ภาคด้วยกัน แต่ละภาคมีสาระสำคัญ ๆ ที่พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

ภาคหนึ่ง เป็นการศึกษาถึงคุณค่า หน้าที่ และความสัมพันธ์ของศาสนาที่มีต่อสังคมและการบริหารราชการในทางทฤษฎี ประกอบด้วยสองบท คือ

บทที่ ๑ หน้าที่และความสัมพันธ์ของศาสนาที่มีต่อระบบหรือโครงสร้างของสังคม เป็นการศึกษาถึงคุณค่าและหน้าที่ของศาสนาที่มีต่อสังคมส่วนรวมในหน้าที่เป็นระบบความเชื่อ สัญญา ลักษณะ เวท มนต์ คานา พิธีกรรม ปรัชญาหรือหลักธรรม ระบบปฏิบัติทางศาสนาและในหน้าที่ธรรมหรือจริยธรรม รวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีต่อระบบต่าง ๆ ของสังคมโดยเฉพาะระบบวัฒนธรรมและจริยธรรม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง เป็นการศึกษาในทางทฤษฎีเพื่อให้เห็นคุณค่าและความสัมพันธ์ของศาสนาที่มีต่อสังคมและทางราชการมากยิ่งขึ้น ทังจะเห็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไปด้วย

บทที่ ๒ อธิปไตยของศาสนาในการบริหารราชการ เป็นการศึกษาถึงอทธิพลของศาสนาในลักษณะที่เป็นสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เข้ามามีอทธิพลต่อการบริหารราชการ เพื่อแสดงให้เห็นคุณค่าของศาสนาที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการได้ดียิ่งขึ้น โดยจะถ่วงแนวการศึกษาในทางทฤษฎีว่า ศาสนาเป็นรากฐานอันสำคัญของระบบคุณคานิยมทางสังคม และระบบคุณคานิยมดังกล่าวเข้าไปมีอทธิพลในการบริหารได้อย่างไร และมีผลต่อจริยธรรมกับพฤติกรรมในการบริหารอยู่อย่างไร โดยจะกล่าวในเรื่องระบบคุณคานิยมทางศาสนาและสังคมในการบริหารราชการ การใช้จริยธรรมในการบริหารราชการ และความสำคัญของจริยธรรมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

ภาคสอง เป็นการเสนอเรื่องเกี่ยวกับคุณค่าของพุทธศาสนาในการบริหารราชการโดยตรงซึ่งได้แบ่งการศึกษาออกเป็น ๕ บทด้วยกันคือ

บทที่ ๓ คุณค่าและบทบาทของสถาบันพุทธศาสนาที่มีต่อสังคมในการแก้ปัญหาทางครอบครัวและทางสังคมให้แก่คนไทย เป็นการศึกษาที่มุ่งแสดงให้เห็นคุณค่าและความสัมพันธ์ของพุทธศาสนาที่มีต่อวัฒนธรรมในทางจิตใจและการประพฤติปฏิบัติในชีวิตประจำวันของคนไทยตลอดจนวิธีการอันมีคุณค่าที่ชาวไทยได้รับอทธิพลมาจากศาสนา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป โดยจะกล่าวถึงบทบาทและความสำคัญของสถาบันทางศาสนาทั้งในทางวัดและพระภิกษุสงฆ์ คุณค่าของสถาบันทางศาสนาในทางการศึกษาอบรม ในทางการศึกษาเบื้องต้น จริยศึกษาคูณาคาของประเพณีการบวชเรียน รวมทั้งบทบาทในการช่วยเหลือเยาวชนและการเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางใจของศาสนานี้

บทที่ ๔ คุณค่าของพุทธปรัชญาที่มีต่อหลักในการปฏิบัติราชการ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ในทางหลักการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าพุทธปรัชญามีคุณค่าควรแก่การที่จะนำมาใช้เป็นอุปกรณ์ต่อการใช้ศิลปะและเทคนิคในการปฏิบัติราชการอยู่อย่างไร โดยจะพิจารณาในเรื่องการถือความสำคัญของบุคคลกับหลักการตลอดจนคุณค่าของพุทธปรัชญาที่มีต่อกระบวนการในการบริหารราชการทั้งในทางการวินิจฉัยสั่งการและการใช้อำนาจหน้าที่ การปกครองบังคับบัญชาโดยหลักธรรม หน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในทางศีลธรรม ตลอดจนพุทธปรัชญากับการเสริมสร้างลักษณะผู้นำและการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์

บทที่ ๕ หลักธรรมที่มีคุณค่าต่อจริยธรรมในการปกครองและการบริหาร เป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องมาจากบทที่ ๔ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้า เมื่อตระหนักว่าพุทธปรัชญามีคุณค่าควรแก่การที่จะนำมาใช้เป็นอุปกรณต่อการใช้ศิลปะและเทคนิคในการปฏิบัติราชการแล้ว ศาสนานี้ยังมีหลักหรือหลักธรรมอะไรบางที่มีคุณค่าควรแก่การยึดถือเป็นหลักในการดำเนินงานหรือหลักในการครองชีวิต โดยจะกล่าวถึงหลักธรรมที่มีคุณค่าต่อการปกครองตัวเอง หมู่คณะ และประเทศ ตลอดจนหลักธรรมที่มีคุณค่าต่อการบริหารโดยเฉพาะและการบริหารทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ ๖ การใช้พุทธปรัชญาเป็นจริยธรรมในการปกครอง เป็นเรื่องของการใช้คุณค่านิยมทางศาสนาเป็นจริยธรรมในการปกครองของไทย เพื่อแสดงให้เห็นอิทธิพลและคุณค่าของศาสนาที่มีต่อการปกครองของสังคมไทย นับแต่องค์พระมหากษัตริย์ลงมาโดยเฉพาะในฐานะที่ทรงเป็นองค์ศาสนูปถัมภก คู่สมรสกับราชจริยานุวัตร คุณค่าของพุทธศาสนาในการปกครองแบบนิคายกับบุตรและระบอบเทวสิทธิ์ พุทธศาสนากับการออกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ การถือหลักเชื่อเพื่อ เนื้อแม่และประสานประโยชน์รวมทั้งพิธีพุทธศาสนากับพิธีกรรมของทางราชการ

บทที่ ๗ อิทธิพลและคุณค่าของพุทธปรัชญาที่มีต่อพฤติกรรมในการบริหารและการปกครอง เป็นการศึกษาถึงการนำคุณค่านิยมหรือหลักธรรมทางศาสนาเป็นจริยธรรมในการบริหารและปกครองต่อจากบทที่ ๖ แต่จะมุ่งพิจารณาในด้านพฤติกรรมของข้าราชการและประชาชนในระดับที่ถักดลงมาจากองค์พระมหากษัตริย์ โดยจะพิจารณาในเรื่องคุณธรรมหรือจริยธรรมของนักปกครองและนักบริหาร พุทธปรัชญากับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม การถือหลักเหตุผลในการปฏิบัติราชการ การถือหลักพึ่งตนเอง ความสุภาพอ่อนน้อม และเคารพผู้ใหญ่ การถือสายกลางและเมตตากรุณา รวมทั้งสามัคคีธรรมในการทำงานและพุทธปรัชญา กับพฤติกรรมในการปกครองบางประการ

ภาคสรุป เป็นการสรุปความและวิเคราะห์ปัญหาบางประการ มีบทเก็บไว้ คือ

บทที่ ๘ สรุปและวิเคราะห์ปัญหาบางประการ เป็นการสรุปวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญ ๆ บางประการที่ได้พิจารณาแล้ว

ผู้เสนอมีความมั่นใจว่า วิทยานิพนธ์นี้จะอำนวยประโยชน์ทั้งในด้านการศึกษาระดับปริญญาตรี ศาสตร และ การปฏิบัติราชการบริหารโดยทั่วไป

\*\*\*\*\*

## ABSTRACT

### The Value of Buddhism in Public Administration

The aim of this thesis is to prove the value or the importance of Buddhism in Thai public administration, by focussing on: its value to society, how it comes to play the role in administration, how its concepts and principles are valuable to administration, how it can influence and mould the morality of Thai people, and finally how it can effect the public administration and the government as a whole. The main idea covers the study of theoretical analysis in order to present the concept that, it is possible to employ Buddhist philosophy as ethic guide to public officers in performing their duties. It is one of the positive measures that will raise the moral standard of public officers and citizens, and will also help to improve their work and their living to some extent, especially while the country is under material development program like it is today. The spiritual well-being is the essential factor which must not be overlooked because it is important foundation to other development. The questions of ethical responsibility in public administration are the main goals in modern administrative technique, especially in Thai society where both ability and good behavior are considered together all along.

The author has studied the significance and function of religion and its relationship to society and various sub-systems. It appears that the religion value is one of the cultural setting which must be realized and utilized as the value or ethic in performing public tasks, particularly in decision-making process. This can be referred to as the theoretical frame of reference that guides the further analytical study of the value of Buddhism in public administration later on.

The study of role and importance of religious institution, on both monasteries and priests, exhibits not only the worthiness of Buddhism on Thai society as a whole but also its close relationship and its

tremendous influence on Thai people all the time. Such study includes the part Buddhism plays to help solving problems for Thai rural families who are undoubtedly the majority of the country; the value of the institution in education - both general and ethical --; and the worthy custom of Thai men entering priesthood at a certain age.

The proposal of theoretical concept, that Buddhist philosophy should be employed as art of performance in public affair, clearly shows that this philosophy is of great value and quite suitable to be adopted as administrative tools, both as art and technique; especially when concerning decision-making, the use of authority in administration and the sense of responsibility. It can also be applied to promote leadership trait, and as a an art in using Human relation.

The study of concept, which is valuable to government and administration, manifests the real worthiness of Buddhist philosophy as ideal type which is very much the same in one sense, but quite different in other, from what Thai Society is based upon. Thai Society, as we all aware of, is full of traditions, customs and many other myths. The ordinary concept in Buddhism is valuable to work and living in most aspects, especially for the ruling of oneself, party, and lastly the country. It is also the ethic in performing public affair in particular. The concept -- such as the rationality, self-reliability for good deed or law of Karma, democratic idea, moderation and assimilation, tolerance and kindness --- can definitely accepted as the rule for general performance. All confirm the fact that Buddhist principles which has been in existence for more than 2500 years must be sufficiently worthy to be kept and can obviously be harmoniously fit in with modern ideology of public administration.

The author, after his analytical study by socio-cultural approach that, social value is based on religious value and has then influence on the value of ethic and behavior of government and administration, has emphasized how worthy to introduce Buddhist philosophy as an ethic in

Thai public administration. His analysis shows that Buddhism is the foundation of spiritual culture which moulds the behavior of Thai administration to differ from other societies or other countries, both in beliefs and other values.

The Author believes we can consider Buddhism in many aspects but does ~~not~~ intend to emphasize specifically the concept or ideal ethic which is undeniably very worthy in supporting the introduction of religion to play a role in developing the country. After all, the country's development should be done in all branches, and all levels because spiritual well-being and material well-being can hardly be separated.

Even though Thai Society today is peaceful enough, the method of performing work should be improved to conform with the existing behavioral forces, so that we can make the best of everything -- not only for ourselves alone but also for the country as a whole. It should be noted that the behavior considered has both advantage and disadvantage. The worst problem is the lack of education and knowledge which can be great limitation to suitable application of this concept, not to mention old beliefs and traditional ideas that still exist. Finally, the author insists that some improvement on belief, behavior, performance and few points on Buddhism must be made while the society is changing rapidly nowadays. He hopes that the study of this topic should be interested and worthwhile to those who are in administrative, religious and educational profession, public officers and general public to some extent.