

การพัฒนาธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษา
 ธรรมณูพลหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี จังหวัดบุรีรัมย์

Development of The Rural Constitution for Sustainable Strength
 Community: A Case Study of The Rural Constitution 9D of
 Buriram Province

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (Kittipong Keatwatcharachai)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

จีระ ประทีป (Chira Prateep)

รองศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อิสเรศ ศันสนีย์วิทย์กุล (Isares Sansaneewittayakul)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา ธรรมณูพลหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี จังหวัดบุรีรัมย์ มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อ (1) ศึกษารูปแบบ วิธีการจัดทำธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน (2) ระบุปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน และ (3) ศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาธรรมณูพลเมืองที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนแก่ชุมชนต่างๆ ของประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การศึกษารูปแบบ วิธีการจัดทำธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยการวิเคราะห์เอกสารและวิเคราะห์เนื้อหา การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ (2) วิเคราะห์เพื่อระบุปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมณูพลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและเนื้อหา การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดทำธรรมณูพลเมือง รวมทั้งการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (3) ดำเนินการประชุมสัมมนาเชิงนโยบายเพื่อ

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทยกุล

ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาธรรมาภิบาลเมืองที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนแก่ชุมชนต่างๆ ของประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบธรรมาภิบาลเมืองของจังหวัดบุรีรัมย์ เรียกว่า “ธรรมาภิบาลหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี” ได้นำแนวคิดมาจากคำสอนในพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ประยุกต์เข้าด้วยกันโดยเฉพาะหลักคิดในเรื่อง “ทำดี ละชั่ว กลัวบาป” และได้รับอิทธิพลจากแนวคิดประชาสังคม และประชาธิปไตยทางตรง โดยมุ่งเน้นการนำไปปฏิบัติได้จริง 2 ระดับ ทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรมีการให้สัตยาบันกันในหมู่บ้านเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสงบสุข สำหรับปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมาภิบาลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำและปัจจัยด้านคณะกรรมการหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจัยด้านความศรัทธาเกี่ยวกับสิ่งศักดิ์สิทธิ์มีส่วนสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ ส่วนแนวทางการพัฒนาการจัดทำธรรมาภิบาลเมืองเพื่อนำไปสู่ชุมชนต่างๆ ของประเทศไทย รัฐบาลต้องส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านเกี่ยวกับการจัดทำและขับเคลื่อนธรรมาภิบาลเมืองทุกพื้นที่ในประเทศไทย ชุมชนต้องสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรม ทำดี ละชั่ว กลัวบาป ปฏิบัติตามหลักธรรมคำสอนของศาสนา นั่นคือ “เป็นคนดี” โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบคอยกำกับดูแลเพื่อให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลเมือง, ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน, ธรรมาภิบาลหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี, จังหวัดบุรีรัมย์

Abstract

This research “Development of The rural constitution for Sustainable Strength Community: A case study of The rural constitution 9 D of Buriram Province” aims to 1) study the process and method to create The rural constitution for community’s sustainability 2) identify the Key Success Factor for the success of citizen constitution for community’s sustainability 3) study and propose policy recommendation of citizen constitution for community’s sustainability for other Thai communities. This research applies qualitative research methods comprise of in-depth interview, focus group discussion from key actors also include workshop seminar and policy meeting to ensure that the research has accurate and best

information for further policy recommendation of citizen constitution for community's sustainability for other Thai communities.

The research illustrates that Buriram Model of citizen's constitution called "Thammanull Mhoo Ban Santisuk Kual Dee" applies Budish Religion believe and other religion to conduct the principle of "conduct good deed prevent bad doing and afraid of sin" and also influenced by Civil Society and Direct Democracy principle. Furthermore, the constitution emphasize on 2 level implementation, individual level and organizational level, base on, community trust and independent sustainable local community. According to the research finding. It shows that the key success factor of this constitution based on strong leadership of village committee, the trust from the village's citizen to their leader and also citizen participation. For the recommendation, the research suggest that Thai government have to promote the constitution to improve community empowerment for community sustainability by empower village committee. Therefore, the committee will act as a change agent to lead the application and implementation of citizen constitution for community's sustainability for other Thai communities. Besides each Thai local community must generate the good will and collective public interest to their citizen to be a good citizen. Both good quality citizen and strong village committee will be the power house to develop the citizen constitution for community's sustainability for every Thai communities.

Keywords: The rural constitution, Sustainable strength community, Constitution 9D, Buriram province

บทนำ

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาที่ความเจริญในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ ด้านการสาธารณสุข ด้านสังคม เช่น สิทธิมนุษยชน และด้านอื่นๆ แต่จากสถานการณ์บ้านเมืองในรอบกว่าสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยกลับต้องประสบปัญหาในหลายด้านที่ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ร่วมกัน

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทยกุล

ด้วยความพยายามแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาให้ดีขึ้น แต่ปัญหาต่างๆ กลับมีความรุนแรงและทวีคูณขึ้น เป็นเงาตามตัวกับความเจริญ ซึ่งปัญหาที่สำคัญที่พบอยู่ในห้วงที่ผ่านมา เช่น ประเทศ สังกมไทย เผชิญวิกฤตความเสื่อมถอยด้านคุณธรรม และจริยธรรม และมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย รวมถึงเผชิญปัญหาการแพร่ระบาดของ ยาเสพติดและการเพิ่มขึ้นของการพนัน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านสุขภาพ ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาความยากจน ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาทางการเมือง และความแตกแยกของคนในชาติ เป็นต้น

แม้ในหลายช่วงปีที่ผ่านมารัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรต่างๆ ได้พยายามดำเนินนโยบาย แผนงาน หรือกิจกรรมต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ และช่วยแก้ไขปัญหาคือความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหาร เปลี่ยนนโยบาย หรือไม่มีการดำเนินการที่ต่อเนื่อง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้เท่าที่ควร และไม่มีความยั่งยืน

ดังนั้น หากมองจุดแข็งหรือโอกาสที่สังคมไทยมีอยู่ จะพบว่าสิ่งต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น เกี่ยวข้องกับชุมชนและหมู่บ้าน เนื่องจากเป็นรากฐานการปกครองที่สำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบและดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเองและที่สำคัญองค์กรหนึ่งที่ได้มีการจัดตั้งไว้แล้วตามกฎหมาย คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการชุมชนเมือง (กชช.) โดยเฉพาะคณะกรรมการหมู่บ้าน ถือเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านทุกหมู่บ้านที่มีหน้าที่รองรับภารกิจของทุกกระทรวง หรือทุกหน่วยงานที่มีภารกิจหรือนโยบายกระทบต่อประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการหมู่บ้าน จึงถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือรากฐานของแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศ

จังหวัดบุรีรัมย์ถือเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยที่ได้มีการทดลองจัดทำธรรมนูญหมู่บ้านหรือธรรมนูญพลเมืองขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกการพัฒนาในระดับฐานรากจนถึงระดับจังหวัด โดยกำหนดเป้าหมายสูงสุดของการจัดทำธรรมนูญหมู่บ้านหรือธรรมนูญพลเมือง คือ “บุรีรัมย์ สันติสุข บนความพอเพียง เพื่ออนาคตลูกหลานชาวบุรีรัมย์ ครอบครัวยั่งยืน สายเลือดเดียวกัน” โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 28 ตรี แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ และการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน พุทธศักราช 2551 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญหมู่บ้านเพื่อเป็นการจัดระเบียบสังคม และเป็นการสร้างแนว

ทางการแก้ไขปัญหาของสังคมระดับหมู่บ้าน โดยเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม จารีต ประเพณี และต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของจังหวัดบุรีรัมย์ ถือเป็นการสะท้อน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชุมชน และแสดงถึงความเข้มแข็งของชุมชนในประเทศไทย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถพัฒนาเป็นต้นแบบการปกครองในระดับรากฐานของประเทศไทย ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงให้ความสำคัญในการศึกษาปัจจัยความสำเร็จ (Key Success Factor) ของการจัดทำธรรมนูญพลเมือง รวมถึงถอดบทเรียนของการจัดทำธรรมนูญ พลเมือง เพื่อได้ข้อมูลและองค์ความรู้นำไปสู่การพัฒนาธรรมนูญพลเมืองที่เข้มแข็งของชุมชนต่างๆ ในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน
2. เพื่อระบุปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่าง ยั่งยืน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติเพื่อการพัฒนาธรรมนูญพลเมืองที่ เข้มแข็งอย่างยั่งยืนแก่ชุมชนต่างๆ ของประเทศไทย

นิยามศัพท์เฉพาะ

ธรรมนูญพลเมือง หมายถึง กฎระเบียบที่ใช้ในบังคับระดับหมู่บ้าน ชุมชน เพื่อเป็นการจัด ระเบียบสังคม และเป็นการสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาของสังคมระดับหมู่บ้าน โดยเป็นการ ปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม จารีตประเพณี และไม่ขัดต่อกฎหมาย มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ร่วมกันของราษฎรในหมู่บ้าน

ธรรมนูญ 9 ดี หมายถึง กฎระเบียบที่ใช้ในบังคับระดับหมู่บ้าน ชุมชนของจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อเป็นการจัดระเบียบสังคมของจังหวัดบุรีรัมย์ ประกอบด้วย เป็นคนดี มีปัญญา รายได้สมดุล สุขภาพแข็งแรง สิ่งแวดล้อมสมบูรณ์ สังคมอบอุ่น หลุดพ้นอาชญากรรม จัดตั้งกองทุนพึ่งพาตนเอง สร้างความเข้มแข็งคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)/ ชุมชนเมือง (กชช.)

ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืน หมายถึง ประชาชนในชุมชนต่างๆ ของเมืองหรือชนบทรวม ตัวกัน มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น โดยมีการเรียนรู้ การจัดการและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ของชุมชนอย่างต่อเนื่องจนเป็นวิถีชีวิตของชุมชน

หมู่บ้าน หมายถึง หมู่บ้านของจังหวัดบุรีรัมย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 และให้รวมถึงชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (Democracy) มาจากคำว่า “ประชา” กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง “ระบอบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554) เป็นคำที่เกิดขึ้นในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งหมายถึง “การปกครองโดยชนหมู่” หรือ “การปกครองโดยหมู่ชน” โดยอาจแบ่งเป็นความหมายและคำนิยามได้ ได้ดังนี้

ประชาธิปไตยความหมายอย่างแคบ หมายถึง รูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนมีสิทธิอำนาจและมีอำนาจปกครองตนเอง

ส่วนประชาธิปไตยในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถือ อุดมคติ และหลักการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยประชาชนคนส่วนใหญ่ ซึ่งความหมายประเภทหลังนี้ แต่ละสังคมอาจมีรูปแบบและมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและมาจากประชาชนในรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยังคงเหลือไม่กี่ประเทศ เช่น สวิสเซอร์แลนด์ มีมลรัฐเล็กๆ (Canton) ของประเทศ ในการปกครอง Glaris, Unterwald และ Appenzell และในมลรัฐต่างๆ เหล่านี้ไม่มีรัฐสภา สำหรับงานธุรการที่จะต้องปฏิบัติทุกวันนี้ ราษฎรจะมาประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองหรือโบสถ์โดยการประชุมรูปแบบนี้เรียกว่า “Landsgemeinde” และตั้งผู้แทนขึ้นปฏิบัติงานโดยมีประธานเป็นผู้ควบคุม ซึ่งเรียกว่า “ลัมดัมมันน์” (Landammann) ส่วนงานตุลาการนั้นราษฎรจะเลือกตั้งผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นประจำ คงเหลือแต่งานด้านจัดทำกฎหมายเท่านั้นที่ราษฎรต้องทำเองโดยตรง ซึ่งที่ประชุมจะมีการลงมติในร่างกฎหมายต่างๆ โดยการออกเสียงประชามติจะกระทำโดยเปิดเผยโดยเสียงข้างมาก (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515)

ข. ประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) เป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตนเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชน

มอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เขาเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515)

ค. ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi – Direct Democracy) เป็นการนำรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งมักเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่างๆ เช่น ให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง (สิริพรรณ นกสวน, 2548)

2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

มีแนวคิดและปรัชญาพื้นฐานดังต่อไปนี้

1) แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ (Legal State)

คำว่า “นิติรัฐ” มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน ที่เรียกว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำคือ คำว่า “Recht” ที่แปลว่า “กฎหมาย” และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า “รัฐ” โดยมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน กฎหมายต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผล หลักเสมอภาค หลักห้ามมีผลย้อนหลังเอาโทษกับบุคคล หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557)

ดังนั้น “นิติรัฐ” จึงมีความหมายว่า “การปกครองโดยกฎหมาย” กล่าวคือ รัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐนั่นเองเป็นผู้ตราขึ้น และรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ใ กฎหมายสูงสุดของรัฐ นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ดังที่กฎหมายรับรองไว้ อย่างไรก็ดี การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ใ รัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากภาครัฐ หากรัฐมีความจำเป็นหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ รัฐอาจต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ด้วยเหตุนี้ ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลำดับใด ไม่อาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หากไม่มีเหตุผลความจำเป็น เพื่อให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ซึ่งเห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบ

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทย์กุล

ด้วยกฎหมาย จะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมาย และจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หากผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ (หยุด แสงอุทัย, 2538)

2) แนวคิดเกี่ยวกับ นิติธรรม (Rule of Law)

คำว่า “นิติธรรม” (Rule of Law) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีความหมายที่หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน” เอกสารตำรากฎหมายมหาชนบางเล่มก็นิยมให้จำกัดความว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” ซึ่งนัยสำคัญของความหมายก็คือการยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายที่ออกนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรม

ดังนั้น หลักนิติธรรม จึงมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเช่นเดียวกัน และทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐ โดยหลักนิติธรรม เน้นการที่บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไปเป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้อง รวมถึงมีหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ฯลฯ

หลักนิติธรรมจึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมาย เป็นหลักที่ใช้ในการถ่วงดุลอำนาจของผู้มีอำนาจในรัฐด้วยกัน รวมถึงการกำกับดูแลตรวจสอบอำนาจอันไม่ชอบธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจอภิปไตยทั้ง 3 ในการปกครองประเทศเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ หลักนิติธรรม ยังถือเป็นเสาหลักที่ปักไว้ให้กฎหมายยึด เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม ช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ

3. แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม

ประชาสังคม หรือ Civil Society เป็นแนวคิดที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างสังคมและชุมชนที่เข้มแข็ง โดยทั่วไป “ประชาสังคม” หมายถึง “สังคมที่ประชาชนทั่วไป ต่างมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชน โดยอาศัยองค์กร กลไก กระบวนการ และกิจกรรมอันหลากหลาย ที่ประชาชนจัดขึ้น” (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2543) กล่าวคือ “ประชาชน” ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการที่เป็นอิสระจากภาครัฐ และอยู่นอกบริบทการแข่งขันทาง

การเมือง ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคม อาจมีวัฒนธรรม วิถีชีวิต วิธีคิดอันหลากหลายมา ร่วมกันในกิจกรรมบางอย่างที่มีเป้าหมายร่วมกัน เช่น กิจกรรมแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิด การลงความเห็นร่วมกัน รวมถึงต้องมีจุดมุ่งหมายร่วมในการพิทักษ์หรือเพิ่มพูน ผลประโยชน์สาธารณะบางประการให้กับสังคม (ธีรยุทธ บุญมี, 2547)

4. แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนเข้มแข็ง

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้มีการกล่าวถึงการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งเป็นสาระสำคัญ เพื่อนำไปสู่ การพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยมีแนวคิดในเรื่องดังกล่าวดังนี้

ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารเกี่ยวข้องกันอย่าง เป็นปกติต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการอยู่ในพื้นที่ร่วมกันหรือมีอาชีพร่วมกันหรือการประกอบกิจการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือการมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2543) โดยความเป็นชุมชนอาจหมายถึงการที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้มีวัตถุประสงค์ ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการ กระทำ มีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน (ประเวศ วะสี, 2554)

จากความหมายข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนมีความหมายมากกว่าการที่คนแต่ละคน มาอยู่ร่วมกัน แต่ได้สร้างความสัมพันธ์กันโดยมีหลักการ เงื่อนไข กติกา ซึ่งเราเรียกโดยรวมว่า ระเบียบบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกัน ชุมชนจึงมีลักษณะเป็นองค์กรทางสังคมที่สามารถตอบสนอง ความต้องการในชีวิตประจำวันของสมาชิก และสามารถช่วยให้สมาชิกสามารถจัดการกับปัญหา ต่างๆ ที่มีอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้น “ความเข้มแข็งของชุมชน” หากพิจารณาถึงความลึกซึ้ง ของแนวคิด ภายใต้งระแ่งการสร้างชุมชนดังกล่าว จะพบว่า ชุมชนในที่นี้ หมายถึงชุมชนแห่งสำนึก (Conscious community) ที่สมาชิกของชุมชน ต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบ โดยรวมที่มี ความสัมพันธ์กันอย่าง แนบแน่น

5. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมณูญพลเมือง

ความเป็นพลเมือง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยอาจมีการกำหนดกฎ กติกายึดถือในการปกครองหรือการจัดการตนเองของชุมชน ดังนั้น “ธรรมณูญพลเมือง” ในที่นี้จึงหมายถึง “กฎกติกา ระเบียบหรือกฎหมายที่ประชาชน ชุมชน กำหนด ขึ้นเพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของตนเองและชุมชนร่วมกัน” กล่าวคือ พลเมืองมีสิทธิและ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการแสดงออกโดยการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อพิทักษ์

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทย์กุล

สิทธิ ของตนเองครอบคลุมครัวชุมชนสังคมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สัมพันธ์ เตชะอริก, 2555) ดังนั้นอารยธรรมในสังคมประชาธิปไตย ชุมชน จึงจะต้องเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองก่อนเป็นหลัก แทนการคิด หรือฝากความหวังพึ่งพารัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เปลี่ยนสถานะจากผู้รับ เป็นผู้จัดการและผู้ลงมือกระทำด้วยสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง ใช้สิทธิและอำนาจที่แท้จริงที่มีอยู่ใน รัฐธรรมนูญเพื่อ “การจัดการตนเอง” ทั้งนี้ถือว่าการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญ และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนที่สุด ทั้งนี้ ชุมชนจัดการตนเอง หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นอันได้แก่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค ที่มีจิตสำนึกสาธารณะ รู้เป้าหมาย เชื่อมันวิถีพลังชุมชนมีความสามารถในการบริหารจัดการ การชุมชนอย่างมีส่วนร่วม และจัดความสัมพันธ์กับภาคี ใช้ข้อมูลแผนการจัดการความรู้และทุนชุมชน (คน องค์กรชุมชน ทรัพยากร ฯลฯ) เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนในทุกด้านอย่างเป็นระบบเพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนเป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประชาชนควรมีบทบาทและสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง

6. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมนูญพลเมือง จังหวัดบุรีรัมย์

จังหวัดบุรีรัมย์เป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตภาคอีสานตอนล่าง มีจำนวนประชากรประมาณ 1.6 ล้านคน มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 23 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองบุรีรัมย์ อำเภอนางรอง อำเภอลำปลายมาศ อำเภอประโคนชัย อำเภอพุทไธสง อำเภอสตึก อำเภอกระสัง อำเภอบ้านกรวด อำเภอคูเมือง อำเภอหนองกี่ อำเภอปะคำ อำเภอนาโพธิ์ อำเภอหนองหงส์ อำเภอพลับพลาชัย อำเภอห้วยราช อำเภอโนนสุวรรณ อำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอขาม อำเภอโนนดินแดง อำเภอละหานทราย อำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์ อำเภอแคนดง และอำเภอบ้านด่าน ซึ่งมีการปกครองระดับท้องที่ ได้แก่ระดับตำบลจำนวน 188 ตำบล และระดับหมู่บ้าน 2,546 หมู่บ้าน

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 46 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 160 แห่ง

สำหรับแนวคิดธรรมนูญพลเมือง เริ่มเกิดขึ้นในสมัยนายเสรี ศรีหะไตร ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้มี “ธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี” เป็นกติกากฎของหมู่บ้านซึ่งไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นเครื่องมือส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เน้นหลักจริยศาสตร์ จาริตประเพณีที่จะต้องปฏิบัติสืบเนื่องกันไปอย่างยั่งยืนและเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่ทุกคน ทั้งภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ/ เอกชน และประชาชน จะต้องประพฤติปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ในกระบวนการร่างธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี ๆ ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะทำงานระดับอำเภอและระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้แทนจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภาคเอกชนและ ประชาชนร่วมกันเสนอปัญหา ความต้องการ เป้าหมายและวิธีการในการสร้างความเข้มแข็งให้ เกิดขึ้นภายในหมู่บ้าน/ ชุมชนเมือง ผ่านกระบวนการตามตัวแบบการพัฒนาจังหวัดบุรีรัมย์รายกรณี (B- CM Model: Buriram Case Management Model) จนเกิดเป็นธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี ๆ มีทั้งหมด 99 ข้อ ซึ่งจากเลข 99 เป็นเลขมหามงคล ตามคติความเชื่อของคนไทยเพื่อให้ทุก หมู่บ้านถือปฏิบัติตาม โดยแต่ละหมู่บ้านได้มีการประชุมประชาคม และจัดพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณ สาบานตนต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และประกาศใช้ธรรมนูญฯ ของหมู่บ้าน พร้อมกันทั่วทั้งจังหวัดเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2557 เวลา 9.09 น. และในวันเดียวกันได้มีการจัดพิธีปลุกเสกและถวายธรรมนูญฯ จำนวน 2,546 เล่ม ของทุกหมู่บ้านใน 23 อำเภอของจังหวัดบุรีรัมย์ ต่อพระเจ้าใหญ่ วัดศิระษะเรศ ตำบลมะเฟือง อำเภอ พุทไธสง และถวายธรรมนูญฯ พร้อมกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณสาบานตน ต่อพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (รัชกาลที่ 1) ผู้ทรง ก่อตั้งเมืองแปะ หรือเมืองบุรีรัมย์

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับ ธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี แบ่งออกเป็น 10 หมวด มี 99 ข้อ ใช้เป็นกรอบมาตรฐานให้บรรลุเป้าหมาย โดยกำหนดปัจจัยความสำเร็จ 9 ประการ (9 ดี) ได้แก่ เป็นคนดี มีปัญญา รายได้สมดุล สุขภาพแข็งแรง สิ่งแวดล้อมสมบูรณ์ สังคมอบอุ่น หลุดพ้น อาชญากรรม มีกองทุนพึ่งพาตนเอง คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)/ ชุมชนเมือง (กชช.) ที่เข้มแข็ง โดยอาศัยการขับเคลื่อนด้วยองค์กรคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการชุมชน (กชช. และใช้ธรรมนูญพลเมืองหรือหมู่บ้าน เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและพัฒนาจังหวัดบุรีรัมย์

7. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือการบริหารรัฐกิจ ถือเป็นแนวคิดที่มุ่ง “การจัดบริการสาธารณะ” เป็นหัวใจสำคัญ ดังนั้น จึงสามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ ในการอธิบายถึงที่มาและพัฒนาการของ “องค์การมหาชน” ได้เป็นอย่างดี โดยแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ ได้มีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้ (Sriram, N., Keatwacharachai, K. and Charanchai, C., 2013)

7.1 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมเป็นแนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่ ค.ศ. 1887-1968 ซึ่งเป็นยุคหรือช่วงเวลาที่ทำให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ (สรุปความจาก Nicholas Henry 2001, pp. 27-45) แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Political-Administration Dichotomy) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดย Woodrow Wilson ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) ของ Max Weber แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ของ Frederick W. Taylor แนวคิดหลักการบริหาร (Administrative Principles) นักวิชาการที่นำเสนอหลักการบริหารมีอยู่หลายท่าน เช่น หลักการ POCCC ของ Henri Fayol และหลักการ POSDCORB ของ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick เป็นต้น

7.2 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่าโดย Dwight Waldo ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนาเวต์บรู๊ค มหาวิทยาลัยชิราคิวส์ สหรัฐอเมริกา โดยได้วิพากษ์แนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคก่อนหน้านี้ที่เชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยม (Positivism) และลัทธิเหตุผลนิยม (Rationalism) มุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียวว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (Value) ต่างๆ ออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น จึงเสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ความคิดแนวมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆ ตามที่เกิดขึ้น อันเป็นหลักการของลัทธิปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) การบริหารรัฐกิจใหม่จึงมีแนวคิดที่มีลักษณะเชิงมนุษยนิยม สนใจทฤษฎี ปทัสถาน (Normative theory) ปรัชญา (Philosophy) และปฏิบัตินิยม (Activism) กล่าวคือให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับค่านิยม ศีลธรรม ความเป็นมนุษย์มากขึ้น และเน้นการพัฒนาองค์การในรูปแบบใหม่ (New organization form) ให้เป็นองค์การเชิงริเริ่มสร้างสรรค์และบุกเบิกทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชน (ชุมพร สังขปรีชา, 2529)

7.3 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีนักวิชาการต่างประเทศและไทยที่ให้ความสนใจและอธิบายถึงความสำคัญมากมายได้แก่ Jonathan Boston, Christopher Hood, David Osborne and Ted Gaebler (1992) และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2553) การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

David Osborne and Ted Gaebler (1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า “Reinventing Government” โดยมีจุดมุ่งหมายต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง

7.4 แนวคิดหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Post-New Public Management: Post-NPM)

นับตั้งแต่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการยอมรับและส่งผลการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศต่างๆเป็นอย่างมาก ในทางกลับกันแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกท้าทายด้วยแนวคิดต่างๆ ตามมา โดยเฉพาะ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ “new public service” และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ “new public governance” ซึ่งถือเป็นแนวคิดหลังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ “post-New Public Management” (Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt and Denhardt, 2000; Osborne, 2006) โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.4.1 แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) โดย Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2011, pp. 9-16) ได้อธิบายไว้ว่า NPS เกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ประชาธิปไตยพลเมือง (Democratic citizenship) (2) ชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) (3) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) นอกจากนี้ Tamronglak, A. (2010) ยังได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มาวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยนำเสนอถึงปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทยกุล

โดยเฉพาะประเด็นปัญหาฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดการนิยม ในแง่การนำมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีความซับซ้อนทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน

7.4.2 แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และหลังจากนั้นได้ ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แม้จะมีได้มีฐานะเป็นแนวคิดที่เป็นพาราไดม์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงยังมีได้รับการยอมรับการบริหารจัดการงานสาธารณะในหลาย ๆ ประเทศ เทียบเท่าแนวคิด NPM ก็ตาม แต่เป็นแนวคิดที่ทำทลายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของแนวคิด OPA และ NPM ได้เป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆในการร่วมตัวดำเนินงานสาธารณะ ใน “รูปแบบของการจัดการภาคี” แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ OPA และ NPM ได้ แต่การจัดการในรูปแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010a; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005b)

Osborne ได้มองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) โดยได้รับอิทธิพลทาง ความคิดจาก Ouchi (1979); Powell, W. (1990); Powell, W. and DiMaggio (1991) และ Nohria, N. and Eccles, R. (1992) โดยนักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด (Open Natural Systems Theory) มาใช้เป็นกรอบในการมอง ปัจจัยสถานะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการ สาธารณะ ที่อยู่ภายในรัฐแบบพหุ (Plural State) โดยเน้นการมีส่วนร่วมแบบภาคี เครือข่ายอันประกอบด้วยภาครัฐ เอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันคิด ร่วมการดำเนินการและร่วม ตัดสินใจด้วยกัน

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาแบบ วิธีการจัดทำธรรมเนียมผลเมืองสู่ชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน โดยวิเคราะห์เอกสารและวิเคราะห์เนื้อหา รวมถึงสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมเนียมผลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนโดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาไว้คือ 1) วิเคราะห์เอกสารและ

วิเคราะห์เนื้อหา 2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) 3) การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

ขั้นตอนที่ 3 ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการประชุมเชิงนโยบายเพื่อได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาธรรมณูพลเมืองที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนแก่ชุมชนต่างๆของประเทศไทยในอนาคต

กลุ่มเป้าหมาย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth interview) ใช้การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection) โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ และด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 3 คน และผู้บริหารระดับจังหวัด นักปกครองท้องถิ่น และท้องถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 4 คน และผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการนำธรรมณู 9 ดี ไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอนางรอง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้บริหารศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) จำนวน 4 คน

2. การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหารจังหวัดบุรีรัมย์ นักปกครองท้องถิ่น นักปกครองท้องถิ่น ตัวแทนชาวบ้านจากหมู่บ้านต่างๆทุกอำเภอในจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 200 คน

3. การประชุมเชิงนโยบาย (Policy Meeting) ของผู้บริหารหรือผู้แทนที่เกี่ยวข้องธรรมณูพลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 33 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร 5 คน นักวิชาการ 5 คน และผู้แทนอำเภอ 23 คน ซึ่งมาจากทุกอำเภอในจังหวัดบุรีรัมย์

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data Analysis)

ผู้วิจัยใช้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอผลในรูปแบบการพรรณนาบรรยาย (Descriptive Data Analysis) โดยพิจารณาเงื่อนไขแวดล้อม (Context) ของข้อมูลโดยพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะต่างๆ ของข้อมูล เอกสารที่จะนำมาวิเคราะห์เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความครอบคลุมมากที่สุด โดยลักษณะของข้อมูลที่จะพิจารณา ได้แก่ แหล่งที่มาของข้อมูล ช่วงเวลาของ การบันทึกข้อมูล โดยนับความถี่ของคำ หรือข้อความที่จำแนกไว้ภายใต้ระบบ การจำแนกที่กำหนดไว้ ซึ่งจะนำมาสู่การวิเคราะห์เชื่อมโยง สรุปบรรยายข้อมูลที่จำแนกไว้ อ้างอิงไปสู่การยืนยันข้อมูลที่น่าเสนอได้

ผลการวิจัย

1. รูปแบบการจัดทำธรรมณูพลเมืองชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

รูปแบบการจัดทำธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญหมู่บ้าน 9 ดี ของจังหวัดบุรีรัมย์ ใช้แนวคิดกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ผสมผสานกัน เรียกว่า “ธรรมนูญสันติสุข 9 ดี” โดยนำหลักคิดมาจากคำสอนในพุทธศาสนา และศาสนาอื่นๆ ประยุกต์เข้าด้วยกัน นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลแนวคิดคิบบุตซ์ (Kibbutz) ชุมชนเกษตรกรรมหรือชุมชนพึ่งพาตนเองจากประเทศอิสราเอล โดยธรรมนูญพลเมืองมีลักษณะเป็นกฎระเบียบของหมู่บ้านชุมชน ซึ่งมีใช้กฎหมาย การบังคับใช้จะอาศัยความเชื่อและความศรัทธาของชาวบ้านเป็นสำคัญ มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ปราชญ์ชาวบ้าน และเครือข่ายชาวบ้านที่เข้มแข็งเป็นกลไกในการขับเคลื่อน ที่มีความเป็นรูปธรรม และมีความชัดเจนสูงมาก

นอกจากนี้ ธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญหมู่บ้าน 9 ดี ยังได้นำตัวแบบระบบ (System Model) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นรูปแบบ “การบริหารจัดการรายกรณี” (B-CM Model: Buriram Case Management Model) เพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนที่มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด จึงเกิดโครงสร้างการขับเคลื่อน บุรีรัมย์สันติสุข 9 ดี อันเป็นการขับเคลื่อนในเชิงพื้นที่ (Area) ของทุกอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จนถึงครอบครัว และเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ (Function) ของส่วนราชการ/ หน่วยงาน ตามโครงสร้างการขับเคลื่อนบุรีรัมย์สันติสุข 9 ดี

2. วิธีการจัดทำธรรมนูญพลเมืองชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

กำหนดวิธีการด้วย 2 วิธีการหลัก ได้แก่

1) **ระดับบุคคล** เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการร่างธรรมนูญพลเมืองร่วมกัน กำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกัน โดยนำหลักการธรรมนูญ 9 ดี มาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวัน เช่น ร่วมประชุมหารือ แสดงความคิดเห็นร่วมกัน การจัดกิจกรรมอบรมชาวบ้านให้มีการระลึกถึงฮีโร่ตบตัปปะอยู่เสมอ สร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับความเกรงกลัวต่อบาป ความเชื่อในนรกสวรรค์ โดยมีการจัดกิจกรรมปฏิญาณสาบานตน 12 ข้อ อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือการอธิษฐานจิตและสาบานตนต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร

2) **ระดับองค์กร** การดำเนินงานในระดับหน่วยงานหรือองค์กร มีวิธีการขับเคลื่อนดังนี้

2.1) **การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการบุรีรัมย์สันติสุข 9 ดี (BCM Office) จังหวัดบุรีรัมย์** เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานเชื่อมโยง การทำงานระหว่างหน่วยงาน องค์กร และทุกหมู่บ้าน รวบรวม และเผยแพร่ข้อมูล รวมถึงติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ กม. ทุกหมู่บ้าน โดยจะมีผู้แทนจากคณะทำงานขับเคลื่อน 9 ดี และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติงานในศูนย์ฯ โดยทำหน้าที่เหมือนพี่เลี้ยงและให้คำปรึกษากับชุมชนเพื่อการจัดทำธรรมนูญพลเมือง

2.2) การจัดกิจกรรมพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณ สาบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทุกพื้นที่และทุกระดับ กล่าวคือ หน่วยงานราชการ หน่วยงานปกครองทั้งระดับ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีการจัดพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณสาบานตนต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ว่าจะปฏิบัติตามธรรมนูญพลเมืองตามที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น มีการจัดกิจกรรมวันประกาศใช้ธรรมนูญฯ ของหมู่บ้านพร้อมกันทุกพื้นที่ในจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2557 เวลา 09.09 น. และในวันเดียวกัน มีการจัดพิธีปลูกเสกและถวายธรรมนูญฯ จำนวน 2,546 เล่ม ของทุกหมู่บ้านใน 23 อำเภอของจังหวัดบุรีรัมย์ ต่อพระเจ้าใหญ่ วัดศีระษะเรต ตำบลมะเฟือง อำเภอพุทไธสง พร้อมกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณ สาบานตนต่อพระบรมราชานุสาวรีย์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (รัชการที่ 1) ผู้ทรงก่อตั้งเมืองแปะ หรือเมืองบุรีรัมย์

2.3) การจัดทำแผนชีวิตหมู่บ้าน (Village Plan) สันติสุข 9 ดี กำหนดให้ทุกหมู่บ้านกำหนดเป้าหมาย (Goal) ร่วมกันและเขียนเป็นธรรมนูญพลเมือง และต้องกำหนดกิจกรรมสำคัญ (Input) ที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ กำหนดกระบวนการปฏิบัติ (Process) โดยแยกเป็นกิจกรรมต้นน้ำ กิจกรรมกลางน้ำ และกิจกรรมปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดเชิงปริมาณ และตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบ (Impact) จากการดำเนินการทั้งหมดที่จะต่อเนื่องและยั่งยืน

กระบวนการสร้างแผนชีวิตหมู่บ้านได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ให้คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยคณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน และคณะทำงานยุทธศาสตร์หมู่บ้าน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำแผนชีวิตหมู่บ้าน รวมทั้งมีการกำหนดแผนขั้นตอนการจัดทำไว้ 8 ขั้นตอน คือ 1) การจัดเก็บข้อมูล 2) การเตรียมการประชุมหมู่บ้าน 3) การประชุมหมู่บ้าน 4) การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน 5) การให้ความเห็นชอบและรับรองแผนฯ 6) การประสานและการใช้แผนฯ 7) การตรวจสอบและติดตามผล และ 8) การทบทวนปรับปรุงแผน

2.4) การประเมินผล การดำเนินงานสร้างคุณธรรมโดยการใช้ธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการประเมินหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี ตามหลัก System Approach แทนด้วยสัญลักษณ์ ช้างพลายสันติสุข 9 ดี ในทุกหมู่บ้าน หรือที่เรียกว่า “ช้างพลายบุรีรัมย์สันติสุข”

3. ปัจจัยความสำเร็จในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

1) ปัจจัยด้านผู้นำ ผู้นำถือว่ามียุทธศาสตร์เป็นอย่างมากในการจัดทำธรรมนูญพลเมือง นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารส่วนราชการ นักปกครองในระดับท้องถิ่นและนักปกครองในระดับท้องถิ่น ทำให้เกิดธรรมนูญพลเมืองเกิดขึ้นทั่วทุกพื้นที่ในจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งในขณะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนและกำหนดนโยบายจังหวัดคุณธรรม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (นายเสรี

ศรีหะไตร) ได้กำหนดเป้าหมายสูงสุดในการบริหารจังหวัดคือ “บุรีรัมย์สันติสุขบนความพอเพียง ครอบคลุมเดียวกัน สายเลือดเดียวกัน ลูกหลานรัชกาลที่ 1” โดยวางแผนการดำเนินงานและการขับเคลื่อน ตามตัวแบบการบริหารจัดการรายกรณีจังหวัดบุรีรัมย์ (B-CM: Buriram Case Management Model) กำหนดโครงสร้างการบริหาร และผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของชุมชน

2) คณะกรรมการหมู่บ้าน จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากและถือเป็นกลไกหลักในการจัดทำและขับเคลื่อนธรรมนูญพลเมืองของชุมชน ในระดับตำบล และหมู่บ้าน ให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้หมู่บ้านบางแห่งเห็นถึงความสำคัญจึงได้มีการจัดชุด “กม.น้อย” หรือคณะกรรมการหมู่บ้านรุ่นใหม่ เพื่อสืบทอดเจตนารมณ์และปณิธาน รวมทั้งภารกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านรุ่นเดิม เพื่อให้มีการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการชุดอื่นๆที่ทำงานประสานความร่วมมือการขับเคลื่อนธรรมนูญพลเมืองของชุมชน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) คณะกรรมการบริหารงานตำบลแบบบูรณาการ (กบต.) เป็นต้น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน ในการจัดทำธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ดี ซึ่ง ประกอบด้วย 1) เป็นคนดี 2) มีปัญญา 3) รายได้สมดุล 4) สุขภาพเข้มแข็ง 5) สิ่งแวดล้อมสมบูรณ์ 6) สังคมอบอุ่น 7) หลุดพ้นอาชญากรรม 8) จัดตั้งกองทุนพึ่งพาตนเอง และ 9) สร้างความเข้มแข็งให้คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) / ชุมชนเมือง (กช.) โดยประชาชนหรือชุมชนจะมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การดำเนินงาน การประเมินผล ตามที่ได้กำหนดร่วมกันและเขียนเป็นธรรมนูญพลเมือง

4) ความศรัทธาของประชาชนหรือชุมชน ในแต่ละหมู่บ้าน/ ชุมชนจะมีการจัดทำแผนชีวิตหมู่บ้าน (Village Plan) และมีการจัดกิจกรรมถวายสัตย์ปฏิญาณ สาบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์อย่าง ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความศรัทธาและความตระหนักที่ดีในการปฏิบัติตามแผนชีวิตตามที่ได้กำหนดร่วมกัน โดยเฉพาะแนวคิดที่ชาวบ้าน ชุมชนยึดถือในการปฏิบัติตามธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญ 9 ดี คือ “การทำดี ละชั่ว กลัวบาป” โดยปลูกฝังจิตสำนึก (Conscious) ให้ชาวบ้านมีสติ รู้ตัว รู้ว่ากำลังทำอะไรอยู่หรือกำลังจะทำอะไร

5) การประเมินผลมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานตามธรรมนูญ 9 ดี มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินหมู่บ้าน/ ชุมชน ตามแนวคิดระบบ (System Approach) โดยพิจารณา กิจกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ กล่าวคือ พิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และปัจจัยนำออก

อย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการผู้แทนหมู่บ้านทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอและจังหวัดเป็นผู้ทำการประเมิน รวมทั้งยังได้กำหนดสัญลักษณ์ในการประเมินออกเป็นสัดส่วนโดยแบ่งผลการประเมินเป็นอวัยวะส่วนต่างๆของช้าง หรือเรียกว่า “ช้างพลายสันติสุข 9 ดี” หากหมู่บ้านหรือชุมชนใดผ่านการประเมินจะประดับธงช้างหรือช้างพลายสันติสุข 9 ดี ไว้ในหมู่บ้านหรือชุมชน

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

อภิปรายผล

1. **ประเด็นด้านผู้นำ** การขับเคลื่อนธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญหมู่บ้าน 9 ดี นั้นจะสามารถประสบความสำเร็จได้ ขึ้นกับปัจจัยด้านผู้นำ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหาร นักปกครองทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขับเคลื่อนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะบทบาทการเป็นผู้ให้คำแนะนำ ให้แนวคิด ให้นโยบาย มีส่วนร่วมกับเครือข่ายในการติดตามความก้าวหน้า และช่วยอำนวยความสะดวกในการขับเคลื่อนธรรมนูญ 9 ดี แต่ผู้นำในที่นี้มีใช้ผู้นำที่เน้นการสั่งการ เพราะการที่จะสร้างจังหวัดคุณธรรมโดยธรรมนูญ 9 ดี ได้นั้น มิได้เน้นข้อบังคับที่เป็นกฎหมายหรือการออกคำสั่งเพื่อบังคับแก่ประชาชน แต่จะเกิดขึ้นจากความต้องการและความศรัทธาของประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งต้องไม่ใช้การดำเนินงานตามระบบราชการ เพราะอาจจะขาดความต่อเนื่องได้หากมีการเปลี่ยนแปลงด้านผู้นำ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ นิตินิล ธาระรูป และคณะ (2559) ที่ศึกษาเปรียบเทียบจังหวัดคุณธรรมนาร่อง ได้แก่ จังหวัดราชบุรี จังหวัดพิจิตร จังหวัดพัทลุง และจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า การวางแผนการดำเนินงาน และการขับเคลื่อนคุณธรรมโดยผู้นำนั้น ถือเป็นผู้มีบทบาทเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนภารกิจจนไปสู่ความสำเร็จ

2. ประเด็นด้านการจัดทำธรรมนูญพลเมือง

ประเด็นด้านการจัดทำธรรมนูญพลเมือง ได้อาศัยหลักคุณธรรม จริยธรรมคำสอนในทางศาสนาเป็นสิ่งที่สอดแทรกกับการดำเนินชีวิตของชาวบ้านและชุมชนตามบริบทในสังคม ดังนั้นการจัดทำธรรมนูญพลเมือง ต้องเริ่มมาจากประชาชนต้องเห็นถึงความสำคัญ สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม วัตถุประสงค์ จับต้องได้อย่างชัดเจน เพราะในการปฏิบัติตามธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญ 9 ดี ในบางเรื่องถือเป็นนามธรรมเข้าใจยากจับต้องยาก เช่น บทบัญญัติคำว่า “คนดีมีปัญญา” แต่ละบุคคลก็เข้าใจแตกต่างกัน สิ่งใดที่จะเป็นตัวชี้วัดคนดี สิ่งใดจะเป็นตัวชี้วัดว่ามีปัญญา ต้องมีความชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายในระดับปฏิบัติ ดังนั้น หากสามารถแสดงผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามธรรมนูญพลเมืองที่กำหนดไปใช้จนเกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ จะส่งผลทำให้

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จิระ ประทีป/ อิศเรศ คันสนีย์วิทยกุล

ประชาชนเห็นถึงความสำคัญ และเห็นผลเชิงประจักษ์และคุณค่าของธรรมาภิบาลเมืองจนนำไปสู่ เป็นวิถีชีวิตและจิตสำนึกร่วมกันได้ซึ่งสอดคล้องตามแนวคิดประชาสังคม (Civil Society) ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2543) โดยประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานและสร้างความสัมพันธ์กันโดยมีหลักการ เงื่อนไข กติกา ของการอยู่ร่วมกัน และสามารถ ช่วยให้สมาชิกสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆที่มีอยู่ร่วมกันได้

3. ประเด็นด้านการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนด้วยธรรมาภิบาลเมือง

การสร้างความยั่งยืนชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาลเมืองหรือธรรมาภิบาล หมู่บ้าน 9 ดี ของจังหวัดบุรีรัมย์ ได้บรรจุเรื่องคุณธรรมลงสู่วิถีชีวิตของประชาชน และบรรจุเรื่อง คุณธรรมลงในแผนพัฒนาคุณธรรมจังหวัด โดยอาศัยธรรมาภิบาลเมืองเป็นเครื่องมือ เพื่อสร้าง ความร่วมมือร่วมใจในภาคประชาชนชุมชนในท้องถิ่นและท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่แนวคิดการ พึ่งพาตนเองมากกว่าการพึ่งพิงผู้อื่น จนเกิดชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืนได้ โดยภาครัฐควรทำ หน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือและส่งเสริมประชาชนในฐานะพลเมือง สอดคล้องแนวคิด Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2011, pp. 9-16) ได้อธิบายแนวคิดการ บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ว่าเกิดขึ้นจากการผสมผสานแนวคิดทฤษฎี ต่างๆเช่น แนวคิดประชาธิปไตยพลเมือง (democratic citizenship) แนวคิดชุมชนและประชา สังคม (community and civil society) ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพและอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งยังสอดคล้อง แนวคิดของ Pestoff (2010) เห็นว่าแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เป็นแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และเป็นแนวคิดสนับสนุนการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน เนื่องจากพลเมือง สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นภาคีกับภาครัฐได้ 3 ระดับคือ 1) ระดับจุลภาค (Micro) สามารถมีส่วนร่วมได้โดย “การผลิตร่วมกัน” (Co- Production) 2) ระดับมหภาค (Macro) พลเมืองสามารถมี ส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการภาคีร่วมกัน” (Co-Governance) และ 3) ระดับกลาง (Meso) พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการร่วมกัน” (Co-Management) โดยเน้นการมีส่วนร่วม แบบภาคีเครือข่ายอันประกอบด้วยภาครัฐ เอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันคิด ร่วมการ ดำเนินการและร่วมตัดสินใจด้วยกัน

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ได้แก่

1.1 รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและส่งเสริมให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านเกี่ยวกับการจัดทำธรรมนูญพลเมืองหรือธรรมนูญหมู่บ้านทุกพื้นที่ในประเทศไทย เพื่อใช้ธรรมนูญพลเมืองเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินการ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

1.2 รัฐควรส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองที่ดีให้มากขึ้นและกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับประเทศ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องแก่ประชาชน

1.3 ควรมีการบรรจุการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนโดยเฉพาะแนวคิดการจัดทำธรรมนูญพลเมืองแก่นักเรียนนักศึกษาทุกหลักสูตร ทุกระดับอย่างจริงจังมีใช้ศึกษาแต่เพียงภาคทฤษฎี ในห้องเรียนเพียงอย่างเดียว

2. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ ได้แก่

2.1 ควรสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น สถาบันทางสังคม สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา เป็นต้น ในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองร่วมกันแบบภาคี

2.2 ควรจัดกิจกรรมชุมชนที่เน้นความสามัคคี เพื่อเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ดีในการอยู่ร่วมกันและทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ชาวบ้านชุมชน รวมทั้งเยาวชนคนรุ่นใหม่ เช่น การจัดเวทีการประชุม ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมท้องถิ่น

2.3 จัดกิจกรรมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้กลไกทางสังคมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันและรักษาจารีตประเพณีที่ดีงาม เพื่อป้องกันปัญหาด้านอาชญากรรม การทุจริตคอร์รัปชั่น ปัญหาสังคมรูปแบบต่างๆโดยกำหนดเป็นบทบัญญัติในธรรมนูญพลเมือง เช่น พิธีกรรมการผูกเสี่ยวของคนภาคอีสาน ให้คู่กรณีที่มีปัญหา มาขอขมาต่อกัน และปฏิญาณตนว่าจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยจะไม่ก่อการทะเลาะวิวาทกันอีก เป็นต้น

2.4 คณะกรรมการหมู่บ้าน ควรจัดให้มีคณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เกี่ยวกับการทำหน้าที่ปลูกฝังจิตสำนึกและพฤติกรรมของชาวบ้านให้ทำดี ละชั่ว กลัวบาป ปฏิบัติตามหลักธรรมคำสอนของศาสนา

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาการจัดทำธรรมนูญพลเมืองของจังหวัดบุรีรัมย์เพียงแห่งเดียว ผู้ศึกษาไม่ได้ศึกษาเจาะลึกในการจัดทำธรรมนูญพลเมืองในพื้นที่แห่งอื่นๆ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาธรรมนูญพลเมืองแห่งอื่นๆเพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมและนำไปสู่งานวิจัยที่ดีขึ้นต่อไป

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษามีจำนวนมาก วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษานี้ได้ข้อมูลเพียงส่วนหนึ่ง ควรใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณดำเนินควบคู่ไปเพื่อให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- ชุมพร สังขปริษา. (2529). *บริหารรัฐกิจใหม่*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2553). *แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาช่วยการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 6*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2547). *ประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นิติพล ธาระรูป และคณะ. (2559). *การขับเคลื่อนจังหวัดคุณธรรมนำร่อง พิจิตร บุรีรัมย์ ราชบุรี พัทลุง*. กรุงเทพฯ: ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน).
- ประเวศ วะสี. (2554). *กระบวนการนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2543). *สำนึกไทยที่พึงปรารถนา*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *หลักนิติรัฐ*. ใน *เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (หน้า 159-190). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สัมพันธ์ เตชะอธิก. (2555). *โครงการพัฒนาและวิจัยสุขภาพชุมชนเพื่อความอยู่ดีมีสุข*. ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สิริพรรณ นกสวน. (2548). *การเมืองการปกครองสวิสเซอร์แลนด์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เสรี ศรีหะไตร. (2557). *บุรีรัมย์ โมเดล B CM - Model: Buriram Case Management Model* *ตัวแบบการบริหารจัดการรายกรณี*. บุรีรัมย์: มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- เสรี ศรีหะไตร. (2557). *ธรรมนูญหมู่บ้านสันติสุข 9 ตี คัมภีร์สร้างอนาคตที่ดีให้ลูกหลาน*. บุรีรัมย์: ศูนย์ปฏิบัติการบุรีรัมย์สันติสุข 9 ตี.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร จำกัด.
- Boston, J., et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2005). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering (3rd Edition)*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Nicholas, H. (2001). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Nohria, N., & Eccles, R. (eds.). (1992). *Networks and Organizations: Structures, Form and Action*. Brighton, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-388.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?. In Stephen P. Osborne (ed.). *The New Public Governance? :Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Ouchi, W. (1979). Markets: Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย/ จีระ ประทีป/ อิศเรศ คັນสนีย์วิทยกุล

- Pestoff, V. (2010). *New Public Governance: Co-production & Third Sector Social Services*. Institute of Civil Society Studies, Ersta Skondal University College, Stockholm, Sweden.
- Peters, B. G. (2010). Meta governance and Public Management. In Stephen P. Osborne (ed.). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Powell, W., & Di Maggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sriram, N., Keatwacharachai, K., & Charanchai, C. (2013). *A Synthesis of New Public Service*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Tamronglak, A. (2010). *Public governance*. Bangkok: Thammasat Printing house.