



การกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวสังคหวัตถุ 4 เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ*

PUBLIC POLICY FORMULATION IN LINE WITH THE 4 SOCIAL OBJECTIVES TO STRENGTHEN GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR



วนิดา ตรงดี

Wanida Trongdee

บริษัท บีแอนด์บี อินเตอร์ กรุ๊ป 2004 จำกัด

B&B Inter Group 2004 Company Limited

Corresponding Author E-mail: wanida.td@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ 1. วิเคราะห์แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะในภาครัฐโดยบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ได้แก่ ทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา และ 2. พัฒนาแนวคิดเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงหลักธรรมดังกล่าวกับหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการบูรณาการสังคหวัตถุ 4 มีศักยภาพในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลเชิงคุณธรรม โดยช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน เสริมสร้างความไว้วางใจ ความเท่าเทียม และความยั่งยืนในทางปฏิบัติ บทความนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ในรูปแบบ โมเดลการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงคุณธรรม ซึ่งเชื่อมโยงแต่ละหลักของสังคหวัตถุเข้ากับขั้นตอนของวงจรนโยบาย ได้แก่ การกำหนดปัญหาเชื่อมกับทาน การออกแบบทางเลือกเชื่อมกับปิยวาจา การตัดสินใจเชิงนโยบายเชื่อมกับอตถจริยา การนำไปปฏิบัติเชื่อมกับสมานัตตตา และการประเมินผลบูรณาการหลักทั้ง 4 โมเดลนี้มิได้เป็นเพียงกรอบจริยธรรมในเชิงนามธรรม แต่สามารถนำไปใช้จริงในเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างการบริหารภาครัฐให้มีคุณภาพทั้งในเชิงผลสัมฤทธิ์และในเชิงคุณธรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของธรรมาภิบาลร่วมสมัย

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ; ธรรมาภิบาล; สังคหวัตถุ; ภาครัฐ

Abstract

This academic article had two main objectives: 1. To analyze approaches to public policy formulation in the public sector by integrating the four bases of social solidarity Sangahavatthu 4: Dana; charity, Piyavaca; Atthacariya; beneficial conduct, and samanattata; impartiality, and 2. To develop a structural model that systematically links these Buddhist moral principles to the principles of good governance in the public policy process. The analysis revealed that incorporating the Sangahavatthu 4 to enhance moral-based good governance by reducing the gap between government and citizens, strengthening trust, equity, and sustainable engagement. The article presents a new body of knowledge in the form of a Moral-Based Public Policy Formulation Model, which integrates each Sangahavatthu principle into specific stages of the policy cycle: problem identification linked to charity, policy design linked to kindly speech, policy decision-making linked to beneficial conduct policy implementation linked to impartiality and evaluation a synthesis of all four principles. This model served not only as an ethical framework in theory but also as a practical tool for developing policies that promote both administrative effectiveness and moral legitimacy core foundations of contemporary good governance.

Keywords: Public Policy; Good Governance; Sangahavatthu; Government Sector

บทนำ

ในยุคที่โลกเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ ที่ซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น (Michael & Scott, 2007) การกำหนดนโยบายไม่อาจอาศัยเพียงประสิทธิภาพเชิงเทคนิคหรือการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์เท่านั้น หากแต่ต้องตระหนักถึงความคาดหวังของประชาชนในเรื่องความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในภาครัฐ (World Bank, 2007) อย่างไรก็ตาม หลายกรณีพบว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะยังขาดมิติด้านคุณธรรมที่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนได้อย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดความไม่พึงพอใจและความท้าทายต่อความชอบธรรมของนโยบายในระยะยาว

ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายสาธารณะในประเทศไทยยังเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รัฐบาลไทยมีงบประมาณรายจ่ายรวมกว่า 3.18 ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรให้กับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อนำไปดำเนินนโยบายด้าน



เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข และอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565) อย่างไรก็ตาม งบประมาณจำนวนมากเหล่านี้ หากขาดการออกแบบเชิงคุณธรรม ก็อาจก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจของประชาชน และกระทบต่อคุณภาพของการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องนำหลักคุณธรรมมาเป็นรากฐานร่วมกับหลักวิชาการในการออกแบบนโยบาย

ในบริบทนี้ การบูรณาการหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะหลักสังคหวัตถุ 4 ซึ่งประกอบด้วย 1. ทาน 2. ปิยวาจา 3. อัตถจริยา และ 4. สมานัตตตา คือ ความเป็นผู้วางตนเหมาะสม ประพฤติสิ่งที่เปี่ยมประโยชน์ (อง.จตุกก. (ไทย) 21/78/123) จึงอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเติมเต็มมิติทางจริยธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม หลักสังคหวัตถุ 4 จึงเป็นหลักธรรมที่เน้นการสร้างสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้อยู่ด้วยกันอย่างมีความสุข (พระครูสังฆรักษ์ปรีชา จิตฺตญาณ, 2564) ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้หลักสังคหวัตถุ 4 ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐให้มีความยั่งยืนและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง แนวทางการดำเนินการหรือการตัดสินใจของรัฐที่มีเป้าหมายในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสาธารณชน (Anderson, 2014) โดยนโยบายสาธารณะไม่ใช่เพียงการประกาศนโยบายเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงกระบวนการกำหนด การดำเนินการ และการประเมินผลที่มีลักษณะเป็นวงจรต่อเนื่อง (Dye, 2013) ในบริบทของรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะจึงทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐในด้านความยุติธรรม ความเสมอภาค และความยั่งยืน

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมักถูกอธิบายผ่านแนวคิดวงจรนโยบาย (Policy Cycle) ซึ่งประกอบด้วยห้าขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1. การกำหนดปัญหา (Agenda Setting) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการระบุปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข 2. การวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Formulation) เพื่อพิจารณาวิธีการแก้ไขที่เป็นไปได้ 3. การตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision-Making) โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ 4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เพื่อนำไปสู่การทบทวนหรือปรับปรุงในอนาคต (Howlett et al., 2020) ทั้งนี้ แต่ละขั้นตอนในวงจรนโยบายล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลที่บทความนี้มุ่งเน้น

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะในโลกสมัยใหม่ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการแบบเครือข่าย (Policy Networks) ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม (Rhodes, 2017) ซึ่งทำให้ความสามารถในการสร้างความร่วมมือ ความเข้าใจ และความไว้วางใจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กลายเป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น การบูรณาการหลักคุณธรรม เช่น สังคหวัตถุ 4 จึงมีศักยภาพในการเสริมความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการนโยบายโดยตรง ผ่านการเน้นพฤติกรรมแห่งการให้การสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ การมุ่งประโยชน์สาธารณะ และการเคารพความเสมอภาคของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเน้นย้ำว่านโยบายมิใช่เพียงการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน ประกอบด้วยหลายขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดปัญหาไปจนถึงการประเมินผล และต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน กระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพจึงไม่อาจแยกออกจากการส่งเสริมธรรมาภิบาลซึ่งยึดโยงกับหลักการความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความสมบูรณ์ของนโยบายสาธารณะในบริบทโลกปัจจุบัน จำเป็นต้องบูรณาการหลักคุณธรรมที่เน้นการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดี ความเท่าเทียม และความยั่งยืนทางสังคม อันเป็นแนวทางที่จะดำเนินการต่อไปในบทถัดไปผ่านการศึกษาลักษณะของธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารรัฐร่วมสมัย โดยหมายถึงกระบวนการบริหารจัดการที่ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และการคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเสมอภาค (UNESCAP, 2009) ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในเชิงโครงสร้างองค์กรรัฐ แต่ยังครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมของผู้มีอำนาจตัดสินใจ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งล้วนส่งผลต่อความชอบธรรมและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลสามารถจำแนกได้หลายประการ ได้แก่ 1. ความโปร่งใส หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการตัดสินใจให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ 2. ความรับผิดชอบ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะต้องพร้อมรับผิดชอบในผลของการดำเนินการ 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนมีบทบาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย 4. หลักนิติธรรม ที่มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และ 5. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (World Bank, 2007) และในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดธรรมาภิบาลได้กลายเป็นกรอบอ้างอิงสำคัญในการประเมินคุณภาพของภาครัฐและกระบวนการนโยบาย



สาธารณะ โดยองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (UNESCAP) ต่างให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Grindle, 2007) ดังนั้น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลจึงไม่เพียงแต่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และสร้างความยั่งยืนของนโยบายในระยะยาว

นอกจากหลักการพื้นฐานข้างต้นแล้ว แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลยังได้รับการขยายความในมิติที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น เช่น การเน้นความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) ซึ่งถือเป็นประเด็นใหม่ที่รัฐสมัยใหม่ต้องบูรณาการเข้าไปในกระบวนการนโยบาย (Fukuyama, 2013) ธรรมาภิบาลที่แท้จริงจึงไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะความโปร่งใสและความรับผิดชอบ แต่ยังรวมถึงความสามารถในการดูแลผลประโยชน์ของชนรุ่นหลัง ความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลง และการส่งเสริมความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ

ในบริบทประเทศไทย แนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐอย่างชัดเจนผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545) ซึ่งสุรสิทธิ์ วชิรขจร (2550) ยังเสนอว่า การบูรณาการธรรมาภิบาลกับวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐจะช่วยเสริมสร้างจริยธรรมในภาคราชการ และสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตเชิงระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการพัฒนานโยบายสาธารณะให้มีคุณภาพและความยั่งยืนในสังคมไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเชื่อมโยงธรรมาภิบาลเข้ากับกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดปัญหาไปจนถึงการประเมินผลลัพธ์

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญในการบริหารภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการสร้าง ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจจากประชาชนและสร้างความยั่งยืนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวคิดธรรมาภิบาลในปัจจุบันยังได้ขยายไปสู่ประเด็นเรื่องความเสมอภาคทางสังคมและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การบริหารรัฐสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สำหรับประเทศไทย แนวทางธรรมาภิบาลได้รับการบูรณาการผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงงานวิจัยทางวิชาการที่เน้นการเสริมสร้างจริยธรรมและการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ โดยการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายถือเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การพัฒนานโยบายสาธารณะของรัฐไทยมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

หลักสังคหวัตถุ 4 กับการบูรณาการในนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาเผชิญกับปัญหาเรื้อรังในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารแบบบนลงล่าง (Top-Down) ที่เน้นคำสั่งและอำนาจมากกว่าการฟังเสียงประชาชน และการขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มการใช้นโยบายเพื่อสร้างภาพลักษณ์ระยะสั้น มากกว่าการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ทำให้นโยบายหลายฉบับขาดพลังในการสร้างความผูกพันกับประชาชน และไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ การบูรณาการหลักพุทธธรรม โดยเฉพาะสังคหวัตถุ 4 เข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีศักยภาพในการสร้างความสมดุลระหว่าง คุณค่าทางจริยธรรมกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพราะสังคหวัตถุ 4 เป็นหลักธรรมที่มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในสังคม ช่วยหล่อเลี้ยงความเข้าใจ ความไว้วางใจ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในระดับรากฐาน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดนโยบายที่ต้องอิงประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered Policy)

สังคหวัตถุ 4 ประกอบด้วย 1. ทาน การให้ การเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม 2. ปิยวาจา การใช้วาจาสุภาพอ่อนโยน และไม่ใช้วาจาทำร้าย 3. อตถจริยา การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ผ่านการช่วยเหลือหรือสนับสนุนในทางสร้างสรรค์ และ 4. สมานัตตตา การวางตนเสมอต้นเสมอปลาย ไม่ถือตัว ไม่แบ่งชนชั้น ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นพฤติกรรมที่ส่งเสริมทั้งความยุติธรรม ความสัมพันธ์ที่ดี และการมีส่วนร่วมในระดับปัจเจกและส่วนรวม

แม้ผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาอาจมองว่าสังคหวัตถุ 4 เป็นหลักธรรมเชิงศาสนาเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง สาระสำคัญของหลักธรรมนี้คือการส่งเสริมพฤติกรรมแห่งความสัมพันธ์ที่สร้างสังคมให้มั่นคงจากฐานราก โดยไม่จำกัดศาสนา วัฒนธรรม หรือชาติพันธุ์ หลักสังคหวัตถุ 4 จึงสามารถถูกประยุกต์เป็นหลักคุณค่าที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างมีมนุษยธรรม ลดระยะห่างทางอำนาจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า หลักสังคหวัตถุ 4 เป็นแนวทางที่ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลเชิงคุณธรรมในภาครัฐ โดยทานเน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม ปิยวาจาส่งเสริมการสื่อสารเชิงบวก และการมีส่วนร่วม อตถจริยามุ่งเน้นการกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และสมานัตตตาเน้นความเสมอภาคและการเคารพศักดิ์ศรีของทุกภาคส่วนในสังคม การนำสังคหวัตถุ 4 มาบูรณาการกับนโยบายสาธารณะจึงไม่เพียงแต่ยกระดับประสิทธิภาพเชิงโครงสร้างของรัฐ แต่ยังเสริมสร้างความไว้วางใจ ความสามัคคี และความยั่งยืนทางสังคมในระยะยาว



วิเคราะห์การบูรณาการสังคหวัตถุ 4 ในนโยบายรัฐ

การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ในนโยบายของรัฐไทยในอดีตยังปรากฏเพียงในระดับวาทกรรมหรือการกล่าวอ้างเชิงคุณธรรม เช่น การส่งเสริมให้ข้าราชการทำงานด้วยความเสียสละ พุดจาสุภาพ หรือมีท่าทีอ่อนน้อมต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้มีระบบหรือกลไกที่ชัดเจนในการแปลงหลักธรรมเหล่านี้ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายจริงจัง โดยเฉพาะในระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้น ระเบียบ และอำนาจ มากกว่าการสร้างความสัมพันธ์แบบสมานฉันท์

ในปัจจุบัน แม้จะมีความพยายามนำแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเน้นประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่มิติด้าน ความสัมพันธ์ทางสังคม และคุณค่าทางจริยธรรม ยังถือเป็นจุดอ่อนสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นโยบายมักถูกกำหนดภายใต้กลไกเชิงเทคนิคหรืออิงผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว โดยละเลยความรู้สึก ความไว้วางใจ และความเป็นเจ้าของของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในอนาคต หากประเทศไทยต้องการสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีความยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้น ควรบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 เข้าไว้ในกระบวนการนโยบายอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะใน 3 ระยะสำคัญ ได้แก่ 1. ช่วงการกำหนดปัญหา รัฐควรใช้ ทาน โดยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ให้ข้อมูล เข้าถึงความต้องการของผู้คนในทุกระดับ 2. ช่วงกำหนดนโยบายและออกแบบทางเลือก ควรใช้ปิยวาจา และสมานัตตดา เพื่อส่งเสริมการสื่อสารอย่างสุภาพ เป็นกลาง และเคารพความเห็นต่างอย่างเท่าเทียม 3. ช่วงการดำเนินนโยบาย ควรใช้ อัถถจริยา โดยผู้มีอำนาจต้องแสดงบทบาทนำอย่างมีประโยชน์จริง ไม่ใช่เพียงสั่งการ แต่ร่วมลงมือขับเคลื่อนอย่างเป็นแบบอย่าง

การประยุกต์ใช้หลักสังคหวัตถุ 4 ไม่ได้มีคุณค่าทางศีลธรรมเพียงอย่างเดียว แต่สามารถทำหน้าที่เป็นกรอบคุณค่ากลางที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน ลดความไม่ไว้วางใจทางการเมือง และเสริมสร้างวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายแบบมีส่วนร่วม ซึ่งตรงกับแนวคิดเรื่องการสร้างระบบที่มีคุณธรรมควบคู่ประสิทธิภาพ ที่นักวิชาการด้านการบริหารยุคใหม่ เช่น Richard L. Daft (2010) และ Gerloff (1985) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การที่ดีจะต้องมีทั้งระบบ คน และคุณค่าที่ทำงานร่วมกันได้ โดยผู้เขียนได้ทำตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ตารางที่ 1 การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ในนโยบายรัฐไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

หลักสังคหวัตถุ 4	อดีต	ปัจจุบัน	อนาคต (ควรเป็น)
1. ทาน (การให้)	การให้แบบสงเคราะห์เพื่อสร้าง ความชอบธรรม เช่น การ แจกจ่ายทรัพยากรโดยไม่มี ระบบติดตาม	มีโครงการสวัสดิการมากขึ้น เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่ยังขาดกลไกที่สร้างการ ฟังตนเอง	การให้อย่างมีเป้าหมาย เสริมศักยภาพประชาชน ลด การพึ่งพา สร้างโอกาสใหม่

ตารางที่ 1 การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ในนโยบายรัฐไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต (ต่อ)

หลักสังคหวัตถุ 4	อดีต	ปัจจุบัน	อนาคต (ควรเป็น)
1. ทาน (การให้)	การให้แบบสงเคราะห์เพื่อสร้างความชอบธรรม เช่น การแจกจ่ายทรัพยากรโดยไม่มีระบบติดตาม	มีโครงการสวัสดิการมากขึ้น เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่ยังมีขาดกลไกที่สร้างการพึ่งตนเอง	การให้อย่างมีเป้าหมาย เสริมศักยภาพประชาชน ลดการพึ่งพา สร้างโอกาสใหม่
2. ปิยวาจา (วาจาไพเราะ)	การสื่อสารเชิงเดียว (Top-Down) รัฐพูดประชาชนฟัง ขาดพื้นที่ถกเถียง	มีการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ศูนย์ข้อมูลกลาง แต่ยังมีความทรมทางอำนาจแฝง	การสื่อสารอย่างโปร่งใส สุภาพ และเคารพเสียงต่าง ใช้ภาษาที่ประชาชนเข้าถึงได้
3. อตถจริยา (ช่วยเหลือโดยลงมือทำ)	รัฐลงมือในเชิงสังการ ไม่ฟังเสียงรอบข้าง เน้นภารกิจของรัฐฝ่ายเดียว	เริ่มมีการทำงานเชิงเครือข่ายมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติยังจำกัด	รัฐเป็นผู้ร่วมลงมือกับประชาชน ส่งเสริมภาคประชาสังคมเป็นแกนขับเคลื่อน
4. สมานัตตตา (วางตนเสมอภาค)	รัฐอยู่เหนือประชาชน มองประชาชนเป็นผู้รับบริการ มากกว่าพันธมิตร	มีแนวคิดภาครัฐบริการแต่ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจยังคงอยู่	ออกแบบนโยบายโดยเน้นความเท่าเทียม ลดลำดับชั้น เปิดพื้นที่ให้ทุกกลุ่ม

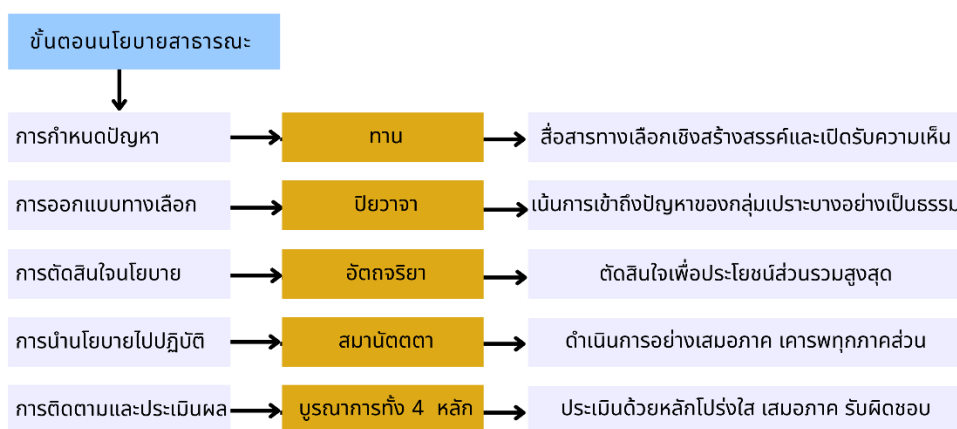
จากตารางจะเห็นได้ว่า การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ในนโยบายรัฐไทยมีความเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในอดีตรัฐมักใช้แนวทางแบบสั่งการจากส่วนกลาง และเน้นการให้แบบสงเคราะห์ที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจมากกว่าความเสมอภาค ปัจจุบันแม้จะมีความพยายามปรับตัวในบางมิติ เช่น การเปิดช่องทางสื่อสารมากขึ้น หรือการใช้โครงสร้างแบบบริการ แต่ก็ยังขาดความเป็นระบบและเจตจำนงที่ชัดเจนในการเสริมพลังให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม ในอนาคต การบูรณาการสังคหวัตถุ 4 จึงควรดำเนินไปในลักษณะของการพัฒนาโครงสร้างเชิงจริยธรรมที่เปิดให้เกิดการให้ที่มีคุณค่า การสื่อสารที่สร้างความเข้าใจ การลงมือร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน และการออกแบบนโยบายบนฐานของความเสมอภาค เพื่อยกระดับนโยบายสาธารณะให้มีความเป็นมนุษย์ และตอบสนองความหลากหลายของสังคมไทยอย่างแท้จริง หลักธรรมทั้ง 4 ข้อนี้ไม่เพียงเป็นแนวทางเชิงพฤติกรรม หากยังเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการนโยบายสาธารณะให้มีความยืดหยุ่นมีส่วนร่วม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้นในบริบทโลกาภิวัตน์และสังคมพหุวัฒนธรรม

สรุปได้ว่า การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 เข้ากับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางที่ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลเชิงคุณธรรมในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยทานมีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปิยวาจาเสริมสร้างการสื่อสารที่สุภาพและการมีส่วนร่วม อตถจริยาช่วยขับเคลื่อนนโยบายที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ และสมานัตตตาช่วยสร้างความเสมอภาคและลดความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตาม การบูรณาการดังกล่าวยังเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย ดังนั้น จำเป็นต้องส่งเสริมทัศนคติที่ตระหนักถึงบทบาทของคุณธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อให้การนำสังคหวัตถุ 4 ไปใช้จริงเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน



องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาเรื่องการบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 กับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่า แนวคิดการกำหนดนโยบายโดยยึดหลักคุณธรรมสามารถเสริมสร้างธรรมาภิบาลในมิติที่ลึกซึ้งกว่าแนวทางการบริหารแบบเดิมที่เน้นประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว การบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 ช่วยเพิ่มความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน ลดความขัดแย้งและสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงนโยบาย นอกจากนี้ยังได้เสนอ โมเดลการกำหนดนโยบายสาธารณะเชิงคุณธรรม ที่เชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบของสังคหวัตถุ 4 กับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ผู้เขียนได้ทำเป็นแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

จากภาพที่ 1 แสดงถึงแนวทางการบูรณาการหลักสังคหวัตถุ 4 คือ ทาน ปิยวาจา อิตถจริยา และสมานัตตตา เข้าไว้ในแต่ละขั้นตอนของ กระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลเชิงคุณธรรม ให้กับการบริหารภาครัฐในทุกมิติอธิบายได้ดังนี้

1. การกำหนดปัญหาเชื่อมกับทาน คือ การตั้งต้นกระบวนการนโยบายด้วยความเข้าใจความเดือดร้อนของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ผ่านการให้โอกาส และเข้าถึงเสียงของผู้ถูกละเลยในสังคม
2. การออกแบบทางเลือกนโยบายเชื่อมกับปิยวาจา การสร้างทางเลือกที่ดีต้องมีการสื่อสารเชิงบวก รับฟังความเห็นอย่างสร้างสรรค์ ลดทันทิเผด็จการทางนโยบาย และสร้างพื้นที่สื่อสารที่ปลอดภัย
3. การตัดสินใจเชิงนโยบายเชื่อมกับอิตถจริยา มุ่งเน้นการตัดสินใจที่ยึดประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือผลประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้น

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติเชื่อมกับสมานัตตตา คือ นโยบายที่ต้องนำไปใช้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้รับนโยบายจะเป็นใครในสังคม

5. การติดตามและประเมินผลเป็นช่วงของการ บูรณาการหลักทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อประเมินผลลัพธ์อย่างรอบด้าน ทั้งผลสัมฤทธิ์ทางนโยบายและคุณค่าทางจริยธรรม

โมเดลนี้ไม่เพียงเชื่อมโยงหลักธรรมเข้ากับการบริหารงานรัฐอย่างเป็นระบบ แต่ยังเสนอแนวคิดใหม่ในการพัฒนานโยบายที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และส่งเสริมการเมืองเชิงคุณธรรมในภาครัฐอย่างยั่งยืน

สรุป

แนวคิดเชิงคุณธรรมจากพระพุทธศาสนาไม่เพียงมีคุณค่าในเชิงศีลธรรมเท่านั้น แต่ยังสามารถประยุกต์ใช้ในเชิงโครงสร้างและกระบวนการของการบริหารภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ การนำทาน ปิยวาจา อตถจริยา และสมานัตตตา มาเชื่อมโยงกับขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดปัญหาไปจนถึงการประเมินผล ช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลในมิติใหม่ที่ไม่เน้นเพียงเทคโนโลยีหรือประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่รวมถึงความเป็นธรรม ความไว้วางใจ และความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนระหว่างรัฐกับประชาชน แม้ว่าการนำแนวทางนี้ไปใช้จริงยังเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายในประเทศไทย แต่บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสามารถเริ่มต้นได้จากการออกแบบกระบวนการนโยบายที่ให้คุณค่ากับความดี ควบคู่ไปกับความสามารถเพื่อยกระดับการบริหารภาครัฐให้มีคุณภาพทั้งในเชิงผลสัมฤทธิ์และในเชิงคุณธรรม โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการสร้างนโยบายที่ประชาชนไว้วางใจ และรัฐสามารถยืนหยัดได้อย่างมีความชอบธรรมในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- พระครูสังฆรักษ์ปรีชา ฐิตญาโณ. (2564). การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับวัด ตามหลักสังคหวัตถุ 4. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์*, 8(6), 77-87.
- พระครูสุตธรรมานุสาสก์ (สำราญ ญาณวุฑฺโฒ). (2567). การประยุกต์ใช้หลักสังคหวัตถุ 4 ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชุมชนวัดสามัคคีธรรม อำเภอกุระบุรี จังหวัดพังงา. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์*, 11(10), 31-38.
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). *พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



- _____. (2565). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สุรสิทธิ์ วชิรขจร. (2550). การประเมินประสิทธิภาพการมอบอำนาจด้านการบริหารงาน บุคคลให้เหมาะสมกับพื้นที่ : ศึกษากรณี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร*, 9(2), 1-60.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking: An introduction* (8th ed.). Stamford, CT, USA: Cengage Learning.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Upper Saddle River, NJ, USA: Pearson.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 553-574.
- Howlett, M. et al. (2020). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (4th ed.). Toronto, Canada: Oxford University Press.
- Michael E. K. & Scott R. F. (2007). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Retrieved April 29, 2025, from <https://url.in.th/sHpDy>
- Rhodes, R. A. W. (2017). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability* (2nd ed.). Buckingham, UK: Open University Press.
- UNESCAP. (2009). *What is good governance?. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*. Retrieved April 29, 2025, from <https://url.in.th/joulh>
- World Bank. (2007). *Strengthening World Bank Group engagement on governance and anticorruption*. Washington, D.C., USA: World Bank Publications.
- Daft, R. L. (2010). *Organization theory and design* (10th ed.). Mason, OH: South-Western Cengage Learning.
- Gerloff, E. A. (1985). *Organizational theory and design: A strategic approach*. New York: McGraw-Hill.

