

จริยธรรมและหลักพุทธธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น

Ethics and the Buddhist Principle for Local Administrator

ทวนธง ครุฑจ้อน
Thuanthong Krutchon^๑

Received: *September 25, 2021*

Revised: *December 22, 2021*

Accepted: *December 25, 2021*

บทคัดย่อ

จริยธรรมและหลักพุทธธรรมมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นกลไกกำกับและขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดธรรมาภิบาลได้ บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับจริยธรรมและหลักพุทธธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งจริยธรรมที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรประพฤติปฏิบัติสามารถจำแนกได้เป็น ๓ หมวด ประกอบด้วย หมวดความประพฤติ หมวดความรู้และสติปัญญา และหมวดคุณธรรม ส่วนหลักธรรมพุทธศาสนาที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดถือเป็นแนวปฏิบัติประกอบด้วย ๓ หลักธรรม คือ หลักพรหมวิหาร ๔ หลักสุจริตธรรม ๓ และหลักอริยปัตถิ ๓

คำสำคัญ : จริยธรรม, หลักพุทธธรรม, ผู้บริหารท้องถิ่น

Abstract

Ethics and the Buddhist principle are related to local administrators in such a way that they can be used to regulate and drive the operations of local government organizations in order to achieve good governance. The main objective of this academic article is to conduct a literature review on the ethics and the Buddhist principle as they apply to an adequate local administrator. Local administrators' ethics can be divided into three categories: behavior, knowledge and intelligence, and morality. Furthermore, the Buddhist principle of

^๑ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ Email: thuanthong@tsu.ac.th เบอร์โทรศัพท์ ๐๘๙ ๑๓๖ ๐๐๐๘ (Assistant Professor Dr.,) Department of Public Administration and Human Resource Management, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Thailand.



local administrators should be followed as a guideline, which consists of three principles: Brahmawihan IV, Good Faith III, and Supremacy III.

Keywords: Ethics, Buddhist Principle, Local Administrator

๑. บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประกอบด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้งสามนี้เป็นของประชาชน แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้นไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนผ่านองค์กรต่าง ๆ อาทิ คณะรัฐมนตรีรัฐสภา และศาล โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น^๒ ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่รัฐบาลใช้หลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อบริหารงาน แก้ไขปัญหา พัฒนา และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง การกระจายอำนาจจึงเป็นการจัดการอำนาจทางการเมืองการปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอภายใต้หลักการสำคัญ ๓ ประการคือ เมืองคือการเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ มีอำนาจหน้าที่อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง^๓

ในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญและมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่รุนแรง รวดเร็ว และควบคุมไม่ได้ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถในการคาดการณ์ความต้องการของประชาชน ค้นหาและ กำหนดความซับซ้อนทางสังคม ประชากร เศรษฐกิจ และปัญหาสิ่งแวดล้อม ตอบสนองต่อความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ รวมถึงความปรารถนาของประชาชนที่มีต่อความเหมาะสมในการจัดทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมี

^๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรมทางการเมือง*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๒), หน้า ๔-๘.

^๓ ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๒๕-๔๕.



ประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ข้อจำกัดและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ^๔ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะสร้างสภาวะแรงกดดันให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่นในอนาคต จากการจัดหาสาธารณะประโยชน์เป็นการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการต่าง ๆ อันเกิดผลกระทบของการเพิ่มขึ้นของประชากรและความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบท โดยเฉพาะการวางแผนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับกลยุทธ์ของภาคเอกชน^{๕,๖}

ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะการเป็นผู้นำการปฏิรูปภาครัฐในระดับท้องถิ่น ที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลเพื่อดำเนินงานและแสดงผลให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าเชิงประจักษ์ของการบริการสาธารณะ การเพิ่มประสิทธิภาพองค์กร และการแก้ไขปัญหายุติธรรม^๗ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีจริยธรรมและหลักธรรมในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและตระหนักถึงความสำคัญของพนักงานเมื่อพนักงานสามารถยกระดับผลประโยชน์ขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งภาวะการนำของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวมีจุดประสงค์สำคัญคือ สร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งตัวบุคคล ทีมงาน และองค์กร^๘ ด้วยความสำคัญดังกล่าวข้างต้นที่แสดงถึงความสัมพันธ์ของจริยธรรมและหลักธรรมกับผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะจริยธรรมและหลักธรรมพุทธศาสนาที่สามารถใช้เป็นกลไกกำกับและขับเคลื่อนการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้เกิดธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในองค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไป จึงเป็นที่มาของการผลิตบทความวิชาการฉบับนี้ที่มุ่งทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับจริยธรรมและหลักธรรมพุทธศาสนาของผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางวิชาการที่เป็นการเพิ่มฐานข้อมูลอ้างอิงงานวิชาการและทางปฏิบัติการที่ราชการส่วนอื่น ๆ รวมถึงภาคเอกชนสามารถนำไปปรับใช้กับผู้บริหารและแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรได้

^๔ L. Worrall, C. Collinge & T. Bill, “Managing strategy in local government”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11, No. 6 (1998): 472-493.

^๕ H. Elcock, *Local government*, 3rd Ed, (New York: Routledge, 1994), p. 32.

^๖ N. Flynn, & C. Talbot, “Strategy and strategists in UK local government”, *Journal of Management Development*, Vol. 15, No. 2 (1996): 24-37.

^๗ E. Prasajo, & D. Holidin, “Leadership and Public Sector Reform in Indonesia”, *Leadership and Public Sector Reform in Asia (Public Policy and Governance)*, ed. by E. Berman & E. Prasajo, (Bingley: Emerald Publishing, 2018): 53-83.

^๘ M. K. Mickson, & A. Anlesinya, “Enhancing job satisfaction among local government servants in Ghana: The relative roles of diverse leadership behaviours”, *International Journal of Public Leadership*, Vol. 16, No. 1 (2020): 1-16.

๒. จริยธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น

จริยธรรมหรือปรัชญาคุณธรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ดีและไม่ดีและความถูกต้องและผิดทางศีลธรรม จริยธรรมเป็นคำที่ใช้กับหลักการหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับค่านิยมหรือหลักศีลธรรม จริยธรรมยังมีความเชื่อมโยงกับประเด็นหลักการพื้นฐานของการตัดสินใจในทางปฏิบัติ และหลักธรรมชาติของคุณค่า สูงสุดและมาตรฐานที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่สามารถบ่งชี้ความถูกต้องหรือผิดได้ อย่างไรก็ตาม คำว่าจริยธรรมและศีลธรรมถือว่ามีเกี่ยวข้องใกล้เคียงกัน ซึ่งปัจจุบันเป็นเรื่องปกติที่จะอ้างถึงการตัดสินใจทางจริยธรรมหรือหลักการทางจริยธรรม จากเดิมที่เคยใช้การอ้างถึงหรือกล่าวถึงการตัดสินใจทางศีลธรรมหรือหลักการทางศีลธรรม ลักษณะดังกล่าวนี้ได้ทำให้เกิดการขยายขอบเขตของความหมายของจริยธรรมออกไปอย่างกว้างขวางมากกว่าการนิยามที่มีมาก่อนหน้านี้ ดังนั้นคำว่าจริยธรรมจึงไม่ได้หมายถึงคุณธรรมแค่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมหมายถึงสาขาการศึกษาหรือแขนงวิชาการสืบสวนสอบสวนที่มีคุณธรรมเป็นเนื้อหาหลัก^๙

ส่วนผู้บริหารเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งผู้บังคับบัญชา หัวหน้างาน หรือผู้นำของกลุ่มปฏิบัติงานร่วมกัน อันประกอบด้วย ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือพนักงานจำนวนหนึ่งที่ต้องทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมายหรือขอบเขตตามหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับผู้บริหารในระบบราชการถือเป็นหัวหน้างานที่ต้องปฏิบัติงานในองค์กรประเภทหนึ่งๆ เรียกว่า องค์กรแบบราชการ (bureaucracy)^{๑๐} โดยผู้บริหารในระบบราชการหมายรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นด้วยซึ่งถือเป็นผู้นำที่สามารถสร้างความแตกต่างได้โดยการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองและของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด ตลอดจนผลักดันขอบเขตของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในระบบราชการ^{๑๑}

คู่มือสอนจริยศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ระบุถึง จริยธรรมของผู้บริหารไว้ว่า ผู้บริหาร หน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันภาครัฐและเอกชน ต้องเป็นผู้มีจิตใจกว้างขวาง ห่วงกว้าง ตากว้าง หมั่นสอดส่องดูแลความทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอหน้ากัน ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงขอสรุปจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับคู่มือดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็น ๓ หมวดดังต่อไปนี้^{๑๒}

^๙ P. Singer, “Ethics”, *Encyclopedia Britannica*, [online], Source: <https://www.britannica.com/topic/ethics-philosophy> [2021, February 2].

^{๑๐} ดวงเดือน พันธุมนาวิน, *ทฤษฎีต้นไมจริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคคล*, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๓๓.

^{๑๑} A. Brillantes, & L. Perante-Calina, “Leadership and Public Sector Reform in the Philippines”, *Leadership and Public Sector Reform in Asia (Public Policy and Governance)*, ed. by E. Berman & E. Prasajo, (Bingley: Emerald Publishing, 2018): 151-178.

^{๑๒} บุญมี แท่นแก้ว, *จริยศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙). หน้า ๖๘-๗๑.



๑. หมวดความประพฤติ ประกอบด้วย

๑.๑ มีความละเอียดในการกระทำความชั่วทุจริตทั้งปวงและต้องมีความตื่นกลัวหรือเกรงกลัวในการทำความชั่วและความทุจริตประการต่าง ๆ ทั้งต่อตนเอง ต่อผู้บังคับบัญชา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อประชาชน

๑.๒ มีความอดทน รู้จักอดกลั้นต่อความยากต่าง ๆ มีความอดทนต่อความลำบากของงาน ความอดทนต่ออุปสรรคทั้งหลาย ตลอดทั้งความเข้าใจผิดและความไม่สุจริตต่าง ๆ ที่คนอื่นมีต่อตน รวมถึงประพฤติตนให้ห่างจากอบายมุข เช่น การเป็นคนเจ้าชู้ การดื่มสุราจนครองสติไม่ได้ หรือดื่มเป็นประจำ การเล่นเกมพนัน การคบคนชั่วซำเสเพล เป็นต้น

๑.๓ รู้จักอุปการะคือ ทำคุณทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น นึกถึงประโยชน์ของบุคคลอื่นเป็นที่ตั้ง พร้อมที่จะให้ความอนุเคราะห์แก่คนอื่นในงานหน้าที่และความรับผิดชอบของตน

๑.๔ มีความสงบเสงี่ยมและความอ่อนน้อมถ่อมตน ไม่กระทำให้ตนเป็นคนเปียดเบียนผู้อื่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และประชาชน

๑.๕ มีความจริงใจต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และประชาชน รวมถึงไม่มีอคติใด ๆ ในการปฏิบัติตนต่อผู้บังคับบัญชา ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อประชาชน อคติที่ควรละเว้น อาทิ

- (๑) การลำเอียงเพราะความรักใคร่ชอบพอกัน
- (๒) การลำเอียงเพราะความไม่ชอบไม่พอใจกัน
- (๓) การลำเอียงเพราะความเขลา ความไม่รู้ และความเห็นแก่อำภิส
- (๔) การลำเอียงเพราะความกลัวภัยต่าง ๆ

๒. หมวดความรู้และสติปัญญา ประกอบด้วย

๒.๑ มีความรอบรู้ หมั่นศึกษาหาความรู้รอบตัว เพื่อให้เป็นบุคคลที่ทันต่อเหตุการณ์ ทันต่อบุคคล และทันต่อปัญหา

๒.๒ มีสติสัมปชัญญะตลอดเวลาต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ไม่มีการลืมตัวหรือละเลยต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

๓. หมวดคุณธรรม ประกอบด้วย

๓.๑ การจะทำงานให้เสร็จนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมที่ทำให้สำเร็จความประสงค์ อาทิ

- (๑) ความพอใจและเอาใจใส่ในงานของตน
- (๒) ความพากเพียรในการประกอบกิจการงานในหน้าที่
- (๓) ความเอาใจฝักใฝ่ในงานไม่ทอดทิ้ง
- (๔) ความหมั่นตรึงตรองพิจารณาหาเหตุผลและวิธีการที่จะทำให้การงาน

เจริญก้าวหน้าเสมอ

๓.๒ มีคุณธรรมที่เป็นเครื่องผูกน้ำใจบุคคลอื่นโดยทั่วไป อาทิ



(๑) ให้ปันสิ่งของแก่บุคคลอื่นที่เห็นสมควรให้ปันและมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อคนอื่นตามสมควรแก่กรณี

(๒) มีวาจาที่อ่อนหวาน สุภาพเรียบร้อย

(๓) ประพฤติตนเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่คนอื่น

(๔) เป็นคนไม่ถือตัว ไม่ถือยศศักดิ์เข้ากันได้กับบุคคลผู้ร่วมงานตามความเหมาะสมกับฐานะหน้าที่ของตน

นอกจากนี้ ในสังคมไทยยังมีคำพังเพยที่แสดงถึงความคิดของผู้บริหารในการพิจารณาความดีความชอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในทำนองเสียดสีว่า มักจะถือเอาประโยชน์และอำมิสเป็นที่ตั้ง ซึ่งสามารถนำมาใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังคำพังเพยต่อไปนี้

“สืบสายโลหิต เป็นศิษย์ข้างเคียง นำเสปียงส่งหลังบ้าน กราบกรานสอพลอ ล่อไข่แดงแรงวิชา ถลามาเอง”

จากคำพังเพยนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติบางประการของผู้บริหารราชการทุกระดับ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความจริงปนกับความเท็จ ดังนั้นในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ก็ควรรับฟังและนำมาใคร่ครวญให้เกิดประโยชน์ทั้งตงามแก่ตนเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. หลักพุทธธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น

พระพุทธศาสนามีหลักธรรมสำหรับการบริหารราชการที่ปรากฏในพระไตรปิฎกอยู่หลายแห่งด้วยกัน ซึ่งหลักธรรมเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นหลักการบริหาร อันจะนำไปสู่ความเจริญมั่นคงของรัฐและความผาสุกของประชาชน ทั้งนี้ นอกเหนือจากหลักธรรมในการบริหารแล้ว พระพุทธศาสนายังพูดถึงคุณธรรมของนักบริหารเอาไว้อีกด้วย เพราะนักบริหารนอกจากมีหลักธรรมในการบริหารแล้ว นักบริหารจำเป็นต้องมีคุณธรรมในการบริหารงานองค์การเพราะคุณธรรมจะช่วยให้ นักบริหารทำการบริหารและการจัดการองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศชาติสงบ ประชาชนชนมีความเป็นอยู่อย่างผาสุก และมีความหวังในชีวิต ยิ่งไปกว่านั้น นานาอารยประเทศทั้งหลายก็จะยอมรับความมั่นคงของประเทศที่ผู้บริหารใช้หลักธรรมในการบริหาร และชื่นชมกับผลสำเร็จของการบริหารนั้น^{๓๓} ซึ่งนัยของการบริหารในที่นี้หมายรวมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการบริหารงานท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย โดยจากการรวบรวมและสังเคราะห์งานวิชาการพบว่า หลักพุทธธรรมที่มีนัยสำคัญต่อผู้บริหารท้องถิ่นมีด้วยกัน ๓ หลักธรรม ดังนี้

๓.๑ หลักพรหมวิหาร

^{๓๓} ประยงค์ แสนบุราณ, “หลักธรรมในการปกครองของพระพุทธศาสนา”, วารสารคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗): ๑๓๙-๑๕๘.



พรหมวิหาร เป็นธรรมเครื่องอยู่อย่างประเสริฐ ธรรมประจำใจอันประเสริฐ หลักความประพฤติที่ประเสริฐบริสุทธิ์ ธรรมที่ต้องมีไว้เป็นหลักใจและกำกับความประพฤติ จึงจะชื่อว่าดำเนินชีวิตหมดจดและปฏิบัติตนต่อมนุษย์ตลอดจนสรรพสัตว์ทั้งหลายโดยชอบ นอกจากนี้ยังกล่าวได้ว่า เป็นธรรมสำหรับผู้ใหญ่ที่ดูแลคนอื่นทุกระดับทั้งในทางโลกและทางธรรม ถือเป็นคุณสมบัติอันประเสริฐของผู้บริหารท้องถิ่น โดยพรหมวิหารแบ่งออกได้เป็น ๔ ประการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้^{๑๔}

๑. เมตตา ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีความรักใคร่ ปราปรณาดีให้ประชาชนมีความสุข ด้วยจิตอันแผ่ไมตรีและคิดทำประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวม ซึ่งเป็นความรักใคร่ที่ปราศจากราคะความกำหนัด ความรัก ความหวังดี ความปรารถนาดีนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งมิตรภาพไมตรีของมนุษย์ที่มีต่อกัน ตลอดถึงสัตว์และธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนสิ่งอื่นใดนอกจากให้เป็นสุข โดยการแสดงออก ๓ ทาง ได้แก่

ก) เมตตากายกรรม เมตตาทางกายคือ การกระทำและการแสดงออกทางกาย

ข) เมตตาวาจกรรม เมตตาทางวาจา คือ การพูดและเจรจาด้วยถ้อยคำ

ค) เมตตาโมหกรรม เมตตาทางใจคือ มีจิตใจที่มุ่งหวังดี มีเจตนาดีต่อประชาชน

๒. กรุณา ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความสงสาร ช่วยคิดให้บุคคลอื่นพ้นทุกข์ ใฝ่ใจในอันจะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน

๓. มุทิตา ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความยินดี เมื่อประชาชนหรือบุคคลอื่นอยู่ดีมีสุข มีจิตผ่องใสบันเทิง กอปรด้วยอาการแช่มชื่นเบิกบานอยู่เสมอต่อสัตว์ทั้งหลายผู้ดำรงในปกติสุข พลอยยินดีด้วยเมื่อประชาชนหรือบุคคลอื่นได้ดีมีสุข เจริญอกงามยิ่งขึ้นไป หรือพร้อมที่จะช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มกำลังความสามารถ

๔. อุเบกขา ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความวางใจเป็นกลาง อันจะให้ดำรงอยู่ในธรรมตามที่พิจารณาเห็นด้วยปัญญา คือมีจิตเรียบตรงเที่ยงธรรมดุจตราขึง ไม่เอนเอียงด้วยรักและชัง พิจารณาเห็นกรรมที่สัตว์ทั้งหลายกระทำแล้ว อันควรได้รับผลดีหรือชั่ว สมควรแก่เหตุอันตนประกอบ พร้อมทั้งจะวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามธรรม รวมทั้งรู้จักวางเฉยสงบใจมองดู ในเมื่อไม่มีกิจที่ควรทำ เพราะบุคคลอื่นรับผิดชอบตนได้ดีแล้ว สมควรรับผิดชอบตนเอง หรือควรได้รับผลอันสมกับความรับผิดชอบของตน

ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดหลักพรหมวิหาร ๔ เป็นหลักธรรมในการบริหารราชการท้องถิ่นด้วยความเมตตา ปราปรณาจะให้ประชาชนและบุคคลอื่นเป็นสุข ความสงสาร คิด

^{๑๔} กลุสชัย โพธิ์นันท์, “ภาวะผู้นำเชิงพุทธตามหลักพรหมวิหาร ๔”, Journal of Roi Kaensarn Academi, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑-๑๒.

^{๑๕} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) และพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต), “พรหมวิหาร ๔”, วนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://84000.org/tipitaka/dic/d_item.php?i=161 [๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒]



หาทางจะช่วยเหลือให้บุคคลอื่นพ้นจากความทุกข์ ความปลาบปลื้มปิติยินดีในความสำเร็จ ความก้าวหน้าของประชาชนและบุคคลอื่น และความวางเฉยและเห็นอกเห็นใจแก่บุคคลผู้ได้รับความทุกข์

๓.๒ หลักสุจริตธรรม

สุจริตธรรมคือการประพฤติดี เป็นการทำความดี การไม่ทำความผิด การทำสิ่งที่ดีงาม สุจริตธรรมถือเป็นอีกหนึ่งหลักธรรมพุทธศาสนาที่มีผลต่อผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเกิดการข่มใจต่อการบริหารงานประกอบแต่สิ่งที่ดีงามละเว้นสิ่งที่ควรเว้น โดยหลักสุจริตธรรมคือ ความประพฤติดีประพฤติชอบ ๓ ประการ ได้แก่^{๑๖,๑๗}

๑. ความประพฤติสุจริตทางกายเรียกว่า กายสุจริต กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำสิ่งที่ดีงามถูกต้องประพฤติชอบด้วยกาย อาทิ การเว้นจากการฆ่าสัตว์ การเว้นจากการถือเอาสิ่งของที่เจ้าของมิได้ให้ด้วยอาการแห่งลักขโมย การเว้นจากการประพฤติผิดในกามทั้งหลายการประพฤติผิดประเวณีเว้นจากการทำชู้กับภรรยาหรือสามีผู้อื่นและคนที่ไม่ใช่ ภรรยาหรือสามีของตนเอง บุคคลพึงรักษาความกำเริบทางกาย พึงสำรวมกาย ละกายทุจริต แล้วพึงประพฤติกายสุจริตการไม่เบียดเบียนสัตว์ทั้งปวง และเว้นขาดจากการดื่มน้ำเมาอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท

๒. ความประพฤติสุจริตทางวาจาเรียกว่า วาจาสุจริต กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพูดสิ่งที่ดีงามถูกต้องประพฤติชอบด้วยวาจา อาทิ การพูดคำจริงไม่โกหก หลอกลวง การพูดไม่พูดคำหยาบคำที่ไม่งามไม่น่าฟัง การพูดประสานมิตรไม่ยุยงให้คนทั้งสอง ฝ่ายแตกสามัคคีกัน การพูดที่มีที่อ้างอิงไม่พูดเพ้อเจ้อไม่มีสาระ บุคคลพึงรักษาความกำเริบทางวาจา พึงสำรวมวาจา ละวาจาทุจริต แล้วพึงประพฤติวาจาสุจริตเว้นขาดจากการพูดเท็จคือพูดแต่คำสัตย์ ดำรงความสัตย์ มีถ้อยคำเป็นหลักเชื่อถือได้ ไม่หลอกลวงชาวโลก ไม่ฟังความฝ่ายนี้แล้วไป บอกฝ่ายโน้นเพื่อทำลายฝ่ายนี้หรือไม่ฟังความฝ่ายโน้นแล้วมาบอกฝ่ายนี้เพื่อทำลายฝ่ายโน้น

๓. ความประพฤติสุจริตทางใจเรียกว่า มโนสุจริต กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องคิดสิ่งที่ดีงามถูกต้องประพฤติชอบด้วยใจ อาทิ บุคคลพึงรักษาความกำเริบทางใจ พึงสำรวมใจ ละมโนทุจริต แล้วพึงประพฤติมโนสุจริตไม่คิดพยาบาทปองร้ายใคร ๆ มีจิตประกอบด้วยเมตตาไม่คิดเบียดเบียนใคร ๆ มีจิตประกอบด้วยกรุณาเห็นความเห็นถูกต้องตาม ครรลองคลองธรรมเห็นว่าทำดีได้ดีทำชั่วได้ชั่ว ควรละอภิชมาคือความเพ่งเล็งอยากได้ของบุคคลอื่น ควรละพยาบาทคือความคิดร้ายบุคคลอื่น และควรละมิจฉาจิตคือความเห็นผิด

^{๑๖} พระครูรัตนสุตากร (ปราโมทย์ ล่องแก้ว), พระมหานรินทร์ สุรพลญู (เอมพันธ์) และพูนศักดิ์ กมล, “การพัฒนาการเมืองตามหลักพุทธธรรม”, วารสารมหาวิทยาลัยปริทรรศน์, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๖๓): ๓๒-๔๓.

^{๑๗} ศิริ พันธุ์ทา, “หลักสุจริตธรรมกับการบริหารองค์การอย่างยั่งยืน”, Journal of Modern Learning Development, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๙): ๑-๖.



ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องนำหลักสุจริตธรรมมาบูรณาการกับการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งสามารถบูรณาการได้หลากหลายเหตุการณ์และอาจมีความแตกต่างกันตามบริบทท้องถิ่นและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในการปฏิบัติราชการท้องถิ่น

๓.๓ หลักอริปไตย

แม้พระพุทธองค์จะไม่ทรงตรัสไว้โดยตรงกับการบริหารบ้านเมือง เนื่องด้วยสาระสำคัญเป็นการตรัสถึงการบริหารตัวเองของภิกษุที่อิงความเป็นใหญ่ ๓ ประการ ดังพุทธพจน์ที่ตรัสว่า “ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย อริปไตย ๓ อย่างนี้ ๓ อย่างเป็นไฉน คือ อัตตาริปไตย ๑ โลการิปไตย ๑ ธรรมาริปไตย ๑” ซึ่งอริปไตยทั้ง ๓ ประการนี้ หากจะนำมาตีความและปรับใช้กับการบริหารบ้านเมืองหรือการบริหารท้องถิ่นก็สามารถทำได้ ซึ่งอริปไตย ๓ ประการ ควรเป็นอีกหลักธรรมพุทธศาสนาที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรตระหนักรู้และพึงพิจารณาใคร่ครวญตนเองเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตนอันพึงประสงค์ของประชาชน ดังนี้^{๑๘,๑๙}

๑. อัตตาริปไตย ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถือตนเป็นใหญ่ คือ ถือเอาตนเอง ฐานะ ศักดิ์ศรี เกียรติภูมิของตนเป็นใหญ่ กระทำการด้วยตนเองและสิ่งที่เนื่องด้วยตนเป็นประมาณ ผู้บริหารท้องถิ่นที่บริหารด้วยระบบนี้ ต้องมี “สติ” กำกับตัวเองตลอดเวลา เพราะผู้ใช้อำนาจคือปัจเจกบุคคล ต้องมีสติ ควบคุมตัวเองทุกครั้งที่ใช้อำนาจ

๒. โลการิปไตย ผู้บริหารท้องถิ่นที่ถือโลกเป็นใหญ่ คือ ถือความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ หวั่นไหวไปตามเสียงนินทาและสรรเสริญ กระทำการด้วยปรารถนาจะเอาใจหมู่ชน หาความนิยม หรือหวั่นกลัวเสียงกล่าวว่าเป็นประมาณ ผู้บริหารท้องถิ่นควรพึงใช้ปัญญาครองตน และรู้จักเพ่งพินิจในการใช้อำนาจ กล่าวคือ แม้จะเป็นเสียงของหมู่ชนหรือความเห็นของคนหมู่มากในการใช้อำนาจ แต่ถ้าไม่รู้จักใช้ปัญญาไตร่ตรองให้ดีหรือเพ่งพินิจพิจารณาให้ดี เสียงหมู่มากคนหมู่มากก็มีสิทธิบกพร่องผิดพลาดได้ ดังนั้น การใช้ปัญญาไตร่ตรองโดยปราศจากอคติใด ๆ จะทำให้แสวงหา ความยุติธรรมได้

๓. ธรรมาริปไตย ผู้บริหารท้องถิ่นถือธรรมเป็นใหญ่ คือ ถือหลักการความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษา ตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ้งชัดและพิจารณาอย่างดีที่สุดตามขีดแห่งสติปัญญา จะมองเห็นได้ด้วยความรู้ที่ใจว่าเป็นไปโดยชอบธรรมและเพื่อความดีงามเป็น

^{๑๘} ประยงค์ แสนบุราณ, “หลักธรรมในการปกครองของพระพุทธศาสนา”, วารสารคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๓): ๑๓๙-๑๔๘.

^{๑๙} พระครูรัตนสุตากร (ปราโมทย์ ล่องแก้ว), พระมหานรินทร์ สุรบุญโญ (เอมพันธ์) และพูนศักดิ์ กมล, “การพัฒนาการเมืองตามหลักพุทธธรรม”, วารสารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชบุรี, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๖๓): ๓๒-๔๓.



ประมาณอย่างสามัญ ได้แก่ ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ และกติกามารยาท ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรประพฤติให้ถูกหลักธรรม เพราะธรรมจะอภิบาลทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดให้มีความเป็นอยู่อย่างสันติสุข สังคมสงบ สังคมมีความสามัคคี และประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองต่อไปด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านจะเห็นได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดหลักธรรมาธิปไตยมากที่สุด สืบเนื่องจากพุทธศาสนาถือว่า ธรรมาธิปไตย เป็นยอดของการบริหาร แม้ว่าธรรมาธิปไตยอาจเป็นหลักการอุดมคติยากจะเป็นได้ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นก็ควรยึดหลักการนี้เป็นฐานในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างสังคมและทำให้ประชาชนเกิดความสันติสุขที่ยั่งยืน

๔. บทสรุป

ผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้นนั้นควรมีจริยธรรมเป็นมาตรฐานกำกับการกระทำและพฤติกรรม อันเป็นเครื่องบ่งบอกให้เห็นถึงการเป็นผู้ทรงเกียรติที่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกหรืออะไรที่ผิด โดยใช้ดุลยพินิจพิจารณาในเชิงหลักพุทธธรรม ซึ่งจริยธรรมที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรประพฤติปฏิบัติสามารถจำแนกได้เป็น ๓ หมวด ดังนี้

๑. หมวดความประพฤติ ว่าด้วยเรื่องละเอียดและต้นกล้วในการทำกระทำชั่วหรือทุจริต อุดหนุนต่อความลำบากและห่างจากอบายมุข รู้จักอุปการะและทำประโยชน์ส่วนรวม สงบเสงี่ยม และอ่อนน้อมถ่อมตน และจริงใจไม่มีอคติ

๒. หมวดความรู้และสติปัญญา ว่าด้วยเรื่องสติสัมปชัญญะและความรู้ความเข้าใจ

๓. หมวดคุณธรรม ว่าด้วยเรื่องความมีคุณธรรม

ส่วนหลักพุทธธรรมที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับจริยธรรม ประกอบด้วย ๓ หลักธรรม ดังนี้

๑. หลักพรหมวิหาร ๔ ประกอบด้วย เมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา

๒. หลักสุจริตธรรม ๓ ประกอบด้วย กายสุจริต วาจาสุจริต และมโนสุจริต

๓. หลักอริยปทัสส ๓ ประกอบด้วย อัตตาธิปไตย โลกาธิปไตย และธรรมาธิปไตย

ท้ายที่สุดนี้ผู้เขียนขออัญเชิญพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๒ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นแบบอย่างของการประพฤติปฏิบัติบนฐานจริยธรรมและหลักธรรมพุทธศาสนา มาเป็นเครื่องกำกับจิตใจให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

“ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”



๕. กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้ได้พัฒนามาจากบทความวิชาการเรื่อง “จริยธรรมและหลักธรรมพุทธศาสนาสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น” ในการประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๗ และระดับนานาชาติ ครั้งที่ ๖ ภายใต้หัวข้อเรื่อง “พุทธศาสนา : บูรณาการกับศาสตร์สมัยใหม่สู่การพัฒนาจิตใจและสังคม” “Buddhism: Integrating with Modern Sciences to Mental and Social Development” โดยบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กุลชัย โพธิ์นันท. “ภาวะผู้นำเชิงพุทธตามหลักพรหมวิหาร ๔”. *Journal of Roi Kaensarn Academi*. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑-๑๒.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิน. **ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคคล**. กรุงเทพฯ : สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘.
- บุญมี แท่นแก้ว. **จริยศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙.
- ประยงค์ แสนบุราณ. “หลักธรรมในการปกครองของพระพุทธศาสนา”. **วารสารคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น**. ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗): ๑๓๙-๑๕๘.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.
- พระครูรัตนสุตากร (ปราโมทย์ ล่องแก้ว), พระมหานรินทร์ สุรพลโณ (เอมพันธ์) และพูนศักดิ์ กมล. “การพัฒนาการเมืองตามหลักพุทธธรรม”. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๖๓): ๓๒-๔๓.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) และพระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). “พรหมวิหาร ๔”. **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://84000.org/tipitaka/dic/d_item.php?i=161 [๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒].
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
- ศิริ พันธทา. “หลักสุจริตธรรมกับการบริหารองค์การอย่างยั่งยืน”. *Journal of Modern Learning Development*. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๙): ๑-๖.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. **ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรมทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๖๒.



ภาษาอังกฤษ

- Brillantes, A. & Perante-Calina, L. “Leadership and Public Sector Reform in the Philippines”. **Leadership and Public Sector Reform in Asia (Public Policy and Governance)**, ed. by E. Berman & E. Prasoj, (Bingley: Emerald Publishing, 2018): 151-178.
- Elcock, H. **Local government**. 3rd Ed. New York: Routledge, 1994.
- Flynn, N. & Talbot, C. “Strategy and strategists in UK local government”. **Journal of Management Development**. Vol. 15 No. 2 (1996): 24-37.
- Mickson, M. K. & Anlesinya, A. “Enhancing job satisfaction among local government servants in Ghana: The relative roles of diverse leadership behaviours. **International Journal of Public Leadership**. Vol. 16 No. 1 (2020): 1-16.
- Prasoj, E. & Holidin, D. “Leadership and Public Sector Reform in Indonesia”. **Leadership and Public Sector Reform in Asia (Public Policy and Governance)**, ed. by E. Berman & E. Prasoj, (Bingley: Emerald Publishing, 2018): 53-83.
- Singer, P. “Ethics”. **Encyclopedia Britannica**. [online]. Source: <https://www.britannica.com/topic/ethics-philosophy> [2021, February 2].
- Worrall, L., Collinge, C. & Bill, T. “Managing strategy in local government”. **International Journal of Public Sector Management**. Vol. 11 No. 6 (1998): 472-493.

