

การบูรณาการพุทธนวัตกรรมกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม  
INTEGRATION OF BUDDHISM INNOVATION WITH  
PARTICIPATORY PUBLIC ADMINISTRATION

<sup>1</sup>พระมหาคำพันธ์ ปากาโร <sup>2</sup>พระครูจินดาสารานุกูล และ <sup>3</sup>ประยงค์ ศรีไชย

<sup>1</sup>PhramahaKampun Paphakaro,

<sup>2</sup>Phrakhru Jindasaranukul and <sup>3</sup>Prayong Sornchai

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ประเทศไทย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand.

<sup>1</sup>k\_paphakaro@yahoo.co.th

Received December 25, 2021; Revised February 12, 2022; Accepted March 22, 2022

## บทคัดย่อ

การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่บุคคลผู้บริหารใช้การจูงใจให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานหรือบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบ เพื่อพัฒนางานที่ปฏิบัติให้มีคุณภาพสูงสุด ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจตลอดจนการประเมินผลให้ทุกฝ่ายได้สำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน อันจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร และการนำหลักพุทธนวัตกรรมมาบูรณาการในการบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เพื่อนำความรู้ที่ถูกต้องไปใช้ด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส การบูรณาการพุทธนวัตกรรมกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญประกอบด้วย 1) ไตรสิกขา 2) กระบวนการเรียนรู้ ปรัชญา ปฏิบัติ ปฏิเวธ 3) อปรีหานิยธรรม และ 4) มัชฌิมาปฏิปทา

**คำสำคัญ:** การบริหาร, การมีส่วนร่วม, พุทธนวัตกรรม

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี

<sup>2</sup> อาจารย์ ดร., หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี

<sup>3</sup> อาจารย์, หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตอุบลราชธานี

## Abstract

The participative management means way as administrator motivate person or staff to convey and get chance to think and make a decision, to perform and take responsibility to develop works to be high quality, that will give a good chance for them to participate both direct and indirect works as all and then co-result on their duties and will bring succeed for organization and the integration of Buddhist innovation principles in government administration in accordance with the context of Thai society and to apply the right knowledge with fairness and transparency. The integration of Buddhist innovation and participatory public administration consisted: 1) the Trisikkha 2) the learning process (pariyat, practice, pativet) 3) Aparihaniyadhamma and 4) Madhimapatipada.

**Keyword:** Administration, Participative, Buddhist innovation

## บทนำ

บริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของนานาประเทศทั่วโลก และประเทศไทยก็ได้รับ อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ล้ำหน้าอย่างก้าวกระโดด ทำให้ประเทศถูกผลักดันให้เร่งพัฒนาและสร้างความเจริญเพื่อไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ด้วย และความเจริญที่มาอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ปัญหาของสังคมที่มีความซับซ้อน หรือปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวและเตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วม (participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีการเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์กร (organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุ

ถึงความเปลี่ยนแปลงได้ เป็นกระบวนการให้บุคคลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของ บุคคล แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นการที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการ และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ รวมทั้งมีส่วนในการควบคุมประเมินผลงานต่าง ๆ การมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยี ท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ 2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง (จิตาภา เร่งมีศรีสุข, 2560)

## การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การพัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” โดยใช้พลัง “ประชารัฐ” ซึ่งมีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมประกอบด้วย ภาคเอกชน ภาคการเงิน การธนาคาร มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยต่างๆ โดยเน้นตามความถนัด และจุดเด่นของแต่ละองค์กร รวมทั้งความร่วมมือจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งภาครัฐเป็นผู้สนับสนุนให้การขับเคลื่อนเกิดผลที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ระเบียบการเมืองการปกครอง “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามี ส่วนร่วมโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการ ดังปรากฏอย่างชัดเจนในเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในหลายๆ มาตรา ซึ่งส่งผลให้เกิดกระแส การตื่นตัวของประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยประชาชนเรียกร้องความเป็น

ธรรมในสังคมมากขึ้น มีการรวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคมและเริ่มเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและบริหารงานภาครัฐที่โปร่งใสเป็นธรรม รวมทั้ง การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรง ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่ยอมรับและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมากขึ้น

การพัฒนากระบวนการที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดระบบราชการให้ประชาชน หรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการอย่างต่อเนื่อง และโดยที่กระแสการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ที่มุ่งแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย มีความคล่องตัว มีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะและสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องหันมาให้ความสำคัญกับสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วม ในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเป็นทางการมากขึ้น เพื่อนำพาประเทศไทยพัฒนาไปสู่ประเทศไทย 4.0 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์)

## แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะนำไปสู่ระบบราชการที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เที่ยงธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญโดยที่หน่วยงานภาครัฐจะมีกลไกการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่องและสร้างสรรค์เป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) มีการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชน (Dialogue) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบ การตัดสินใจขององค์กร พร้อมทั้งอธิบายเหตุผล รวมไปถึงการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันทั่วถึง ถูกต้อง โปร่งใส และจริงใจ โดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการบริหารราชการที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วน

ได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทิศทาง การพัฒนาที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการ บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ที่เน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ทั้งในแนวระนาบ คือสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ/ภาคเอกชน นักวิชาการ สื่อสารมวลชน ฯลฯ และแนวตั้ง คือบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเชื่อมโยงการทำงาน และสร้างเอกภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประโยชน์สุขของประชาชน โดยอาศัยเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการขึ้นตามเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้เป็นอีกหลักการหนึ่งในการสร้างตัวชี้วัดนี้ ในพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (กรมป่าไม้, 2550) ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ในประเด็นสำคัญที่เป็นเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องของการบริหารงานกล่าวถึงเรื่องสำคัญ คือ

การบริหารราชการที่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มี เป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคม ส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเกี่ยวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงาน นั้นๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแสดงผลถึงความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ตรงต่อความต้องการของประชาชน

การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยเป็นการ กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและวัดความคุ้มค่าในแต่ละ ภารกิจ โดยให้ส่วนราชการต้องยึดหลักความโปร่งใส ความคุ้มค่า ความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โดยในการทำงานให้จัดให้มี การกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

โดยในการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ การดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใด ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกและมีความรวดเร็วในการ บริการ

วิธีการดำเนินการคือต้องมีหลักเกณฑ์ควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจมีการ กำหนดความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจให้ชัดเจน ไม่สร้างขั้นตอน หรือกลั่นกรองงานที่ไม่จำเป็น ในกรณีที่สามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมได้ ให้ใช้ตามความเหมาะสม เพื่อลดขั้นตอนต่าง ๆ ลง ถ้าวางงานที่ออกมาจะเป็นไปสร้างความ พึงพอใจให้เกิดขึ้นเพราะต่อไปนี้ ประชาชนไม่ต้องรอนานและติดต่อหลายฝ่าย หลายคนตั้งแต่ก่อน

ดังนั้น พระราชกฤษฎีกานี้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ร่วมกับการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่มุ่งให้ประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็น หัวใจของการบริหารรัฐกิจ แนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการ เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็น สิ่งสำคัญการให้บริการกับประชาชนจึงต้องเป็นไป เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ และมีความสุขเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการ พัฒนาระบบราชการสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ยกกิจกรรมของสังคมออกจาก การมีความรู้ยุคแค่ท้องถิ่นเท่านั้นแต่นำไปสู่เครือข่ายที่เกี่ยวข้องสู่สถานการณ์และโลก ภายนอก มีระบบข้อมูลที่ทันสมัยและเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารได้เข้ามามีผล ต่อวัฒนธรรม ของมนุษย์ มีการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม เป็นการยอมรับการใช้ เทคโนโลยี สารสนเทศ และมีการเรียนรู้จากภายนอกและภายในองค์กรชุมชนและประเทศมากขึ้น จน เป็นการจัดการความรู้และทำองค์กรของตนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ดังนั้นในการขับเคลื่อนการเปิดระบบราชการ ควรมีกกลยุทธ์การพัฒนาใน 2 ส่วน พร้อมๆ กัน คือ การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out Approach) โดยการ ส่งเสริมให้ส่วนราชการ ปรับปรุงระบบหรือวิธีบริหารงานให้เอื้อต่อ การสร้างการมีส่วนร่วม สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะ ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการใน ระดับต่างๆ และส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม การทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้ง ส่งเสริมแนว ปฏิบัติที่ดี เพื่อให้เป็นหน่วยงานตัวอย่างและเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้ต่อไป และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in Approach) โดยสนับสนุนการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาค ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดเวที/การประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของเครือข่ายภาค ประชาชน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของ ภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเป็นภาคีเครือข่าย และมีบทบาทร่วม ทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วน ความร่วมมือ ได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในการ

สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารราชการ จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบ การมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเงื่อนไขการมีส่วนร่วม และให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมเป็นไป อย่างกว้างขวาง (Inclusive) โดยผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือมีส่วน ได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และที่สำคัญความจริงใจ เปิดเผย ชื่อสัตย์ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ดังนั้น เราจึงควรทำความเข้าใจกับ ระดับการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Public Participation Spectrum) และเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมต่อไปนี้ ระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในที่นี้ใช้ตัวแบบ ของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2) ที่ เรีย ก ว่า Public Participation Spectrum ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ คือ ระดับ การให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) ระดับการปรึกษาหารือ (To Consult) ระดับการเข้า มาเกี่ยวข้อง (To Involve) ระดับความร่วมมือ (To Collaborate) และระดับเสริมอำนาจ ประชาชน (Empower) ซึ่งเป็นระดับที่บทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ใน ระดับสูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์)

## พุทธนวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ประเทศไทยถือว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ภายใต้บทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขของชาติทรงเป็นพุทธมามกะ พระมหากษัตริย์และรัฐร่วมกันอุปถัมภ์บำรุงกิจการคณะสงฆ์และส่งเสริมการเผยแผ่ พระพุทธศาสนาในหมู่ประชาชน จากการสำรวจประชากรในปี พ.ศ.2561 พบว่าคนไทยทั้ง ประเทศมีจำนวน 66,413,979 คน (สำนักงานทะเบียนราษฎรกรมการปกครอง, 2561) ซึ่งใน จำนวนประชากรทั้งหมดพบว่าได้นับถือศาสนาพุทธจำนวน 63,299,193 คน ซึ่งคิดเป็นร้อย ละ 95.31 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: ออนไลน์) จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักธรรมทาง พระพุทธศาสนามีความสำคัญต่อสังคมไทยเป็นสังคมมีคุณธรรม และจริยธรรม โดยสอนให้ คนทำแต่ความดี ละเว้นความชั่ว และทำจิตใจให้บริสุทธิ์ผ่องใส รู้จักนำเอาหลักธรรมใน พระพุทธศาสนาไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต ทั้งนี้พระสงฆ์จะใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การ แสดงธรรมให้ฟัง การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ที่มีปัญหา การฝึกอบรมสมาธิเพื่อให้คนใน สังคมเกิดความสงบทางใจและเกิดปัญญา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนแห่งหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าไม่ได้ตรัสไว้โดยตรง จะต้องวิเคราะห์ ตีความ จากหลักธรรมที่ปรากฏใน พระไตรปิฎก ดังที่ ธงชัย สิงอุดม (Sing-Udom, T., 2016) นักวิชาการทางพระพุทธศาสนา ได้นำเอาหลักธรรมมาวิเคราะห์ อธิบาย เป็นแนวทางสำหรับการเสริมสร้างกระบวนการมี

ส่วนร่วม โดยเฉพาะหลักธรรม ชื่อว่า “อภิธานิยธรรม” เป็นชุดความคิดในการช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างเห็นเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (2554) ก็ได้เสนอชุดความคิดจากหลัก “อภิธานิยธรรม” ที่มีจุดเด่นของแนวคิด คือ “แนวคิดเชิงรุก” เกี่ยวข้องกับประเด็นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การประชุมกันเพื่อปรึกษาหารือกันทั้งก่อนการประชุม ขณะประชุม และหลังประชุมให้พร้อมเพรียงกัน การทำในลักษณะนี้ทำให้กระบวนการนำเสนอปัญหา สาเหตุของปัญหา และแสวงหาทางออกของปัญหา ได้อย่างครบวงจรและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

“อภิธานิยธรรม” ธรรมสำหรับผู้ปกครองที่ต้องการความเจริญรุ่งเรืองแก่องค์กรที่ตนเองปกครองมี 7 ประการคือ 1) หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ 2) พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเล็ก พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ 3) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ (อันขัดต่อหลักการเดิม) ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ (ตามหลักการเดิม) ถือปฏิบัติตามวัชชีธรรม ตามที่วางไว้ 4) ท่านเหล่าใดเป็นใหญ่ในชนชาววัชชี เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งควรรับฟัง 5) บรรดาภคกุลสตรี กุมารีทั้งหลาย ให้อยู่โดยมิถูกข่มเหง หรือฉุดคร่าขึ้นใจ 6) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถาน และปูชนียวัตถุ ตลอดถึงอนุสาวรีย์ต่างๆ ของชาววัชชี (ประจำชาติ) ทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอก ไม่ปล่อยให้ธรรมิกพลีที่เคยทำแก่เจดีย์เหล่านั้นเสื่อมทรามไป 7) จัดให้ความอารักขาคุ้มครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย (ในที่นี้หมายความว่ารวมถึงบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นที่พึ่งทางใจของประชาชนทั่วไปด้วย) โดยตั้งใจว่า ขอพระอรหันต์ทั้งหลายที่ยังไม่ได้มา พึงมาสู่แคว้นแคว้นที่มาแล้ว ขอให้โดยผาสุก

อภิธานิยธรรม 7 ประการดังกล่าวข้างต้น พระพุทธเจ้าทรงแสดงแก่เจ้าวัชชีทั้งหลาย ผู้ปกครองแคว้นโดยระบอบสามัคคีธรรม จะเห็นได้ว่าเป็นหลักสำคัญที่ผู้บริหารองค์กรไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ จะต้องถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสามัคคี อันเป็นแก่นของการอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข และความก้าวหน้าขององค์กร รวมไปถึงสมาชิกขององค์กรโดยรวมอีกด้วย แนวคิดเชิงรุกนี้สอดคล้องกับแนวคิดหลักเสวนาประชาชน หรือ สานเสวนา (Citizen’s Dialogue)” ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติหนึ่งตามแนวพุทธสันติวิธี ซึ่งที่มาจากฐานแนวคิดในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา คือ กระบวนการมีส่วนร่วม “แนวมัชฌิมาปฏิปทา” เป็นการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดกรอบ และทิศทางในการทำงานเพื่อที่จะเสนอว่า “ทางเลือกใดที่กลุ่มต่างๆ เห็นร่วมกันว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด” โดยประกอบไปด้วยแนวทางที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) การมีส่วนร่วมแบบร่วมมือ 2) การมีส่วนร่วมแบบแบ่งปัน 3) การมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ หรือ การมีส่วนร่วมแบบสนทนาประชาชน 4) การมีส่วนร่วมแบบประชาพิจารณ์ กระบวนการมีส่วนร่วมบนฐานของ “มัชฌิมาปฏิปทา” (พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, 2554)

หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่สำคัญในการบูรณาการกับการบริหารงานภาครัฐ ที่สำคัญยังประกอบด้วย 1) ไตรสิกขา ซึ่งประกอบด้วย ศีล สมาธิ ปัญญา 2) กระบวนการเรียนรู้ ซึ่งประกอบด้วย ปริยัติ ปฏิบัติด้วยความชำนาญ มีผลงานปรากฏ ปฏิเวธ (Result base)

หลักธรรมที่สำคัญนี้เพื่อนำความรู้ที่ถูกต้องไปใช้ด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใสให้กับเอกบุคลและสังคม เพื่อจัดองค์กรภาครัฐให้บุคลากรมีความสมบูรณ์ด้วยกายภาพและจิตภาพ และ เพื่อบุคลากรมีจิตสภาวะที่สามารถ ถด ละเอียด กิเลส ตัณหา ความโลภซึ่งสามารถทำให้จิตใจใสสะอาด เป็นกลางเป็นอุเบกขา (อสังคตาคจิต) ซึ่งหมายถึง การละทิ้งความต้องการทั้งปวงและมีจิตว่างนั้นคือการปฏิเสธความต้องการที่เกิดโดยธรรมชาติ เพื่อเป็นบุคคลที่บรรลธรรมและไม่กลับคืนมาสู่สถานภาพเดิม กล่าวคือ ให้ความสงสารโดยไม่ต้องการความสงสารตอบแทน ซึ่งหมายถึง การปลดปล่อยสรรพสิ่งทั้งหลายออกจากจิตใจที่มีความต้องการ ไม่อยากจะได้วัตถุเป็นของตัวเอง แต่มอบชีวิตจิตใจเพื่อรับใช้มวลชน ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน ซึ่งต่างจากความคิดทางฟิสิกส์ที่สรรพสิ่งทั้งหลายมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันไม่สามารถตอบการหลุดพ้นจากวิญญูะได้คุณค่าในการนำหลักพุทธธรรมไปเป็นแกนกลางในการบูรณาการสร้างกรอบแนวคิดนำไปเสริมสร้างคุณค่าสูงในการพัฒนาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความลุ่มลึกยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของประเทศผ่านองค์การภาครัฐ โดยการวิจัยตั้งการบูรณาการพลังของหลักพุทธธรรมกับหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำให้เกิดตัวแบบเชิงบูรณาการ องค์ความรู้ในการบูรณาการทั้งสองหลักให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเป็นต้นแบบของการบริหารราชการไทยต่อไป

## บทสรุป

ความสำเร็จของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือ การทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องแบบหุ้นส่วนความร่วมมือ นำไปสู่การยอมรับ ซึ่งกันและกันในผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม/ภาคประชาชน อันเป็นการสร้างพลังความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไปสู่เป้าหมาย คือ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน และตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้ง ผลของการพัฒนาที่เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน สังคม และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

การบูรณาการการประยุกต์ใช้พุทธทศวัตกรรมในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พบว่าจะช่วยทำให้การบริหารงานภาครัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น เนื่องจากหลักพุทธธรรมที่สำคัญเป็น

เรื่องของอุดมการณ์ที่ยิ่งใหญ่ที่ต้องการให้มนุษย์พันทุกซ์ การบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติพุทธธรรมรองรับจะทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและประประสิทธิผล กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐที่มีอุดมการณ์พุทธธรรมเพื่อความผาสุกของประชาชน สร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม

ธรรมที่จะถูกนำไปผสานเข้ากับวิสัยทัศน์ในการบริหารงานราชการที่จะกระตุ้นพนักงานรัฐทุกคนมีอุดมการณ์ในการทำหน้าที่เพื่อประชาชนพันทุกซ์โดยนำอุดมการณ์ไปสู่การปฏิบัติจัดการด้วยกลยุทธ์การวางแผนที่ใช้พุทธนวัตกรรมที่สำคัญประกอบด้วย 1) ไตรสิกขา 2) กระบวนการเรียนรู้ ปรียัติ ปฏิบัติ ปฏิเวธ 3) อปรีหานิยธรรม และ 4) มัชฌิมาปฏิปทา

## เอกสารอ้างอิง

- กรมป่าไม้. (2550). *คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป่าไม้.
- จิตภา เร่งมีศรีสุข. (2560). *พุทธภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. รายงานการวิจัย: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ, สุพรรณบุรี.
- พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส. (2554). *พุทธสันติวิธี : การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ : 21 เซ็นจูรี่.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ออนไลน์). สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2564 เว็บไซต์ <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw>
- สำนักงานทะเบียนราษฎรกรมการปกครอง. (2561). *ข้อมูลประชากร 2561 กองยุทธศาสตร์และสารสนเทศที่อยู่อาศัย*. ฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ.สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สถิติประชากรไทย*. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2565.เว็บไซต์ <http://statbbi.nso.go.th>
- Sing-Udom, T. (2016). *The Participation of Buddhist Practice*. Pimoldhamma Research Institute Journal, 3(1), 17-32.