

การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวตติสูตร AN ANALYSIS THE GOOD GOVERNANCE IN CAKKAVATTI SUTTA



¹พระครูสุวรรณรัตนสุนทร (ญาณวโร) และ ²พระครูพิศาลสารบัณฑิต

¹Phrakhru Suwanrattanasunthon (Yanawaro) and ²Phrakrupisansalabandit

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ประเทศไทย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand.

²rchaicharoen11@gmail.com

Received December 25, 2021; Revised February 12, 2022; Accepted March 20, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้เป็นการนำเสนอ หลักธรรมาภิบาลในจกัถวตติสูตร และวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวตติสูตร ธรรมาภิบาลนั้นมีทั้งส่วนที่เป็นกระบวนการในการบริหารและส่วนที่เป็นพฤติกรรมส่วนบุคคล หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวตติสูตรเป็นธรรมาภิบาลในด้านพฤติกรรม สอดคล้องกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่มุ่งหมายในการใช้หลักธรรมในระดับปัจเจก โดยความประพฤติส่วนตัวของพระเจ้าจักรพรรดิมีผลต่อการปกครองอาณาจักร หากพระเจ้าจักรพรรดิปกครองโดยหลักธรรมแห่งจักรวรรดิวัตรนี้ บ้านเมืองก็สงบร่มเย็น แต่หากพระเจ้าจักรพรรดิไม่ประพฤติหรือไม่ตั้งอยู่ในหลักจักรวรรดิวัตร บ้านเมืองก็เสื่อมถอย การขาดจักรวรรดิวัตรซึ่งถือเป็นธรรมาภิบาลจึงส่งผลต่อบ้านเมือง การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวตติสูตร พบว่า หากกล่าวถึงธรรมาภิบาลในแง่พฤติกรรมส่วนบุคคล ปรากฏธรรมาภิบาลในพระสูตรทั้ง 6 ข้อ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า แต่หากกล่าวถึงธรรมาภิบาลในแง่กระบวนการหรือระบบการปกครอง ธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวตติสูตรมีความสอดคล้องในระดับน้อย มีเพียงธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรมเท่านั้นที่เด่นชัดที่สุด

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, จกัถวตติสูตร

¹นิสิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย

²รองศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย

Abstract

This academic article presents aims to study Good Governance in Cakkavatti suta. And main analysis Good Governance in the Cakkavatti suta Good Governance has both the administrative process and the personal behavior. Good governance that appears in the suta to be the individual behavior. In accordance with Buddhist Dhamma aimed at applying at an individual level. If referring to Good governance in terms of personal behavior, Analysis of Good governance that appear in Cakkavatti suta, found that Good governance in all; that there are 1) Rule of Laws 2) Moral principles 3) Transparency 4) Participation 5) Accountability and 6) Value. But if referring to Good governance in terms of processes or administrative systems, Good governance that disappears in the the suta, only Good governance in the moral principles is the most obvious.

Keywords: Good Governance, Cakkavatti Sutta

บทนำ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั้งในประชาคมโลกและประเทศไทย โดยทุกฝ่ายตระหนักว่าบ้านเมืองหรือองค์กรต่างๆ ต้องมีการบริหารจัดการที่ดี มีความสุจริตเที่ยงธรรม หลักธรรมาภิบาลจึงถูกนำไปประยุกต์ใช้ในหลายองค์กร ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรการกุศล และที่สำคัญยังได้บรรจุไว้ในมาตรา 65 หมวดที่ 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์: 19 มกราคม 2565) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แสดงถึงความสำคัญของการนำธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้เกิดการบริหารที่ดี เกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่องค์กรและประเทศ ในทางตรงกันข้าม การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารปกครอง ทำให้บ้านเมืองหรือองค์กรเกิดปัญหาอย่างมากมาย ในสังคมไทยปัจจุบันได้เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย ทั้งปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การรายงานข่าวที่ได้ยินบ่อยครั้ง เช่น ข่าวเกี่ยวกับตีร้นฟันแทงของนักเรียนต่างสถาบัน การฆ่าชิงทรัพย์ การฆ่าตัวตาย การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ไปจนถึงปัญหาความเสื่อมทรามทางศีลธรรม เช่น พ่อบังคับขืนใจลูก ลูกฆ่าพ่อแม่ แม่ทิ้งเด็กทารกที่เป็นลูกของตนเอง ลูกทอดทิ้งพ่อแม่อย่างไม่ใยดี เป็นต้น ปัญหาและสภาพเหล่านี้นับจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น การแก้ไขด้วยมาตรการของบ้านเมือง เช่น การออกกฎหมายควบคุม การจับกุมคุมขัง ก็มีแต่ทำให้คนล้นคุกล้นตะราง แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ไข

อย่างไร ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ จึงเป็นที่มาให้สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามาแก้ไขปัญา

ในทัศนะของนักปราชญ์พุทธศาสนา เช่น ท่านพุทธทาสภิกขุ ให้ทัศนะว่ารากเหง้าของปัญหาไม่ได้เกิดจากการขาดกฎหมายที่ดี ขาดแคลนผู้บริหารที่เชี่ยวชาญ แต่เกิดจากการขาดศีลธรรม ดังที่ท่านกล่าวเอาไว้ว่า ศีลธรรมไม่กลับมา โลกจะวินาศ (พุทธทาสภิกขุ, 2529 : 80) เพราะการที่คนขาดศีลธรรม ไม่มีธรรมประจำใจ ย่อมไม่เกิดความละเอียดรอบคอบ ไม่ยำเกรงต่อผลกระทบ ต่างจากการที่คนมีศีลธรรมประจำใจที่มักกลัวเกรงต่อบาป ละอายใจต่อการทำชั่ว คนรุ่นก่อนที่เป็นบรรพชนจึงมักสอนลูกหลานให้ตั้งอยู่ในศีลธรรม หากผิดศีลผิดธรรม บ้านเมืองจะล่มจม ดังเพลงยาวอยุธยาที่ว่า “กระเบื้องจะเฟื่องฟูลอย น้ำเต้าอันน้อยจะถอยจม” การถือศีลธรรมจึงเป็นคติมาแต่โบราณ โดยเฉพาะชนชั้นปกครองที่มีครหลวงให้ถือศีลธรรมเป็นใหญ่ แม้พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 ก็ทรงตรัสปฐมบรมราชโองการว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” แสดงถึงการถือธรรมะเป็นหลักในการปกครองแผ่นดิน เป็นการให้ความสำคัญกับธรรมะหรือศีลธรรม

หลักคำสอนทางพระพุทธศาสนาก็มีหลักเกี่ยวกับการปกครองสำคัญ ๆ ปรากฏอยู่ในพระสูตรสำคัญหลายพระสูตร เช่น อัคคัญญสูตร สามัญญผลสูตร จักกวัตติสูตร ภูทกณสูตร วัสสการสูตร เป็นต้น พระพุทธเจ้าทรงตรัสถึงการปกครองโดยธรรมของชนชั้นปกครองที่ทำให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรือง และผลของการขาดธรรมของชนชั้นปกครองที่ทำให้บ้านเมืองเสื่อมถอย แม้เวลาจะผ่านไปเป็นพันๆ ปีแล้วก็ตาม แต่คำสอนเหล่านี้ก็ควรแก่การศึกษาอย่างยิ่ง เนื่องจากคำสอนของพระองค์เป็นอกาลิก คือไม่จำกัดด้วยกาลเวลา ยังเป็นคำสอนที่ใช้ได้เสมอแม้ในยุคปัจจุบัน

หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจักกวัตติสูตร

1. ความหมายของธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบแนวคิดในการบริหารสมัยใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาใช้ในประเทศไทยหลังจากเกิดวิกฤติทางการเงินเมื่อปี 2540 โดยมีความตระหนักว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นเกิดจากความไม่โปร่งใสในการบริหารงานทั้งของภาครัฐและเอกชน ดังนั้น ต้องมีการปรับปรุงการบริหารองค์กรทั้งของภาครัฐและเอกชนให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นกรอบแนวคิดในการบริหารงานที่ถูกนำมาใช้ และขยายไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกองค์กรของภาครัฐจะต้องปฏิบัติตาม โดยถูกบรรจุไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งความหมายของหลักธรรมาภิบาลมี

หลากหลายขึ้นอยู่กับความดีความของนักวิชาการและสถาบันต่าง ๆ อาทิเช่น หมายถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 18) ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยภาครัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ที่ถูกตรวจสอบได้ และภาคสังคมเข้มแข็ง (นฤมล ทับชุมพล, 2546 : 63) ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้ โดยสาระ Good governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน (อานันท์ ปันยารชุน, ออนไลน์: 19 มกราคม 2565)

โดยนัยของมันคือ ระบบการปกครองที่ดีเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งมีการควบคุมการใช้อำนาจให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งหากมองในมิติเชิงประวัติศาสตร์แล้ว Good governance มีความหมายเชิงกระบวนการ (Process) ของสังคมที่จะพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายมากกว่า เป็นแนวคิดใหม่หรือระบบที่มีแบบแผนและหลักเกณฑ์ (เสนห์ จามริก, 2546 : 63) และยังมีนักวิชาการทางพระพุทธศาสนา เช่น พระราชญาณวิสิฐ ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า คือหลักเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง (พระราชญาณวิสิฐ, 2548 : 17)

จากที่กล่าวมา ธรรมาภิบาลจึงหมายถึง หลักเกี่ยวกับการบริหารปกครองที่ดี มีคุณธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รับผิดชอบต่อสังคม เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หากพิจารณาในจกัวัตตีสสูตร (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/80/59) ก็ มีหลักในการบริหารปกครองที่ดีเช่นกัน แม้จะมีได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลโดยตรง แต่ระบุถึงวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิผู้ทำการปกครองอาณาจักร หากพระเจ้าจักรพรรดิปฏิบัติตามจกัวัตตีสวัตรหรือจักรพรรดิวัตรนี้แล้ว บ้านเมืองจะสงบสุขร่มเย็นสอดคล้องกับแนวทางของหลักธรรมาภิบาลในสมัยปัจจุบัน ซึ่งวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิมีระบุดังต่อไปนี้

“ลูกเอ๋ย ถ้าเช่นนั้น ลูกจงอาศัยธรรมเท่านั้น สักการะธรรม เคารพธรรม นับถือธรรม บูชาธรรม นอบน้อมธรรม มีธรรมเป็นธงชัย มีธรรมเป็นยอด มีธรรมเป็นใหญ่ จงจัดการรักษาป้องกันและคุ้มครองชนภายใน กำลังพล พกกษัตริย์ผู้ตามเสด็จ พรหมณ์และคหบดี ขวานิคมและชาวชนบท สมณพรหมณ์ สัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม การกระทำสิ่งที่ผิดแบบแผน อย่าได้เป็นไปในแค้นแค้นของลูก อนึ่ง บุคคลเหล่าใดในแค้นแค้นของลูก ไม่มีทรัพย์ ลูกพึงให้ทรัพย์แก่บุคคลเหล่านั้นด้วย อนึ่ง สมณพรหมณ์เหล่าใดในแค้นแค้นของลูก เว้นขาดจากความมัวเมา และความประมาท ตั้งมั่นอยู่ในขันติ (ความอดทน) และโสรจจะ

(ความเสียม) ผีกลตคน สงบตคน ให้ตคนดับกิเลสอยู่แต่ผู้เดียว ลูกฟังเข้าไปหาสมณพราหมณ์เหล่านั้นตามกาลอันควรแล้วได้ถามสอบถามว่า ‘ท่านขอรับ อะไรเป็นกุศล อะไรเป็นอกุศล อะไรมีโทษ อะไรไม่มีโทษ อะไรควรเกี่ยวข้อง อะไรไม่ควรเกี่ยวข้อง อะไรที่ข้าพเจ้าทำอยู่พึงเป็นไปเพื่อไม่เกื้อกูล เพื่อทุกข์ตลอดกาลนาน หรือว่าอะไรที่ข้าพเจ้าทำอยู่พึงเป็นไปเพื่อเกื้อกูล เพื่อสุขตลอดกาลนาน’ ครั้นลูกได้ฟังจากสมณพราหมณ์เหล่านั้นแล้ว สิ่งใดเป็นอกุศล พึงละเว้นสิ่งนั้น สิ่งใดเป็นกุศล พึงยึดถือประพฤติสิ่งนั้นให้มั่น ลูกเอ๋ย จักรวรรดิวัตรอันประเสริฐนั้น เป็นอย่างนี้แล” (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/83-84/62-63) การถือธรรมเป็นใหญ่ ถือธรรมเป็นหลัก ในการบริหารบ้านเมืองของพระเจ้าจักรพรรดิก็เปรียบเสมือนหนึ่งเป็นธรรมาภิบาล เพราะเป็นการใช้หลักธรรมมาบริหารและคุ้มครองป้องกันบ้านเมือง เพื่อให้บ้านเมืองสงบสุข

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล มีความหมายว่า หลักการบริหารปกครองที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรม มีความโปร่งใสสุจริต มีแบบแผนในการบริหารปกครอง ถือเอาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่

2. ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่าเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน ส่วน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลว่า ชุดความคิดนี้เป็นทั้งคุณธรรม (Ethics) ในการบริหารและเป็นเทคโนโลยี (Technology) ในการบริหารสังคมใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในสังคมเสรีประชาธิปไตย หากไม่มีชุดความคิดนี้กำกับอยู่ เราอาจต้องหวนกลับไปสู่ยุคประชาธิปไตยอุปถัมภ์-ทุนนิยมอภิสิทธิ์อีกครั้งหนึ่ง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 : 1) เพราะกระบวนการนำไปสู่ธรรมรัฐหรือการมี Good governance ของเมืองไทยนี้ต้องพยายามสร้างกระบวนการนี้ให้เป็นกระบวนการที่ไปในทิศทางที่ถูกต้อง มีความต่อเนื่องและมีความยั่งยืน เพราะเชื่อว่าเป็นสิ่งเดียวที่ทำให้ประเทศไทยนอกจากจะรอดแล้ว ยังเป็นประเทศที่พวกเราทุกคนจะมีความสุข (อานันท์ ปันยารชุน, ออนไลน์: 19 มกราคม 2565)

ในจกัถวัตตีสสูตร กล่าวถึงความสำคัญของการขาดคุณธรรมของผู้ปกครองที่เป็นเหตุทำให้เกิดความเสื่อมถอยของอาณาจักร ดังความว่า “...ท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เอง เมื่อท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เองอยู่ ประชาษฎร์ ก็ไม่เจริญต่อไปเหมือนเก่าก่อน เหมือนเมื่อกษัตริย์พระองค์ก่อนๆ ซึ่งได้ทรงประพฤติดักรวรรดิวัตรอันประเสริฐอยู่...” ซึ่งแสดงถึงความเสื่อมถอยหลังจากที่พระเจ้าจักรพรรดิไม่ทรงตั้งอยู่ในจักรวรรดิวัตร ต่างจากพระเจ้าจักรพรรดิพระองค์ก่อนๆ ที่ทรงปกครองบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง ดังนั้น การขาดคุณธรรมของผู้ปกครองจึงทำให้ส่งกระทบต่อการพัฒนาบ้านเมือง การขาดคุณธรรมในการปกครอง ก็ย่อมหมายถึงการขาดธรรมาภิบาลนั่นเอง เพียงแต่ธรรมาภิบาลในจกัถวัตตีสสูตรเป็นธรรมาภิบาลด้านพฤติกรรมของผู้ปกครอง แต่กระนั้น การขาดธรรมาภิบาลของพระเจ้าจักรพรรดิก็นำมาซึ่งผลเสียหาย อันแสดงถึงความสำคัญของหลักปกครองซึ่งเรียกว่าจักรพรรดิวัตรนี้

สรุปความได้ว่า ธรรมาภิบาล มีความสำคัญในการบริหารปกครอง เพราะเมื่อนำมาใช้ในการบริหารหรือปกครองแล้ว บ้านเมืองก็เจริญรุ่งเรือง เกิดความยั่งยืน เกิดความสงบสุขร่มเย็น อันเกิดจากธรรมะของผู้ปกครองที่ใช้เป็นแนวทางการดำเนินการปกครองบ้านเมือง แต่หากขาดธรรมาภิบาล บ้านเมืองก็เสื่อมถอย ไม่เจริญรุ่งเรือง

3. องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลนั้นมีสถาบันและนักวิชาการวางหลักไว้อย่างหลากหลาย อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของแต่ละองค์การ ในที่นี้ขอกล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลของสถาบันและนักวิชาการ อาทิเช่น ธนาкарโลก วางหลักธรรมาภิบาลไว้ 5 ประการ ประกอบด้วย ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2547 : 3) ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความสามารถคาดการณ์ได้ และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งสี่ประการที่กล่าวมา (อานันท์ ปันยารชุน, ออนไลน์: 19 มกราคม 2565)

ในจกัถวัตตีสสูตร มีหลักการปกครองที่เน้นไปที่การยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่มหาชน ผู้ปกครองต้องละความเห็นแก่ตัวเพื่อเห็นแก่อาณาประชาราษฎร์ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในสมัยปัจจุบันเช่นกัน ซึ่งมีหลักการบริหารปกครองที่ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) ได้เรียบเรียงเป็นหลักไว้เรียกว่าจักรวรรดิวัตร ดังนี้ 1) หลักธรรมาภิปไตย ได้แก่ การถือธรรมเป็นใหญ่ เคารพนับถือบูชาอำนาจอธรรม ยึดธรรมเป็นหลัก เป็นธงชัย เป็นธรรมาภิไตย 2) หลักธรรมิการักษา ได้แก่ จัดการรักษากันและคุ้มครองอันชอบธรรมและเป็นธรรมแก่มหาชนทั้งหลาย 3) หลักอธรรมการนิเสธนา ได้แก่ ห้ามกัน มิให้มีการอันอธรรมเกิดขึ้นในพระราชอาณาเขต คือ จัดการป้องกัน แก่ไข มิให้มีการกระทำความผิดความชั่วร้ายเดือดร้อนเกิดขึ้นในบ้านเมือง 4) หลักนันทุประทาน ได้แก่ ปันทรัพย์เฉลี่ยให้แก่ชนผู้ไร้ทรัพย์ มิให้มีคน

ขัดสนยากไร้ในแคว้นแคว้น และ 5) หลักปรีชาญาณ ได้แก่ ปรีชาสอบถามปัญหากับสมณพราหมณ์ ผู้ประพฤดีดี ปฏิบัติชอบ ผู้ไม่ประมาทมิ้วเมา อยู่เสมอตามกาลอันควร เพื่อให้รู้ชัดการอันดีชั่ว ควรประกอบหรือไม่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขหรือไม่ แล้วประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), 2546 : 339)

โดยสรุป ตามที่กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลที่มีผู้วางหลักไว้ และหลักธรรมในจกักรัตติสูตร สามารถสรุปลักษณะร่วมของหลักธรรมาภิบาลได้ว่า 1) มีความโปร่งใส 2) มีส่วนร่วม 3) มีความเป็นระเบียบแบบแผน 4) มีความเป็นธรรม 5) มีคุณธรรม และ 6) เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล 6 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ที่ระบุไว้ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4. จุดมุ่งหมายในการใช้ธรรมาภิบาล

จุดมุ่งหมายในการใช้ธรรมาภิบาลระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุจุดมุ่งหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังต่อไปนี้ 1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัยและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา 2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม 3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม 4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน 5) ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบและการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

ในจกักรัตติสูตร จักรวรรดิวัตรซึ่งเป็นเสมือนหลักการปกครองที่ดีของผู้บริหารปกครองในสมัยนั้นก็มีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมในการปกครอง หากพิจารณาเรื่องในพระสูตรที่ว่า เมื่อพระเจ้าทลหะณิมที่ปกครองบ้านเมืองด้วยธรรม มีรัตนะ 7 ประการ เช่น จักรแก้ว ปรากฏขึ้นในสมัยของพระองค์ แต่เมื่อพระองค์ออกบวชเป็นฤาษี จักรแก้วนั้นก็หายไป พระเจ้าจักรพรรดิพระองค์ต่อมาเกิดความเสียพระทัย จึงมีการบอกถึงวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้จักรแก้วปรากฏขึ้นอีก โดยนัยนี้ เหมือนกับว่าการที่พระเจ้าจักรพรรดิต้องปฏิบัติจักรวรรดิวัตรเพียงเพื่อให้ได้จักรแก้วมาครอบครอง แต่ถ้าพิจารณาจาก

ความว่า “ท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เอง เมื่อท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เองอยู่ ประชาราษฎร์ก็ไม่เจริญต่อไปเหมือนเก่าก่อน เหมือนเมื่อกษัตริย์พระองค์ก่อน ๆ ซึ่งได้ทรงประพตจักรวรรดิวัตรอันประเสริฐอยู่” (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/90/66) เป็นการแสดงว่าการประพตจักรวรรดิวัตรนั้น โดยเป้าหมายก็เพื่อความเจริญของบ้านเมืองต่างหาก หากพระเจ้าจักรพรรดิซึ่งเป็นผู้ปกครองตั้งอยู่ในธรรม ประชาราษฎร์ก็จักเจริญรุ่งเรือง เหมือนพระเจ้าจักรพรรดิพระองค์ก่อน ๆ แต่หากละทิ้งธรรมอันควรประพตเสียแล้วก็ทำให้บ้านเมืองเสื่อมทรามลง แสดงถึงความสำคัญของหลักธรรมข้อนี้

สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาลก็คือการบริหารปกครองเพื่อทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ให้มีความเป็นธรรม เกิดความสุข เกิดความยั่งยืน

วิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกกวตติสูตร

จกกวตติสูตรเป็นพระสูตรที่มีความน่าสนใจอีกพระสูตรหนึ่ง เป็นเรื่องเล่าที่เกี่ยวข้องกับวัตรของผู้ปกครองคือพระเจ้าจักรพรรดิ ซึ่งโดยปกติของสังคมย่อมมีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง การกล่าวถึงวัตรปฏิบัติของผู้ปกครองจึงมีความสำคัญในทุกสมัย เพราะเกี่ยวข้องกับความสุขของผู้ถูกปกครอง หลักธรรมาภิบาลก็เป็นหลักปกครองหรือหลักบริหารงานอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยหลักธรรมาภิบาลนี้มุ่งหวังจะทำให้เกิดความสุข ยั่งยืน และเกิดความเจริญ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม

นิติธรรม มาจากศัพท์ว่า นิติ ซึ่งแปลว่ากฎหมาย ตามศัพท์วิเคราะห์ว่า นิยติ เอเตนาติ นิติ ข้อบัญญัติเป็นเครื่องบรรลู่ (นี ชาติในความหมายว่าบรรลู่, ถึง ตี ปัจฉัย) (พระมหาโพธิวงศาจารย์, 2548 : 496) เนื้อความในพระสูตร เช่น ในกาฬุทายีเถราปทาน กล่าวว่าพระกาฬุทายีเป็นผู้ฉลาดในนิติบัญญัติ (นิติโกวิท) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 72/136/371) เป็นศัพท์ที่มีความหมายเกี่ยวกับกฎหมาย กฎหมายกับหลักศีลธรรมทางศาสนามีส่วนสอดคล้องกัน ดังที่พิพัฒน์ พสุธารชาติให้ข้ออธิบายว่า หลักคำสอนทางศาสนาก็เป็นพื้นฐานของกฎหมายได้ เช่น หลักคำสอนของศาสนาอิสลาม หลักคำสอนของศาสนาฮินดู แม้แต่กฎหมายตราสามดวงก็ได้รับอิทธิพลมาจากคำสอนทางศาสนา (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, 2553 : 179) พระพุทธเจ้าทรงวางหลักคำสอนไว้หลากหลาย แต่โดยย่อสามารถสรุปได้เป็น 2 อย่างคือ ธรรม และวินัย ทั้งสองอย่างมีทั้งที่เป็นศีลธรรมส่วนบุคคลและศีลธรรมเพื่อสังคม โดยศีลธรรมเพื่อสังคมนั้นเป็นหลักคำสอนเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข ยกตัวอย่างเช่น ความมีเมตตา ความกรุณา แม้ดูจะเป็นเรื่องของศีลธรรมส่วนบุคคล ใครจะมีเมตตากรุณาหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้ามีเมตตากรุณาแล้ว สังคมก็ย่อมอยู่กันอย่างสงบสุข ส่วน

ศีลธรรมในส่วนของพระวินัยที่เรียกโดยทั่วไปว่าศีลนั้น เป็นการวางกฎเกณฑ์เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของผู้คนที่มีความหลากหลายได้อยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ในแง่นี้ จึงมองได้ว่า ศีลธรรมทางศาสนาก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง

นิติธรรมอีกประเภทหนึ่งได้แก่ ขนบธรรมเนียมประเพณีหรือแบบแผนที่ถูกประพฤติปฏิบัติมาก่อนจนกลายเป็นที่บรรทัดฐานของสังคม เช่น ในสารนันทสูตร พระพุทธเจ้าตรัสถึงเรื่องวัชชีธรรมที่ชาวลิขฉวีประพฤติปฏิบัติต่อ ๆ กันมา ย่อมมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 23/21/31) การถือขนบธรรมเนียมประเพณีหรือแบบแผนต่าง ๆ ที่เป็นวัฒนธรรมของชนชาติ ประเทศ หรือองค์กร ก็ย่อมนับรวมในนิติธรรมนี้ด้วย ดังนั้น นิติธรรม คือหลักกฎหมาย ศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา อันเป็นเหตุทำให้สังคมเกิดความร่มเย็นผาสุก

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มุ่งหมายให้การปกครองหรือการบริหารงานมีแบบแผน มีกฎกติกา มีความเป็นธรรม จากเนื้อความในจกกวัดติสฺสตรมีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพราะเหตุว่าวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิที่ทรงสอนพระราชโอรสว่า “การกระทำความผิดแบบแผน อย่าได้เป็นไปในแฉ้วนแฉ้วนของลูก...” แสดงให้เห็นว่าพระเจ้าจักรพรรดิไม่ทรงทำอะไรที่ผิดแบบแผน ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นกฎหมาย วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือจารีตที่ถือปฏิบัติกันมา ความสอดคล้องนี้ ยังมีอยู่ในเนื้อความของพระสูตรที่กล่าวว่า แม้พระเจ้าจักรพรรดิองค์ที่ 7 เมื่อเวลาล่วงไปหลายปี หลายร้อยปี หลายพันปี ได้รับสั่งเรียกราชบุรุษคนหนึ่งมาตรัสว่า ‘บุรุษผู้เจริญ ในขณะที่ท่านเห็นจักรแก้วอันเป็นทิพย์ถอยเคลื่อนจากที่ตั้ง พึงบอกแก่เราทันที’ ราชบุรุษนั้นทูลรับสนองพระราชดำรัสแล้ว เมื่อเวลาล่วงไปอีกหลายปี หลายร้อยปี หลายพันปี ราชบุรุษนั้นได้เห็นจักรแก้วอันเป็นทิพย์ถอยเคลื่อนจากที่ตั้ง จึงเข้าไปเฝ้าท้าวเธอถึงที่ประทับ แล้วได้กราบทูลพระเจ้าจักรพรรดิดังนี้ว่า ‘ขอเดชะ ได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ขอพระองค์ทรงทราบเถิด จักรแก้วอันเป็นทิพย์ของพระองค์ถอยเคลื่อนจากที่ตั้งแล้ว (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/88/65)

นอกจากนี้ การที่พระเจ้าจักรพรรดิพระองค์ที่ 1 ถึงพระองค์ที่ 7 ทรงบำเพ็ญจกกวัดติสฺสตรจนบ้านเมืองสงบสุขนั้น เพราะทรงเห็นราษฎรเป็นมนุษย์ที่ผู้ปกครองต้องช่วยเหลือ เช่น ใครที่ไม่มีทรัพย์ก็ให้มอบทรัพย์ให้ ย่อมแสดงว่าผู้ปกครองได้กระทำต่อผู้ปกครองด้วยมนุษยธรรม คือเมื่อเป็นมนุษย์ด้วยกันก็ต้องช่วยเหลืออนุเคราะห์กันตามหลักมนุษยธรรม มิได้คิดว่าเป็นผู้อยู่ในปกครองแล้วกระทำความริดานาหาเร็นเสมือนหนึ่งผู้ถูกปกครองมิใช่มนุษย์ ประกอบกับวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิต้องรักษาศีล 5 เพราะการถือธรรมเป็นใหญ่นี้คือการรักษากุศลกรรมบถ 10 ประการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นศีลทั้ง 5 ข้อ การรักษาศีล 5 นี้เองเป็นการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไปในตัว เช่น การห้ามเบียดเบียนหรือการฆ่า ก็เป็นการเคารพสิทธิในการมีชีวิตของผู้อื่น การไม่ลักทรัพย์ ก็คือการเคารพสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับพรหมชัย ปองขจัตถ์ ที่ระบุว่า หลักธรรมในจกกวัดติสฺสตร

สอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนข้อที่ 1 ที่ระบุว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมา มีอิสระและเสมอภาคกัน ในเกียรติศักดิ์ และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ (พรหมชัย ปองขจัดภัย, 2553 : 93) จักรพรรดิวัตรที่ว่า หากใครไม่มีทรัพย์ก็พึงให้ทรัพย์ ยังแสดงถึงการจัดการความเสมอภาค ซึ่งหมายถึงว่า คนไม่มีทรัพย์คือคนยากคนจนของอาณาจักร ผู้ปกครองจักต้องกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้กับผู้ถูกปกครอง การมอบทรัพย์แม้ดูผิวเผินเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ก็เป็น การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนมีทรัพย์และคนไร้ทรัพย์ เป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

หลักนิติธรรมเกี่ยวข้องกับระบบแบบแผน รัฐในสมัยโบราณก็ย่อมมีระบบแบบแผนเกี่ยวกับการปกครอง เพราะหากไม่มีระบบแบบแผนแล้วก็คงจะเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ไม่ได้ การที่พระเจ้าจักรพรรดิทรงปกครองอาณาจักรที่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เมืองเล็กเมืองน้อยต่างสวามิภักดินั้น ย่อมแสดงถึงความมีระบบแบบแผนในการปกครอง แม้ในเนื้อเรื่องจกัวัตติสูตรจะกล่าวว่าเป็นเพราะอาณาภาพของจักรแก้วก็ตาม ผู้วิจัยตีความว่าการครอบครองรัตนะ 7 ประการของพระเจ้าจักรพรรดิ หากตีความในเชิงสัญลักษณ์ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า 1) จักรแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการปกครอง อันเนื่องมาจากจักรเป็นสัญลักษณ์หมายถึงอาณาจักรนั่นเอง การที่จักรแก้วหมุนไปในทิศต่าง ๆ นั้น ก็หมายถึงการที่อาณาจักรของพระเจ้าจักรพรรดิได้แผ่แสนยานุภาพออกไปปกครอง 2) ช้างแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการผลิต อันเนื่องมาจากช้างเป็นสัญลักษณ์ของการใช้แรงงาน ซึ่งหมายถึงการผลิตด้วย ในสมัยโบราณนอกจากจะใช้ช้างในการรบแล้ว ยังมักใช้แรงงานช้างในการทำงานด้วย 3) ม้าแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการขนส่งหรือคมนาคม เนื่องมาจากม้าเป็นสัญลักษณ์ของการเดินทาง เพราะในสมัยโบราณใช้ม้าในการเดินทางหรือการขนส่งต่าง ๆ อาณาจักรที่มีระบบการขนส่งหรือคมนาคมดี ย่อมมีความเจริญรุ่งเรือง 4) มณีแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการคลัง เพราะมณีเป็นสิ่งมีค่า ในท้องพระคลังของเมืองต่าง ๆ จึงมักมีแก้วมณีเป็นทรัพย์สมบัติของพระราชด้วย อาณาจักรที่มีระบบการคลังดี ย่อมสามารถสะสมทุนรอนได้มาก สามารถจัดซื้อจัดหาเสบียงในการทำศึกสงครามได้ 5) นางแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการศึกษา อันเนื่องมาจากนางแก้วย่อมต้องมีความงดงามจนสามารถเป็นนางแก้วที่มีความเป็นเลิศกว่านางอื่น ๆ ความงดงามนี้โดยความหมายก็คือ การศึกษานั้นเอง 6) คหบดีแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบการค้าขาย เพราะคหบดีโดยส่วนใหญ่มักมีอาชีพค้าขาย การที่อาณาจักรมีระบบการค้าขาย ระบบการพาณิชย์ที่ดี อาณาจักรย่อมเจริญรุ่งเรือง 7) ปริณายกแก้ว โดยสัญลักษณ์หมายถึง ระบบราชการ ปริณายกก็คือผู้นำของมุขอำมาตย์ข้าราชการ อาณาจักรแต่ละอาณาจักรต้องมีข้าราชการคอยรับใช้หรือช่วยพระราชในการปกครอง การมีข้าราชการจำนวนมากจึงต้องมีระบบที่ดี จึงจะสามารถควบคุมคนจำนวนมากได้ ดังนั้น หากตีความเชิงสัญลักษณ์ในจกัวัตติสูตรรัตนะ 7 ประการของพระเจ้าจักรพรรดิก็คือ การมีระบบแบบแผนที่ดีภายในอาณาจักร คือ

ระบบการปกครอง ระบบการผลิต ระบบการคมนาคม ระบบการคลัง ระบบการศึกษา ระบบการพาณิชย์ และระบบราชการ จึงจะสามารถขยายแสนยานุภาพให้เมืองอื่นยอมเข้ามาสวามิภักดิ์

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรมในจกัวัตติสูตรแสดงถึงความเป็นธรรมภิบาล เพราะมีวัตรที่จะต้องรักษาระเบียบแบบแผน กฎกติกา เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

2. หลักคุณธรรม

คำว่า คุณ ไว้ว่า หมายถึง ความดี, อานิสงส์, ผลของความดี ส่วนธรรมะ ท่านให้ความหมายว่า หมายถึง ความดี, บุญ, กุศล (พระมหาโพธิวงศาจารย์, 2548 : 309) ส่วนพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) กล่าวว่า คุณธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นคุณ, ความดีงาม, สภาพที่เกื้อกูลจึงหมายถึง ความดีงามหรือสิ่งที่ประพฤติดีปฏิบัติแล้วนำมาซึ่งความดีงาม เป็นบุญ เป็นกุศล หลักคุณธรรมในหลักธรรมมาภิบาล มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารปกครองตั้งอยู่ในคุณธรรม เพราะมนุษย์จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ก็ต้องอาศัยคุณธรรม มีความเมตตาเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เป็นต้น (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), 2556 : 51) ในจกัวัตติสูตรมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักคุณธรรมอย่างชัดเจน ดังความว่า จงอาศัยธรรมเท่านั้น สักการะธรรม เคารพธรรม นับถือธรรม บูชาธรรม นอบน้อมธรรม มีธรรมเป็นธงชัย มีธรรมเป็นยอด มีธรรมเป็นใหญ่

วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิที่กำหนดว่าจะมีธรรม ซึ่งโดยส่วนใหญ่ของธรรมในที่นี้ก็คือศีลนั่นเอง ก็เป็นการแสดงออกถึงคุณธรรมอย่างหนึ่ง เพราะศีลเป็นพื้นฐานของมนุษยธรรม เป็นกรอบในการดำรงชีวิตร่วมกันด้วยความเมตตากรุณา หากไร้ซึ่งศีลมนุษย์ก็คงไม่ต่างจากสัตว์ทั่วไป เพราะแค่ข้อแรกของศีล 5 ที่ห้ามในการฆ่าหรือเบียดเบียน สัตว์ทั่วไปก็มีวิสัยในการเบียดเบียนกัน หากคนเราทำการเบียดเบียนกันก็ย่อมอยู่ในวิสัยของสัตว์นั่นเอง ดังนั้น ศีลจึงทำให้เป็นมนุษย์ วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิระบุถึงขนาดว่าต้องรักษาคุ้มครองและป้องกันสัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม แสดงให้เห็นว่าแม้แต่สัตว์ ผู้ปกครองก็ต้องให้ความสำคัญ คุ้มครองป้องกัน และอาจถือว่าเป็นวัตรที่เข้ากับยุคสมัยใหม่ในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเลยทีเดียว นอกจากนี้ การที่พระเจ้าจักรพรรดิทุกๆพระองค์ต้องทรงปฏิบัติตามจกัวัตติวัตร เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของอาณาจักร ยังถือเป็นคุณธรรมประการหนึ่ง เพราะเป็น “หน้าที่ของผู้ปกครองหรือผู้บริหาร” ที่จะต้องแสวงหาวิธีการเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้อาณาจักร การละเลยจกัวัตติวัตรก็คือการละเลยหน้าที่ ย่อมเป็นผู้ที่ขาดคุณธรรมของนักปกครองไป มองในแง่นี้ คุณธรรมก็คือการทำหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์

สรุปได้ว่า หลักคุณธรรมในจกัวัตติสูตรมีความเป็นธรรมมาภิบาล ที่เน้นให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารมีคุณธรรม ทั้งคุณธรรมในฐานะนักปกครองคือการทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ และคุณธรรมของความเป็นมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

3. หลักความโปร่งใส

ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระพุทธเจ้าตรัสสอนพระโมคคัลลาน์เกี่ยวกับอุบายกำจัดความง่วง ข้อหนึ่งความว่า ถ้าเมื่อเธออยู่อย่างนั้น ยังละความง่วงนั้นไม่ได้ เธอพึงมนสิการถึงอาโลกสัญญา(ความกำหนดหมายแสงสว่าง) ตั้งสัญญาว่าเป็นกลางวันไว้ คือกลางวัน อย่างไรก็ตามกลางวันก็อย่างนั้น กลางคืนอย่างไร กลางวันก็อย่างนั้น มีใจเปิดเผย ไม่มีอะไรหุ้มห่อ ทำจิตให้โปร่งใส เป็นไปได้ที่เมื่อเธออยู่อย่างนั้น จะละความง่วงนั้นได้ (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 23/61/117)

ในชตุกัณณิมาณวปัญหานิทเทศพระพุทธเจ้าตรัสตอบปัญหาของชตุกัณณิมาณพทีทูลขอให้ทรงตรัสบอกธรรมเป็นเครื่องละชาติและชรา พระพุทธเจ้าทรงตรัสตอบว่า “ดวงอาทิตย์มีแสงสว่าง คือ ประกอบด้วยแสงสว่าง ครอบงำ ช่มชี่ ท่วมทับปกคลุมแผดเผาแผ่นดิน ขจัดความมืด คือกำจัดความมืดมืดในอากาศทั้งหมดแล้วส่องแสงสว่างโคจรไปในอากาศบนท้องฟ้าอันโปร่งใส ฉะนั้น พระผู้มีพระภาคมีพระเดชคือญาณ คือ ประกอบด้วยพระเดชคือญาณ ทรงกำจัดอภิสสารสมุทัยทั้งปวง (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 30/66/249) อีกคำหนึ่งที่มีความหมายคล้ายกับความโปร่งใส ได้แก่ คำว่า บริสุทธิ์ ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) กล่าวว่า หมายถึง ความสะอาด, หมดจด, ปราศจากมลทิน, ผุดผ่อง, ครบถ้วน, ถูกต้องตามระเบียบอย่างบริบูรณ์ (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), 2556 : 176) ความโปร่งใส จึงหมายถึง การประพฤติปฏิบัติที่ไม่มีอะไรปิดบัง ซ่อนเร้น คลุมเครือ ทำให้เศร้าหมอง ทำให้ต่างปร้อย ทำให้สะอาดหมดจด ครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ ในแง่ของการบริหารปกครองก็คือนี่ไม่มีข้อควรให้เคลือบแคลงสงสัย เปิดเผย ซื่อตรง ทำเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม หลักความโปร่งใสมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้ผู้บริหารปกครองแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรม ได้ผลประโยชน์อย่างไม่สุจริต เบียดบังผลประโยชน์ของสังคม หรือได้มาจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง

แม้ในเนื้อหาของจกัถวัตติสูตรจะมีได้ระบุโดยตรงถึงความโปร่งใสของผู้ปกครอง เนื่องจากบริบทในสมัยนั้นที่ปกครองโดยอำนาจสิทธิ์ขาดอยู่ที่พระมหากษัตริย์หรือพระราชา ความโปร่งใสในแง่ของการไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ปกครองจึงไม่ชัดเจนนัก แต่หากพิจารณาถึงความโปร่งใสในแง่ของอุดมการณ์ จกัถวัตติวัตร์ก็แฝงนัยความโปร่งใสไว้อย่างเห็นได้จากจกัถวัตติวัตร์สอนเรื่องการทำเพื่อคนในอาณาจักร ที่ว่า “จัดการรักษาป้องกันและคุ้มครองชนภายใน กำลังพล พวกกษัตริย์ผู้ตามเสด็จ พราหมณ์และคหบดี ชาวนิคมและชาวชนบท สมณพราหมณ์ สัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม” ย่อมเป็นการแสดงถึงการมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำประโยชน์แก่คนในอาณาจักร ในการตรวจสอบได้ตามหลักของความโปร่งใส จกัถวัตติสูตรก็แสดงถึงการตรวจสอบของอาณาประชาราษฎร์ที่มีต่อพระเจ้าจักรพรรดิเช่นกัน ดังเนื้อความว่า “ลำดับนั้น ท้าวเธอโปรดให้ประชุมข้าราชการ ข้าราชการบริหารโหราจารย์และมหาอำมาตย์ แม่ทัพนายกอง ราชองครักษ์ องคมนตรี ตรัสถามถึงจักรวรรดิ

วัตรอันประเสริฐ พวกเขายิ่งกราบทูลจักรวรรดิวัตรอันประเสริฐแก่ท้าวเธอ ท้าวเธอได้ฟังคำทูลตอบของพวกเขาก็แล้ว จึงทรงจัดการรักษา ป้องกันและคุ้มครองโดยชอบธรรม (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/67/91) แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้ปกครองไม่ประพฤติตามจักกวัตติวัตรจนอาณาจักรเสื่อมถอย เสนาอำมาตย์ก็สามารถตักเตือนพระองค์ได้ การตักเตือนนี้ในแง่หนึ่งก็คือการตรวจสอบเพื่อบ่งชี้ให้เห็นว่ามีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้นในอาณาจักร หลักการปกครองตามหลักจักรวรรดิวัตรและการใช้อำนาจของพระเจ้าจักรพรรดิในการปกครอง จะมีคณะผู้ตรวจสอบการบริหารการปกครองของพระเจ้าจักรพรรดิอยู่ตลอดเวลา ไม่ได้ปล่อยให้การใช้อำนาจของพระเจ้าจักรพรรดิเป็นไปตามอำเภอใจเพียงผู้เดียว (พระมหาอุทธรณานรเชษฐ์, 2553 : 55)

แน่นอนว่าหากกล่าวถึงการตรวจสอบในความหมายของธรรมาภิบาลในสมัยปัจจุบันย่อมหมายถึงการมีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองว่าการใช้อำนาจนั้นมีความชอบธรรมตามกฎหมายหรือกติกาที่วางไว้หรือไม่ ในรัฐสมัยโบราณที่พระราชหรือพระเจ้าจักรพรรดิเป็นผู้ออกกฎหมายเองจึงอาจไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ แต่รัฐสมัยโบราณแก้ปัญหาโดยการกำหนดคุณธรรมให้ผู้ปกครองปฏิบัติ มิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เช่น การถือธรรมเป็นใหญ่ ซึ่งธรรมคือกุศลกรรมบถ ข้อ 8) อนริขณา ไม่โลภคอยจ้องอยากได้ของเขา 9) อพยาบาท ไม่คิดร้ายเบียดเบียนเขา และ 10) สัมมาทิฐิ เห็นชอบตามคลองธรรม แสดงถึงความโปร่งใสเกี่ยวกับความคิดหรือจิตสำนึกของผู้ปกครอง เพราะเหตุว่า หากผู้ปกครองไม่โลภ คอยจ้องเอาแต่ผลประโยชน์ ก็ไม่เบียดเบียนราษฎรด้วยภาษีอากรหรือการรีดนาทาเร้น ไม่บังคับด้วยอาชญา ไม่คิดหาเหตุกลั่นแกล้งบุคคลอื่น ไม่ประกอบด้วยอคติ และการมีสัมมาทิฐิก็คือการให้ผู้ปกครองตั้งอยู่ในสุจริตธรรม ดังนั้น การควบคุมผู้ปกครองด้วยธรรมะ ผสานกับการที่ข้าราชการสามารถตักเตือนผู้ปกครองได้ จึงเป็นระบบการตรวจสอบที่เหมาะสมกับยุคสมัยนั้น (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/84/52)

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใสที่ปรากฏในจักรกวัตติสูตรมีความเป็นธรรมาภิบาล โดยเหตุที่ผู้บริหารปกครองยอมรับฟังการตักเตือนโดยสุจริตจากผู้ร่วมงาน ยอมรับฟังข้อเสนอแนะโดยใจเป็นธรรม ไม่ถือเอามติของตนเองเป็นใหญ่ มีอุดมการณ์เพื่อความผาสุกของส่วนรวม

4. หลักการมีส่วนร่วม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้ความหมายหลักการมีส่วนร่วม ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการได้ส่วนสาธารณะการประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ (ราชกิจจานุเบกษา , ออนไลน์: 19 มกราคม 2565) ส่วน Sam Agere ให้ความหมายว่า

หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย และมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน (เอเจอร์ แซม, 2545 : 48) ส่วนประเวศ วะสี กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง คนทั้งหมดและหน่วยงานทั้งหมดร่วมวางแผนด้วยกัน ร่วมทำด้วยกัน ด้วยความเอื้ออาทรต่อกัน และด้วยการเรียนรู้ร่วมกัน ไม่ใช่โดยเผด็จการ (ประเวศ วะสี, 2539 : 118)

ในหลักพระพุทธศาสนา การมีส่วนร่วมเรียกว่า สหธรรมิก หมายถึง ผู้มีธรรมร่วมกัน ผู้ประพฤติธรรมร่วมกัน (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), 2556: 408) การอยู่เป็นสงฆ์คือการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ การมีธรรมร่วมกัน มีสิกขาบทเหมือนกัน มีวัตรปฏิบัติเหมือนกัน จึงสร้างความสามัคคีในหมู่สงฆ์ และพระพุทธเจ้าก็ทรงมอบอำนาจให้สงฆ์เป็นใหญ่ในการบริหารสงฆ์ การมีส่วนร่วมในการบริหารของสงฆ์จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำงานร่วมกัน ในหลักวัชชีธรรม การมีส่วนร่วมตามวัชชีธรรมที่ว่า พวกเจ้าวัชชีพร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พวกเจ้าวัชชีจะพึงทำ นี่ยังช่วยให้อาณาจักรวัชชีเป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว ไม่มีความเสื่อมเลย แสดงว่าการมีส่วนร่วมคือการพร้อมเพรียงกันทำในกิจต่าง ๆ ยังความสามัคคีให้เกิดขึ้น (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 10/134/78)

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนในการรับรู้รับทราบ และร่วมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารปกครอง การพร้อมเพรียงกันทำกิจให้สำเร็จ หลักการมีส่วนร่วมมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนในการตัดสินใจ เพื่อมิให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารตัดสินใจตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้อื่น หากกล่าวในความหมายของธรรมาภิบาลในยุคปัจจุบัน การมีส่วนร่วมมีหลายระดับ เช่น ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ เป็นต้น โดยการมีส่วนร่วมนี้เป็นกระบวนการคานอำนาจและตรวจสอบระหว่างผู้บริหารบ้านเมืองกับประชาชนตามเนื้อหาในพระสูตรแม้จะมีได้กล่าวถึงวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิว่าให้ผู้ปกครองตัดสินใจโดยให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมก็ตาม เพราะในการปกครองโดยระบอบราชาธิปไตยแบบรัฐโบราณนั้น สิทธิขาดย่อมอยู่ที่ราชาหรือผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมในความหมายของธรรมาภิบาลในยุคปัจจุบันจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะการดำเนินการปกครองของพระเจ้าจักรพรรดิคงไม่มีการทำประชาพิจารณ์หรือการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่การมีส่วนร่วมในการปกครองในสมัยนั้น คงเป็นการมีส่วนร่วมเฉพาะของเสนาบดีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่พระเจ้าจักรพรรดิจะทรงปรึกษาหารือหรือขอราชการเท่านั้น ทั้งนี้พิจารณาได้จากสถานการณ์ที่พระเจ้าจักรพรรดิพระองค์ที่ 7 ทรงละเลยจักกวัตติวัตรตามเนื้อความว่า “นัยว่า ท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เองเมื่อท้าวเธอทรงปกครองประชาราษฎร์ตามพระมติของพระองค์เองอยู่ ประชาราษฎร์ก็ไม่เจริญต่อไป

เหมือนเก่าก่อน เหมือนเมื่อกษัตริย์พระองค์ก่อนๆ ซึ่งได้ทรงประพจน์จักรวรรดิวัตรอันประเสริฐอยู่เกิดขึ้น (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 11/90/66)

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองของพระเจ้าจักรพรรดินั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนใหญ่เป็นมุขอำมาตย์หรือข้าราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ตามเนื้อความของพระสูตรที่ระบุว่า “ข้าพระองค์ทั้งหลายและประชาราษฎร์เหล่าอื่น จดจำจักรวรรดิวัตร อันประเสริฐได้อยู่ ขอพระองค์โปรดตรัสถามถึงจักรวรรดิวัตรอันประเสริฐเถิด” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้เมื่อพระเจ้าจักรพรรดิสอบถาม

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในจกัวัตตีสสูตรมีความสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมในหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าหากพิจารณาตามความเป็นจริง การมีส่วนร่วมในจักรวัตตีสวัตรจะเป็นการมีส่วนร่วมในการคำแนะนำหรือปรึกษาหารือตามบริบทการปกครองในสมัยนั้น ต่างจากสมัยนี้ที่การมีส่วนร่วมหมายถึงไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วยก็ตาม

5. หลักความรับผิดชอบ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ให้ความหมายหลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ส่วน เจริญ เจษภูววัลย์ ให้ความหมายคำว่า ความรับผิดชอบ ว่าหมายถึง ความกล้าต่อการแสดงออกและยอมรับผลต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนโดยตรง (เจริญ เจษภูววัลย์, 2545 : 156) ส่วน เกษม วัฒนชัย กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ความคาดหวังหรือมุ่งหวังว่าจะรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนหลักความรับผิดชอบมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้บริหารได้บริหารองค์การต่าง ๆ ตามหน้าที่ของตนให้เรียบร้อยสมบูรณ์ โดยไม่เห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ขององค์กรเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีส่วนต่อสังคมด้วย (เกษม วัฒนชัย, 2546 : 46)

ซึ่งเนื้อหาในจกัวัตตีสสูตร มีความสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบนี้ เนื้อความในพระสูตรกล่าวถึงวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิที่จะต้องจัดการรักษาป้องกันและคุ้มครองชนภายในกำลังพล พวกกษัตริย์ผู้ตามเสด็จ พรหมณ์และคหบดี ชวานิคมและชาวชนบท สมณพราหมณ์ สัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม นี้ย่อมแสดงถึงการเน้นย้ำให้ผู้ปกครองต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้ปกครอง การรักษาป้องกันและคุ้มครองนี้มิใช่การรักษาป้องกันและคุ้มครองจากอันตรายเพียงอย่างเดียว แต่คำว่า “โดยธรรม” ย่อมหมายถึงการปกครองให้อยู่ดีกินดีด้วย เพราะในเนื้อความแสดงถึงการให้ทรัพย์แก่บุคคลผู้ยากไร้ แสดงถึงการปกป้องรักษาและคุ้มครองในด้านการเป็นอยู่ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย เพราะหากปกป้องรักษาคุ้มครองให้ผู้คนอยู่ดีกินดี

ภายในอาณาจักรก็สงบสุข แต่หากไม่ได้ปกป้องคุ้มครองให้อยู่ดีกินดี แม้จะปลอดภัยจากข้าศึกก็อาจเกิดความวุ่นวายได้เพราะความอดอยาก

นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงการปกป้องคุ้มครอง “สัตว์จำพวกเนื้อและนก” ซึ่งตีความได้หลายนัย เพราะสัตว์จำพวกเนื้อ อาจจะเป็นสัตว์เลี้ยงของชาวบ้านหรือสัตว์ตามธรรมชาติก็ได้ แต่ทั้งนี้ การที่พระเจ้าจักรพรรดิต้องทรงรักษาศีล โดยไม่ทรงฆ่าสัตว์ เพราะในตอนทีพระองค์ทรงมอบบ้านเมืองให้กับพระราชผู้เป็นปฎิปักษ์ในอาณาจักรที่จักรแก้วเคลื่อนไปถึงได้ปกครองต่อไป พระองค์ทรงสอนว่า “พวกท่านไม่พึงฆ่าสัตว์ ไม่พึงถือเอาสิ่งของที่เจ้าของเขาไม่ได้ให้ ไม่พึงประพฤติผิดในกาม ไม่พึงพูดคำเท็จ ไม่พึงดื่มน้ำเมา และจงครองราชย์สมบัติไปตามเดิมเถิด” นั้นแสดงว่าพระองค์ก็ไม่ทรงฆ่าสัตว์ด้วย หากจะถือว่าการปกป้องคุ้มครองสัตว์จำพวกเนื้อและนกเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติก็อาจไม่ผิดนัก ก็ถือเป็นความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย หากพิจารณาจากแนวคิดที่ว่า ความรับผิดชอบที่แท้จริงจะต้องตั้งอยู่บนฐานของความเมตตากรุณา จักรพรรดิวัตรซึ่งต้องถือธรรมเป็นใหญ่ก็ตั้งอยู่บนฐานของความเมตตากรุณา เช่นเดียวกัน เพราะหลักธรรมในที่นี้ก็คือกุศลกรรมบถ เช่น เว้นจากการฆ่าสัตว์ เป็นต้น ครรลองของความประพฤติในจักรพรรดิวัตรก็คือให้มีความเมตตากรุณาต่อสัตว์ และข้อที่ระบุไว้ให้ปกป้องคุ้มครองชนภายในภายนอกนั้นก็ล้วนตั้งอยู่ในการสงเคราะห์บุคคลและสัตว์ให้อยู่เย็นเป็นสุขด้วยเมตตาธรรม

โดยสรุป ความรับผิดชอบต่อที่ปรากฏในจกักวัตติสูตรมีความเป็นธรรมาภิบาล เพราะจักรวรรดิวัตรที่วางเป็นหลักธรรมไว้บ่งชี้ให้ผู้บริหารปกครองได้ทำหน้าที่ของตนให้เรียบร้อยสมบูรณ์ ให้ทำหน้าที่เพื่อสังคม และเป็นไปด้วยความเมตตากรุณา

6. หลักความคุ้มค่า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้ความหมายหลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ส่วน พระราชญาณวิสสุ กล่าวถึงความคุ้มค่า หมายถึง ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป การจัดซื้อจัดจ้างต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลได้เสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์นี้จะใช้ราคาและประโยชน์ระยะยาวต่อส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้

ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ (พระราชนิพนธ์, 2548 : 110)

หลักพระพุทธศาสนาสอนถึงเรื่องความคุ้มค่า ดังเรื่องที่ปรากฏในพระวินัยสิกขาบทต่าง ๆ เช่น ทรงอนุญาตให้พระภิกษุใช้เพียงผ้าสามผืน หากบาตรรั่วยังไม่ถึงที่กำหนดไว้ก็ห้ามเปลี่ยน เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าพระพุทธเจ้าทรงเน้นให้พระสงฆ์ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ หากคิดในแง่ธรรมะ การที่ทรงสอนให้มีธรรมเป็นที่พึ่ง มีตนเป็นที่พึ่ง ก็เป็นการสอนให้ใช้ชีวิตอย่างคุ้มค่า หาสาระสำคัญของชีวิต ก่อนที่ชราและมรณะจะพรากชีวิตไป มีเหตุการณ์ในพระสูตรที่แสดงถึงการจัดการทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เช่น ในพรหมทัณฑกถา ที่เล่าเรื่องพระมหาสีของพระเจ้าอุเทน ได้ถวายผ้าจีวร 500 ผืนแก่พระอานนท์ เมื่อพระเจ้าอุเทนทราบเรื่องจึงไปถามความจริงกับพระอานนท์ เพราะทรงรู้สึกว่าพระสงฆ์ควรจะมีคัมภีร์เพียง รับสิ่งของแต่พอกับชีวิตสมณะ เหตุใดจึงรับจีวรมากมาย แสดงถึงความมกมาก แต่พระอานนท์ก็ทูลตอบให้สิ้นสงสัยว่าเมื่อได้จีวรใหม่มาแล้ว นำจีวรผืนเก่าไปทำอะไร จนกระทั่งใช้การไม่ได้แล้วก็ยังทำประโยชน์ได้อีก คือ บดผสมกับโคลนแล้วนำไปฉาบบานฉาผนัง (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539 : 7/445/389.) เหตุการณ์แสดงถึงการใช้สิ่งของอย่างคุ้มค่า รู้ค่า และทำให้เกิดประโยชน์อย่างมากที่สุด

บทสรุป

การวิเคราะห์หลักธรรมมาภิบาลที่ปรากฏในจกัถวัตติสูตร พบว่า จกัถวัตติวัตรหรือจักรวรรดิวัตรในพระสูตรสอดคล้องกับหลักธรรมมาภิบาลที่เป็นธรรมมาภิบาลด้านพฤติกรรมส่วนบุคคลทั้ง 6 ข้อ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม การที่จักรวรรดิวัตรเป็นแบบแผนเนติประเพณีที่พระเจ้าจักรพรรดิแต่ละพระองค์ประพฤติปฏิบัติต่อๆ กันมาจนกลายเป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครอง 2) หลักคุณธรรม เป็นลักษณะการปกครองของพระเจ้าจักรพรรดิที่ได้ถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครองซึ่งเป็นไปตามระบบธรรมาธิปไตย 3) หลักความโปร่งใส การปกครองตามจักรวรรดิวัตรนั้นมีการรับฟังเสียงทักท้วงจากเสนาอำมาตย์หรือข้าราชการ เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการบริหารจัดการแบบองค์รวม 4) หลักการมีส่วนร่วม การปกครองตามจักรวรรดิวัตรนั้นมีเสนาอำมาตย์หรือข้าราชการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองไม่ได้ปกครองตามอำเภอใจของพระเจ้าจักรพรรดิ 5) หลักความรับผิดชอบ การที่พระเจ้าจักรพรรดิต้องปฏิบัติตามจักรวรรดิวัตร จะละเลยเพิกเฉยมิได้ เพราะส่งผลเสียต่อบ้านเมือง การทำหน้าที่ของผู้ปกครองให้เป็นไปตามจักรวรรดิวัตรเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่ออาณาจักร 6) หลักความคุ้มค่า การปกครองตามครรลองของจักรวรรดิวัตรนั้น พระเจ้าจักรพรรดิเห็นคุณค่าของผู้คน บริหารทรัพยากรภายในประเทศเพื่อสังคมส่วนรวม แจกจ่ายทรัพย์แก่ผู้ยากไร้ให้มีทุนในการดำรงชีพ

แต่หากใช้บริบทในสังคมปัจจุบันซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ความหมายของธรรมาภิบาลย่อมมีลักษณะเป็นกระบวนการ เนื้อหาในจกกวัตติสูตรย่อมปรากฏความเป็นธรรมาภิบาลได้ไม่ชัดเจนนัก คงมีแต่ธรรมาภิบาลด้านหลักคุณธรรมที่มีความชัดเจนและสอดคล้องทั้งในบริบทสมัยโบราณและสมัยปัจจุบัน ส่วนในด้านจุดมุ่งหมาย ธรรมาภิบาลที่ปรากฏในจกกวัตติสูตรทั้ง 6 ข้อนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่วนรวม ยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่อาณาประชาราษฎร์ หรือเป็นการบริหารปกครองที่ยึดเอาผลประโยชน์ของอาณาประชาราษฎร์เป็นใหญ่ ไม่ต่างจากธรรมาภิบาลในบริบทสมัยปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

- เกษม วัฒนชัย. (2546). *ธรรมาภิบาล กับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล Good governance ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน,
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2556). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์ (ชำระ-เพิ่มเติม- ช่วงที่ 1/ยุติ)*. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพฯ: ธรรมสภา,
- _____. (2546). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,
- พระมหาโพธิวงศาจารย์ (ทองดี สุรเตโช, ราชบัณฑิต). (2548). *ศัพท์วิเคราะห*. กรุงเทพฯ: เลียงเชียง,
- พระมหาจุฑาธนา นรเชฏฺโฐ. (2553). *แนวคิดพระพุทธศาสนาเพื่อสังคมในจกกวัตติสูตร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย,
- พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก.
- พิพัฒน์ พสุธารชาติ. (2553). *รัฐ กับศาสนา*. กรุงเทพฯ: ศยาม,