

# มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมผู้นำท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียง

## Legal Measures to Support 'Local Leaders' with Sustainable Development Concepts, Good Governance and Sufficiency Economy Framework.

พนารัตน์ มาศมามาตล <sup>1</sup>

Panarat Machamadol<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เกิดจากข้อสังเกตที่ว่า หากต้องการจะพัฒนาท้องถิ่นให้ยั่งยืนปัจจัยสำคัญจึงอยู่ที่ “ผู้นำ” กับการใช้หลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาประสบการณ์จากการทำงานของผู้นำท้องถิ่น โดยประยุกต์กับกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง (2) เพื่อนำบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวทางประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ผลการวิจัยพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีการประยุกต์ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงและธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน โดยพยายามปรับหลักการให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่ นำมาสู่การสังเคราะห์กรอบแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่นซึ่งพบว่า ปัจจัยที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ (1) การพัฒนาคน (2) การพัฒนาโครงสร้าง สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายควรปรับปรุงและพัฒนากระบวนการของสังคมและท้องถิ่น โดยการสร้างกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (model law) และปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชุมชน ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการเสนอให้มีการจัดตั้งรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาบนพื้นฐานของความเข้าใจวัฒนธรรม ผู้นำควรต้องทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้กับแง่มุมเฉพาะทางวัฒนธรรมในพื้นที่ของตนเองและควรปรับบทบาทจากการเป็นผู้นำเชิงสั่งการเป็นผู้นำเชิงประสานงานหรือการให้แนวคิดหรือนโยบายเท่านั้น

**คำสำคัญ :** การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน , ธรรมาภิบาล , ผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

<sup>1</sup> Lecturer, faculty of Law, Mahasarakham University E-mail : panaratm@hotmail.com Telephone : 086-995-5986

## Abstract

This research aims to (1) study Northeastern local leaders' experiences of applying principles of good governance and sufficiency economy to local development (2) In addition the study aims to synthesise a conceptual framework, based on the experiences of local leaders.

The findings reveal that local leaders have applied the principles of good governance and Sufficiency Economy into their administration. They have tried to adjust the principles in accordance with particular socio-cultural contexts in each area. Based on the findings, the researchers synthesised the local leaders' experiences and designed a conceptual framework and a practicing guide for the leaders. The key issue of this framework and guidance is that there are two factors. First, local leaders must encourage villagers to practice good governance and sufficiency economy and act as the role models of successful practitioners. Second, the leaders need to develop political, economic and socio-cultural structures that enhance a sense of belonging among villagers.

Recommendations are given as follows: 1) State authorities should formulate a model law for local authorities. 2) Researchers propose to establish two administrative devices based on the concept of decentralisation to empower locally initiated organisations. The local leaders must profoundly understand the uniqueness of their own area. Local leaders should be changed from being a commanding leader to a coordinating leader.

**Keywords :** Sustainable Development , Good Governance , Northeastern Local Leaders

## บทนำ

ประเวศ วะสี (2550) กล่าวไว้ว่า “ไม่มีประชาธิปไตยที่ไหนเป็นไปได้โดยปราศจากประชาธิปไตยของชุมชนท้องถิ่น” เนื่องจาก “ฐานของประชาธิปไตยคือประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่น ถ้าประชาธิปไตยในชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็งและมีคุณภาพ (ก็) จะแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศไปได้เกือบทั้งหมด และทำให้ประชาธิปไตยในระดับชาติมีคุณภาพ” แนวคิดของประเวศสอดคล้องกับแนวคิดของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) โดยเฉพาะในเรื่องของการสนับสนุนให้มีประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยในทัศนะของเขานั้น ประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องเน้นการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การให้ความสำคัญกับท้องถิ่นดังกล่าวมานำมาซึ่งความพยายามในการจัดสร้าง “วิธีการกระจายอำนาจ” ในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือการจัดการรวมกลุ่มอิสระเป็นกลุ่มชาวบ้านในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมการปกครองตนเอง เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 66 – 67 แม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ก็ยังคงรับรองให้ชุมชนใช้สิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 เพื่อรับรองการรวมกลุ่มของคนในชุมชน การ

เคลื่อนไหวและกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการสะท้อนถึงความพยายามของภาครัฐและภาคประชาสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อทำให้การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการต่าง ๆ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยการรวมกลุ่มต่าง ๆ ทั้งโดยอิสระและการรับรองกลุ่มต่าง ๆ ตามกฎหมายเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างพื้นที่และเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น

ด้วยเหตุจากการที่ท้องถิ่นมีความหลากหลายในระบอบประชาธิปไตยนี้เองที่ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นไม่อาจที่จะเป็นการบริหารจัดการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้แต่ต้องเป็นการบริหารจัดการโดยใช้ความร่วมมือจากประชาชนเป็นรากฐานสำคัญ ดังนั้น การบริหารงานในองค์กรและกลุ่มต่าง ๆ โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชน ในแง่นี้ “ธรรมาภิบาล” จึง “ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน” (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2544:9)

“ปัญหาภาคอีสาน” ตามทัศนะของนักวิชาการอย่าง ชาร์ล เอฟ คายส์ (Charles F. Keyes) ได้ชี้ให้เห็นว่าประเด็นปัญหาในภูมิภาคนี้ไม่สามารถสร้างข้อสรุปทั่วไปแบบง่าย ๆ อาทิ ผลจากเศรษฐกิจตกต่ำหรือการด้อยพัฒนา แต่ในทางตรงกันข้ามจากประสบการณ์ที่ผ่านมาภายใต้โครงการพัฒนาเร่งด่วนและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินการด้วยความรีบร้อนในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในช่วง

ระยะเวลาสั้น ๆ ทำให้เกิดข้อผิดพลาดหลายด้าน และเกิดความล้มเหลวบางส่วน อาจส่งผลกระทบต่อโครงการพัฒนาที่รัฐบาลออกแบบเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในการแก้ปัญหาภาคอีสานในระยะยาวและอาจส่งผลไปถึงการตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล (คายนี ใน รัตนา โตสกุล (แปล), 2552 :147) ภาคอีสานจึงถือเป็น “ภูมิภาคที่สะท้อนภาพของระดับการพัฒนาประเทศ” ด้วยขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรคิดเป็น 1 ใน 3 ของประเทศ ลักษณะทางเศรษฐกิจเรื่องราวในประวัติศาสตร์ และความแตกต่างทางวัฒนธรรมก็จะถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านผลประโยชน์ของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มท้องถิ่นภาคนิยม ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือประเด็นที่นำไปสู่การทำความเข้าใจและรับมือกับปัญหาภาคอีสานได้ (คายนี ใน รัตนา โตสกุล, อ้างแล้ว :11) ภายใต้ผลกระทบตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาแบบพึ่งพิงที่ผ่านมา ได้นำมาสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไขซึ่งถือได้ว่าแนวคิดตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงได้พระราชทานแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเน้นที่การเสริมสร้างปัญญาของชาวบ้าน การพึ่งตนเอง การยึดแนวเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม (ปณิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ ใน สมชาย วงศ์วิเศษ (บรรณาธิการ) ,2551, 228)

เมื่อนำโครงสร้างทางความคิดเรื่องความหลากหลายของกลุ่มในท้องถิ่นมาผนวกกับแนวคิดในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงจึงนำไปสู่ข้อสังเกตที่ว่า การพัฒนาท้องถิ่นนั้น หากจะต้องการให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและบูรณาการความร่วมมือจากทุกกลุ่มในชุมชนเข้ามาไว้ด้วยกันนั้น ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องมีองค์ความรู้ว่า ความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลนั้น มีความสอดคล้องและมีแนวทางใน

การปฏิบัติจริงในพื้นที่อย่างไร ซึ่งการค้นหาและค้นพบข้อมูลดังกล่าวจะช่วยทำให้การสร้างธรรมาภิบาลเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติและหลักการดังกล่าวก็จะเกื้อหนุนการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาประสบการณ์จากการทำงานเพื่อการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นโดยประยุกต์กับกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง

(2) เพื่อนำบทเรียนของผู้นำท้องถิ่นมาสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแนวทางประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม

### ขอบเขตของการวิจัย

(1) การศึกษาที่ใช้การสังเคราะห์บทเรียนการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาของผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดอุดรธานี โดยคณะผู้วิจัยแบ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกเป็น 3 ส่วนคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ตอนกลางและตอนล่าง ซึ่งจังหวัดสุรินทร์เป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง จังหวัดมหาสารคามเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และจังหวัดอุดรธานีเป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

(2) ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการประยุกต์แนวทางการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดอุดรธานีเข้ากับหลักธรรมาภิบาลและหลักการเศรษฐกิจพอเพียง

### ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการวิจัยเรื่อง “แนวคิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล, บทสังเคราะห์ประสบการณ์จากผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” นั้น ให้ความสำคัญกับวรรณกรรมสามส่วน คือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวจะช่วยทำให้เห็นภาพของหลักการธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจและเป็นพื้นฐานในการอธิบายแนวทางของการพัฒนาที่ผู้นำท้องถิ่นใช้ปฏิบัติจริงในพื้นที่

#### 1. การพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2515 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The United Nations Conference on the Human Environment) ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งที่ประชุมได้เรียกร้องให้ชาวโลกคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดความสามารถที่โลกจะสร้างทดแทนหรือเท่าทันความต้องการใช้ของมนุษย์ หลังจากการประชุมดังกล่าว ได้มีการประกาศ The Stockholm Declaration (1972) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 26 ข้อที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมนุษย์ อย่างไรก็ตาม The Stockholm Declaration (1972) ยังไม่สามารถประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหยุดยั้งการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนลงได้ ดังนั้น องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development, WCED) ขึ้นในปี พ.ศ. 2526 ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 คณะกรรมการชุดดังกล่าว

ได้เสนอรายงานชื่อ "Our Common Future" หรือ "Brundtland Report" โดยในรายงานฉบับดังกล่าว เรียกร้องให้มนุษย์หันมาสนใจความเชื่อมโยงของการพัฒนาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการเน้นย้ำว่า มนุษยชาติจะเป็นผู้กำหนดอนาคตของการพัฒนาให้มีความยั่งยืนได้ ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้นิยาม "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" ไว้ว่า "เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการ ณ ปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง" ("to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs") อาจจะกล่าวได้ว่า ในรายงานฉบับดังกล่าว เป็นความพยายามที่จะกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาใหม่ โดยกำหนดให้เป้าหมายของการพัฒนา (อย่างยั่งยืน) ไม่ได้อยู่ที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากอยู่ที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรโลกในทางที่ไม่เพิ่มระดับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพของธรรมชาติที่จะผลิตให้มนุษย์ใช้อย่างไร้ขีดจำกัด การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจว่า การนิ่งเฉยไม่ทำอะไรเลยมีผลกระทบ และมนุษย์จะต้องหาหนทางใหม่ ๆ ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันและพฤติกรรมของปัจเจกชน

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development, UNCED) หรือที่รู้จักในนาม การประชุมริโอ (Rio Conference) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลขึ้น ซึ่งในการประชุมดังกล่าว ได้มีการรับรองเอกสารหลายฉบับ คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการทางด้านการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (Statement of principles for the Sustainable Management of Forests) แผนปฏิบัติการ 21

(Agenda 21) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ต่อมาในปี พ.ศ.2545 หรืออีก 10 ปีต่อมา สหประชาชาติได้จัดประชุมชื่อ การประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development, WSSD) หรือ Rio+10 ณ โจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับคือ ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development) และแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implementation) ทั้งนี้เอกสารทั้งสองฉบับได้เน้นย้ำให้ประเทศที่ลงนามในแผนปฏิบัติการ 21 นำเอาแผนปฏิบัติการฉบับดังกล่าว มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น หลังจากนั้นที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Commission on Sustainable Development, CSD) เป็นหน่วยงานในการกำกับการดูแลการดำเนินงานตามผลของที่ประชุมและเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการให้แนวนโยบาย เรื่องการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์กแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและระดับนานาชาติ

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับประเทศไทยแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าภายหลังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่ยุคเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งเป็นการพัฒนาโดยการยึด "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและเน้นคุณภาพเป็นเงื่อนไขของความยั่งยืน จากนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน การพัฒนาของไทยได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือพัฒนาคน พร้อมกับการปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมุ่ง

สู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) ได้บัญญัติ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”

## 2. หลักธรรมาภิบาล

รูปแบบและแนวความคิดว่าด้วยการปกครองเริ่มต้นจากนักปรัชญาเมธีต่าง ๆ ที่ให้ความสนใจพร้อมกับการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบสถาบันในทางการเมืองการปกครอง นักปรัชญาสำคัญที่เสนอความคิดดังกล่าวเริ่มขึ้นในสมัยกรีก อาทิ โซกราตีส เพลโต และอริสโตเติล ต่างพยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี จากการอธิบายถึงรูปแบบการปกครองที่ดีของนักปรัชญาทั้งสามนั้น พบว่าสิ่งสำคัญในการปกครองคือ “ตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง” ต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งการใช้อำนาจ ดังนั้นในระยะแรกกรอบในการใช้อำนาจจึงเป็นเพียงศีลธรรมแล้วพัฒนารูปแบบของการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยใช้กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ กฎหมายจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนารูปแบบการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) เรียกอีกอย่าง คือ “นิติรัฐ” หรือ “นิติธรรม” นั่นเอง

แม้การปกครองภายใต้กฎหมายซึ่งถือเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะไม่ถูกรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของตน แต่ด้วยเหตุที่โลกมีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นำมาซึ่งการใช้กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง รวมถึงการบิดเบือนในการใช้อำนาจอันนำไปสู่การคอร์รัปชัน อันก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมเกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่อง ความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐ

และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

ความคิดเรื่อง Governance จึงถูกนำมาใช้ผ่านทั้งองค์กรระดับประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐและองค์กรภาคเอกชน เช่น ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-America Development Bank) โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนให้เข้าไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น (Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, 2000:15) โดยทั่วไปรัฐบาลจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม (The Urban Governance Initiative 1999; The Express India Group 1997) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลจึงจัดเป็นเครื่องมือหรือกลไกแบบหนึ่งในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance มีความหมายได้หลายมิติ แต่โดยรวมแล้วธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ อันเป็นการนำองค์กรไปสู่จุดมุ่งหมายตามที่ตั้งไว้ อีกทั้งยังคำนึงถึงการดำเนินการในวิถีทางที่ถูกต้องและถูกวิธีอีกด้วย โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิ

บาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของราชการ

### 3. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียงและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทาน ให้แก่พสกนิกรชาวไทยได้ใช้เป็นแนวทางในการดำรงชีวิต และเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่พ.ศ. 2517 (อภิชัย พันธเสน, 2544:17) เมื่อพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่บัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งได้ทรงเน้นความสำคัญของการพัฒนาประเทศที่จะต้องเน้นการสร้างพื้นฐานคือ “ความพอมี พอใช้” ดังความตอนหนึ่งในพระบรมราโชวาทที่ว่า

“...การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐานคือ ความพอมี พอกิน พอใช้ ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพร้อมพอควร และปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างเสริมความเจริญและฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นโดยลำดับ...”

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงขยายความและเพิ่มเติมแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงอีกหลายครั้ง ดังตัวอย่างเช่น พระราชดำรัสซึ่งพระราชทานแก่คณะบุคคลที่เฝ้าฯ ถวายชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต ในวันที่ 4 ธันวาคม 2541 ความว่า

“...คำว่าพอเพียงมีความหมายอีกอย่างหนึ่งที่มีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมี

พอสำหรับใช้เองเท่านั้น แต่มีความหมายว่าพอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ ถ้าใครได้มาอยู่ที่นั่นในเวลานี้...เมื่อปี พ.ศ.2517...วันนั้นได้พูดว่า เราควรปฏิบัติให้พอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ก็แปลว่า เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง...”

ลักษณะพิเศษของแนวคิดพระราชทานเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงนั้น คือ การนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์เพื่อปฏิบัติอย่างจริงจังในทุกภาคส่วนของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, online) ซึ่งการประยุกต์ดังกล่าวนี้มีการดำเนินการทั้งจากองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเอง เช่น การปฏิบัติตามแนวทาง“ทฤษฎีใหม่” ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เสด็จเยี่ยมราษฎรที่บ้านกุดต่อแก่น ด.กุดสินคัมใหญ่ อ.เขาวง จ.กาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2535 ได้ทรงเห็นสภาพความยากลำบากของราษฎรในการทำเกษตรในพื้นที่อาศัยน้ำฝน...ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงทรงศึกษารวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์และได้พระราชทานพระราชดำริ เพื่อให้สามารถผ่านพ้นช่วงเวลาวิกฤติ การขาดแคลนน้ำได้โดยไม่เดือดร้อนและยากลำบากนัก พระราชดำรินี้ ทรงเรียกว่า “ทฤษฎีใหม่” อันเป็นแนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทรงทดลองเป็นแห่งแรกที่วัดมงคลชัยพัฒนา ตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, 2549, online)

ในสาระของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น “ความพอเพียง” หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐาน

จิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี” (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550:6-7)

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้นำท้องถิ่น การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อสำรวจถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง

### ผลการศึกษา

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อเสริมสร้างบทบาทของผู้นำท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติมากขึ้น นั้น รัฐควรเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้คณะผู้วิจัยสามารถสรุปข้อเสนอแนะบางประการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศภายใต้หลักธรรมาภิบาล และเป็นประโยชน์ในภาพ

รวมได้ดังนี้

#### 1. ตัวแบบแนวคิดของผู้นำและการประยุกต์ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของผู้นำในการนำหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาได้จนประสบความสำเร็จนั้นมีลักษณะดังนี้

1.1 ผู้นำต้องเป็นผู้ริเริ่มและปฏิบัติแสดงให้เห็นถึง “ผลสัมฤทธิ์” จากการปฏิบัติซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญในการกระตุ้นให้คนในชุมชนเห็นถึงประโยชน์ของการปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงได้

1.2 ผู้นำควรจรรีเริ่มและส่งเสริมกิจกรรมให้เกิดกิจกรรมภายในชุมชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจกรรมของชุมชน ทั้งนี้ลักษณะของกิจกรรมที่เกิดขึ้นนั้นมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ การส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนในชุมชน

1.3 ผู้นำต้องพยายามประสานความรู้และความร่วมมือระหว่างองค์กรภายนอกกับชุมชนเพื่อนำเข้าซึ่งความรู้เพิ่มเติมแก่ชุมชน

1.4 การถ่ายทอดองค์ความรู้ของชุมชนผ่านกลไกที่หลากหลาย แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่และความพร้อมของพื้นที่ เช่น ศูนย์การเรียนรู้ การทำวิจัยชุมชน การทำสื่อในรูปแบบต่างๆ หรือการเก็บรักษาความรู้โดยปราชญ์ประจำพื้นที่

1.5 การจัดสรรงบประมาณ จากบทเรียนการพัฒนาของผู้นำในพื้นที่ที่ทำการศึกษายืนยันว่า การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมเพื่อการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนและเพื่อการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นเสมือนน้ำมันหล่อลื่นในการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน

#### 2. ตัวแบบหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงในวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม

เมื่อประมวลการปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาล เศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมของผู้นำทำให้คณะผู้วิจัยสามารถสร้างตัวแบบแนวทางการปฏิบัติงานที่ดี (หลักธรรมาภิบาล) และหลักเศรษฐกิจพอเพียงในวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม โดยสามารถสรุปให้เห็นถึง ปัจจัยต่อการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่น โดยปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดแนวทางการปฏิบัติงานที่ดี มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 2 ปัจจัย ได้แก่

2.1 การพัฒนาคน สิ่งจำเป็นที่สุดคือการสร้างภาพลักษณ์ถึงประโยชน์ของการพัฒนาตามแนวทางหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงโดยผู้นำท้องถิ่นผ่านวิธีการกระตุ้นและการเป็นผู้นำในการลงมือปฏิบัติผ่านกิจกรรมต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างแรงจูงใจและเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่จะทำให้การดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยท้ายที่สุดมันจะก่อให้เกิดการสำนึกรักบ้านเกิดอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้

2.2 การพัฒนาโครงสร้าง โครงสร้างเหล่านี้ประกอบไปด้วย

1) โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง (Political Structure) ประกอบด้วยระบบกฎหมายและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ดังนี้

- ระบบกฎหมาย ในระบบโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่นั้น ระบบกฎหมายมีส่วนสำคัญในการรองรับการกระทำต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการตัดสินว่าการกระทำพึงประสงค์และถูกต้อง รวมไปถึงการป้องปรามและการลงโทษพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ทั้งนี้ จากการศึกษา คณะผู้วิจัยพบว่า ระบบกฎหมายที่ใช้ในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นการผสมกลมกลืนระหว่างกฎหมายของรัฐและ “กฎ” ของชุมชน หมายความว่า ภายใต้สภาพบังคับของรัฐสมัยใหม่นั้น ท้องถิ่นชุมชนต่างๆ จำเป็นที่จะต้องรับเอากฎหมายจากส่วนกลางไปเป็นกรอบในการปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว กรอบการปฏิบัติดังกล่าวไม่ควรมียกเว้น อย่างไรก็ตาม ใน

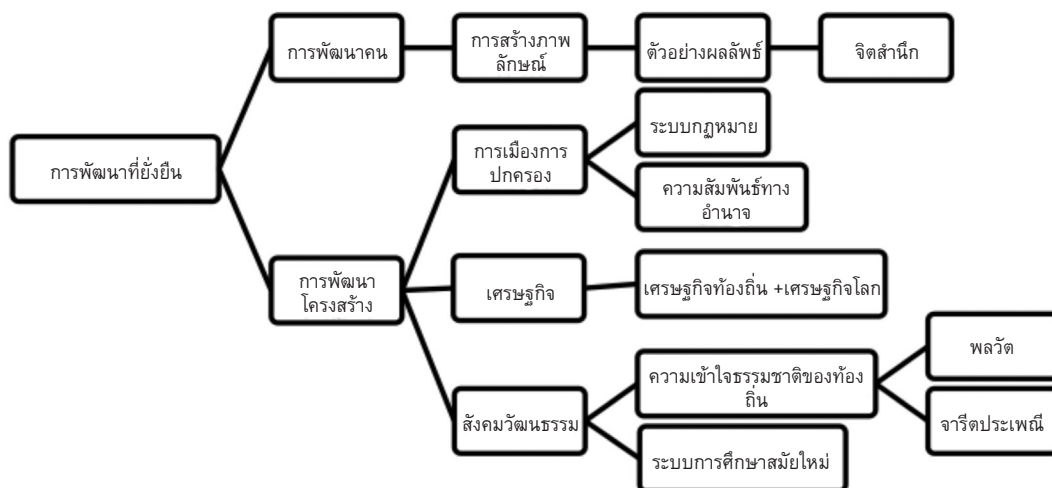
ทางปฏิบัติแล้ว การใช้ระบบกฎหมายจากส่วนกลางของท้องถิ่นชุมชนนั้น มีความยืดหยุ่นสูง เนื่องจากต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของท้องถิ่น/ พื้นที่ ความยืดหยุ่นดังกล่าวเป็นเสมือนดาบสองคม ในมุมหนึ่งความยืดหยุ่นดังกล่าวอาจเอื้อให้เกิดการละเว้นการลงโทษพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ความยืดหยุ่นดังกล่าวทำให้ระบบกฎหมายสมัยใหม่นั้น สามารถ “ดำรงอยู่” ได้ภายในสังคมจารีตประเพณีที่หลากหลาย จากการศึกษาผู้นำในท้องถิ่นมีความเข้าใจธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น พวกเขาจึงมักจะพยายามปรับระบบกฎหมายต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนท้ายที่สุดกฎบางประการได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นโดยปริยาย

- ความสัมพันธ์ทางอำนาจ ลักษณะเด่นประการหนึ่งของชุมชนท้องถิ่นที่ทำการศึกษานั้น คือ ภายในแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีกลุ่มย่อยๆ (ก๊ก เหล่า) อยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีแบบแผนความสัมพันธ์ทางอำนาจจะต่างกันในรูปแบบเฉพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ซึ่งโดยส่วนมากแล้วมักจะเป็นรูปแบบของการแข่งขันเพื่อแย่งชิงอำนาจและทรัพยากรระหว่างกัน จากการศึกษาพบว่า ผู้นำในชุมชนท้องถิ่นที่ทำการศึกษานั้นพยายามที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการเป็นผู้สั่งการมาเป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยมากมักจะเกิดขึ้นมาจากการสั่งสมประสบการณ์การเรียนรู้จากผู้นำรุ่นก่อนหน้า และจากประสบการณ์ตรงของตัวผู้นำเอง นอกจากนี้ ผู้นำบางคนยังได้ใช้ประโยชน์จากความรู้ลึกซึ้งดีเชิงเด่นของกลุ่มต่างๆ ในการกระตุ้นการพัฒนา ด้วยการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Economic Structure) ประเทศไทยได้ก่อให้เกิดแรงกดดันที่ทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องถูกผนวกรวมเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกผ่านนโยบายต่าง ๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ซึ่งปฏิริยาที่ชุมชนท้องถิ่นมีต่อแรงกดดันดังกล่าวนั้น แตกต่างหลากหลายไปในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ตั้งแต่การปฏิเสธ ยอมประนีประนอม และยอมรับอย่างไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม แม้วาระบบเศรษฐกิจชุมชนจะมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง แต่การปรับตัวที่ชัดเจนนั้นได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในช่วงหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมแล้ว ผลของมันยังทำให้เกิดการไหลกลับของแรงงานจำนวนหนึ่งสู่บ้านเกิดอีกด้วย เพื่อจัดการกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้นำในชุมชนท้องถิ่นได้พยายามหาทางออกด้วยการผนวกเอาเศรษฐกิจแบบจารีต (ชุมชนท้องถิ่น) เข้ากับเศรษฐกิจโลกอีกครั้งแต่ในครั้งนี้ไม่ได้เป็นการผนวกโดยอาศัยเพียงความเชื่อที่มีต่อหรือข้อมูลของรัฐและหน่วยงานของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการผนวกระบบเศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยการพยายามแสวงหาความรู้ทั้งจากจารีตดั้งเดิมผ่านแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และความรู้สมัยใหม่ผ่านระบบการศึกษาและองค์กรภายนอกต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

3) โครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรม (Socio - cultural Structure) เนื่องจากในแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของวิถี

ชีวิตหรือพลวัตของท้องถิ่น และด้านความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่น ความแตกต่างดังกล่าวล้วนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่จะนำพาให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนนั้น สิ่งอันเป็นพื้นฐานที่ต้องมีคือ ความเข้าใจธรรมชาติของท้องถิ่นเป็นอย่างดี นั่นคือ ต้องเข้าใจว่า วิถีชีวิตของท้องถิ่นหรือพลวัตของท้องถิ่น เช่น จารีตประเพณี มีความเป็นมาอย่างไร และมีความสำคัญและความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นอย่างไร นอกจากนั้น ผู้นำยังต้องเข้าใจถึงระบบแบบแผนความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นอีกด้วย ความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างความสามารถในการประเมินลักษณะเฉพาะของคนในท้องถิ่นและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างรอบด้าน หมายความว่า ผู้นำต้อง “รู้” ในท้องถิ่นของตนเองอย่างทะลุปรุโปร่ง เช่น ต้องรู้ว่าคนในท้องถิ่นของตนนั้นมีลักษณะเฉพาะอย่างไร มีความต้องการด้านใดบ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความรู้และความสามารถในการประเมินดังกล่าวต้องไม่เป็นไปเพื่อการสร้างเกมแห่งอำนาจขึ้นภายในท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้นำบางส่วนได้ใช้หลักวิชาการสมัยใหม่ในการประเมินผลได้ผลเสียและความต้องการของคนในชุมชน ผลลัพธ์ที่ได้ (ความต้องการ) จึงมักจะมีความเป็นกลางและมีลักษณะเชิงวัตถุวิสัย (สามารถจับต้องได้) เมื่อผนวกผลลัพธ์เชิงวิชาการเข้ากับความเข้าใจธรรมชาติและและการประเมินด้วยตนเองของผู้นำท้องถิ่นแล้ว ทำให้พวกเขาสามารถที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงตัวแบบหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงในวิถีทางวัฒนธรรม

## ข้อเสนอแนะของการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงด้านการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสภาพปัญหาของการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นพบว่าปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงเกิดผลขึ้นจริงในเชิงรูปธรรม คือ “องค์ประกอบทางกฎหมาย” ทั้งที่เป็นกฎหมายระดับที่กำหนดตามกฎหมาย รวมถึงระดับของการปฏิบัติตามจรรยาบรรณหรือจริยธรรม ซึ่งถือเป็นข้อกฎหมายอย่างอ่อน (soft law) ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามอาจไม่ถึงขนาดติดคุก หรือถูกศาลสั่งปรับ แต่อาจถูกต่อต้านจากชุมชนจนอาจถูกขับไล่ออกจากชุมชนได้ อีกทั้งหากพิจารณาจากองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลแล้ว กฎหมายก็ถือเป็นปัจจัยอันจะส่งเสริมให้เกิดหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะในเชิงนโยบายในประเด็นของกฎหมายที่มีส่วนผลักดันให้เกิดหลักธรรมาภิบาลในท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้นำในในเชิงองค์การ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 กำหนดให้มีกฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Model Law) ในมิติ

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการกระจายอำนาจที่มีส่วนในการกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามกระจายอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีทั้งสิ้น 4 มิติ ได้แก่ (1) การจัดการสังคมในทุกรูปแบบนับแต่การจัดการศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (2) การจัดการเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น (3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดสรรที่ดินเพื่อทำกินหรือเพื่อที่อยู่อาศัย การกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะของท้องถิ่น (4) การจัดการทางการเมือง คือ อำนาจในการตัดสินใจและวางแผนพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งมีอำนาจในการตรวจสอบ

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้ผู้นำได้รับการจัดสรรอำนาจหน้าที่เพื่อบริหารและปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 มิติในข้างต้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ อำนาจหน้าที่ของผู้นำที่จะเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ฉบับนี้ได้จะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองต่อจากราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งก่อนส่งผลให้อำนาจหน้าที่บางอย่างแม้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางจะกระจายลงสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีความรู้ในด้านกฎหมายในการบัญญัติข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีสภาพบังคับตามที่กฎหมายมอบอำนาจให้แก่ตนเอง ดังนั้นแล้ว รัฐควรส่งเสริมโดยการออกแบบของกฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติของผู้นำท้องถิ่น หากต้องการจะใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมายไว้ให้กับตนเองก็เพียงแต่นำกฎหมายต้นแบบมาปรับแก้เพื่อให้สอดคล้องกับท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งการมีกฎหมายต้นแบบนี้ จะมีส่วนช่วยให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามหลักนิติธรรมได้อย่างง่ายมากขึ้น แม้ผู้นำท้องถิ่นจะไม่มีความรู้ในด้านกระบวนการร่างหรือบัญญัติกฎหมายก็ได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีแต่ประการใด

1.2 พัฒนากลไกใหม่ที่มีสถานะทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพในท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นแต่ละประเภททั้งผู้นำในทางองค์กรและปราชญ์ชาวบ้านนั้นต่างประสบปัญหาในการพัฒนาอาชีพในท้องถิ่นของตนเองให้เกิดพัฒนาการที่ยั่งยืนอย่างเป็นระบบได้ อาชีพหลักของคนในท้องถิ่นคือ อาชีพเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม ภายในท้องถิ่นยังคงมีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อีกมากมายที่เกิดขึ้นเพื่อเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของประชาชน เช่น กลุ่มปลูกผักปลอดสารพิษ กลุ่มจักสาน กลุ่มทำน้ำดื่มของชุมชน ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบอาชีพอย่างยั่งยืน รัฐจึงควรส่งเสริมให้เกิดการสร้างกลไกใหม่ ๆ ที่มีสถานะเป็น

กฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพต่าง ๆ ที่มีในแต่ละท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในแง่ของทรัพย์สินทางปัญญาท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น เชื่อมประสานและบูรณาการกับงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายการเงิน การคลังและมาตรการทางภาษีสมาสนับสนุน การส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นสร้างกลไกที่มีสถานะทางกฎหมายนี้ จะทำให้นโยบายหรือแผนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีรูปธรรมชัดเจน อย่างไรก็ตามสิ่งที่แตกต่างจากปัจจุบันก็คือ รัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมนโยบายหรือแผนด้านอาชีพที่สร้างขึ้นโดยชุมชนนั้นให้มีพัฒนาการที่ยั่งยืน เช่น การนำมาตรึงทางภาษีหรือนโยบายทางการเงินเพื่อสนับสนุนให้เกิดกลุ่มอาชีพในแต่ละท้องถิ่นขึ้น เป็นต้น นอกจากการส่งเสริมในแง่กฎหมายแล้ว รัฐควรให้ความรู้แก่กลุ่มอาชีพในท้องถิ่น เพื่อการทำการตลาดและการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มให้มีพลังที่มากขึ้น (นอกเหนือจากการส่งเสริมอาชีพของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เน้นเฉพาะการให้ความรู้ในเชิงวิธีการผลิตเท่านั้น)

1.3 ปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชุมชน รัฐควรมีมาตรการส่งเสริมสิทธิชุมชนทั้งสิทธิและอำนาจในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สร้างกลไกให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับท้องถิ่น โดยการออกมาตรการทางนโยบายและมอบให้เป็นอำนาจของผู้นำท้องถิ่นในการออกกฎหมายรองรับเพื่อการบัญญัติระเบียบสิทธิของชุมชนระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น สิทธิในการเข้าถึงที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ โดยการบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิ (ก) ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ (ข) เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน การกำหนดให้ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหาร

จัดการในเรื่องของสิทธิชุมชนดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองคุ้มครองเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจในการใช้ การจัดการ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ชุมชนท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในแง่มุมมองของหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ท้องถิ่น และหลักความคุ้มค่าอีกด้วย

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ด้วยการจัดตั้งรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งเหมาะแก่การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่นั้น ควรประกอบด้วยกลไกการบริหารท้องถิ่น 2 กลไก หนึ่งคือ กลไกการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสองคือ อำนาจในการบริหารจัดการตนเองของประชาชนในท้องถิ่นด้วยรูปแบบและกลไกของกลุ่มประชาสังคม อันเป็นรูปแบบการบริหารซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายพื้นที่ ดังนั้น ข้อเสนอในเชิงปฏิบัติการจึงได้แก่ การสร้างคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ ให้เกิดขึ้น อันเป็นรูปแบบของกลุ่มประชาสังคมนั่นเอง โดยการจัดตั้ง

(1) “คณะกรรมการประชาสังคมหรือสภาองค์กรชุมชน” ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมเป็น “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” เพื่อสร้างให้การกระจายอำนาจในทางพื้นที่มีความเข้มแข็งโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประชาสังคมหรือสภาองค์กรชุมชนไม่มีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจของผู้นำท้องถิ่น แต่อาจมีมติบังคับให้หาความขัดแย้งนั้นไปสู่การลงประชามติของประชาชนในท้องถิ่นได้

(2) “คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด” โดยประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายรัฐ ฝ่ายท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ โดยคณะกรรมการระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ก. จัดแนวเขตในการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐ และชุมชนในแต่ละจังหวัด และ ข. วางมาตรการในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในระดับจังหวัด ในแง่มุมนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นนี้ ถือเป็นการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในแง่มุมมองของหลักความคุ้มค่าและการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ข้อเสนอแนะด้านระบบสารสนเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาในหลักความโปร่งใสของผู้นำท้องถิ่นในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร นโยบายการทำงาน รวมถึงผลการปฏิบัติงาน หรือการชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ แก่ประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น กสทช.ควรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ให้แก่องค์กรภาคประชาชน การจัดทำศูนย์ข้อมูลจดหมายข่าวขององค์กรบริหารส่วนตำบล หรือจัดทำวารสารของท้องถิ่น และการสร้างหลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำของท้องถิ่นถึงข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีความเกี่ยวพัน

4. ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาบนพื้นฐานของความเข้าใจวัฒนธรรม บนหลักคิดพื้นฐานของข้อเสนอแนะนี้ อยู่บนความเชื่อที่ว่า มนุษย์คือผู้สร้างวัฒนธรรม โดยในความหมายของวัฒนธรรมคือ กิจกรรมที่มีความหมายเชิงสัญลักษณ์ ด้วยเหตุนี้เอง งานวิจัยนี้จึงมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า หากต้องการทำให้หลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็นวัฒนธรรมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ผู้นำหรือประชาชนในชุมชนสามารถที่จะสร้างกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำให้หลักการไม่เป็นแค่เพียงหลักการแต่กลายเป็นสิ่งที่มีความหมายและวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้น ๆ ต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในแต่ละพื้นที่จะมีกิจกรรมทางวัฒนธรรมบางประการที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักเศรษฐกิจพอเพียงอยู่เป็นพื้นฐาน เช่น

วัฒนธรรมการปรึกษาหารือในชุมชน ความประหยัด กฎระเบียบทางจารีตประเพณี การอ้างอิงพฤติกรรมที่ดีตามหลักศาสนา เป็นต้น และในบางกรณีก็อาจมีวัฒนธรรมที่ขัดหรือแย้งกับหลักการธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง เช่น วัฒนธรรมในกระบวนการคัดเลือกบุคลากรในการทำงาน หรือค่านิยมที่ฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ในพื้นที่หนึ่ง ๆ สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้นำจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง ผู้นำจึงควร (1) ทำความเข้าใจกับแง่มุมเฉพาะทางวัฒนธรรมในพื้นที่ของตนเองอย่างถ่องแท้ (2) ปรับบทบาทจากการเป็นผู้นำเชิงสั่งการเป็นผู้นำเชิงประสานงาน (3) เน้นการทำให้ดูหรือการทำให้เห็นเป็นแบบอย่างมากกว่าการสั่งการเชิงนโยบายหรือการให้แนวคิดหรือนโยบายเท่านั้น และ (4) ส่งเสริมการสร้างสรรค์กิจกรรมที่หลากหลาย โดยกิจกรรมเหล่านี้ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน ต้องมีความต่อเนื่องของกิจกรรม การประเมินผลของกิจกรรมผ่านช่องทางทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เกิดขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนจากสำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ประจำปีงบประมาณ 2553 ซึ่งนอกจากงบประมาณแล้วยังได้ให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนอนุเคราะห์ขยายเวลาในการศึกษาเพื่อให้คณะผู้วิจัยสามารถดำเนินงานศึกษาได้อย่างมีทิศทางและมีเวลาในการทำงานอย่างเต็มที่ โดยมีคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น 3 ท่าน คือ ผศ.ศุทธิกานต์ มีจัน น.ส.จิตราภรณ์ สมยานนทนากุล และ น.ส.พนารัตน์ มาศฉมาดล คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ บุคคลหลายท่านซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี อันได้แก่ ผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้เข้าร่วมการประชุมเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลและร่วมแบ่งปันประสบการณ์อันหาค่ามิได้ให้แก่คณะผู้วิจัย ขอขอบคุณอาจารย์ปรีชญาณ์ นักพ่อน ที่ให้ความช่วยเหลือในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ รวมทั้งอาจารย์สิรกุล สุวินทวงศ์ ผู้ช่วยนักวิจัยและผู้ช่วยเก็บข้อมูลทุกท่านซึ่งมีส่วนร่วมลงพื้นที่ในการศึกษาครั้งนี้ ท้ายที่สุดขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ตั้งแต่การเสนอร่างโครงการจนงานวิจัยนี้เสร็จสิ้น

## เอกสารอ้างอิง

- ประเวศ วะสี. (2550). “ประชาธิปไตยพหุอำนาจ” กรุงเทพฯธุรกิจ. 19 มกราคม พ.ศ.2550.
- ชาร์ลส์ เอฟ คายส์ (เขียน) รัตนา โตสกุล (แปล). (2552).แนวคิดท้องถิ่นภาคีสานนิคมในประเทศไทย. *อุบลราชธานี : ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.*
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี. (2544).รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิจิต หล่อจิระชุมภ์กุลและคณะ. (2549). รายงานการศึกษานับสมบูรณการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค. กรุงเทพมหานคร. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร. (2551). การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร .
- สมชาย วงศ์วิเศษ. บรรณาธิการ. (2551). งานวิจัยพื้นฐาน ฐานรากของการพัฒนาประเทศตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เล่มที่ 3: การวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์และเทคโนโลยี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550).“ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงคืออะไร”. ใน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: การประชุมวิชาการระดับชาติของนักเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 3, 26 ตุลาคม 2550. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 3 - 9.
- อภิชัย พันธเสน. (2544). *พุทธเศรษฐศาสตร์: วิชาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ*. กรุงเทพฯ : อัมรินทร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณะสุขแห่งชาติ.
- Department of Economic and Social Affairs , Division for Public Economics and Public Administration. (2000). Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation .New York : United Nations.