

ธรรมาภิบาลในสังคมไทย

*อรอุมา พืชรวรภาส

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเป้าหมายการจัดการของรัฐบาลไทยในอดีต พบว่า ส่วนใหญ่มีเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นภาคเศรษฐกิจมหภาค เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ (Economic growth) บนปรัชญาแบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเดิมเป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (export oriented) ตั้งแต่ปลาย ทศวรรษ 2510 และจะเห็นได้ว่าการทุ่มเททรัพยากรของภาครัฐ ตลอดจนการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายก็เป็นไปเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตเชิงอุตสาหกรรมและการค้า ดังที่ปรากฏชัดในหลักการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญยิ่ง... ได้แก่ การร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนบทบาทเอกชนในการพัฒนาอย่างเต็มที่” (เสนห์ จามริก, 2537) ซึ่งการที่รัฐร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น เนื่องมาจากรัฐมีแนวความคิดว่าเมื่อไรที่ภาคเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตหรือมีรายได้แล้ว สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะค่อยๆ ไหลไปสู่ภาคอื่นๆ

ของประเทศ (Tricked down effect) และทำให้ภาคอื่นๆ มีความเจริญตามไปด้วย ผลปรากฏว่าแนวความคิดในการพัฒนาประเทศของรัฐดังกล่าว กลับมีความผิดพลาดผลที่เกิดขึ้นมิได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย จนในท้ายที่สุดนั้น ได้ก่อให้เกิดการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา เพราะมิได้เป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตเพียงประการเดียว โดยปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยที่เกิดขึ้นนั้น นอกจากรัฐบาลจะมีแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่มีความผิดพลาดแล้ว สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่ง นั่นคือ เกิดมาจากกลไกและการบริหารจัดการของรัฐที่มีความบกพร่อง และความไม่สมดุลในการจัดสรรทรัพยากรภายในประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลพวงมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีของรัฐหรือ เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (bad governance) (ประเวศ วะสี , 2541) ซึ่งบทความนี้จะกล่าวถึงลักษณะของธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

ลักษณะธรรมาภิบาล (Bad governance)

ลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐบาลในอดีต พบว่า มีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง เน้นการบริหารจัดการที่ระบบราชการ โดยให้ราชการเป็นศูนย์กลางการจัดการ เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสภาพที่ข้าราชการและระบบราชการเป็นศูนย์กลางการจัดการด้านเศรษฐกิจและสังคมเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา กล่าวคือ ประการแรก ระบบราชการได้ใช้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเป็นข้ออ้างในการขยายบทบาท ขยายหน่วยงาน ขยายอำนาจมหาศาล ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช พบว่า ระหว่างปี 2512-2522 ได้มีการสถาปนากรมใหม่ขึ้น 22 กรม และกองใหม่ขึ้น 713 กอง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523) ประการที่ 2 คือ การไม่เปิดโอกาสให้ศูนย์อำนาจอื่นโดยเฉพาะพรรคการเมืองเติบโตได้ การเมืองในอดีต (ระหว่าง พ.ศ. 2475-พ.ศ.2540) จึงถูกข้าราชการทั้งหลายและพลเรือนครอบงำโดยผ่านการรัฐประหารตลอดเวลา

ประการที่สอง มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องไว้ที่ระบบราชการบริหารส่วนกลาง ในกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ลักษณะของการบังคับบัญชาจะมีการจัดลำดับ ลดหลั่นกันไป ตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมากกว่าราชการส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่เป็นหน่วยงานที่รับงบประมาณแผ่นดินได้ แม้แต่โครงสร้างการบริหารการพัฒนาชนบทก็ยังเป็นโครงสร้างที่รวมอำนาจไว้ที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาชนบทการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค (กนภ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สภาพโครงสร้างที่เน้นข้าราชการและระบบราชการการรวมศูนย์ที่กรุงเทพเช่นนี้ ได้ส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งริคส์และซิฟฟิน ให้ข้อสังเกตว่า

“ข้าราชการไทยได้รับแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ การจัดสรรทรัพยากรของราชการสะท้อนผลประโยชน์ของระบบราชการและข้าราชการ และมิได้สะท้อนผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม” (Siffin , 1959)

ประการที่สาม ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่อง ไร้เสถียรภาพ เมื่อระบบราชการไทยกีดกันพรรคการเมืองไม่ให้เติบโตด้วยการรัฐประหารตลอดเวลา รัฐบาลและนายกรัฐมนตรีที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนก็ดำรงตำแหน่งได้เพียงช่วงสั้น ๆ ในระยะเวลา 60 ปีเศษแห่งระบบการเมืองไทย จึงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในเชิงนโยบายและความไร้เสถียรภาพของระบบการตัดสินใจสูงสุดในการบริหารจัดการของประเทศไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ การริบเร่งตัดสินใจอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการจัดสรรทรัพยากรในสังคมก็เป็นผลลัพธ์ที่ตามมาพร้อม ๆ กับการทุจริตเพื่อ “ทำกำไร” ให้เร็วที่สุด เพราะความไม่แน่นอนของการดำรงตำแหน่งยิ่งกว่านั้น การรื้อและยกเลิกนโยบายและโครงการที่รัฐบาลก่อนลงมือไว้ก็ดี การไม่ยอมเคารพสัญญา (ที่รัฐเสียประโยชน์) ที่รัฐบาลก่อนทำไว้ก็ดี จะเป็นเรื่องธรรมดาของระบบการเมืองไทย เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเชื่อถือว่ารัฐบาลจะพึงได้รับจากคนในสังคมก็ลดลงเรื่อย ๆ แม้รัฐต่างประเทศและผู้ลงทุนจากต่างประเทศเองก็มีความไม่แน่ใจสูงว่า สิ่งที่รัฐบาลหนึ่งตกลงไป จะได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามโดยรัฐบาลอื่นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองไทย ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความรับผิดชอบ (responsibility) การตรวจสอบได้ (accountability) ของรัฐบาล ความไม่สุจริต (corruption) และความไม่มั่นใจและไม่ศรัทธาในระบบบริหารจัดการของรัฐบาลไทยนั่นเอง

ประการที่สี่ กระบวนการบริหารจัดการ เศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ปิด ไม่เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เริ่มมีแนวความคิดในการเปิดโอกาสให้

ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 โดยเริ่มมีการบ่งถึง “การพัฒนาส่วนธุรกิจเอกชน” โดยเฉพาะหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยและมีการจัดระบบการประสานงานระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ในรูปคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) มิได้นำเอากลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานมารวมอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531) ซึ่งกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการของรัฐเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ เป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่ระบบราชการ รัฐบาล และชนชั้นนำทางอำนาจล้วนแล้วแต่เป็นพันธมิตรกับภาคธุรกิจเนื่องจากมีผลประโยชน์เกื้อกูลกัน

ประการที่ห้า กฎหมายซึ่งเป็นเครื่องจัดสรรสิทธิและอำนาจกำหนดโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการมีปัญหา เพราะให้อำนาจและดุลพินิจแก่ระบบราชการมาก ปราศจากการควบคุมตรวจสอบที่สมบูรณ์ จึงเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบ เมื่อกฎหมายไทยเป็นผลมาจากการตราโดยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่เนื้อหาของกฎหมายไทยจึงมุ่งที่จะให้อำนาจและสิทธิเด็ดขาดในทางบริหารแก่ราชการทั้งฝ่ายการเมืองและประจำมากกว่าการเน้นหน้าที่หรือภารกิจเพื่อการบริหารราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้นกฎหมายไทยจึงมีลักษณะสั้นและเน้นการก่อตั้งองค์กรหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจและมอบอำนาจให้ไปกำหนดกฎเกณฑ์ลำดับรองในรูปกฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศเอาเอง การอนุมัติโครงการต่างๆ เป็นการใช้อดุลพินิจเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ก็ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับใจผู้อนุมัติ จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ปราศจากความโปร่งใส ไม่มีกฎเกณฑ์

ผลที่ตามมาก็คือ เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลเหล่านี้สูง อีกทั้งระบบการตรวจสอบก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดการแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งกันอย่างรุนแรง

เมื่อเป้าหมายการบริหารจัดการของรัฐมีความผิดพลาด โครงสร้างและกระบวนการ ตลอดจนกฎหมายที่ใช้กำหนดการบริหารจัดการบกพร่องอย่างร้ายแรง จึงเป็นธรรมดาที่สาระของการจัดการบริหารจะต้องเกิดความไม่สมดุลของการจัดสรรทรัพยากร และยังไม่มีการพยายามแก้ไขความไม่สมดุลนี้อย่างจริงจัง ผลสุดท้ายก็คือ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ และทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือการย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอาวัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ต้งามของไทยเริ่มจางหายไปพร้อมกับกล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมท้องถิ่น

ดังนั้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการสร้าง “ธรรมาภิบาล” (good governance) ขึ้นในสังคมไทย ซึ่งแรกเริ่มแนวความคิดเรื่อง good governance เป็นแนวความคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งธนาคารโลกได้อธิบายความหมายของ good governance ว่า คือ “ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไป ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา” (นฤมล ทับจุมพล, 2541) ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตาม

สัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่
เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความ
รับผิดชอบ และมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี โดยคำนี้เริ่ม
ใช้กันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน
(ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540) หรือเกิดขึ้นหลังจากภาวะ
วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 อันเป็นผลสืบเนื่อง
มาจากที่รัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ในหนังสือแสดง
เจตจำนงการกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ
จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมีคำมั่น
สัญญาว่า “ไทยจะต้องสร้าง good governance”
ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม good governance เมื่อมาอยู่
ในบริบทแบบไทย ก็ถูกแปลความ ตีความ และมีกร
อธิบายแตกต่างกันไปหลายแบบ เช่น แปล good gov-
ernance ว่า “ธรรมรัฐ” อันหมายถึง รัฐที่มีการบริหาร
บ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม หรือแปลว่า “สุประ-
ศาสนการ” อันหมายถึง การปกครองที่ดี และสถาบัน
วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปล good
governance ว่า “ธรรมาภิบาล” อันหมายถึง
การบริหารงานที่เป็นธรรม ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอแปล
good governance ว่า “ธรรมาภิบาล” เช่นเดียวกับ
สถาบัน TDRI ซึ่งมีรากศัพท์ตามพจนานุกรมฉบับ
ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 มาจากคำว่า “ธรรม”
อันหมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล”
ซึ่งมีความหมายว่า “บำรุงรักษา ปกครอง”) ดังนั้น
ธรรมาภิบาล หรือ good governance ในทัศนะ
ของผู้เขียน จึงหมายถึง “ระบบ โครงสร้าง และ
กระบวนการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส
มีการวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ
การเมือง และสังคมของประเทศ โดยให้ภาคต่างๆ
ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน
ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อให้
ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข”

ลักษณะธรรมาภิบาล (Good governance)

เป้าหมาย (objective) ในการสร้าง
ธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่าง
สันติสุขของทุกภาค (ภาคปัจเจกชนหรือครอบครัว
ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาครัฐ) ในสังคม
กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ธรรมาภิบาลมีจุดมุ่งหมายในการ
สร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและ
สังคมให้กับทุกภาคในสังคม มิได้พัฒนาเฉพาะภาคใด
ภาคหนึ่ง หรืออาจสรุปได้ว่า “การที่สังคมใดมีกลไก
ประชาธิปไตย หรือมี good governance นั้น เสมือนมี
กลไกที่เป็นพลังขับเคลื่อนที่ดีที่เป็นเครื่องยืนยันว่า
การบริหารการจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และ
การเมืองนั้นตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคง เป็นที่ยอมรับ
ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งรวมถึง เรื่องของประชาชน
ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มผู้ยากจน รวมทั้งการมี
กระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อ
คนในสังคม และมีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มี
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล” (อรพินท์ สฟโชคชัย
, 2540)

โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล
(structure and process) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายได้นั้น
จะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์
ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม
ของประเทศ โดยให้ทุกภาคเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ขับเคลื่อนสังคม กล่าวคือ กระบวนการที่เป็นหัวใจ
ของธรรมาภิบาลนั้นมี 5 ส่วนที่จะต้องเชื่อมโยงกัน
กล่าวคือ

1. Accountability หมายถึง การทำงาน
อย่างมีหลักการ เหตุผล มีความสุจริต ถูกต้อง
และมีความเป็นธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อ
ในผลของการตัดสินใจ

2. Participation หมายถึง การมีส่วนร่วม
ของประชาชน โดยให้ประชาชนหรือทุกภาคของสังคม
เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ

3. **Predictability** หมายถึง สามารถที่จะคาดการณ์ ทำนายถึงความก้าวหน้า การเปลี่ยนแปลงได้

4. **Transparency** หมายถึง ความโปร่งใส ไม่มีความลึกลับดำมืดในการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้รับทราบ มีการทำประชาพิจารณ์ตอบข้อซักถาม สาธารณะเป็นครั้งคราวหรือเมื่อมีความวิตกกังวล สงสัยจากประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าการรับฟังเสียงของประชาชนและวิสัยทัศน์ของประชาชน

5. **Interrelate** หมายถึง ความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมร้อยของทั้งสี่ข้อข้างต้น

ส่วนสาระของธรรมาภิบาล (substance) คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ดีของรัฐ กล่าวคือ ต้องสร้างความสมดุลระหว่าง องค์ประกอบต่างๆ ของสังคม ให้ดำรงคงอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ มีความสมดุล ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคมีส่วนร่วม ได้เสียที่เหมาะสมและยอมรับได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัย ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นสาระของธรรมาภิบาล เพราะการเสียดุลในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่ ทำให้ภาคใดภาคหนึ่ง “ได้” ตลอดเวลา และอีกภาคหนึ่ง “เสีย” ตลอดเวลา จะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียม และความขัดแย้งในสังคม และท้ายที่สุด จะก่อให้เกิดความ ไม่มั่นคงและไร้เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม (อานันท์ ปันยารชุน, 2541)

ดังนั้น กระบวนการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ในสังคมไทย เพื่อให้เกิดความสมดุลในการจัดสรร ทรัพยากรทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของ ภาคต่าง ๆ นั้น มีแนวทางการปฏิบัติอยู่ 4 แนวทาง คือ

1. การปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนา

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่านโยบาย การพัฒนาที่เป็นแบบไม่สมดุล โดยเลือกปฏิบัติให้ ประโยชน์แก่ภาคธุรกิจเอกชนมากกว่าภาคประชาชน โดยการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและการค้า

เพื่อทดแทนการนำเข้า หรือเพื่อส่งเสริมการส่งออก และปล่อยปะละเลยภาคเกษตรกรรม การให้ความสำคัญ กับเมืองมากกว่าชนบทจะส่งผลให้คนในเมืองและ ภาคธุรกิจมีความเจริญเติบโตและทำลายชนบทและ เกษตรกรตลอดจนคนยากจน ดังนั้นจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาในสังคมใหม่ เป็นการพัฒนาที่เน้นภาคชนบทมากขึ้น ใช้แนวคิด เศรษฐกิจพอเพียง ตามกระแสพระราชดำรัสของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 หรือใช้แนวทางการพัฒนาที่เน้นชุมชนพึ่งตนเอง ให้คนสามารถช่วยเหลือหรือพึ่งพาตัวเองได้ ไม่ เบียดเบียนผู้อื่น มีความเป็นอยู่อย่างพอเพียง และ มีความสุข ซึ่งแนวทางการพัฒนาดังที่กล่าวมาจะ ประสบความสำเร็จได้ ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนจิตสำนึก ของคนในสังคมใหม่ กล่าวคือ ปรับเปลี่ยนจากกระแส ความคิดที่จะเจริญรอยตามประเทศอื่น หรือแนวความคิด ที่ต้องพึ่งพาทภายนอกให้คนในสังคมมีความรู้ความเข้าใจ ถึงฐานะความเป็นจริงของสังคมและวัฒนธรรมของไทย มากขึ้น

2. การปฏิรูปกฎหมายให้โอกาสแก่คน ทุกกลุ่มที่จะได้ประโยชน์จากการพัฒนา

กฎหมายถือได้ว่าเป็นกฎในการ จัดสรรประโยชน์และให้การคุ้มครองในสังคมว่าใคร ได้อะไร เท่าไร อย่างไร เป็นธรรมหรือไม่ ที่ผ่านมามีพบว่า กฎหมายไทยไม่มีความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์ และให้การคุ้มครองเท่าใดนัก ดังนั้น จึงต้องมีการ ปฏิรูปกฎหมายใหม่ โดยเริ่มต้นด้วยการเปิดโอกาสให้ ภาคและกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอและ ตรากฎหมายให้มากที่สุด และในการบัญญัติกฎหมาย ก็ต้องถือหลักในการ “ให้ความสุขสูงสุดแก่คน จำนวนมากที่สุด” รวมทั้งเนื้อหาสาระในกฎหมาย จะต้องมีการกำหนดสิทธิ-หน้าที่ อำนาจของทุกฝ่าย ไว้อย่างชัดเจนและชัดเจน และต้องมีกระบวนการในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่างๆ ไว้อย่างเหมาะสม

3. รัฐต้องลดบทบาทหรือลดขนาดหรือเปลี่ยนบทบาทใหม่ เพื่อให้รัฐเล็กลง

หมายความว่า จะต้องมีการเปลี่ยนบทบาท เปลี่ยนหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริม กระตุ้น หรือสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนหรือภาคชุมชนเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น รวมทั้งการสนับสนุนการก่อตัวของประชาคมในทุกระดับ ตั้งแต่หมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ภูมิภาคและระดับชาติ เพื่อจะได้สะท้อนให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการ ตลอดจนข้อคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศต่อไป

4. การปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน

ภาคธุรกิจเอกชนเองก็จำเป็นต้อง ปฏิรูปให้เกิดความเข้มแข็งและความสุจริต มีมาตรฐาน ของจริยธรรม คุณธรรม และมีการเปิดเผยข้อมูล อย่างโปร่งใส เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบได้จาก

สาธารณชน เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เพิ่งผ่านมา สามารถถือเป็นข้อยืนยันได้ว่า สาเหตุส่วนหนึ่ง เกิดมาจากภาคธุรกิจ ที่มีการดำเนินงานเพื่อแสวงหา กำไรสูงสุด โดยอาศัยกฎหมายและความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือใช้ระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการประจำ และข้าราชการเมือง

จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ถือเป็น โอกาสที่ทุกภาคในสังคมจะต้องร่วมมือร่วมใจกันสร้าง หรือมีการปฏิรูปเพื่อให้เกิด “good governance” หรือ ธรรมภิบาลขึ้น เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม ให้สิทธิประชาชน ในการมีส่วนร่วมมากขึ้นในทุกระดับ และอย่างน้อย ก็เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจ และสังคมดั่งเช่นที่ผ่านมาได้ และสิ่งสำคัญยังเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีเสถียรภาพได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองกับการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2523.

..... การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม. กรุงเทพฯ : มาสเตอร์เพรส, 2531.

นฤมล ทับจุมพล. แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ใน การจัดการปกครอง : 50 ปี รัฐศาสตร์ จุฬาฯ : เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ประเวศ วะสี. ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสังคมและศีลธรรม. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2541.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 [2540-2544]. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539.

เสน่ห์ จามริก. สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา. กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2537.

อรพินท์ สฟโซคชัย. “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี.” รายงานที่ตีอาร์ไอ. 20 ธันวาคม 2540 : หน้า 5, 11.

อานันท์ ปันยารชุน. “ธรรมรัฐกับอนาคตของประเทศไทย.” มติชน. 26 มีนาคม 2541 : หน้า 2.

Siffin, William J., editor. Toward the comparative study of public administration. Westport, Conn. : Greenwood Press, 1977.