

Chapter

4

บทวิเคราะห์ธรรมาภิบาล ตามแนวคิดปรัชญาเต๋า*

Analysis on Good Governance by
Tao's Philosophy Perspective

สรชัย ศรีนิศานต์สกุล**

* บทความวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

** อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

แนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันล้วนแล้วแต่มีพื้นฐานมาจากปรัชญาการเมืองที่พัฒนาขึ้นในซีกโลกตะวันตกแทบทั้งสิ้น ทั้งที่การเมืองเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมมนุษย์ทุกที่ทั่วโลก จึงนำไปสู่ข้อสงสัยว่า เหตุใดจึงไม่ปรากฏว่ามีการนำเอาแนวคิดปรัชญาการเมืองแบบตะวันออกมาใช้บ้าง ในบทความนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งเปรียบเทียบหลักธรรมมาภิบาลกับแนวคิดในปรัชญาเต๋า เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมือนในความแตกต่างระหว่างธรรมมาภิบาลกับปรัชญาเต๋า ที่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการปกครองที่ดีงาม หรือคุณธรรมในการปกครอง

ขณะที่แนวคิดปรัชญาการเมืองตะวันตกต่างมุ่งแสวงหาอุดมการณ์ทางการเมืองและพยายามคิดค้นวิธีการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการสร้างหลักเกณฑ์ ออกกฎระเบียบต่างๆ แต่ปรัชญาเต๋ากลับเห็นในทางตรงกันข้าม เต๋ากลับมุ่งนำเสนอการปกครองที่สอดคล้องกับวิถีทางแห่งธรรมชาติ นั่นคือผู้ปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองไม่แปลกแยกออกจากกัน ดังนั้นปรัชญาเต๋าจึงไม่ได้มุ่งแสวงหาอุดมการณ์ทางการเมือง และสร้างเสริมกฎระเบียบต่างๆ แต่กลับมุ่งแสวงหาความชอบธรรมในการปกครองนั่นเอง

งานวิจัยนี้มองว่า ธรรมมาภิบาลเป็นเครื่องมือขั้นต้นที่ช่วยให้เกิดการ พัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป ขณะที่แนวคิดปรัชญาเต๋าก็ได้เสนอแนะว่าในการปกครอง ผู้ปกครองต้องสังเกต เรียนรู้ และเข้าใจถึงธรรมชาติทางการเมือง และไม่ยึดติดกับอำนาจ

คำสำคัญ: ปรัชญาการเมือง/ ปรัชญาเต๋า/ ธรรมมาภิบาล

Abstract

The Political Philosophy is almost based on the western thought. This article aimed at comparative studies between Good Governance and the classic Chinese philosophy of Dao

While the western thought aimed at searching methods of management by rules and orders, but propose of Tao's philosophy is the rule on natural way. Tao's political philosophy is not focus on rule and order but interesting in the rule without rule by building legitimacy for governance. This article look at Good Governance is thought for political development while Tao's political philosophy suggest ruler or governor should govern as following the natural way. The rulers' interests should be public's interests and the ruler must have the vision for Good Governance.

Keywords: Good Governance/ Tao's philosophy/ Political Philosophy

ธรรมาภิบาลกับแนวคิดเต๋า

ทั้งแนวคิดธรรมาภิบาลและปรัชญาเต๋า ต่างก็เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมที่มีปัญหา ขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 1989 ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ว่าด้วยรายงานวิกฤตการพัฒนาย่างยั่งยืนในแอฟริกา (Sub-Saharan Africa - from Crisis to Sustainable Growth) และได้รับการพัฒนาแนวคิดนี้ในงานตีพิมพ์ของธนาคารโลกเรื่อง การอภิบาลและการพัฒนา (Governance and Development) เมื่อปี 1992 ในงานชิ้นนี้ คำว่า อภิบาล ได้รับการนิยามว่าเป็นรูปแบบของอำนาจที่ใช้ในการจัดการ

ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนา ใน 2 ปีต่อมาธนาคารโลก จึงได้นิยามใหม่ อภิบาล (Governance) คือ การจัดการที่คาดหมายได้ เปิดกว้าง และการกำหนดนโยบายกระจ่างแจ้ง (โปร่งใส) ระบบราชการก่อปรด้วย จรรยาบรรณ: การควบคุมรัฐบาลด้วยการตรวจสอบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกิจกรรมสาธารณะ อีกทั้งให้ประพหุติปฏิบัติภายใต้หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาเผยแพร่โดยธนาคารโลก และนำเสนอแนวคิดนี้แก่ประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือ เพื่อฟื้นฟู และพัฒนาประเทศ จนกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของประเทศผู้ขอรับ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจทั้งจากธนาคารโลก (World Bank) และองค์การ การเงินระหว่างประเทศ (IMF: International Monetary Fund) กว่า 20 ปี ที่ผ่านมามาจนแนวคิดนี้กลายเป็นพื้นฐานความเข้าใจว่าด้วยแนวคิดธรรมาภิบาล ที่ถูกนำมาใช้ครอบคลุมถึงองค์กร ระบบ กฎระเบียบ และปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผล กระทบต่อโครงสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจ ธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวคิดที่มุ่งทำให้สังคมดีขึ้น ประชาชนในประเทศจะมีชีวิตที่ดีขึ้น ถ้า ประชาชนดำรงชีวิตภายใต้องค์กรสาธารณะที่เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบ มีการจัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น ธรรมาภิบาลจึงมักถูกใช้อ้างถึงสิ่งที่รัฐควรทำ และสรุปเป็นดัชนีเพื่อชี้วัด ความเป็นธรรมาภิบาล ที่มาจากแนวคิดสำคัญ 4 ประการ อันเป็นพื้นฐานของ หลักธรรมาภิบาล คือ

1. สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
2. ความโปร่งใส (Transparency)
3. นิติธรรม (Rule of Law)
4. การมีส่วนร่วม (Participation) (International Fund for Agricultural Development, 1999)

แนวคิดธรรมาภิบาลที่เผยแพร่โดย ธนาคารโลก และกองทุนการเงิน ระหว่างประเทศ นั้นมีเจตนาแอบแฝงตั้งแต่แรกเริ่ม ด้วยการสร้างเงื่อนไขร่วม

กับการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ อีกทั้งแนวคิดธรรมาภิบาลเองยังแฝงนัยยะการให้คุณค่าทางการเมืองแก่ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ธรรมาภิบาลมีเจตนาตั้งต้นที่การพัฒนาทำให้เกิดความคาดหวังจนนำไปสู่การพยายามสร้างการชี้นำธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าจะมีความสัมพันธ์กับการพัฒนา

ขณะที่ในปรัชญาเต๋า ไม่มีเจตนามุ่งหวังเช่นนั้น เหลาจื่อ กล่าวถึงเจตนาว่าการกระทำโดยมีเจตนาย่อมทำได้ไม่ดี อันสะท้อนถึงแนวคิดในปรัชญาเต๋าที่เรียกว่า อู่เหวย คือ การกระทำโดยไม่กระทำ เพราะฉะนั้นสำหรับเต๋า การปกครองโดยไม่ปกครองส่วนหนึ่งจึงเป็นการกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ ปราศจากเจตนาแอบแฝง เต๋าจึงเพียงแค่นี้ให้คำชี้แนะในการปกครองเท่านั้น แต่ไม่ได้มุ่งเสนอวิธีการปกครองหรือแสวงหาอำนาจ

ที่มาของแนวคิดในปรัชญาเต๋าของเหลาจื่อมาจากยุคสมัยของความวุ่นวายที่เกิดการต่อสู้แย่งชิงจนนำไปสู่สงครามอย่างกว้างขวาง ปรัชญาเต๋าจึงมองว่าสาเหตุของการล่มสลายระบบการปกครองในแว่นแคว้นต่างๆ นั้น มาจากการที่ผู้ปกครองขาดศีลธรรม จึงไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าแนวคิดเต๋าเป็นแนวคิดว่าด้วยการเมืองการปกครอง และแนวคิดของเต๋าก็มีลักษณะที่ให้คำแนะนำและสะท้อนวิธีการปกครองของผู้ปกครอง

ดังนั้น วิธีแห่งการปกครองของเต๋าจึงเริ่มจากการให้ความสนใจกับคำว่าคุณธรรม (เต๋อ 德) ด้วยการตีความคำว่า เต๋อ แตกต่างจากคุณธรรมแบบเดิมๆ (ไม่ได้จำกัดเพียงแค่รอบจารีต ขนบประเพณี) ด้วยการเสนอแนะการปกครองตามหลักการกระทำโดยไม่กระทำ ด้วยการเปรียบเปรยกับปรากฏการณ์ในธรรมชาติ ที่มีการแปรเปลี่ยนอย่างเป็นวัฏจักร ดังนั้น การปกครองของเต๋าก็มุ่งไปที่การบริหารความเปลี่ยนแปลงและการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครอง และ ผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ใดๆ

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จึงได้เลือกหลักการสำคัญที่ปรากฏแพร่หลาย และมุ่งไปที่หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์เป็นหลัก

อย่างเช่น หลักความเท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจ การลดบทบาทของรัฐ และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น

ความเหมือนในความแตกต่างระหว่างเต้ากับธรรมาภิบาล

ดูเหมือนว่าธรรมาภิบาลที่ถกเถียง หรือหยิบยกมาอภิปรายในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้นดูจะไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเสมอ โดยเฉพาะความพยายามสร้างตัวแบบที่เป็นสากล และตัวชี้วัดต่างๆ มีอาจตอบโจทย์ธรรมาภิบาลได้โดยสมบูรณ์ เพราะเจตนาของธรรมาภิบาลถูกขยายจากมิติทางเศรษฐกิจสู่ประเด็นทางการเมือง และการปกครองจนนำไปสู่การตั้งคำถามต่อจริยธรรมทางการเมือง อีกทั้งยังกลับถูกตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการสร้างตัวชี้วัด อันนำไปสู่การสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการบังคับองค์กร หรือหน่วยงานให้ดำเนินงานสอดคล้องกับตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาล

ในทางกลับกัน ปรัชญาเต้าซึ่งดำรงอยู่มานานกว่า 3,000 ปี จากคัมภีร์เล่มเล็กที่มีตัวอักษรไม่ถึง 5,000 ตัว กลับเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ปรัชญาเต้ามิได้เป็นเพียงแค่ปรัชญาในการดำรงชีวิต แต่ยังมีนัยยะถึงปรัชญาการเมืองการปกครองด้วยเช่นกัน แนวคิดที่สำคัญของปรัชญาการเมืองเต้าอาจสรุปได้ด้วยแนวคิดการปกครองโดยไม่ปกครอง นั่นทำให้ปรัชญาเต้ามีเอกลักษณ์ที่ปฏิเสธระเบียบกฎเกณฑ์รวมถึงการให้คุณค่า หรือค่านิยมต่างๆ

แต่ด้วยความลุ่มลึกของปรัชญาเต้าทำให้มีการศึกษาตีความในเชิงการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง ตลอดจนนครอบคลุมข้อเสนอแนะหลายประการที่ปรากฏในหลักธรรมาภิบาล แต่ก็มีได้หมายความว่าปรัชญาเต้าจะเหมือนกับแนวคิดธรรมาภิบาลซะทีเดียว และในบางประเด็นดูจะขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาล ถึงกระนั้น การนำเอาปรัชญาเต้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์แนวคิด ธรรมาภิบาลที่พัฒนาจากมุมมององค์ความรู้สมัยใหม่แบบตะวันตกดูจะเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อมุมมองความคิดที่ต่างยุคสมัย อีกทั้งยังเป็น

การขยายขอบเขตในการศึกษาธรรมาภิบาลจากเดิมที่มุ่งไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ถูกขยายพื้นที่สู่มิติทางการเมือง การปกครอง และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนจะได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่คล้ายคลึงกันระหว่างธรรมาภิบาลกับปรัชญาเต๋า ก่อนที่จะแสดงให้เห็นถึงจุดที่แตกต่างกัน และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในตอนท้ายของการศึกษานี้

หลักการปกครองแบบเต๋า:

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและผู้ปกครอง _____

หลักการปกครองโดยไม่ปกครองของเต๋าไม่เพียงให้เสรีภาพ หรือสนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่ไปไกลกว่านั้นคือแนวคิดธรรมชาติ (จื้อหยัน 自然) และการกระทำโดยไม่กระทำ (อู่เหวย 无为) อันมีนัยยะถึงอิสระเสรีภาพที่เปรียบเสมือน ‘น้ำ’ ที่มีอิสระและเปลี่ยนรูปร่างไปตามภาชนะ ฉะนั้นเสรีภาพสำหรับเต๋าจึงไม่ใช่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบตะวันตก แต่คือวิถีทางในการปกครองอย่างสอดคล้องกับวิถีแห่งธรรมชาติ อีกทั้งจุดที่ไม่เหมือนกันแนวคิดประชาธิปไตย คือ เต๋าไม่ได้มุ่งความสนใจไปในระดับตัวบุคคล แต่คือการให้คำแนะนำในระดับโครงสร้างการปกครองประเทศ ที่ให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์โครงสร้างบทบาทหน้าที่มากกว่าเรื่องสิทธิ

ด้วยเหตุนี้สำหรับเต๋า ถึงแม้จะยังคงมีรัฐอยู่ แต่หน้าที่ของรัฐในการเมืองไม่ใช่การบังคับหรือเผยแพร่กฎหมาย แต่เป็นการชักนำสั่งสอนแนวทางการปกครอง ไม่ใช่เครื่องมือในการควบคุม แต่เป็นแนวทางนำไปสู่การปกครองที่เหมาะสมและก่อให้เกิดเสรีภาพ

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2555) มองว่า คัมภีร์เต๋าเต๋อจิงสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้อย่างชัดเจน เมื่ออำนาจคือการทำให้ผู้อื่นทำตามเจตจำนง หรือปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ใช้อำนาจต้องการ อำนาจจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนอันสลับซับซ้อนยิ่ง เพราะการที่ผู้หนึ่งจะทำตามเจตจำนงของอีกผู้หนึ่งล้วนมาจากสาเหตุแตกต่าง หลากหลาย บางทีอาจเนื่อง

ด้วยเชื่อถือ รัก เคารพ หรือบางทีอาจเกิดจากหวาดกลัว ผู้คนในสังคมใตจะยอมรับแหล่งที่มาของอำนาจแบบไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดความเชื่อและวัฒนธรรมของคนในสังคมนั้น ในหมู่ชนที่นับถือเงินเป็นพระเจ้า คนมีเงินมากกว่าผู้อื่นย่อมมีอำนาจ ในสังคมที่บูชาความกล้าหาญ นักรบย่อมได้รับความเชื่อถือ ส่วนในสังคมที่ยึดหลักคุณงามความดีและความรู้ นักปราชญ์นักพรตย่อมมีผู้น้อมรับคำชี้แนะ ดังนั้น ในสังคมเดียวกันผู้คนอาจยอมรับนับถือคุณค่าหลายอย่าง ผู้มีอำนาจและอิทธิพลก็ย่อมมีหลายกลุ่ม จนอาจขัดแย้งกันเนื่องจากมีความเชื่อเรื่องอำนาจไม่ตรงกัน

ฉะนั้น ผู้ที่อยู่ใตอำนาจจึงอาจขึ้นต่ออำนาจหลายรูปแบบ ในทางกลับกัน ขณะที่อำนาจแบบหนึ่งใช้ได้กับคนหนึ่ง แต่ก็อาจใช้ไม่ได้กับอีกคนหนึ่ง ดังนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใตปกครอง จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการยอมรับของผู้อยู่ใตอำนาจ ถ้าไม่ได้รับการยอมรับแม้จะถูกคุกคามด้วยการใช้ความรุนแรงก็อาจไม่เป็นผล “เมื่อราษฎรไม่กลัวตายจะใช้ความตายมาข่มขู่ได้กระนั้นหรือ...”

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2555) ยังอธิบายเสริมว่าอำนาจต้องได้รับการยอมรับหรือมีความชอบธรรมอย่างน้อย 3 มิติด้วยกัน คือ ที่มาของอำนาจ จุดหมายของอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจ ทั้งหมดนี้จำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบจากสังคมและประชาชน แล้วทำไม “ผู้ปกครองที่ดีเลิศ พลเมืองเพียงแต่รู้ว่ามีอยู่” คำตอบเบื้องต้นน่าจะหมายถึงว่าผู้ปกครองไม่ได้แยกตัวออกจากประชาชน อันรวมถึงจุดหมายของการใช้อำนาจ และในเมื่อราษฎรได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้อำนาจ ความชอบธรรมในการปกครองย่อมเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการถูกบังคับ

ดังนั้น การปกครองชั้นเยี่ยม ผู้นำจะต้องไม่มีผลประโยชน์ที่แยกออกจากผลประโยชน์ของส่วนรวม นี่ก็ช่วยอธิบายได้ว่าผู้นำต่างๆ ถึงหมดอำนาจไปทั้งๆ ที่เริ่มต้นคล้ายจะขึ้นสู่อำนาจด้วยวิถีทางอันชอบธรรม (โชติช่วง นาดอน, 2537, หน้า 53) “ปกครองบ้านเมืองใช้ความเที่ยงธรรม ทำศึกใช้ยุทธกลโบาย...”

เป็นการยืนยันว่าผู้นำประเทศจะต้องจริงจังต่อประชาชน จะใช้เล่ห์เพทุบาย หลอกล่อประชาชนเหมือนยุทธวิธีทางการทหารที่ดำเนินต่อข้าศึกศัตรูไม่ได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้ปกครองควรมุ่งรับใช้และรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยความเที่ยงธรรม มากกว่าการมุ่งครอบงำกดขี่ประชาชน

ดังนั้น ผู้ปกครองต้องไม่คำนึงถึงตัวเองเพื่อให้ระบบราชการเกิด เสถียรภาพ ระบบสามารถดำรงอยู่ได้ยืนยาว ตามหลักธรรมชาติ เมื่อพัฒนาเติบโตถึงจุดสูงสุดย่อมนำไปสู่การเสื่อมถอย ยากที่จะฟื้นต่อกาลเวลา ฉะนั้น ระเบียบของมนุษย์ต้องไม่ตรึงกันข้ามหรือละเลยต่อธรรมชาติ

ผู้ปกครองต้องมีวิสัยทัศน์ในการเรียนรู้สังขธรรมจากธรรมชาติ นั่นคือ ความยืดหยุ่น อ่อนโยน และโอนอ่อน ผ่านการฝึกฝนตนเอง พยายามทำความเข้าใจต่อสมดุขของธรรมชาติ ความสมดุลจึงเป็นพื้นฐานเพื่อบรรลุผลสูงสุด ผู้ปกครองที่แท้จริงสามารถนำพาประเทศโดยแทบไม่ต้องแข่งขันพยายาม ไม่เพียงเพราะว่ามีแรงต้านทาน หรืออุปสรรคน้อย แต่ยังเป็นเพราะมีระบบราชการที่มั่นคง มีเสถียรภาพ ลดการสูญเสีย สิ้นเปลือง

หน้าที่แรกของผู้ปกครองจึงเป็นการประสานความสัมพันธ์กับประชาชนให้เป็นไปตามวิถีของธรรมชาติ เพราะฉะนั้นผู้ปกครองจึงมีลักษณะที่ รอคการตอบสนอง จึงไม่จำเป็นต้องขยายกองทัพ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็ไม่จำเป็นต้องกระตุ้น แต่ให้ขึ้นอยู่กับประชาชน ระบบราชการก็ลดขนาดลง (Minimal State) กษัตริย์หรือผู้ปกครอง ควรประหยัดมัจฉัยสร์ เรียบง่าย พอเพียงและพำร่าสอนให้ประชาชนลดละความอยากได้ใคร่มี รูปแบบทางการเมืองเน้นความสงบ บริสุทธี

แนวคิดเหล่านี้จึงมีส่วนช่วยในการเสนอแง่มุมแนวคิดใหม่ แต่สิ่งที ขาดสำหรับเต๋า คือ อ่อนในเชิงปฏิบัตินั่นเอง แต่ความสำคัญของปรัชญาเต๋ามีใช้ เพียงแค่การถูกนำไปใช้ แต่น่าจะเป็นข้อเสนอแนะทางการเมืองการปกครองที่ มีนัยยะเปิดกว้างต่อการปกครองที่สอดคล้องกับธรรมชาติ และการปกครองที่ ไม่รู้สึกลัวถูกปกครอง แท้จริงคือระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนปกครอง

ตนเอง ด้วยการลดอำนาจของรัฐลงแล้วเพิ่มอำนาจทางตรงให้ประชาชนในกรณีนั้น คงไม่มีผู้กุมอำนาจใดเป็นหนึ่งเดียวกับผู้อยู่ใต้อำนาจเท่านั้นแล้ว แต่ถึงอย่างไรก็ยังมีเส้นแบ่งระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง

ประเด็นที่น่าสนใจและทำให้ธรรมาภิบาลจะสัมพันธ์กับแนวคิดการปกครองโดยไม่ปกครอง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการกระจายอำนาจ (decentralization) แนวคิดการกระจายอำนาจในปัจจุบันยังครอบคลุมถึงการกระจายความรับผิดชอบอีกด้วย เช่นการถ่ายโอนอำนาจสู่ การเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม และการตรวจสอบจากภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงมีความสัมพันธ์ถึงการลดขนาดของรัฐอีกด้วย ซึ่งก็มีการกล่าวถึงความเป็นรัฐขนาดเล็กของเต๋าเต๋อจิ้งเช่นกัน

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักเกณฑ์สำคัญของธรรมาภิบาล
กับแนวคิดที่ปรากฏในบทต่างๆของเต๋าเต๋อจิง (เต๋าเต็กเก็ง)

ธรรมาภิบาล	ปรัชญาเต๋า (บทที่)
<p>การมีส่วนร่วม (Participation)</p>	<p>บทที่ 17 “ผู้ปกครองที่ดีเลิศ พลเมืองเพียงรู้ว่า มีอยู่ ผู้ปกครองดีรองลงมา พลเมืองรัก และ ยกย่อง...ผู้ปกครองที่ดีคล้ายอยู่เฉย ระวังรักษา ถ้อยคำ เมื่อกิจกรรมบรรลุเรื่องราวสำเร็จแล้ว ชาวบ้านต่างพากันคิดว่า เรื่องมันเป็นไปเอง”</p>
<p>นิติธรรม (Rule of Law)</p>	<p>บทที่ 5 “...ผู้บรรลุธรรมไร้มนุษยธรรม ด้วยเห็น ผู้คนเป็นเช่นหุ่นสุนัขฟาง ...”,</p> <p>บทที่ 7 “...ผู้บรรลุธรรม ถอยอยู่หลัง จึงได้นำ หน้า ผู้บรรลุธรรม วางตนอยู่นอก ตนจึงคงอยู่ ท่านไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตน จึงบรรลุ ประสงค์”,</p> <p>บทที่ 72 “เมื่อพระราชาราชฎ์เล็กเกรงกลัวการ ช่มเหง ภัยพิบัติต่อผู้ปกครองก็มาถึง อย่าบีบคั้น คุกคาม...อย่ากดขี่กีดกันชีวิตความเป็นอยู่ ของผู้คน หากผู้ปกครองไม่บีบคั้น กดขี่ราชฎ์ ราชฎ์ก็ไม่คุกคามผู้ปกครอง...”,</p> <p>บทที่ 73 “...วิถีแห่งฟ้า นั้น มิได้ต่อสู้แก่งแย่ง แต่ก็ได้รับชัยชนะ มิได้กล่าวถามแต่ก็ได้รับตบ สอน...”,</p>

ธรรมาภิบาล	ปรัชญาเต๋า (บทที่)
	<p>บทที่ 74 “เมื่อราษฎรไม่กลัวตาย จะใช้ความตายข่มขู่ได้หรือ ...มีสิ่งที่ควบคุมการฆ่า คอยฆ่าสรรพสิ่งอยู่ หากท่านยังฆ่าคนแทนวิถีแห่งฟ้า ก็เฉกเช่นไปตัดไม้แทนช่างผู้จัดเจน ยากที่จะไม่ฟันโดนมือตัวเอง”</p>
<p>ความเท่าเทียมกัน (Equity)</p>	<p>บทที่ 5 ฟ้าดิน...เห็นสรรพสิ่งเป็นเช่นหุ่นสุนัขพัง, บทที่ 20 คนชั้นสูง-คนชั้นต่ำ แตกต่างเพียงใด...</p>
<p>ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)</p>	<p>บทที่ 1 “...ไร่นามคือรากเหง้าสรรพสิ่ง มีนามคือ มารดา สรรพสิ่ง หมั่นไร้ความอยาก เพื่อจักเห็นผลสัมฤทธิ์...” , บทที่ 8 “...อุทิศคุณประโยชน์ให้สรรพสิ่ง โดยไม่แก่งแย่งแข่งขัน...วาจามีสาระสัจจะ ปกครองอย่างสงบร่มเย็น กระทำเรื่องราวด้วยความสามารถ...” , บทที่ 53 “...ราชสำนักยิ่งเลิศหรู หุ่นารกร้าง ยิ่งฉางว่างเปล่า...ตีมิทินอย่างฟุ่มเฟือย มีทรัพย์ล้นเหลือ นี้คือมหาโจร ชัดกับเต๋าอย่างสิ้นเชิง”</p>
<p>ความโปร่งใส (Transparency)</p>	<p>บทที่ 25 “...ราชันปฏิบัติตามวิถีแห่งดิน วิถีแห่งฟ้า วิถีแห่งเต๋า ปฏิบัติอย่างเป็นไปเอง, บทที่ 17 “ผู้ปกครองที่ดีเลิศ พลเมืองเพียงรู้ว่ามืออยู่...”</p>

ธรรมาภิบาล	ปรัชญาเต๋า (บทที่)
<p>ความสามารถ ตรวจสอบได้ (Accountability)</p>	<p>บทที่ 7 “...ผู้บรรลุนิยาม ไม่หวังผลประโยชน์ ส่วนตน จึงบรรลุประสงค์”, บทที่ 25, บทที่ 17</p>
<p>ความรับผิดชอบ (Responsibility)</p>	<p>บทที่ 2 “...ผู้บรรลุนิยาม ย่อมอยู่กับหลักกรรม ปฏิบัติธรรมโดยไม่พูด ให้สรรพสิ่งพัฒนาเป็นไป โดยไม่ชักจูง”, บทที่ 8, บทที่ 72, บทที่ 74</p>
<p>การมีฉันทามติ (Consensus)</p>	<p>บทที่ 7, บทที่ 9 “เติมน้ำเต็มจักล้น มีสูญหุดยัง เสีย ลับมีตคมกริบคงอยู่ไม่นาน...”, บทที่ 12 “...จงละทิ้งสิ่งนั้น แล้วรับสิ่งนี้เกิด (เลี้ยงชีวิตตามจำเป็น ไม่ปล่อยชีวิตตามกิเลส)”, บทที่ 24 “...เมื่อไม่เที่ยงธรรม ชี้อตรง ผู้คน ย่อมไม่ศรัทธาเชื่อถือ” การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) บทที่ 9 “...อวดหยิ่งทะนงจักพานพบภัยพิบัติ เมื่อภารกิจบรรลุแล้ว จงวางมือเถิดนี่คือวิถีแห่ง ฟ้า” บทที่ 10 “...ให้กำเนิด และดูแลฟูมฟักโดยไม่ ถือครอบครอง กระทำโดยไม่หวังผลตอบแทน... เหล่านี้คือคุณธรรมที่ล้ำลึก” บทที่ 11 “...ป็นดินทำภาชนะ เพราะว่างจึงเกิด บทบาทของภาชนะ...ความมี จะเกิดบทบาท คุณค่า ก็เนื่องจากความว่าง”</p>

<p>ธรรมาภิบาล</p>	<p>ปรัชญาเต๋า (บทที่)</p>
	<p>บทที่ 14 “...สามารถเข้าใจสภาพดั้งเดิมของสรรพสิ่ง นี่แลกฎเกณฑ์แห่งเต๋า”</p> <p>บทที่ 15 “...ชื่อตรงตั้งไม่เรียบที่ยังมีได้สลักเสลา ว่างเปล่าเหมือนหุบเหว...ผู้ใดมันสงบยาวนาน เมื่อเคลื่อนไหวย่อมก่อเกิด”</p> <p>บทที่ 16 “...เข้าใจธรรมดาวิสัยแล้วเรียกว่ารู้แจ้ง ไม่เข้าใจธรรมดาวิสัยจะกระทำปะปะชั๊กพาสู้หายนะ...”</p> <p>บทที่ 17 “ผู้ปกครองที่ดีเลิศ พลเมืองเพียงรู้ว่ามียู่...”</p> <p>บทที่ 18 “เพราะผู้คนเห็นห่างจากเต๋า จึงเกิดจริยธรรม และมนุษยธรรม ไหวพริบเฉลียวฉลาดเกิดขึ้น จึงเกิดการฉ้อฉล...”</p> <p>บทที่ 19 “...ละทิ้งความปรีชา พลเมืองจะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น...ละเลิกมนุษยธรรม ละเลิกจริยธรรม ผู้คนจะพินกลับมีความกตัญญู และโอบอ้อม...”</p> <p>บทที่ 20 “...เรียบเฉย ปราศจากความทะยานอยาก...”</p> <p>บทที่ 22 “ผู้ที่เขย่งปลายเท้า ไม่อาจยืนตรง ผู้ก้าวยาวไป กลับเดินไม่ไกล...”</p> <p>บทที่ 23 “ยอมอ่อนค้อมจะคงอยู่บริบูรณ์ ยอมงอก็จะยืดตรง...”</p>

ที่มา : หลักเกณฑ์ชี้วัดธรรมาภิบาล ปรับปรุงจาก Good Governance: Overview, International Fund for Agricultural Development, 1999; โชติช่วง นาดอน, 2537

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นล้วนแต่มีความเชื่อมโยงกัน อันเนื่องมาจากพัฒนามาจากหลักการสำคัญ คือ หลักความเท่าเทียม การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม รวมถึงการคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ จากตารางข้างต้น จะพบว่าปรัชญาเต๋า หลายบทมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของธรรมาภิบาล

1. การมีส่วนร่วม (Participation)

คือการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนผ่านกลุ่ม หรือหน่วยงานทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ถึงแม้ว่าในบทที่ 17 ของเต๋าแต่อาจไม่ได้พูดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่ในบทที่ 17 นี้ระบุชัดเจนว่าผู้ปกครองที่ดีเลิศ พลเมืองเพียงแต่รู้ว่ามิอยู่ นั้นแสดงอย่างชัดเจนว่าผู้ปกครองไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการปล่อยให้ประชาชนปกครองกันเอง และยังมีความสัมพันธ์กับเรื่องความโปร่งใส

2. นิติธรรม (Rule of Law)

การใช้กฎหมายตามหลักธรรมาภิบาลคือการนำกฎหมายมาใช้ได้โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่เกริ่นมาในช่วงแรกว่าหลักการสำคัญที่ดูจะขัดแย้งกันระหว่างธรรมาภิบาลกับเต๋า อันเนื่องจากขณะที่ธรรมาภิบาลมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นทั้งในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนั้น ปรัชญาเต๋ากลับพยายามชี้ว่ากฎระเบียบต่างๆ เป็นเสมือนสิ่งฉุดรั้ง ปิดกั้นเสรีภาพที่แท้จริงของมนุษย์ทั้งทางร่างกาย และความคิด แต่เต๋าก็ไม่ถึงขั้นปฏิเสธการมีกฎหมายโดยสิ้นเชิง เพียงแต่กฎหมายสำหรับเต๋า

ควรจะสอดคล้องกับสภาวะธรรมชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายแบบเต๋า คือกฎหมายธรรมชาตินั่นเอง

ในมุมมองของปรัชญาเต๋า ยังสะท้อนถึงการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน อีกด้วยดังที่ปรากฏใน บทที่ 5 “ฟ้าดินว่างเปล่าไร้มนุษยธรรม ...เห็นผู้คนเป็น เช่นหุ่นสุนัขฟาง...” นั่นคือทุกคนล้วนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ในบทที่ 72-74 แสดงถึงหลักการใช้กฎหมายไม่ควรกดขี่ราษฎร การใช้กฎหมายควร ยืดหยุ่นปรับเปลี่ยน การลงโทษควรปล่อยเป็นตามวิถีทางขั้นตอน ไม่ควรเข้าไป ช้องเกี่ยวหรือแทรกแซงกระบวนการหรือผู้มีหน้าที่ เปรียบเสมือนการตัดไม้ ควรเป็นหน้าที่ของช่างไม้

3. ความเท่าเทียม (Equity)

ประชาชนทุกเพศทุกวัย ทุกชนชั้นในสังคมควรได้รับโอกาสในการ พัฒนาตนเอง และบำรุงรักษาความเป็นอยู่ของตนเอง ในปรัชญาเต๋านั้นให้ ความสำคัญกับธรรมชาติ และธรรมชาตินี้ย่อมประกอบด้วยสภาวะความเป็น คู่ อ่อน-แข็ง ผู้ชาย-ผู้หญิง ผู้ปกครอง-ผู้ใต้ปกครอง แสดงถึงการยอมรับ บทบาทความสำคัญของทุกสิ่งอย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ยังสะท้อนในข้อเสนอ การวางตนของผู้ปกครองที่ควรวางตัวอย่างอ่อนน้อมถ่อมตน ดังนั้น ความเท่า เทียมในสายตาเต๋าจึงเป็นสิ่งสามัญที่ดำรงอยู่อย่างเป็นธรรมชาติ ไม่จำเป็นต้อง เรียกร้องบอกกล่าว แต่ก็ควรตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกันด้วย ไม่ใช่ คำนึงแต่สิทธิเพียงอย่างเดียว เพราะความเท่าเทียมย่อมเกิดจากหน้าที่ หรือ ความสัมพันธ์ซึ่งกันที่ จึงก่อให้เกิดความสำคัญ ด้วยเหตุนี้ทุกสิ่งจึงล้วนมีหน้าที่ และก่อให้เกิดความสำคัญ เช่นผู้ปกครอง-ผู้อยู่ใต้การปกครอง ถ้าไม่มี ประชาชน ย่อมไม่มีผู้ปกครอง ฉะนั้นผู้ปกครองจึงไม่อาจมีความสำคัญเพียง ฝ่ายเดียวได้ แต่ต้องคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชนด้วยเช่นกัน

4. ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)

รัฐควรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน บนพื้นฐาน ของการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดในเต๋าเต๋อจิง เสนอแนะถึงวิธีการ

ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างชัดเจนตั้งแต่ ในบทที่ 1 “...หมั่นใ้ความอยาก เพื่อจักเห็นถึงเคล็ดอันละเอียดอ่อน หมั่นมีความอยาก เพื่อจักเห็นสัมฤทธิ์ผล...” หมายถึงการทำงานที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนจึงจะสามารถทำงานได้อย่างละเอียดรอบคอบ แต่มีจิตใจที่มุ่งมั่นเพื่อส่วนรวมยอมทำให้งานที่ทำนั้นก่อประโยชน์สูงสุดเช่นเดียวกับบทที่ 8 “..อุทิศคุณประโยชน์ให้สรรพสิ่งโดยไม่แก่งแย่งแข่งขัน...” บทที่ 53 แนะนำให้ผู้คนเดิน บนหนทางใหญ่คือวิถีแห่งเต๋า นั่นคือการรู้จักพอเพียง เมื่อดำรงตนได้เช่นนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือกิจการงานใดๆ ย่อมกระชับเรียบง่ายและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5. ความโปร่งใส (Transparency)

ธรรมาภิบาลควรส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล กระบวนการ, หน่วยงาน หรือองค์กร และข้อมูลข่าวสารย่อมสามารถเข้าถึงได้โดยตรง และมีข้อมูลเพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจ และตรวจสอบการทำงานดังที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่าการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กับความโปร่งใส ดังนั้นบทที่ 17 ของเต๋าเต๋อจิง จึงแสดงถึงความโปร่งใสในการปกครองเช่นกัน เมื่อผู้ปกครองไม่เข้าควบคุม แต่ปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพในดำเนินชีวิต และในบทที่ 25 กล่าวถึงการปฏิบัติตามวิถีแห่งฟ้าดิน และธรรมชาติ (จื้อหยัน) อันหมายถึงการดำเนินไปตามวิถีแห่งเสรีภาพ เพราะธรรมชาติย่อมเป็นเสรีภาพ

6. ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

กระบวนการตัดสินใจในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องสามารถตอบคำถามต่อสาธารณะได้ แน่แน่นอนว่าประเด็นนี้มีความเกี่ยวเนื่องกับความโปร่งใสด้วยเช่นกัน ดังนั้นการส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะประชาชน นอกเหนือจากภาครัฐ หรือผู้ปกครองย่อมเป็นแนวทางที่สำคัญ ดังที่ปรากฏในบทที่ 17 ในบทที่ 7 และ 25 ยังได้เสนอแนะเพิ่มเติมถึงการวางตัวและปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับธรรมชาติ โดยไม่หวังผลประโยชน์ส่วนตน การปฏิบัติตนเช่นนี้จึงมีเพียงแค่ส่งเสริมหลักการตรวจสอบ หรือความ

โปร่งใสเท่านั้น แต่ยังคงสนับสนุนหลักการกระจาย ลดบทบาทรัฐ รวมถึงหลักความเท่าเทียมในสังคมด้วยเช่นกัน

7. ความรับผิดชอบ (Responsibility)

หน่วยงานภาครัฐควรให้บริการด้านสาธารณสุขูปโภคที่จำเป็น อย่างมีสำนึกรับผิดชอบต่อ บทที่ 2 “...ผู้บรรลุลุทธิธรรมย่อมอยู่กับหลักกรรม ปฏิบัติธรรมโดยไม่พูด...” (โชติช่วง นาคอน, 2537, หน้า 85) บทที่ 8 และ 72 กล่าวถึงการปฏิบัติตนของผู้ได้ชื่อว่ามีคุณธรรมคือผู้ที่วางตนเหมือนน้ำ คืออุทิศตนเพื่อส่วนรวม มีมนุษยธรรม สัจจะ ปกครองอย่างสงบสุข ด้วยความสามารถ เหมาะสมกับกาลเทศะ

8. การมีฉันทามติ (Consensus)

ในสังคมต่างๆ ผลประโยชน์และความคิดเห็นย่อมมีความหลากหลาย ธรรมชาติคือความพยายามจัดการความแตกต่างด้วยการประนีประนอมบนพื้นฐานของประโยชน์ร่วมกันสูงสุด ในบทที่ 7 9 และ 12 ระบุชัดถึงการวางตัวที่ไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน ไม่ทำตัวโดดเด่นรู้จักถ่อมตัว ใช้ชีวิตอย่างพอเพียง ตามหลัก อุหเวย (ไม่พูดไม่กล่าว) และ จื่อหยัน (ดำรงตนอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กับธรรมชาติ)

9. มิวสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)

ผู้นำ หรือผู้บริหารต้องมีมุมมองที่กว้างไกลในการบริหาร และพัฒนามนุษย์ สำหรับปรัชญาเต๋า ดูเหมือนว่ากระบวนทัศน์สำคัญคือความว่าง-การปล่อยวาง การตระหนักถึงสภาวะคู่ตรงข้าม การสำรวมตน และโอนอ่อนอันมาจากแนวคิดกระทำโดยไม่กระทำ (อุหเวย 无为) และหลักธรรมชาติ (จื่อหยัน 自然) กล่าวคือ การตระหนักถึงสภาวะธรรมชาติที่แปรเปลี่ยนไปมาไม่สิ้นสุด ซึ่งก็คือสภาวะคู่ตรงข้าม (อิน-หยาง 阴阳) เต๋าจึงไม่ต้องการให้ยึดมั่นถือมั่น นั่นคือความว่าง และการปล่อยวาง การตระหนัก รู้เท่าทันสภาวะดังกล่าว จึงควรสำรวมตนเพื่อไม่ต้องเผชิญกับสภาวะแปรเปลี่ยนอย่างรุนแรง และควรรู้จักโอนอ่อนตามสภาพแวดล้อม หรือก็คือการปรับตัวนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความสามารถตรวจสอบได้ เป็นสิ่งที่สัมพันธ์และทับซ้อนกัน ขณะที่หลักนิติธรรม ก็เชื่อมโยงกับความเท่าเทียมกัน และการมีฉันทามติ อย่างไรก็ตาม วิธีคิดแบบตะวันตกดังกล่าวยังประสบปัญหาอยู่มาก เพราะวิธีคิดแบบตะวันตกยึดติดอยู่กับกฎระเบียบ กติกาที่มีรายละเอียดยุ่งยากซับซ้อนซึ่งทำให้เกิดปัญหาติดขัดตามมา

และเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับปรัชญาเต๋าให้ลึกลงไปจะพบว่า ธรรมาภิบาลไม่อาจเปรียบเทียบได้กับปรัชญาเต๋า เพราะขณะที่ธรรมาภิบาลมุ่งไปที่การพัฒนา และสร้างธรรมาภิบาลทางการเมือง แต่ปรัชญาเต๋ากลับวางรากฐานตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลสู่ระดับสังคม ตั้งแต่แนวทางในการดำเนินชีวิตไปจนถึงหลักในการปกครอง อันเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันดูจะเป็นเป้าประสงค์สำคัญของธรรมาภิบาล ฉะนั้น การนำเอาปรัชญาเต๋ามาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลจึงอาจทำให้พบประเด็นในการวิพากษ์วิจารณ์และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของธรรมาภิบาลได้ดังจะพบว่าในหลักธรรมาภิบาลหลายๆ ข้อล้วนแล้วแต่ปรากฏอยู่ในหลายๆ บทของคัมภีร์เต๋าแต่จริง ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าปรัชญาเต๋ายังเป็นแนวคิดที่สามารถนำมาปรับใช้ให้เข้ากับยุคสมัยได้เป็นอย่างดี

ผลการวิจัย

จากที่อภิปรายถึงปรัชญาเต๋าช้างต้น จะเห็นได้ว่าทั้งปรัชญาเต๋า และหลักธรรมาภิบาลต่างก็มีพื้นฐานจากการมุ่งแสวงหาการปกครองด้วยคุณธรรม อีกทั้ง มีหลายประเด็นที่ปรากฏทั้งในปรัชญาเต๋าและหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักการกระจายอำนาจ การลดขนาดของรัฐ หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมและความโปร่งใส เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลก็ได้เหมือนกับปรัชญาเต๋าสักทีเดียว อันเนื่องจากบริบทในการก่อกำเนิดและพัฒนาความคิดที่ต่างยุคสมัยและต่างสภาพแวดล้อม ดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการศึกษา: เปรียบเทียบระหว่างแนวคิดปรัชญาเต๋า กับ แนวคิดธรรมาภิบาล

	เต๋า (เต๋าเต๋อจิง 道德经)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	หมายเหตุ
ความหมาย (Definitions)	1. ธรรมชาติ ของสรรพสิ่ง 2. วิธีทางใน การแสวงหา สัจธรรม 3. วิธีทางใน การดำรงตน	ธนาคารโลก ธรรมาภิบาล หมายถึงรูปแบบของ อำนาจในการจัดการ ทรัพยากรและเศรษฐกิจ ของประเทศเพื่อการ พัฒนา (the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development) (World Bank, 1992, หน้า 1) องค์กรเพื่อการพัฒนาแห่ง สหประชาชาติ (UNDP) ธรรมาภิบาล คือระบบ การปกครองที่มีศักยภาพ ตอบสนอง และโปร่งใส ที่ ทุกประเทศทั้งประเทศ พัฒนาแล้ว และกำลัง	แนวคิด ธรรมาภิบาล แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การพัฒนา การ จัดการทรัพยากร สาธารณะผ่านการ ปฏิรูปที่ครอบคลุม องค์กรภาคสาธารณะ เช่น การคลัง ธนาคาร กลาง รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น รวมทั้ง กระบวนการจัดการ เช่น การควบคุมการ ใช้จ่าย การจัดการงบ ประมาณ และการจัด เก็บภาษี เป็นต้น 2) การสนับสนุนการ พัฒนา รักษาความ โปร่งใส และ เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ และรักษา

	เต๋า (เต๋าเต๋อจิง 道德经)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	หมายเหตุ
		พัฒนาจำเป็นต้องสร้างธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อการมีระบบการเมืองที่ดีขึ้น	กฎระเบียบเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพให้ภาคเอกชน เช่น ระบบราคา อัตราแลกเปลี่ยน และการค้า ระบบธนาคารและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
แนวทางปฏิบัติ (Practices)	หลักการกระทำโดยไม่กระทำหรือการปกครองโดยไม่ปกครอง	แนวคิดสำคัญ 4 ประการอันเป็นพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล คือ 1) ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) 2) ความโปร่งใส (Transparency) 3) นิติธรรม (Rule of Law) 4) การมีส่วนร่วม (Participation) องค์การสหประชาชาติเน้นการปฏิรูปทางการเมืองและพัฒนามนุษย์ มี 8 ประการคือ	โรดส์ (Rhodes, 1996) ได้เสนอแนะคุณลักษณะเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาล อันประกอบด้วย 1) การลดขนาดของรัฐ (Minimal State) 2) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) 3) บริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) 4) ระบบการควบคุมทางสังคม (Socio-Cybernetic System)

	เต๋า (เต๋าเต๋อจิง 道德经)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	หมายเหตุ
		<ol style="list-style-type: none"> 1. ฉันทามติ (Consensus oriental) 2. การมีส่วนร่วม (Participatory) 3. หลักนิติธรรม (Rule of Law) 4. หลักประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ (Effective and Efficient) 5. ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountable) 6. ความโปร่งใส (Transparent) 7. ความรับผิดชอบ (Responsive) 8. ความเท่าเทียม (Equitable and Inclusive) <p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุหลัก</p>	<p>5) การส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Network)</p>

	เต๋า (เต๋าเต๋อจิง 道德经)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	หมายเหตุ
		ธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วย 6 หลักการ คือ 1. หลักคุณธรรม 2. หลักนิติธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ 6. หลักความคุ้มค่า	
จุดมุ่งเน้น (Focus)	การเข้าใจถึง สถานะ ธรรมาชาติ และการ พัฒนาทาง จิตใจ	การพัฒนาทางวัตถุ และ ระบบทุนนิยม	
ผลลัพธ์ (Outcomes)	การพัฒนา อย่างยั่งยืน และการ ปล่อยวาง จากการยึด ติดทางโลก	การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	

ถ้าพิจารณาจากเปรียบเทียบแนวคิดทั้งเต้า และธรรมาภิบาล ต่างมีแก่นแท้ที่มาทางการปกครองเหมือนกันคือ การมุ่งพัฒนาการเมืองสู่คุณธรรม ความดีงาม แต่เมื่อมีการพัฒนาผ่านองค์กร บริบททางสังคมที่แตกต่างกัน และที่มาของแนวคิดที่แตกต่างกัน จะพบว่า หลักธรรมาภิบาล และปรัชญาเต้ามีความแตกต่างกัน ตั้งแต่จุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน เมื่อธรรมาภิบาลมุ่งไปที่ความพยายามพัฒนา และเผยแพร่อุดมการณ์เสรีนิยม ขณะที่ปรัชญาเต้ามีเจตนาอันบริสุทธิ์ที่ปรารถนาจะให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข ไม่ปรารถนาการแก่งแย่ง ชิงดีชิงเด่น ผู้ปกครองและประชาชนต่างดำรงตน และปฏิบัติหน้าที่ต่อกันอย่างเหมาะสม ตามวิถีแห่งธรรมชาติ

ประการต่อมาคือหลักการสำคัญของแนวคิดทั้ง 2 นี้ เมื่อธรรมาภิบาลพยายามกำหนดกฎเกณฑ์สร้างดัชนีชี้วัด ขณะที่ปรัชญาเต้ามีเพียงไม่สร้างกำหนดกฎเกณฑ์แต่ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพราะเต้าไม่นิยมการสร้าง หรือปรุงแต่ง ขณะที่ธรรมาภิบาลกลับพยายามสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้น ปรัชญาเต้าจึงเป็นการรื้อสร้างแนวคิดธรรมาภิบาลโดยปริยาย ขณะที่ปรัชญาเต้ามุ่งไม่สร้างเสริมจึงไม่เกิดการรื้อสร้าง ซึ่งก็คือหลักการปกครองโดยไม่ปกครอง นั่นเอง

ถึงแม้จะไม่ได้ปรากฏว่ามีการนำปรัชญาเต้ามาใช้ในการปกครองอย่างชัดเจน เฉกเช่น ปรัชญาขงจื้อ ที่พยายามกำหนดกฎเกณฑ์ ยึดถือจารีตประเพณี ปรัชญาเต้ากลับถ้อยทอดหลักการปกครองผ่านการเปรียบเปรยกับปรากฏการณ์ธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ปรัชญาการเมืองการปกครองแบบเต้า จึงมิได้นำเสนอหลักเกณฑ์ กฎระเบียบ เทคนิควิธีในการปกครองอย่างชัดเจนเหมือนอย่างปรัชญาขงจื้อ และการบริหารการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล แต่ปรัชญาการเมืองเต้ากลับแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในการวางระเบียบกำหนดกฎเกณฑ์การปกครอง และมุ่งให้คำแนะนาร่วมกับเสนอแนะหลักการปกครองเพียงเท่านั้น

ดังนั้น ปรัชญาการเมืองเต๋าที่มุ่งเน้นความอ่อนนุ่ม โอนอ่อน แปรเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม การบริหารการปกครองสำหรับเต๋า จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ผู้ปกครองควรมีความรู้ความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามสภาพการณ์ ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบตายตัว ไม่ยึดมั่นถือมั่นกับหลักการ หรือแนวคิดใดเพียงลำพัง แต่ควรดำเนินตามหลักแห่งเต๋า นั่นคือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม อันเป็นวิถีแห่งธรรมชาติ ไม่เข้าไปบังคับควบคุม

ปัญหาในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความเข้าใจในปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมพื้นฐานแต่ละสังคม ดังเช่น ประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ซึ่งมีปัจจัยพื้นฐานจากมิติทางด้านการเมืองและสังคม ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในเอเชีย กรณีประเทศไทย คือ ตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี 1997 พร้อมกับการเข้ามามีบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกที่พยายามนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ควบคู่กับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

แต่ผลที่ตามมากลับเป็นการที่แต่ละองค์กร หน่วยงานต่างๆ มุ่งไปที่ความพยายามบรรลุเป้าหมายตามดัชนีชี้วัดมากกว่า ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพอย่างไร้ประไรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จนบางครั้งอาจส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ถูกพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากกระบวนการเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการทำงานจนกลายเป็นภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นในการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ เพราะความพยายามสร้างธรรมาภิบาลในองค์กร มิใช่เพียงแค่ปฏิบัติตามหลักการ ข้อเสนอแนะ แต่ยังต้องมีกระบวนการในการจัดการทั้งเอกสาร และการจัดเตรียมเพื่อตรวจสอบประเมิน แทนที่องค์กร หน่วยงานต่างๆ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่หลักได้อย่างเต็มที่ จึงนำไปสู่ข้อสังเกตที่ตามมาเกี่ยวกับกระบวนการชี้วัด และตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล คือ

1. ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ชี้วัดเพื่อสร้างธรรมาภิบาลแค่ไหนจึงเพียงพอ จะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรตั้งแต่องค์กรระหว่างประเทศ จนถึงองค์กรภายในรัฐ ต่างก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียแปซิฟิก (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) มี 8 องค์กรประกอบ* โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme: UNDP) มี 9 องค์กรประกอบ** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มี 6 องค์กรประกอบ*** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มี 8 องค์กรประกอบ**** เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ชี้วัดธรรมาภิบาลยังขาดความชัดเจนและแน่นอน

2. การกำหนดมาตรฐานชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลนั้นมีความเหมาะสม แค่ไหน เพียงไร หลักเกณฑ์ชี้วัดต่างๆ ที่ถูกกำหนดสร้างขึ้นมามากมายนั้นจะสามารถชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริงหรือ และเท่าไรจึงจะ

* 1) การมีส่วนร่วม (Participatory) 2) การปฏิบัติตามกฎ (Rule of Law) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) 5) ความสอดคล้อง (Consensus Oriented) 6) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) 7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8) การมีเหตุผล (Accountability)

** 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) 2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) 3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) 4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) 5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) 6) ความเสมอภาค (Equality) 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) 8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) 9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

*** 1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Ethics) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

**** 1) หลักความโปร่งใส (Transparency) 2) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) 3) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsiveness) 4) หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) 5) หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) 6) หลักคุณธรรม (Morality) 7) หลักความคุ้มค่าหรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

ครอบครัวเพียงพอ นี่นับเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ธรรมาภิบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการศึกษานี้ได้นำเอาแนวทางการปกครองจากปรัชญาเต๋า ที่มุ่งเน้นการปกครองโดยไม่ปกครองและการปล่อยวางมาวิเคราะห์ ทำให้พบว่าปัญหาของธรรมาภิบาลในประเด็นนี้เกิดจากความพยายามสร้างและกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อชีวิตค่านิยม หรือคุณค่าที่แฝงนัยยะทางจริยธรรมอันไม่อาจประเมินวัดค่าได้ อีกทั้งค่านิยม หรือคุณค่ายังมีความเป็นอัตวิสัย ขณะที่การประเมินชีวิตนั้นพยายามสร้างหลักการที่เป็นสากล และเป็นภาวะวิสัย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ธรรมาภิบาลประสบปัญหาเมื่อนำไปใช้ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก เพราะการนำเอาหลักเกณฑ์ชีวิตที่พัฒนาจากความคิดแบบตะวันตก ย่อมขาดความเข้าใจถึงพื้นเพที่แตกต่างกันในแต่ละสังคม

3. กระบวนการ บุคลากร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบชีวิตนั้นมีความน่าเชื่อถือเพียงไร เพราะอะไร นอกจากข้อสังเกตที่มีต่อหลักเกณฑ์ชีวิตแล้ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้นำมาปฏิบัติใช้ตั้งแต่ระดับองค์กร หน่วยงาน และตัวบุคคลที่ทำการชีวิตย่อมถูกตั้งข้อสงสัยถึงความเหมาะสม ว่าผู้ที่ทำการตรวจสอบชีวิตจะสามารถเข้าใจถึงองค์กร หน่วยงานที่ทำประเมินได้แค่ไหนแล้วเช่นนั้นจะสามารถทำการประเมินได้ถูกต้อง เหมาะสมหรือ อีกทั้งยังก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงองค์กรและผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินชีวิตเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั้งทางตรง และที่แอบแฝง นับตั้งแต่การถูกมองว่ากลายเป็นภาระที่องค์กรต้องรับผิดชอบในกระบวนการจัดการประเมินตรวจสอบ อย่างเช่นกรณี มหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาต่างๆ เป็นต้น

บางครั้งกระบวนการเหล่านี้ยังก่อให้เกิดการตั้งคำถามถึงผลประโยชน์แอบแฝงในกระบวนการตรวจสอบ แม้แต่ในเวทีระหว่างประเทศ กระบวนการตรวจสอบ และชีวิตความเป็นธรรมาภิบาลก็ยังเป็นที่ถกเถียงถึงความเหมาะสม และบางครั้งก็ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่ประเทศมหาอำนาจใช้ในการตรวจสอบแทรกแซงและสอดแทรกค่านิยม (เช่น สิทธิมนุษยชน) และอุดมการณ์ทางการเมือง (เสรีนิยมประชาธิปไตย) ด้วยเช่นกัน

ถึงแม้ในปัจจุบันเราจะพบว่าหน่วยงานราชการมีพัฒนาการในการบริหารจัดการดีขึ้นแต่ปัญหาเรื้อรังที่ธรรมาภิบาลยังไม่อาจแก้ไขได้ (ทั้งที่เป็นปัญหาสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลให้เกิดในทางการเมือง) นั่นคือ ปัญหาการคอร์ปชั่น ซึ่งนับว่าเป็นผลพวงที่เกี่ยวข้องจากความล้มเหลวในการพยายามสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทางการเมือง อันมีองค์ประกอบสำคัญคือการกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ ลดขนาดและลดบทบาทของรัฐลง ร่วมกับความสามารถส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนมากขึ้น ปัญหาที่พบกลายเป็นการกระจายอำนาจรัฐสู่นักการเมือง และกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยที่ประชาชนยังขาดความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการรับเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยมิได้มีการปรับเปลี่ยน สุดท้ายย่อมนำมาซึ่งปัญหาที่ตามมา โดยที่ไม่อาจแก้ไขรากเหง้าของปัญหาที่ฝังอยู่ในแต่ละสังคมได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการยอมรับหลักธรรมาภิบาลมาใช้ทั้งหมด ยังเป็นการจำกัดความหลากหลายการพัฒนา ดังเช่นกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ได้หยิบยกมาก่อนหน้านี้ แสดงให้เห็นว่าการไม่เป็นประชาธิปไตย มิได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความอยู่ดีกินดีของประชาชน และการสร้างระบบการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ การนำเอาค่านิยมในการพัฒนาประเทศแบบตะวันตกมาเป็นบรรทัดฐานชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ จึงดูจะไม่เป็นธรรม และชวนให้คิดได้ว่าหลักธรรมาภิบาลกลายเป็นเครื่องมือที่มหาอำนาจตะวันตกเข้ามาสอดแทรกค่านิยมแบบตะวันตก โดยเฉพาะแนวคิดเสรีนิยม ประชาธิปไตย รวมทั้งประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น จึงพอจะสรุปประโยชน์ของการนำเอาปรัชญาเต๋า มาวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญคือ

1. เปิดเผยให้เห็นข้อจำกัดของแนวคิดธรรมาภิบาล ถึงแม้ธรรมาภิบาลจะสะท้อนถึงอุดมการณ์ในการบริหารการปกครอง แต่ธรรมาภิบาลยังขาดการยึดหยุ่น เมื่อเทียบกับปรัชญาเต๋า ในมุมมองเต๋า ธรรมาภิบาลจึงเป็นเพียงการวางกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาต่อไปเท่านั้น

2. เสนอแนะหลักการปกครองในแงุ่มใหม่ที่มีได้ยึดติดกับการกำหนด กฎเกณฑ์ อันทำให้การบริหารการปกครองมีความยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยน ตามสถานการณ์ได้

ดังนั้นจากการศึกษาวิจัยนี้พบว่าแนวคิดปรัชญาการเมืองเต๋าไม่ได้ เหมือนกับแนวคิดธรรมาภิบาล แต่ถึงกระนั้นข้อเสนอแนะหลายประการของ ธรรมาภิบาลกลับจะสอดคล้องกับสิ่งที่เต๋าได้เสนอแนะไว้ในคัมภีร์เต๋าเต๋อจิง โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจ การลดบทบาทของรัฐ และตระหนักถึง ความเท่าเทียม เหล่านี้เป็นสิ่งที่ปรากฏในหลายบทของเต๋าเต๋อจิง การจะสรุป ว่า เต๋าเหมือนกับธรรมาภิบาลจึงดูไม่ถูกต้องนักแต่อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอแนะ ของธรรมาภิบาลหลายประการมีความสอดคล้องกับปรัชญาเต๋ามากกว่า

ถึงแม้เต๋าจะมีได้นำเสนอเทคนิควิธีในการบริหารการปกครองอย่าง ชัดเจนเฉกเช่นธรรมาภิบาลก็ตาม แต่ปรัชญาเต๋าก็เปิดเผยให้เห็นถึงขีดจำกัด ของความพยายามในการกำหนดกฎเกณฑ์ เต๋าได้ชี้แนะหลักการในการปกครอง โดยมิได้กำหนดกะเกณฑ์อย่างชัดเจน ดังนั้น ในมุมมองของปรัชญาเต๋า ถึงแม้ จะไม่ได้ปรากฏว่ามีการนำเอาปรัชญาการเมืองเต๋ามาใช้อย่างจริงจัง เฉกเช่น ปรัชญาของขงจื้อ ซึ่งไม่น่าประหลาดใจเพราะปรัชญาเต๋าแตกต่างปรัชญาขงจื้อ ขณะที่ขงจื้อพยายามกำหนดกฎเกณฑ์ ยึดถือจารีตประเพณี เต๋ากลับถ้อยทอด หลักบริหารการปกครองผ่านการเปรียบเปรยกับปรากฏการณ์ในธรรมชาติ ดัง นั้น ปรัชญาเต๋าก็ไม่ได้มุ่งเสนอแนะเทคนิควิธีในการบริหารการปกครอง แต่ให้ ความสำคัญกับการเสนอนำแนะปรัชญาทางการเมืองการปกครอง

ในแง่หนึ่งธรรมาภิบาลนั้นมีประโยชน์ต่อการสร้างมาตรฐานในการ พัฒนา และเสริมสร้างการปกครองให้มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะ ในระดับพื้นฐาน แต่เมื่อมีการพัฒนาพื้นฐานธรรมาภิบาลแล้วนั้น ก็ไม่ควรยึด มั่นถือมั่นในหลักธรรมาภิบาล พร้อมกับนำเอาปรัชญาการเมืองเต๋ามาใช้เพื่อ พัฒนาหลักบริหารการปกครองขั้นสูงต่อไป กล่าวคือหลักธรรมาภิบาล นั้นมุ่ง จะกำหนดสร้างมาตรฐานการบริหารการปกครองที่ดี แต่ขณะเดียวกันก็ได้

สร้างกรอบแนวคิดในการพัฒนาที่ขาดความยืดหยุ่น ขณะที่สังคมมีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นการยึดถือกับหลักธรรมาภิบาลจึงไม่เพียงพอ ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การนำเอาแนวคิดปรัชญาการเมืองแบบเต๋าจึงเป็น ทางเลือกที่น่าสนใจ ดังจะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลหลายประการที่สำคัญมี ความสอดคล้องสัมพันธ์กับปรัชญาการเมืองแบบเต๋า ขณะเดียวกันปรัชญาเต๋า ที่มีมุมมองแตกต่างจากธรรมาภิบาลโดยเฉพาะการไม่ยึดติดกับหลักเกณฑ์ แต่ มุ่งเน้นความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อม ย่อมทำให้การบริหารการ ปกครองมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการพัฒนา หลักการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่าง ต่อเนื่องด้วย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าปรัชญาการเมืองเต๋าเป็นแนวคิดการปกครอง ขั้นสูงที่สามารถนำมาใช้ต่อยอดการบริหารการปกครองตามหลักธรรมาภิบาล ได้เป็นอย่างดี

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลจากปรัชญาเต๋า ผู้วิจัยได้ พบว่า ทั้ง 2 แนวคิดนี้ ถึงแม้ธรรมาภิบาลจะมีได้เหมือนกับปรัชญาการเมืองของ เต๋า และมีความแตกต่างกันในหลายด้าน ขณะที่ธรรมาภิบาลมุ่งพัฒนาในมิติ ทางโลก หรือทุนนิยม ปรัชญาเต๋ากลับมุ่งพัฒนาทางจิตใจ แต่หลักธรรมาภิบาล ก็ได้เสนอแนะหลักบริหารการปกครองหลายประการที่สอดคล้องกับปรัชญาเต๋า ดังนั้นในแง่มุมมองหนึ่ง ปรัชญาเต๋าก็สามารถนำมาเสริมกับแนวคิดธรรมาภิบาล ในด้านการบริหารการปกครองได้เช่นกัน เพราะฉะนั้นผู้ปกครองย่อมสามารถ ปรับประยุกต์ธรรมาภิบาลสอดคล้องกับปรัชญาเต๋าได้ เพราะเมื่อเกิดการพัฒนา ในระบบทุนนิยม หรือทางโลกถึงจุดหนึ่ง รัฐ หรือผู้ปกครองควรตระหนัก หรือ เข้าใจถึงธรรมชาติในโลกที่ย่อมมีเสื่อมถอย เป็นธรรมตาโลก จึงจำเป็นต้อง ปล่อยวางกฎเกณฑ์บ้างเมื่อถึงโอกาสอันเหมาะสม ขณะที่ผู้ศึกษาปรัชญาเต๋า ควรตระหนักว่า การสร้างกฎเกณฑ์นั้นนับเป็นสภาวะหนึ่งในวงจรขึ้นลงของ

ธรรมชาติ ดังนั้น เค้าจึงมิได้ปฏิเสธกฎระเบียบโดยสิ้นเชิง เพียงแต่เค้าเสนอแนะให้ตระหนักถึงการไม่ยึดติดกฎระเบียบ แต่ยึดที่คุณธรรมเป็นสำคัญ

การที่หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลสอดคล้องสัมพันธ์กับคำแนะนำในเค้าต่อจริง แสดงให้เห็นว่าปรัชญาเค้าเป็นการปกครองชั้นสูง ที่มีเพียงสามารถนำมาใช้กับการปกครองได้ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน แต่ยังสามารถนำมาต่อยอดแนวคิดจากหลักธรรมาภิบาลได้เช่นกัน กล่าวคือ ปรัชญาเค้าสามารถนำมาใช้ต่อยอดจากธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ในอีกแง่มุมหลักธรรมาภิบาลสามารถนำมาใช้ในการวางพื้นฐานการบริหารการปกครองที่เหมาะสม จากนั้นจึงพัฒนาขอบเขตของธรรมาภิบาลออกไป เช่น หลักการกระจายอำนาจ การลดบทบาทของรัฐ การเสริมสร้างความเท่าเทียมและเสรีภาพ เป็นต้น ปรัชญาเค้าสามารถนำมาใช้ในการตีความ และขยายขอบเขตความเข้าใจต่อหลักธรรมาภิบาล อันทำให้หลักธรรมาภิบาลเกิดความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบทในแต่ละสังคมมากยิ่งขึ้น อย่างเช่นการกระจายอำนาจซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงแค่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่แท้จริงแล้วข้อเสนอแนะของปรัชญาเค้าที่มุ่งเน้นการปกครองโดยไม่ปกครองนั้นคือการคืนอำนาจสู่ประชาชน พร้อมๆ กับค่อยลดบทบาทของภาครัฐลงตามลำดับ ด้วยการส่งเสริมบทบาทของประชาชนและค่านึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ หลักการพื้นฐานดังกล่าวมีเพียงแต่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเท่านั้น แต่ยังคงช่วยส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพ และสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองอีกด้วย จนประชาชนไม่รู้สึกรู้สีกว่าถูกแทรกแซง หรือปกครองโดยภาครัฐ รัฐจึงมีบทบาทเพียงควบคุมกฎระเบียบในสังคมเป็นหลัก ที่อาจต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และค่านึงถึงบริบทแวดล้อม รวมถึงรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสอดคล้องในแต่ละบริบทสังคม พร้อมๆ กับการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาเค้า

แต่การส่งเสริมบทบาทของประชาชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนั้นควรจะคำนึงถึงบริบทสภาพแวดล้อมทางสังคม สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่แฝงอยู่ในแนวคิดปรัชญาเต๋าคือการตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่ควรสัมพันธ์สอดคล้องอย่างเป็นธรรมชาติ และเมื่อย้อนไปถึงข้อเสนอแนะที่เหลาจื่อเสนอให้หวนกลับสู่สังคมดั้งเดิม จะพบได้ว่าพัฒนาทางสังคมในปัจจุบันดูจะหวนกลับสู่สังคมยุคแรกเริ่ม เมื่อบทบาทของรัฐเริ่มลดลงเรื่อยพร้อมกับความแปลกแยกทั้งทางดินแดนและเชื้อชาติศาสนา เริ่มลดเลือนลงตามลำดับ

ดังนั้น ในมิติทางการเมือง ภาครัฐเองควรตระหนักถึงหน้าที่ดั้งเดิมของตนเองคือการให้ความดูแลประชาชน มิใช่การบังคับควบคุม รัฐควรเข้ามาควบคุมดูแลสังคมเพียงเพื่อให้ดำเนินไปตามระเบียบความเป็นอยู่อันสงบสันตินักการเมืองรวมถึงผู้มีอำนาจในการปกครองควรจะลดบทบาทในการแทรกแซงกิจการ และวิถีชีวิต ตามหลักการปกครองโดยไม่ปกครอง กล่าวคือ การไม่เข้าไปแทรกแซงในระบบราชการ รวมถึงการไม่พยายามเสริมสร้างอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง เพราะสำหรับเต๋แล้ว สรรพสิ่งมีขึ้น-ลงตามวิถีแห่งธรรมชาติ สิ่งที่นักการเมือง หรือผู้ปกครองควรปฏิบัติ คือดำรงตนให้สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ ดังนั้น จึงควรสร้างจิตสำนึกแก่นักการเมืองและผู้ปกครองที่ควรตระหนักถึงการปฏิบัติตนให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งมีเพียงแต่จะสร้างความชอบธรรมในการปกครอง แต่ยิ่งก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ควรสร้างจิตสำนึก และความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ของข้าราชการที่มีเพียงแคร์รับใช้ต่อระบบของรัฐ แต่ข้าราชการควรตระหนักว่าหน้าที่ที่แท้จริงคือการขับเคลื่อนระบบราชการเพื่อให้บริการแก่ประชาชน นี่จึงเป็นหนทางที่นำไปสู่การแก้ปัญหาคอรัปชั่นอย่างถาวร

ในส่วนของภาคประชาชน ควรสร้างจิตสำนึกทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคู่ไปกับการค่อยๆ ลดบทบาทของภาครัฐ และลดขนาดองค์กรภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความคล่องตัว

ในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเชิงประสิทธิภาพ พร้อมกับ การค่อยๆ ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมให้เข้ามาทำหน้าที่ทดแทน หรือร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน

ซึ่งในท้ายที่สุด ผู้วิจัยเห็นว่าความพยายามสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ย่อมส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน มี ประสิทธิภาพและที่ให้ออกเกิดประสิทธิผลสูงสุด อีกทั้งการปฏิบัติตามหลัก ปรัชญาการเมืองเต๋ายังมีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดความชอบธรรม และ เสถียรภาพทางการเมืองการปกครองอีกด้วย

รายการอ้างอิง

- โชติช่วง นาดอน. (2537). *คัมภีร์เต๋าเต็กเก็ง*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2555). *เต๋าแห่งอำนาจ*. วันที่ค้นข้อมูล 20 สิงหาคม 2553, เข้าถึงได้จาก <http://waymagazine.org/columnist/%e0%b9%80%e0%b8%95%e0%b9%8b%e0%b8%b2%e0%b9%81%e0%b8%ab%e0%b9%88%e0%b8%87%e0%b8%ad%e0%b8%b3%e0%b8%99%e0%b8%b2%e0%b8%88>
- Chén Ku-ying. *Lao Tzu: Text, Notes and Comments*. Translated and adapted by Rhett
- Young, Y.W. & Roger, T. (1997). *Ames*. Taipei: Chinese Materials Center, Inc.
- Bjork, G.P. & Johansson, Hans S.H. (n.d.) *Toward Governance Theory: In search for a common ground, dept. of Business and Public Administration*. Sweden: Mid Sweden University.
- International Fund for Agricultural Development. (1999). *Good Governance: Overview*. Rome: IFAD.
- International Monetary Fund. (2012). *Good Governance: The IMF's Role*. Retrieved 2012, May 12, from <http://www.imf.org>
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2002). *Growth without Governance*. World Bank Policy Research Working Paper No.2928. Washington, D.C.: The World Bank.

Peters, B.G. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1998), 232.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

_____. (1996). the New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(1996).

UNDP Report. (2013). *Governance for Sustainable Human Development, An Introduction to Concepts of Good Governance, Democratic Decentralization, Local Governance and Social Accountability*. Retrieved 2014, January 16, from <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gove300.asp?p=policies>

UNDP, Human Development Report. (2002). *Deepening Democracy in a Fragmented World*. Retrieved 2012, January 22, from <http://hdr.undp.org/>