

พุทธปรัชญา กับ พฤติกรรมในการบริหาร

โดย ร.ท. กิ่งพันธุ์ นาคะตะ

๕ ความเบื้องต้น

การศึกษาวชิรรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาเรื่องคนและวิธีทำงาน ความรู้ในเรื่อง ความสัมพันธ์ วัฒนธรรม ขนบประเพณี และระบบความเชื่อถือศรัทธาต่าง ๆ ในกลุ่มชน ย่อมช่วยให้เราเข้าใจลักษณะการทำงานของกลุ่มชนนั้นได้ชัดขึ้น

บางทีเราอาจลืมไปว่า องค์การหรือส่วนราชการ ก็คือกลุ่มชนที่มีการประพฤติปฏิบัติ คนเหล่านั้นไม่ใช่เป็นเครื่องมือ เครื่องจักร แต่เขามีความรู้สึก มีความหวัง ความกลัว มีการ เจ็บไข้ รู้สึกหิว รู้สึกโกรธ มีทั้งสุขและทุกข์ พฤติกรรมของเขาขึ้นอยู่กับอิทธิพลทั้งหลายที่ได้รับมาตั้งแต่เกิดจากสิ่งแวดล้อมทุกอย่างและทุกขณะ พฤติกรรมของเขาในส่วนราชการหรือ องค์การเป็นผลมาจากสิ่งเหล่านั้น¹

ประเทศไทยมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติมาจนถึงบัดนี้ นับได้เป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 700 - 800 ปี และศาสนาพุทธนั่นเองที่มีส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างรากฐานทาง วัฒนธรรมในด้านจิตใจของคนไทย ได้สอนให้พลเมืองเป็นผู้ที่น่านับถือ มีความดีงามเป็นที่ น่าสรรเสริญ มีเด็ทและมีจิตใจสงบตั้งยมเจียมตน

“การศึกษาวชิรรัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะคิดปของการทำงานที่ดี หรือใน ลักษณะของปรัชญาก็ดี เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยพุทธศาสนิกชนเป็น ส่วนใหญ่ ย่อมจะนำพุทธปรัชญามาใช้เป็นส่วนประกอบในการศึกษาได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนและประโยชน์สุขของคนไทยทั้งชาติ อย่างน้อยที่สุดผู้บังคับบัญชา

¹ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, 1961), p. 55.

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในวงการบริหารตลอดจนประชาชนย่อมจะมีหลักธรรมประจำใจ เป็น
 ทศทศ และถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกันเยี่ยงพุทธศาสนิกชน”²

ความหมายของพุทธปรัชญาเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหาร

ปรัชญา เป็นวิชาที่อาศัยหลักแห่งความรู้และความจริง ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่สมบูรณ์
 ในการค้นหาความจริงขั้นสุดท้าย อันเป็นผลจากการย่อยทุกสิ่งลงไป สำหรับใช้อธิบายสิ่งอื่น
 ทั้งหมดเป็นเรื่องอธิบายโดยสมมุติ (Hypothetical interpretation) เกี่ยวกับสิ่งที่ยังไม่รู้ (เช่น
 อภิปรัชญา) หรือสิ่งที่รู้แต่ยังไม่แน่นอน (เช่น จริยศาสตร์หรือปรัชญาทางการเมือง)
 เพื่อรวบรวมความจริง เกี่ยวกับปัญหาที่ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เช่น
 ความดีความชั่ว ความงามความน่าเกลียด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย เดรัจฉาน และชีวิต
 กับความตาย เป็นการอธิบายโดยใช้วิธีสังเคราะห์ (Synthetic) เพื่อค้นหาคุณค่า (Value)
 และความเป็นไปได้ทางอุดมคติของสิ่งทั้งหลาย ไม่ใช่เป็นการอธิบายความจริง แต่เพื่อค้นหา
 ความสัมพันธ์ของความจริงที่มีต่อประสบการณ์ โดยทั่วไป เพื่อให้ได้ความหมายและคุณค่า
 ของมัน โดยการวิพากษ์วิจารณ์และจัดระเบียบแห่งผลนั้น กล่าวโดยสรุป วิทยาศาสตร์ให้
 ความรู้ แต่ปรัชญาให้ปัญญา (Wisdom) แก่เรา

การศึกษาปรัชญาแยกออกได้ เป็น ๘ สาขา คือ ตรรกวิทยา (Logic) เป็นวิชาว่าด้วย
 การหาเหตุผล ซึ่งแสดงออกมาด้วยภาษาและกระบวนการประกอบอีกบางอย่าง สุนทรียศาสตร์
 (Esthetics) เป็นปรัชญาแห่งความงาม อันเป็นหลักแห่งศิลปะ จริยศาสตร์ (Ethics) ปรัชญา
 แห่งศีลธรรม เป็นการศึกษาเรื่องอุดมคติขั้นสุดยอด อันเป็นหลักแห่งความประพฤติ การเมือง
 (Politics) เป็นการศึกษาอุดมการณ์ ในการจัดระเบียบของสังคม และอภิปรัชญา (Metaphysics)
 ซึ่งเป็นการศึกษาในเรื่องความจริงขั้นสุดยอดของสิ่งทั้งปวง เกี่ยวกับลักษณะอันแท้จริงขั้น
 สุดท้ายของวัตถุและจิตใจ³

เมื่อตีความจากภาษาสันสกฤต คำว่า “ปรัชญา” ตรงกับคำว่า “ปัญญา” ในภาษา

² ชูบ กาญจนประภร, รัฐประศาสนศาสตร์กับพุทธปรัชญา (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์
 2504), หน้า 3 (พิมพ์โรเนียว)

³ โปรดดู Will Durant, *The Story of Philosophy* (New York: Simon and Schuster, 1953), pp. 2-3.

বাদิ หมายถึงความรู้อันประเสริฐทางพุทธศาสนา ที่จะใช้ประโยชน์ในทางการประพฤติปฏิบัติ หรือคิดเห็นให้ถูกต้องตามความจริง และช่วยขัดเกลาความคิดเห็นให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง

สรุปคำว่า “พุทธปรัชญา” ก็คือคำดังต่อไปนี้ทั้งหมด ที่แสดงถึงความรู้อันประเสริฐของพระพุทธศาสนา แสดงข้อคิดเห็นข้อปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งได้แก่พระธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้า^๑ พุทธปรัชญาไม่ใช่จิตนิยมหรือศีลธรรมนิยม หากเป็นปรัชญาที่กล่าวถึงปัจเจกธรรมเท่าที่มีอยู่ ปรากฏอยู่ จึงเป็นลัทธิจริงนิยม (Realism)^๒ เราอาจพิจารณาพระธรรมแต่ละข้อในแง่ต่าง ๆ ของปรัชญาได้ เช่น จริยศาสตร์ (Ethics) ซึ่งได้แก่ พรหมวิหาร ๔ และ หิริ โอตตัปปะ หรือสุนทรียศาสตร์ (Esthetics) เช่น การสอนให้มีระเบียบวินัย เป็นต้น ๆ ด ๆ แต่การศึกษาเรื่องนี้จะมุ่งในทางจริยศาสตร์ของพุทธปรัชญา

ปรัชญาของพระพุทธศาสนา เกิดจากการปฏิบัติที่ได้ผลมาแล้วด้วยพระองค์เองของพระพุทธเจ้า ไม่ใช่เกิดจากการเดาหรือคาดคะเน จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากปรัชญาของคนอื่น ศาสนาอื่น

พฤติกรรม (Behavior) หมายถึงการประพฤติปฏิบัติของคน พฤติกรรม คือกิริยาอาการที่แสดงออก หรือเกิดปฏิกิริยาเมื่อเผชิญกับสิ่งภายนอก การแสดงออกนั้นอาจเกิดจากบุปนิสัยที่ได้สั่งสม หรือจากความเคยชินอันได้รับจากประสบการณ์และการศึกษาอบรมก็ตาม การแสดงออกนั้นอาจเป็นได้ทั้งในรูปคล้ายตาม หรือต่อต้าน อาจเป็นได้ทั้งคุณและโทษต่อเจ้าของพฤติกรรมเอง และหรือต่อสิ่งภายนอก เช่น หน่วยงานเจ้าของพฤติกรรมนั้นก็ได^๓

คำว่าพฤติกรรมในการบริหารงาน (Administrative behavior) มีความหมายกว้างขวางมากในทางวิชาการ อาจมีความหมายรวมถึงการประพฤติปฏิบัติ ลักษณะวิธีและกิริยาท่าทีของข้าราชการ ในการทำงาน^๔

^๑ สัมภาษณ์ อาจารย์ สุชีพ ปุณฺณานุกาภ ที่บ้านพัก ซอย ๖๕ ถนนสุขุมวิท เมื่อ ๓ ก.ย. ๒๕๐๕

^๒ สมถ์ บราวาศ, พุทธปรัชญา ๒๕ ศตวรรษ (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๐๕), หน้า ๖๙

^๓ พ.ท. วัลลภ รัตแพทย, “พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓, มกราคม ๒๕๐๕, หน้า ๔๓๖

^๔ พลเอกถนอม กิตติขจร, “การใช้อำนาจในการบริหารราชการ,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔, เมษายน ๒๕๐๕, หน้า ๖๑๑

การศึกษานี้ในเรื่องพฤติกรรมในการบริหาร เป็นการศึกษาหาเหตุผล เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่างที่ช่วยถอดมเกล็ดลักษณะนิสัยให้คนเรามีความคิด มีเหตุผล ในการทำงานอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันในแต่ละสังคมได้ ว่าเขาใช้หลักการและแนวดำเนินการปฏิบัติงานอย่างไร เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามจุดหมายของส่วนราชการนั้น

เรื่องที่จะกล่าวต่อไป เป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าเกี่ยวกับท่าทีการประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่ทำงานในราชการบริหารของไทย หรืออิทธิพลของพุทธปรัชญาที่มีต่อพฤติกรรมในการบริหาร

ความสำคัญ

นักรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมตระหนักว่า คนหรือผู้บริหารงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะต้องศึกษา จึงได้มีการศึกษารูปของสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ที่เชื่อว่าอาจมีอิทธิพลเหนือลักษณะวิธีในการบริหารราชการหรือการทำงานได้ แต่ที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือ การศึกษาในเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่มาร่วมกันทำงานในส่วนราชการนั้น “เทคนิคของการจัดส่วนราชการและการบริหารที่มีสมรรถภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับทฤษฎีที่ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการในส่วนราชการนั้น”⁸

ปรากฏว่าในขณะนั้นต่างไม่หาข้อมูล เพื่อใช้เป็นหลักฐานสำหรับวิเคราะห์และพิสูจน์พฤติกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะแตกต่างกันของแต่ละสังคม เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนในสังคมคนกับสังคม วัฒนธรรม ขนบประเพณีต่างๆ ของแต่ละสังคม และประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ คำสั่งนาและระบบความเชื่อของคนในแต่ละสังคมนั้น ที่ในขณะนั้นถือกันว่าเป็นต้นมูลฐานอันสำคัญซึ่งจำเป็นต้องศึกษา หากจะต้องศึกษาระบบบริหารของประเทศหรือสังคมใด ๆ⁹ การศึกษาดังกล่าวเรื่องคำสั่งนาและความเชื่อ อันเป็นส่วนประกอบของการศึกษาเพื่อทราบพฤติกรรมของผู้บริหารในประเทศไทย ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนา จึงจำเป็นต้องศึกษาพุทธปรัชญาประกอบด้วย เพราะเป็นแนววิถีชีวิตที่ฝังรากฝังโคนจิตใจของชาวไทยมาแต่ครั้งโบราณกาล นอกจากนั้นพุทธศาสนายังเป็นคำสั่งนาที่มีคุณลักษณะพิเศษ

⁸ Simon, Smithburg and Thompson, *op. cit.*, p. 19, แปลโดยผู้เขียน

⁹ ชูบ กาญจนประกร, *op. cit.*, หน้า 8

แตกต่างไปจากคำสอนอื่นอยู่มาก เพราะเป็นคำสอนที่ไม่เกี่ยวกับความเชื่อ แต่เกี่ยวกับเหตุผล และความเป็นจริง

การศึกษาเพื่อหาทางให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับคนที่ประจำทำงานอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ว่า เขาเหล่านั้นมีพฤติกรรมในทางการทำงาน และส่วนราชการนั้นปฏิบัติอยู่อย่างไร จากอิทธิพลของพุทธปรัชญาที่เขาได้รับ จะทำให้เข้าใจถึงเหตุและผลที่การบริหารงานต้องเป็นไปในรูปแบบนั้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการทำงานได้ดีขึ้น โดยเฉพาะที่จะให้เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการต่อไป เพราะความเชื่อและการประพฤติปฏิบัติ ตามหลักพุทธปรัชญาย่อมมีส่วนช่วยกล่อมเกลานิสัยในการทำงานของคนไทยเป็นอย่างมาก (จะเห็นว่าชาวต่างประเทศกำลังสนใจในเรื่องนี้อยู่)

โดยที่พระพุทธศาสนามาเป็นศาสนาเก่าแก่ และมีหลักธรรมกว้างขวางลึกซึ้งที่จะพรรณนาได้ภายในขอบเขตและระยะเวลาอันจำกัดนี้ ฉะนั้น ในการเขียนบทความศึกษาเรื่องนี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะแต่หลักเกณฑ์และแนวความคิดในทางพุทธศาสนาบางประการ ที่มีผลต่อการบริหารงานโดยตรง เพื่อให้เห็นคุณลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธศาสนา ที่แตกต่างจากคำสอนอื่น ตลอดจนอิทธิพลของพุทธปรัชญาที่มีต่อการประพฤติปฏิบัติ และทำที่ในการบริหารหรือทำงานของคนไทย เท่าที่พอจะสังเกตเห็นได้ที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ การบริหารและการปกครอง รวมทั้งวัดอารามต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารในการเป็นสื่อกลางนำประชาชนชาวไทยให้เข้าถึงพระพุทธศาสนามา พอเป็นแนวทางศึกษาค้นคว้าและวิจัย โดยละเอียดต่อไป

ลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธปรัชญา

ความจริงทุกคำสอนย่อมมีจุดมุ่งหมายปลายทางอย่างเดียวกัน คือสอนให้ทุกคนเป็นคนดี มีศีลธรรม ละเว้นจากการประพฤตินิสัยที่ชั่ว ให้ทำความดีมีใจเมตตากรุณาต่อกัน ไม่เบียดเบียนกัน ส่วนวิธีการที่ใช้ย่อมแตกต่างกันออกไป พระพุทธศาสนามาเจริญยี่สิบมาได้ถึง 2500 ปีเศษ นับว่าเป็นคำสอนที่เก่าแก่ศาสนาหนึ่ง และได้เข้ามามีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของชาวไทยมาแต่ครั้งโบราณ จนกลายเป็นคำสอนประจำชาติจนกระทั่งบัดนี้ จึงจำเป็นที่ควร

จะพิจารณาเห็นว่า คำสอนพุทธมิตมีความดีเด่นหรือมีลักษณะพิเศษในทางที่มีเหตุผลมีคุณค่าแก่การ
 เคารพศรัทธาอยู่อย่างไร ไม่ใช่เป็นเพียงคำสอนที่นับถือกันมาตามบรรพบุรุษเท่านั้น เพื่อจะได้
 ปฏิบัติตามแนวทางพระพุทธศาสนา โดยไม่ต้องมีความรู้สึกว่าการทำไปพอเป็นพิธี ตามชนบประ-
 เเพณี แต่ทำไปอย่างมีเหตุผล¹⁰

I. การยอมรับนับถือเหตุผลและความจริง

พระพุทธศาสนาไม่ได้สอนเรื่องพระเจ้าสร้างโลก พระธรรมคำสั่งสอนเป็นเรื่องเกี่ยว-
 กับความจริงตามธรรมชาติ ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งเหตุผลและคุณความดี ถือว่าความจริง
 เป็นสิ่งไม่ตาย เมื่อจะกล่าวถึงสิ่งใด ก็อ้างเหตุผลความเป็นจริงประกอบ ไม่ต้องให้คนหันมา
 นับถือโดยไม่ใช้ปัญญาพิจารณา ไม่ได้สอนให้คนทำตามประเพณีที่เคยยึดถือกันมา แต่สอน
 ให้ลงมือประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักศีลธรรมเป็นประมาณ ไม่มีคำสอนชนิดที่เรียกว่าเอา
 หรือตั้งนิมิตฐานว่าจะเป็นอย่างนั้นอย่างนั้น มีแต่ความจริงที่ใดคนควาประจักษ์แจ้งแล้ว

ทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลที่สำคัญอย่างหนึ่งของพุทธศาสนาคือ กฎแห่งกรรม ซึ่ง
 หมายถึงผลดีและผลร้ายย่อมอยู่ที่การกระทำของตนเอง ไม่ใช่มาจากอำนาจของพระผู้เป็นเจ้า
 หรือสิ่งอื่น ใครทำดีย่อมได้ดีทำชั่วย่อมได้ชั่ว การฟังธรรมอย่างเดียวย่อมไม่ได้ผล ต้องมี
 การประพฤติปฏิบัติตามด้วยตนเอง พระพุทธเจ้าทรงสอนว่า ความเชื่อย่อมมีปัญญากำกับไว้
 ด้วยเสมอ เช่นคำสอนในกาลามสูตร ที่ปรากฏในพระสุตตันตปิฎก เล่ม 20 หน้า 241 สอน
 ไม่ให้เชื่อในทางที่อาจผิดพลาดได้ 10 ประการคือ อย่าถือโดยฟังตามกันมา อย่าถือโดยนำ
 สืบ ๆ กันมา อย่าถือโดยเชื่อข่าวลือ อย่าถือโดยอ้างตำรา อย่าถือโดยนิกเตาเอา อย่าถือโดย
 คาคะเน อย่าถือโดยครึกตามอาการ อย่าถือโดยชอบว่าตรงกับความเห็นของตน อย่าถือโดย
 เห็นว่าผู้พูดควรเชื่อถือได้ อย่าถือโดยนับถือว่าท่านผู้เป็นครูของเรา

จะเห็นว่าหลักธรรมข้อนี้เป็นคำสอนที่ต้องการความเชื่อที่มีเหตุผล และเห็นชัดด้วย
 ตนเองแล้วจึงปลงใจเชื่อลงไป การที่จะเชื่ออะไรจะต้องมีการลงมือพิสูจน์ ทดลองให้เห็นจริง
 ด้วยตนเองไม่ใช่เชื่ออย่างงมงาย “พระพุทธศาสนาอธิบายเหตุการณ์ของโลกลจากกฎทาง

¹⁰ โปรดดู สุชีพ ปุณฺณานุกาพ, คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา (พระนคร : สำนักพิมพ์
 บรรณาคาร, 2500), 442 หน้า

ธรรมชาติ มิใช่จากการแซงแซงของเทพเจ้า หรืออำนาจลึกลับอันอยู่เหนือวิสัยโลก”¹¹ เช่น
 ดอนให้ดับทุกข์โดยรู้จักว่าอะไรเป็นทุกข์ (ซึ่งเป็น Ends) อะไรเป็นต้นทุกข์หรือเป็นเหตุ
 (คือ Cause) และการดับความทุกข์ได้แก่การดับเหตุของทุกข์ (คือมี Means) รวมทั้งให้รู้
 จักปฏิบัติที่จะให้ถึงความดับทุกข์ด้วยอย่างมีเหตุมีผล¹² หรือหลักปฏิบัติอันนำไปสู่ความสำเร็จ
 ที่เรียกว่าอริยาบท 4 ซึ่งได้แก่ ฉันทะ ความพอใจรักใคร่ในสิ่งนั้น วิริยะ ความพากเพียร จิตตะ
 เอาใจมั่นไม่ทอดธุระ และ วิมังสา มีการสอบสวนค้นคว้าทดลองเป็นต้น

หลักธรรมของพระพุทธองค์เป็นหลักที่มีเหตุมีผล ไม่มีคำสั่งสอนที่ให้แก่ดงออกซึ่ง
 ความจงรักภักดีต่อพระผู้เป็นเจ้า หากสอนให้ประพฤติปฏิบัติด้วยตนเอง

2. หลักแห่งเสรีภาพในการนับถือ

คำสั่งนาพุทธถือว่าเหตุผลต้องมาก่อนความภักดีหรือความศรัทธา ไม่บังคับให้ผู้ใด
 นับถือโดยปราศจากความเต็มใจ ใครเข้าใจเพียงไหน ศรัทธาเพียงใด จะปฏิบัติตามอย่างไร
 มีเสรีภาพในการนับถือเต็มที่ ไม่ผูกขาดให้ทุกคนเชื่อฟังหมด ใครเห็นดีเห็นงามก็นำไปประ
 พุติปฏิบัติเอาเอง ถือว่าเป็นคำสั่งนาของชนทุกชนวรรณะ มีธรรมะตั้งแต่ชนตาจนถึงชนสูง
 ทุกคนสามารถรับไปปฏิบัติได้ตามควรแก่สภาพของตน ในการอุปถัมภ์ไม่มีการกีดกัน ชาติใด
 ผิดใดก็บวชได้

3. หลักแห่งการกลมกลืนหรือประสานประโยชน์

พุทธปรัชญาเหมาะสมกลมกลืนกันทุกประเทศและทุกสมัยได้อย่างแนบเนียน ก็เพราะ
 คุณลักษณะประการหนึ่งที่ “พระพุทธเจ้าไม่ทรงมีทิชฐิมานะในทางที่ผิด หลักธรรมใด ๆ
 ของลัทธิคำสั่งนาอื่น ๆ บัญญัติไว้หรือเป็นที่เคารพนับถือกัน เมื่อพระองค์ทรงพิจารณาแล้ว
 เห็นว่าดีมีเหตุผล ก็ทรงด้นับสนุนและว่าเป็นของดีควรนับถือกันต่อไป”¹³ นอกจากนี้ยังทรง

¹¹ หลวงประดิษฐาโชติวิบูลย์, หลักพระพุทธศาสนาโดยย่อ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2499), หน้า 4

¹² สุชีพ ปุญญานุภาพ, *op. cit.*, หน้า 435

¹³ ท. กล้วยไม้ ฌ อรรถยา, “ความดีเด่นของพระพุทธศาสนา,” นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 2 เล่มที่ 5, พฤษภาคม 2505, หน้า 74

กล่าวว่ ธรรมเนียม เป็นของที่มีอยู่ก่อนแล้ว พระองค์เป็นเพียงผู้ชี้ทางให้เห็นเท่านั้น เช่น คัด 5 และ ทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นของนักปราชญ์ก่อนสมัยพุทธกาล พระองค์ก็ทรงรับมาใช้เป็น คำสั่งสอนในศาสนาของพระองค์ คำสอนของลัทธิใดที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ก็แก้ไข โดยแปลความหมายเสียใหม่ เช่น คนล่องนากยังนับถือเทวดา ก็ทรงยอมรับสถานะภาพของ เทวดา ทั้งยังได้บรรยายถึงคุณธรรมที่ทำให้มนุษย์เป็นเทวดา คือธรรมะของผู้ใหญ่ซึ่งได้แก่ พรหมวิหาร 4 เป็นต้น

คุณธรรมข้อนี้ทำให้พระธรรมของพระพุทธองค์ทันสมัยเหมาะสมกับเหตุการณ์เสมอ นอกจากนั้นยังสอนให้ใช้ทางสายกลางในการปฏิบัติ คือไม่ตั้งไม่หย่อนเกินไป รู้จักผ่อนผัน ผ่อนยาวซึ่งมีอิทธิพลต่อนิถยของคนไทยอยู่มาก

4. ความเป็นประชาธิปไตย

พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าเป็นตัวอย่างแห่งลัทธิประชาธิปไตย มีหลักการและ วิธีการทันสมัยตลอดมา “พระวินัยให้สิทธิแก่พระสงฆ์มีอำนาจในการบริหารหมู่คณะ มีสิทธิ คัดค้านในเมื่อไม่เห็นด้วย โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะเป็นผู้เกิดในสกุลสูงหรือสกุลต่ำ จะเกิดใน สกุลมั่งมีหรือยากจน ทุกคนเมื่อเข้ามาบวชแล้วก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน และจะต้องเคารพกันตาม ลำดับบวชก่อนหลัง”¹⁴ ทุกคนไม่ว่าวรรณะใดมีความเสมอภาคเท่ากันหมด การดำเนินกิจการ ของคณะสงฆ์ก็ถือหลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยและการตัดสินปัญหาทั้งปวง เกี่ยวกับพระสงฆ์ และการตัดสินนั้นต้องเป็นไปตามธรรมเนียมการปกครองของพระสงฆ์หรือวินัย ทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้เท่ากัน นอกจากนั้น ยังได้ยกสถานะภาพของหญิง โดยให้สิทธิทุก ประการในพระศาสนาเท่าเทียมชาย ตลอดจนการเข้าบวชเป็นภิกษุณี ในสมัยพุทธกาลการ อุปสัมบทก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสงฆ์ของวัดนั้น ๆ นอกจากนั้นในระหว่างการประชุม พระพุทธเจ้ายังทรงโปรดาราณา ให้ภิกษุทั้งหลายทักท้วงการกระทำทางกายและวาจาของ พระองค์ได้ เสรีภาพและการเสมอภาคของพระพุทธศาสนา มีอย่างกว้างขวางตั้งแต่สมัยก่อน 2500 ปีมาแล้ว

¹⁴ สุชีพ ปุณฺณภาพ, *op. cit.*, หน้า 58

5. กฎแห่งกรรม

“พระพุทธเจ้าเป็นศาสดาที่สอนให้รู้จักพึ่งตัวเอง ในการประกอบคุณงามความดี ในการยกระดับแห่งชีวิตของตนให้สูงขึ้น ไม่สอนให้คิดแต่จะเอาดีด้วยการอ่อนน้อมลง ล้วง ค้ำสอนให้เหตุนั้นเป็นเหตุให้เกิดผลเรื่อง ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ที่เรียกว่ากฎแห่งกรรม”¹⁵ ซึ่งสอนให้เชื่อมั่นว่าสิ่งทั้งหลายเกิดจากเหตุ และเหตุก็อยู่ที่การกระทำของตนเองเป็นใหญ่ มีเรื่องอะไรเกิดขึ้นกับคนเขาได้จากตน หรือจากการกระทำของตนเท่านั้น เป็นเรื่องของ “กรรมสิทธิ์” ไม่ใช่ “พรหมสิทธิ์” ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ตัวเราเองทั้งสิ้น ไม่ใช่เกิดจากการดลบันดาลของใคร ใครทำอะไรก็ได้เช่นนั้น ถึงศักดิ์สิทธิ์หรือพระพุทธเจ้าจะช่วยไม่ได้เลยถ้าเราทำไม่ดี ในพระสูตรตันตปิฎก เล่ม 24 หน้า 37 กล่าวไว้ว่า “คนแต่เป็นที่พึ่งแห่งตน คนอื่นใครเล่าเป็นที่พึ่งได้” สอนให้พยายามพึ่งตัวเองไม่มัวคิดแต่จะพึ่งผู้อื่น แม้กับพระผู้มีเจ้าของพระองค์ยังทรงกล่าวเตือนว่า “ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย พวกเธอจงมีตนเป็นที่พึ่งเกิด ยามถึงอนเป็นที่พึ่งเลย...” (มหาปริณิพพานสูตร เล่ม 10 หน้า 109) ซึ่งต่างกับศาสดาอื่นที่มัวการอ่อนน้อมขอความช่วยเหลือจากพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์

6. เคารพหลักการมากกว่าตัวบุคคล

พุทธปรัชญาสอนให้ถือธรรมะคือความจริงเป็นใหญ่ไม่ใช่ถือตัวคน พระพุทธเจ้าเคยตรัสว่าผู้ใดเกาะชายสังฆาฏของพระองค์ ก็หาได้ชื่อว่าเห็นพระองค์ไม่ ผู้ใดบูชาด้วยเครื่องสักการะต่าง ๆ ก็หาชื่อว่าบูชาพระองค์ด้วยการบูชาอันยอดเยี่ยมไม่ ผู้ใดปฏิบัติดีปฏิบัติชอบจึงชื่อว่าบูชาพระองค์ด้วยการบูชายอดเยี่ยม (ในอติอุตตะระ พระสูตรตันตปิฎก เล่ม 25 หน้า 300) แม้ในสมัยเมื่อใกล้จะปรินิพพาน พระพุทธเจ้ายังทรงปรารภการที่พุทธบริษัทบูชาพระองค์เป็นใจความว่า “การบูชาพระองค์ด้วย อามิสบูชา มีดอกไม้มันต้น ยังไม่ได้ชื่อว่าบูชาแท้ แต่ผู้ใดประพฤติปฏิบัติธรรม ปฏิบัติชอบตามทำนองคลองธรรม ผู้นั้นจึงชื่อว่าเคารพสักการะนับถือบูชาพระตถาคตด้วยการบูชาอันยอดเยี่ยม” (มหาปริณิพพานสูตร เล่ม 10 หน้า 160) จะเห็นว่าแม้พระพุทธเจ้าเองก็มิได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนพระองค์ ไม่ถือพระองค์เป็นจุดศูนย์กลางสำหรับเครื่องสักการะบูชา แต่ทรงถือธรรมะเป็นใหญ่คือไม่เคารพคนมากกว่าหลักการนั่นเอง สำหรับ

¹⁵ Ibid., หน้า 316

ธรรมชอนยอมเห็นได้ชัดว่า เหตุที่มถการนับถือบุคคลมากกว่าหัตถการ ในองวราชการทั่วไปนั้น มิได้มาจากพุทธคำสอนอย่างแน่นอน

7. การปราศจากวิหิงสา (Toleration)

คำสอนพุทธมีหัตถการสอนไม่ให้สร้างศัตรู หรือมองใครเป็นศัตรู โดยเฉพาะไม่ให้เกลียดชังคนคำสอนอื่น จะเห็นว่าคำสอนของเรามีใจกว้างขวาง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เพื่อการอยู่รวมกัน ในสังคมอย่างผาสุก ไม่รังเกียจเบียดเบียนหรือจำกัดสิทธิผู้นับถือคำสอนหรือลัทธิอื่นแต่ประการใด พระพุทธเจ้าทรงกล่าวว่ คำสอนของคำสอนอื่นที่ตรงกับพระพุทธคำสอนก็มี ไม่ตรงก็มี ทรงให้ยัดความถูกต้องเป็นหลัก ใครกล่าวถูกต้องทรงยอมรับว่าถูก จึงเป็นเรื่องบียงกันไม่ให้มองคำสอนอื่นในแง่ร้าย คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ายอมให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคำสอนทุกลัทธิ สอนให้ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เป็นคำสอนที่มีใจกว้างขวาง มีเมตตา กรุณาต่อมนุษย์และสัตว์ทั่วไป ไม่เคยปรากฏว่า คำสอนพุทธเคยทำสงครามคำสอนมาก่อนเลย นอกจากจะไม่เบียดเบียนแล้ว กลับยังได้ส่งเคราะห์ต่างคำสอนอีกด้วย พุทธศาสนิกชนจึงได้รับการสรรเสริญยกย่องจากชาวตะวันตกมากในเรื่องนี้

กล่าวโดยย่อ พุทธปรัชญามีหลักอยู่ 3 ประการคือ ๑. ละเว้นความชั่ว ทำความดี ชำระใจให้ผ่องแผ้ว โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ประโยชน์ของคุณค่า อยู่ ๒. อย่างได้แก่ ประโยชน์ปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงการตั้งตัวได้ทางโลกเป็นหลักฐาน ความขยันหมั่นเพียรในการงาน รู้จักเก็บรู้จักใช้และคบคนดี ประโยชน์อนาคตคือหลักเศรษฐกิจชั้นสูง ซึ่งสอนให้เป็นนายเหนือความทะยานอยากได้ อันเป็นเหตุทำให้เกิดทุกข์ได้ หลักข้อนี้จะเห็นว่าเป็นหลักเศรษฐกิจชั้นสูงชน จากหลักเศรษฐกิจชนตาเดิม เพื่อสนองความต้องการของชน แต่หลักชั้นสูงของพระพุทธศาสนามิใช่เพื่อสนอง หากเป็นการบรรเทาความต้องการที่ไม่จำเป็นหรือเกินความจำเป็น ให้ตั้งตัวได้ด้วยศีลธรรมโดยถือหลัก อริยทรัพย์ (ทรัพย์อันประเสริฐ) หรือทรัพย์ภายในได้แก่ ดั่งที่ควรเชื่อ (ศรัทธา) รักษากายวาจาใจให้เรียบร้อย (ศีล) ละอายต่อบาปทุกจริต (หิริ) เกรงกลัวต่อบาปทุกจริต (โอตตปปะ) สดับตรับฟังหรือเล่าเรียนมาก (พหุสังจาจะ) รู้จักเสียสละ (จาคะ) และมีปัญญารู้สิ่งที่มีประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ (ปัญญา) จะเห็นว่าหลักธรรมเหล่านี้ ย่อมไม่ขัดกับแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างเช่นในปัจจุบันแน่

นอน กลับตั้งเดิมให้การพัฒนาประเทศเจริญรุ่งเรืองเสียด้วยซ้ำ เพราะสอนให้คนมีเหตุมีผล ข้อดีสุดสุดจิตและไม่มีความโลภ ศึกษาหาความรู้ ให้ถือสันโดษ คือจากที่ตั้งที่เกินความจำเป็น เกินความต้องการเสีย เพื่อขจัดความโลภที่ไม่รู้จักพอของมนุษย์ ประโยชน์ชั้นสุดท้ายหรือ ประโยชน์ชั้นสูงสุด ก็ได้แก่ความสามารถดับกิเลสได้ โดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของความชังทาง จิตใจ และความเศร้าหมองทุกข์ร้อนต่อไป ความดีมบูรณ์พูนสุดของประชาชนเป็นดังปรารถนา ของสังคม ประโยชน์แต่ละอย่างนั้นย่อมทำให้เกิดผลพอใจ หรือผลคุณค่าสูงชั้นตามลำดับจาก ชั้นต่ำถึงชั้นสูงสุด แต่แค่ความพอใจของผู้ปฏิบัติ ปัญหาที่ว่าพระพุทธศาสนามาสอนให้คนเกียจคร้านจึงหมดไป เพราะหลักปฏิบัติข้อแรกสอนให้คนขยันอยู่แล้ว¹⁶

ด้วยเหตุที่พระธรรมของพระพุทธเจ้า มีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับจิตใจอยู่มากทั้งประกอบด้วย เหตุผล ที่อาจทดลองให้เห็นข้อเท็จจริงได้ด้วยการพิสูจน์ ชาวตะวันตกผู้หันมานับถือพระพุทธ ศาสนา จึงขนานนามว่าเป็น “วิทยาศาสตร์ทางจิตใจ”¹⁷ ส่วนวิทยาศาสตร์ทางโลกเป็นวิทยา ศาสตร์ทางวัตถุ เพราะพระธรรมได้มาด้วยการวิเคราะห์ทดลอง และหาเหตุผลเช่นเดียวกับความ รู้ทางวิทยาศาสตร์ พระธรรมสอนให้ถือการปฏิบัติด้วยสายกลาง ไม่ตั้งไม่หย่อนเกินไป หลัก ซอนไซได้ทุกกาลสมัย

คุณลักษณะพิเศษของพุทธปรัชญาเหล่านี้เองที่เป็นคุณธรรม ตั้งเดิมให้พระพุทธ ศาสนา ยั่งยืนถาวรมาจนบัดนี้และอีกต่อไปนานเท่านาน การทราบข้อเท็จจริงเหล่านี้ จะเป็น แนวทางให้เราศึกษาค้นคว้า ถึงอิทธิพลทั้งหลายที่มีอยู่ต่อพฤติกรรมในการบริหารของเราได้ ถูกต้องยิ่งขึ้น

อิทธิพลของพุทธปรัชญาต่อพฤติกรรมในการบริหาร

การเรียนรู้เรื่องวัฒนธรรม ชนบทรวมเนียนประเพณีในด้าน Socio-cultural approach เป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์มาก เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้การวิเคราะห์ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการย่อมเป็นผลของวัฒนธรรมและ

¹⁶ *Ibid.*, หน้า 219-408

¹⁷ *Ibid.*, หน้า 409

สังคม ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ¹⁸ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงข้อจำกัดและภาวะครอบงำในเรื่องการบริหารของเราว่า มีเหตุมาจากอะไร และมีผลเป็นไปในรูปใด โดยเฉพาะพฤติกรรมในการบริหารงาน

คำสอนพุทธมิตถ์มีส่วนอยู่มากในการสร้างรากฐานทางวัฒนธรรม ทางจิตใจ สังคมและการปกครองของไทย ได้เป็นคำสอนหลักประจำชาติไทยมาตั้งแต่ครั้งโบราณถึง 700 ปีเศษ คนไทยประมาณร้อยละ 95 ถือพุทธปรัชญาเป็นหลักธรรมในการครองชีวิต จึงเป็นคำสอนที่มีอิทธิพลที่อยู่เหนือจิตใจ นิสัยชีวิตประจำวัน ความคิดคำนึงและพฤติกรรมในสังคมนของคนไทย นับแต่องค์พระมหากษัตริย์ลงมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับการประพฤติปฏิบัติในการบริหารราชการอยู่มาก ดังจะได้กล่าวต่อไป

1. เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และระบบการปกครอง

ก. การปกครองแบบบิดากับบุตร (Paternalism)

ในสมัยสุโขทัย ประมาณปี พ.ศ. 1800 เป็นต้นมา วิธีการปกครองของไทยเป็นไปอย่างบิดากับบุตร¹⁹ คือพระเจ้าแผ่นดินได้รับการนับถือเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง รูปของสังคมมีลักษณะคล้ายกับครอบครัวใหญ่ ภายใต้การปกครองของพระองค์ ในศิลาจารึกภายหลังพ่อขุนรามคำแหงสุวรรณคตแล้ว ได้กล่าวถึงว่า “คนในเมืองสุโขทัยนี้ มักทาน มักทรงคืด มักโอยทาน (อวยทาน) พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองสุโขทัยนี้ ทั้งชาดแม่ ชาดเจ้า ทวยบัวทวยนาง (ทวย) ลูกเจ้าลูกขุน (ขุนนางหรือเจ้านาย) ทั้งต้น ทั้งหลาย ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง ผู้งทวยมีศรัทธาในพระพุทธศาสดา ทรงคืดเมื่อพรรษาทุกคน...” พระมหากษัตริย์ในสมัยดังกล่าว เป็นทั้งนักรบ เป็นผู้รักษาความยุติธรรม เป็นองค์อุปถัมภ์พระพุทธศาสดา

¹⁸ ชูบ กาญจนประกร, ภาวะครอบงำเกี่ยวกับชนบประเพณีในการปกครองและในการบริหารของไทย, บรรยายในลักษณะวิชาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ณ ห้องบรรยายนักศึกษาคณะปริญญาโท ปีที่ 1 ภาคที่ 1 เมื่อ 5 กรกฎาคม 2505 เวลา 10.00-12.00 น.

¹⁹ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ,” สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานปกครองของพระองค์, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 11

เป็นบิดาของราษฎร เคารพพระราชบิดา มารดา ทรงมีความกตัญญูกตเวที ทรงนุกเพราะอนุภาพ
 ของพระพุทธศาสดาทางต้น และวัฒนธรรมหนักคตคอกนมาจากทุกชน^{๒๐} ผู้ถูกปกครองมอบความ
 ไว้วางใจ มอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่บิดาหรือผู้ปกครองอย่างบริสุทธ์ใจและไม่มีข้อ
 แม้ ส่วนฝ่ายหลังก็ไม่ถือฝ่ายแรกเป็นทาสหรือผู้อยู่ใต้อำนาจ หากถือได้มีชนอยู่ในครอบครัว
 เดียวกัน มีความเมตตากรุณา เอ็นดู หรือพรหมวิหารธรรมเป็นหลักประจำใจที่สำคัญ^{๒๑} การ
 ปกครองแบบบิดากับบุตร ได้หยุดชะงักลงชั่วคราวในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์
 ตอนต้น เพราะการปกครองในระยะนี้ ได้ใช้วิธีผสมแบบไทยกับแบบขอมและอินเดีย แต่ก็ได้
 เริ่มขึ้นใหม่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๒๒} และเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นในสมัยรัชกาล
 ที่ ๕ ซึ่งเป็นสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการอย่างขนานใหญ่ เปลี่ยน
 ปรชญาในการปกครองไปใช้ตามแบบเดิมของไทย และยังคงเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน
 ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่กล่าวในโอกาสเปิดประชุมกำนันรุ่นที่ ๑
 ณ พระที่นั่งนงคราญดีไมตรีว่า กำนันเปรียบเสมือน “พ่อบ้าน” จะต้องดูแลทุกข์สุขของ
 ลูกบ้าน ในตำบลที่ปกครองอยู่อย่างใกล้ชิดให้ถึงกันทั่ว ทั้งนี้อาจเป็นมรดกตกทอดมาจาก
 การปกครองที่ชนรุ่นหลังได้รับมาจากบรรพบุรุษ หรือเป็นอิทธิพลของพระพุทธศาสดา ซึ่งเป็น
 สิ่งหนึ่งที่ทำให้ลักษณะการบริหารของไทยมีลักษณะในรูปเป็นกันเองแบบเครือญาติ หรือเพื่อน
 ฝูง (Family business) แอบแฝงอยู่ในความสัมพันธ์และแบบพิธีของทางราชการ ทำให้มีพิธีการ
 นอกแบบ (Informal relation) อยู่ทั่วไป^{๒๓} เมื่อองค์พระมหากษัตริย์และประชาชนทั้งหลายต่างมี
 ศีลธรรมประจำใจ ประกอบด้วยความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ตอกันเช่นนี้ ย่อมทำให้เรา
 เชื่อมมั่นได้ว่า พุทธปรัชญาเป็นต้นหนึ่งที่มีอิทธิพลทำให้เกิดระบบการปกครองแบบบิดากับบุตร
 ชน

^{๒๐} ดิเรก ชัยนาม, พระพุทธศาสนากับการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์หามกุฏราชวิทยาลัย ๒๔๙๙), หน้า ๑๐

^{๒๑} พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, “พระพุทธศาสนากับชาติไทย” รัฐศาสตร์, ฉบับ ๕ พ.ศ. ๐๒, หน้า ๑๘๖

^{๒๒} James N. Mosel, “Thai Administrative Behavior,” *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Bloomington : Indiana University Press, 1969), p. 293.

^{๒๓} ชูบ กาญจนประกร, ภาวะครอบงำเกี่ยวกับชนบประเพณีในการปกครองและการบริหารของ
 ไทย, *op. cit.*

แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากข้าราชการในปัจจุบันยังคิดว่า ประชาชนในยุคประชาธิปไตยยังเป็นเพียง “บุตร” ผู้ไร้เดียงสาที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจะต้องประทับประคองอยู่ตลอดไปแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จะเป็นไปได้โดยยาก เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยความรับผิดชอบที่มาจากประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงผู้ถูกรับเลือกให้เป็นตัวแทนในการบริหารบ้านเมืองเท่านั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นการปกครองของผู้ที่เป็นข้าราชการจำกัดวงอยู่เดิมถือว่าเป็นผู้ทำหน้าที่รับใช้และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในทางกลับกัน ประชาชนก็ต้องมีความสนใจในการปกครอง และพยายามควบคุมข้าราชการเพื่อให้ปฏิบัติราชการโดยยึดถือกฎหมาย และภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

ข. การปกครองระบอบเทวสิทธิ์ (Divine Rights)

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นยุครัตนโกสินทร์ ไทยได้นำระบอบเทวสิทธิ์ (Divine Rights) มาใช้ เพราะได้รับอิทธิพลมาจากขอมและอินเดีย การปกครองมีลักษณะเป็นแบบนายปกครองบ้าง องค์พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นเทวดาลมุนี หรือเทวราชา ราษฎรกลายเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและผู้ถูกปกครองอย่างแท้จริง ระบอบลัทธิบูรณาญาสิทธิราชย์ถือกำเนิดมาจากการปกครองแบบ²⁴ กษัตริย์กลายเป็นตำแหน่งของผู้มีอภิสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ดีหากจะพิจารณาตามประวัติศาสตร์และพงศาวดารของไทยแล้ว จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ของไทยเราแม้จะมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ผู้ใดจะคัดค้านละเมิดมิได้ แต่พระมหากษัตริย์ก็มีได้ทรงใช้พระราชอำนาจนี้โดยพลการ หรือตามพระราชอัชฌาศัย ยังมีชนบประเพณีอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบในการที่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำว่า “เอนกส์โมดร์” ซึ่งเข้าใจว่าหมายความรวมถึง ทรงปรึกษามุขอำมาตย์ รวมทั้งทรงปกครองศักดินา โดยใช้ขัตติยราชประเพณีและทศพิธราชธรรมเป็นต้น²⁵ พุทธปรัชญาจึงเป็นเครื่องมืออันประเสริฐ ที่คอยตรวจตราควบคุมศีลธรรมประจำตัวของชนฝ่ายปกครองให้อยู่ในแนวทางที่ถูกตลอดมา โดยใช้หลักพิจารณาตนเอง หากขาดหลักธรรมปฏิบัติในชนเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวแล้ว ระบอบลัทธิบูรณาญาสิทธิราชย์ก็อาจกลายเป็นระบอบทรราชย์ได้อย่างง่ายที่สุด เพราะไม่มีผู้ใดที่จะตัดเตือนพระมหากษัตริย์ได้นอกจากพระองค์เอง

²⁴ พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 187

²⁵ ชูบ กาญจนประกร, *op. cit.*

ระบอบเทวดิทธิ^๕ เป็นที่มาของลัทธิมนุสยกับบ่าวหรือทาสและระบอบศักดินา^๕ ชั้นหัวหน้าต้องกรออำนาจและรวบอำนาจ พระมหากษัตริย์หรือชนฝ่ายปกครองต้องแยกห่างออกจากประชาชน ระบอบนี้ทำให้มีช่องทางใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตได้ง่าย เป็นเหตุหนึ่งที่ได้สร้างสภาพจิตใจของคนไทยให้มีความนิยมนับถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ^{๒๖} เพราะระบบนี้มุ่งเน้นให้ถือตัวคนเป็นหลัก นับแต่องค์พระมหากษัตริย์ ดลบันดาลลงมาถึงตัวข้าราชการตามลำดับ จึงมีผลสะท้อนมาถึงนิสัยในการทำงานของข้าราชการไทย ทั้งในลุ่มราชการและสังคมในสมัยปัจจุบัน^{๒๗} เช่นการที่ราษฎรเลือกผู้แทนของตนโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ในลุ่มรวมของชาติ และการที่ผู้ใหญ่ไม่ค่อยจะรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ย่อย โดยถือตนเองเป็นหลัก หรือการที่ประชาชนลุ่มมากยังถือว่าข้าราชการทั้งหลายเป็นเจ้านาย ที่จะต้องเคารพเชื่อฟังอยู่ต่อไป

ค. องค์ศาสนูปถัมภก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธศาสนิกชน และทรงเป็นองค์ศาสนูปถัมภก เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้มีโอกาสอุปถัมภ์ศาสนาอื่น ๆ ในประเทศไทยได้โดยสะดวกใจ เพราะพุทธปรัชญาสอนให้คนไทยมีใจกว้างขวางเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ไม่เบียดเบียนศาสนาอื่น การที่กำหนดให้พระองค์เป็นองค์ศาสนูปถัมภกนั่นเองย่อมจะเป็นการส่งเสริมฐานะแห่งการเป็นเอกภาพทางจิตใจของชนทั้งชาติยิ่งขึ้น เพราะชาวไทยที่นับถือศาสนาต่าง ๆ เช่นไทยพุทธ ไทยคริสต์ ไทยอิสลาม มีความเชื่อถือต่างกัน แต่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นองค์ศาสนูปถัมภกแล้ว จึงมีผลเท่ากับรวมเอาคนไทยทั้งชาติที่มีศรัทธาความเชื่อในศาสนาต่าง ๆ ไว้ที่พระองค์ ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดยอดประจำประเทศไทย^{๒๘}

ง. คุณธรรมและราชจริยานวัตรของพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ทรงนับถือพระพุทธศาสนา ไม่ว่าจะเป็ดยุคใดสมัยใด ลุ่มมากไม่ได้ใช้พระราชอำนาจในฐานะที่มอภัสติษเดิตชาติเตย ดังจะเห็นได้จากในงานพระราช

^{๒๖} พ.อ. แสง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 188

^{๒๗} Mosel, *op. cit.*, p. 284.

^{๒๘} ชูบ ถาญจนประกร, *op. cit.*

พิธีบรมราชาภิเษกของทุกรัชกาล พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานเมื่อทรงรับภาระปกครองแผ่นดินก็คือ พระองค์จะทรงปกครองแผ่นดินโดยธรรมดั่งน้ำเต้าเสมอ และทรงตั้งสัตยาธิษฐานตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรม²⁹ ซึ่งนับว่าจำเป็นต่อการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นอย่างมาก เพราะภายใต้ระบอบนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิ์ในการใช้อำนาจเต็มที่ ทรงเป็นผู้ริเริ่มในการปกครองการบริหารตลอดจนการออกกฎหมาย ฯลฯ ตั้งแต่สถาปนาปราศจากเดียดซึ่งคุณธรรมประจำใจของชนชั้นผู้ปกครองเดียดแล้ว ย่อมจะมีผลเดียดหยามต่อประโยชน์คุณค่าของประเทศ และของประชาชนในสังคมรวมอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ล้วนทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมราชสังคหวัตถุ และ จักรวรรดิวัตร โดยเคร่งครัดตลอดมาเป็นราชประเพณี³⁰ พระองค์ทรงยึดถือธรรมเหล่านี้ประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยานวัตร เช่น พระราชานุกิจประจำวัน จะต้องมีการทรงบาตร ทรงต้นทนาคศีลธรรม ทรงฟังเทศน์เป็นต้น³¹ บางพระองค์ทรงออกผนวชเป็นพระภิกษุในพระบวรพุทธศาสนา นอกจากนี้ยังได้เข้าไปเป็นประธานในพระราชพิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับทางพระพุทธศาสนาอีกด้วย จากความนำขององค์ประมุขของประเทศเกี่ยวกับศรัทธาที่มีต่อพระพุทธศาสนาเช่นนี้ ย่อมมีผลจูงใจให้บรรดาข้าราชการและประชาชนทั้งหลายประพฤติปฏิบัติตาม และอยู่ในศีลธรรมอันดีไม่มากนักน้อย

จึงกล่าวได้ว่าพุทธปรัชญา ได้เป็นอุปกรณสำคัญต่อการปกครองของไทยมาทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบบิดากับบุตร แบบเทวดสิทธิ์ และในระบบประชาธิปไตยโดยได้มีส่วนช่วยควบคุมพระราชหฤทัยขององค์ประมุขของประเทศ ให้อยู่ในศีลธรรมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่บ่งกั้นมิให้การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช กลายเป็นระบอบทรราชย์ดังกล่าวแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นโชคดีของคนไทยที่ไม่เคยปรากฏว่ามีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมอำนาจอันเร้นลับที่เรียกว่า Charismatic authority อันเป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจทางใจ ในการใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์ต่อการปกครองโดยธรรมอีกด้วย

²⁹ ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 11

³⁰ โปรดดู พระยาสุนทรพิพิธ, "ศีลธรรมของผู้ปกครอง," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 591-594

³¹ ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 14

2. การปกครองและการบริหาร

ก. การออกกฎหมาย

ในการปกครองบ้านเมืองของทุกประเทศ ต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งย่อมมีที่มาจากผู้ตั้งกฎหมายนั่นเอง ขรรณนิยมประเพณี คำสั่งนา ความยุติธรรม ความเห็นของปราชญ์กฎหมาย คำพิพากษาของศาล หรือธรรมเนียมประเพณีระหว่างประเทศ จะเห็นว่าในการพิจารณาออกกฎหมายจะต้องถือหลักอนุโลม ตามคำสั่งนาประจำชาติของตนด้วย กฎหมายไทยสมัยโบราณส่วนใหญ่มาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ของพระมนูเจ้าจารย์ในอินเดียและจากคัมภีร์พระพุทธคำสั่งนา ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ถึง พ.ศ. 2479 ผู้ร่างพยายามให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรม กาดสมัย ขรรณนิยมประเพณี โดยไม่ขัดกับหลักพระพุทธคำสั่งนา³² ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศยังกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามะกะ เพื่อให้ทรงทำนุบำรุงคำสั่งนาอื่นด้วยซึ่งมีผลมาจากอิทธิพลของหลักกิดิ๊งสั่งนาของพระพุทธคำสั่งนา และให้เป็นไปตามการนับถือของประชาชนส่วนใหญ่ นั่นเอง ตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาของเรากยังมีบทบัญญัติคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสั่งนา และที่ด้าคัญที่สุดเรามีกฎหมายมอบอำนาจให้สั่งนาทำปกครองกันเอง³³ แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะดี ทว่าผู้ออกกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ดี การที่จะให้บรรลุผลตามความประสงค์ที่วางไว้ย่อมเป็นไปได้ยาก ย่อมชนกับศีลธรรมของตัวบุคคลที่ส่งฝ้ายมากที่สุด

การออกกฎหมายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักธรรมทางคำสั่งนาด้วย ถ้าหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างกฎหมาย สามารถเข้าใจถึงลักษณะนิสัยอันแท้จริง เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนไทย และพฤติกรรมในการบริหารของคนไทยด้วยแล้ว ย่อมจะเกิดประโยชน์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในการร่างรัฐธรรมนูญให้เข้ากับความเป็นอยู่ของคนไทย ซึ่งกำลังดำเนินงานอยู่ในขณะนี้

³² Ibid., หน้า 19

³³ Ibid., หน้า 28

ข. การประสานประโยชน์และการเป็นหมู่ใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

จากคุณลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธปรัชญา 2 ประการ คือ หลักแห่งความกลมกลืนหรือประสานประโยชน์ และหลักปราศจากอิหิงส์าดังกล่าวแล้ว ทำให้เรารู้จักเคารพเหตุผลไม่มีทิฐิมานะในทางที่ผิด หรือมีความเชื่อในสิ่งที่เคยยึดถือเสมอไป หากเหตุผลของคนอื่นดีก็ยอมรับ ถ้าเกิดประโยชน์แก่เราก็ควรนำมาใช้ พระพุทธศาสนามีหลักสอนไม่ให้เบียดเบียนคนนับถือศาสนาอื่น แต่กลับให้มีใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ส่งเสริมช่วยเหลือกันและกัน สมเด็จพระยาคัณทรราชานุภาพทรงอธิบายสาเหตุที่ชาวไทยสามารถปกครองประเทศสยามมาได้ช้านาน เพราะชนชาติไทยมีคุณธรรม ๖ อย่างเป็นสำคัญ คือ

ความจริงรักอิสระของชาติอย่างหนึ่ง ความปราศจากอิหิงส์าอย่างหนึ่ง ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่างหนึ่ง หรือถ้าจะเรียกเป็นคำภาษาอังกฤษคือ Love of National Independence, Toleration, and Power of Assimilation... ที่ว่าอุปนิสัยไทยปราศจากอิหิงส์านี้ คือที่ชาวต่างประเทศต่างเข้ามาตั้งอยู่ในปกครอง หรือแม้แต่จะมาอาศัย ความซื่อสัตย์มีหลักฐานปรากฏตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ดังแจ้งอยู่ในศิลาจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช และปรากฏในสมัยอันถัดมา ฟังเห็นได้ดังเช่นชนชาติอื่น หรือพวกที่ถือศาสนาอื่นอยู่ในประเทศสยาม ไทยก็มีได้รังเกียจเบียดเบียน กลับชอบส่งเสริมจนถึงศาสนานี้ ๆ ด้วยถือว่าศาสนาย่อมให้ความสุขแก่ผู้เต็มใจได้เหมือนกันทุกศาสนา เพราะเหตุนี้แต่โบราณมา สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจึงยอมทรงช่วยอุปการะในการสร้างวัดคริสต์ตั้งแต่สร้างวัดหัวอิศราตาม ด้วยมีพระราชประสงค์จะพระราชทานความสุขแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินซึ่งเต็มใจในศาสนานี้ ๆ การเช่นนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหมือนในประเทศอื่น มีแต่ในประเทศสยามและยังมีสืบลงมาในสมัยปัจจุบันนี้ จะยกตัวอย่างดังเช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานที่ดินริมถนนสาทรให้สร้างวัดไคร้เสฐ และในการพิทักษ์ของพวกแขกเจ้าเซ่งกยงมีของหลวงพระราชทานช่วยอยู่ทุกปีจนบัดนี้ คุณธรรมปราศจากอิหิงส์าทักถ้าวามมีใช้จะมีแต่ไทยที่เป็นชนผู้ปกครองเท่านั้น เป็นอุปนิสัยตลอดไปจนถึงไทยที่เป็นราษฎรพลเมือง... เมื่อไปตามหมู่บ้านไม่ว่าแห่งใด ๆ ถ้าไม่ประพฤติร้ายต่อเราแล้ว คงได้พบการต้อนรับอย่างเอื้อเฟื้อ โดยมีได้คิดเอาเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใด ทัวไป

ในประเทศสยาม ความปราศจากอิทธิพลความเป็นข้อสำคัญข้อหนึ่งซึ่งทำให้ชนชาติอื่น มี
 พวกขอมเป็นต้น ไม่รังเกียจการปกครองของชนชาติไทยมาแต่เดิม ... ที่ว่าไทยฉลาดใน
 การประสานประโยชน์ ก็พึงเห็นได้ตั้งแต่สมัยเมื่อแรกไทยได้ปกครองประเทศสยาม ใน
 สมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมากแทนที่จะกดขี่ได้ ไทยกลับคิดเอาใจพวกขอมให้เข้า
 กับไทยด้วยประการต่างๆ ยกตัวอย่างดังเช่นพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ทรงคิดตั้งแบบ
 หนังสือไทยให้ใช้เขียนได้ทั้งภาษาไทยภาษาขอม ด้วยตัวอักษรอย่างเดียวกัน และจารึก
 ประเพณีของขอมอย่างใดดี ไทยก็รับมาประเพณีเป็นประเพณีของไทย ไม่ถือพิธี...
 ถึงอารยธรรมของชาวยุโรป ไทยในประเทศสยามก็แลเห็นคุณและมีความนิยมนก่อนชาว
 ประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และได้รับประโยชน์เหล่านั้นสืบมาจนทุกวันนี้³⁴

เมื่ออารยธรรมตะวันตกแผ่เข้ามา สิ่งใดดีเหมาะสมไม่ขัดกับคติของเราก็มักได้ เรา
 เอาเยี่ยงไม่ใช่เอาอย่าง³⁵ ระบบการบริหารของไทยมีลักษณะเป็นการผสมผสานของการดัด
 แปลงโดยใจสมัคร จากวัฒนธรรมของชาวตะวันตกและชนบประเพณีดั้งเดิม ซึ่งดัดแปลงมา
 จากอินเดียโบราณและขอมอีกต่อหนึ่งมีผลออกมาเป็นแบบไทย ๆ³⁶ การประสานประโยชน์ใน
 การบริหารงานภายในก็เช่นกัน แม้บางคราวรัฐบาลมีความมุ่งหมายจะทำไปเพื่อผลประโยชน์
 ของส่วนรวม แต่ก็ทำอะไรให้เด็ดขาดรุนแรงไม่ได้ เพราะต้องฟังเสียงจากประชาชน จะทำ
 อะไรก็ต้องปล่อยข่าวลือของหยิ่งเสียงเสียงก่อน ถ้าเกิดขัดกับผลประโยชน์ของบางกลุ่มก็ล้มเลิก
 แม้จะมีความหวังดีเพียงไรก็ตาม แต่เราควรจะทำอย่างจริงจังเพื่อความเจริญของชาติ

ค. วัฒนธรรมของนักบริหาร

พุทธปรัชญาหรือหลักธรรมของพระพุทธเจ้า ได้สอนให้คนไทยมีศีลมีธรรมอยู่หลาย
 อย่าง หลายประการ ศีลหมายถึงการเว้นทำความชั่ว ธรรมหมายถึงการทำความดี ละเว้น
 ความชั่วอย่างเด็ดขาดโดยไม่ประกอบความดี ให้ประโยชน์แก่ตัวเองหรือหมู่คณะก็ไม่มีความหมาย
 นักปกครองหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นผู้มีคุณธรรมประจำใจ หลักสำคัญเบื้องต้นได้แก่ศีล

³⁴ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *op. cit.*, หน้า 8

³⁵ ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 31

³⁶ Mosel, *op. cit.*, p. 278.

5 ประการ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่ทำให้คนเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน คือเว้นจากการฆ่าสัตว์ เว้นจากการดักชะโมย เว้นจากการประทุษณ์ในกาม เว้นจากการพูดเท็จ และเว้นจากการเล่ห์ของเมารจนอาจทำให้เสียสติ หรือโอดตปปะเป็นกรรมที่ครองโลก เป็นหลักมิให้ผู้ปฏิบัติตกไปสู่ความเลวทราม หลักพรหมวิหาร 4 ได้สอนให้มนุษย์มีความเมตตา กรุณา มุทิตาและอุเบกขา คือต้องการให้ผู้อื่นเป็นสุข (ปราศจากความพยายา) ต้องการให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ (ปราศจากความโหดร้ายหรือความคิดเบียดเบียน) พดอชยนิตเมื่อผู้อื่นได้ศ (ไม่ริษยา) และวางใจเป็นกลาง (ไม่ลำเอียง) เป็นหลักกรรมประจำใจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ในการควบคุม หรือจัดระเบียบตัวเอง (Self-discipline) ให้ดีก่อนที่จะไปควบคุมปกครองคนอื่นต่อไป

การใช้หลักเตือนตนเองเช่นนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ชนชั้นปกครองจะขาดเสียมิได้ โดยเฉพาะในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นในปัจจุบัน ที่ฝ่ายบริหารได้เข้ามากระทำหน้าที่เพียงชั่วคราวเป็นเครื่องบังกั้นมิให้กลายเป็นนักฉวยโอกาสได้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติย่อมปรากฏว่าผู้ทมิหรือและโอดตปปะ ซึ่งได้แก่การระอายต่อการทำงานและถัดวบาป มักจะประทุษณ์ปฏิบัติอย่างถุกทำนองคดองธรรมเด่มอ อันเป็นผลมาจากได้รับการอบรมมาทางพุทธศาสนา นั่นเอง ในทางตรงกันข้าม เมื่อได้พิจารณาจากสถิตของผู้ประทุษณ์หรือก่ออาชญากรรม จะปรากฏว่าเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมตั้งด่อนมาน้อย ไม่มีหลักกรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการประทุษณ์ปฏิบัติเป็นด้นมาก

นอกจากนี้ยังมีหลักกรรมอีกหลายอย่าง ที่เป็นหลักให้การปฏิบัติราชการหรือทำงานด้าเร็ว เช่น อิทธิบาท 4 ดังคหวัดถุ 4 ๑๑๑ เป็นต้น การใช้หลักกรรมเหล่านี้ย่อมจะเป็นการช่วยให้การใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชามีผลสมบูรณ์ จะเป็นอุปกรณดั่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เป็นไปโดยราบรื่น³⁷ ช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพดีขึ้น การปกครองโดยหลักกรรมของพระพุทธองค์เพื่อยู่ร่วมกันโดยสันติสุขนั้น ย่อมใช้เป็นหลักปรัชญาทางการปกครองได้ ทั้งในด้นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหาร

³⁷ พลเอก อนอม ถิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 613

ราชการ และการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาในประการอื่น ๆ³⁸

ง. พฤติกรรมในการบริหารงานทั่วไป

เมื่อประชาชนและข้าราชการส่วนใหญ่ ถือพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชีวิต และพิจารณาประกอบกับระบบความเชื่อ รูปของสังคมและวัฒนธรรมที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่ครั้งบรรพบุรุษแล้วจะเห็นว่า พุทธปรัชญาได้มีอิทธิพลช่วยกล่อมเกลาการประพฤติปฏิบัติของคนไทย ให้มีพฤติกรรมในการทำงานเป็นแบบของตนเอง นอกจากที่กล่าวแล้วหลายอย่างหลายกรณี กล่าวคือ

1) ความมีเหตุผล ดังกล่าวมาแล้วว่า พระพุทธเจ้าได้ตรัสสอนให้พุทธศาสนิกชนเป็นคนมีเหตุผล เคารพความจริง และเคารพหลักการมากกว่าตัวคน ให้นำหลักการไปประพฤติปฏิบัติ ใครทำดียอมได้ดี ใครทำชั่วยอมได้ชั่ว แต่ปรากฏว่าในองราชการของไทย เรายังมีการเคารพในตัวคนอยู่มาก เพราะการปกครองในระบบศักดินาหรือระบบเทวดสิทธิ์ ได้มีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของชาวไทยมาหลายร้อยปี จนกลายเป็นนิสัย จึงปรากฏว่ามีการคิดค้นนอกแบบในการบริหารของคนไทยอยู่เสมอ เช่น การใช้บัตรแข็ง หรือบัตรเบ่ง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังมีการส่งคนมาขอขานเพื่อได้รับความสุขสำเร็จอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะความเชื่อที่ปะปนกันจากหลายศาสนาอันมีมาแต่เดิม เหตุผลอันนี้ยอมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า พระพุทธศาสนาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะดังกล่าวของคนไทย เพราะพระพุทธเจ้าได้ทรงเน้นให้ยึดถือหลักการคือพระธรรมมากกว่าตัวคนแม้แต่พระองค์เอง การเป็นคนมีเหตุผลและเป็นนายเหนืออารมณ์ ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นมากในการปฏิบัติราชการ

2) การพึ่งตัวเอง คนไทยได้รับการอบรมสั่งสอนให้รู้จักพึ่งตนเองมาตั้งแต่เด็ก ๆ การขอความร่วมมือจากผู้อื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในรูป Team Work จึงมีน้อย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนไทยขาดความเอาใจใส่ต่อการบริหารราชการ โดยถือว่าตนสามารถช่วยตัวของตัวเองได้ ส่วนเรื่องการบริหารเมืองก็ปล่อยให้เป็นเรื่องของท้องถิ่น แม้แต่การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เราก็คิดอยู่เสมอว่าจะไม่หวังพึ่งจากเขามากนัก เราจะต้องช่วยตัวเราเองก่อน ดังที่กล่าวถึงเร่งรัดพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในขณะนี้ นอก

³⁸ Ibid., หน้า 615

จากนั้นจะเห็นว่าหน้าที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาการท่องเที่ยวของนักปกครองและดาร์นิเทศ หาใช้สิ่งอื่นใดไม่นอกจากการช่วยเหลือราษฎรให้รู้จักช่วยตัวเองอย่างมางั้นเอง³⁹ กฎแห่งกรรมย่อมมีอิทธิพลสำคัญต่อความรู้สึกนึกคิด และนิสัยของคนไทยในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก

3) ความสุภาพอ่อนน้อม พระพุทธศาสนาได้กล่อมเกลาด้านนิสัยของคนไทยเราได้ เรื่องหนึ่งที่สำคัญที่สุดจะเรียกว่าเป็นลักษณะพิเศษของคนไทยก็ได้ เรื่องนบถอความอ่อนน้อม ถ่อมตน⁴⁰ มีการอบรมสั่งสอนกันทั้งที่บ้านและที่โรงเรียน ชาวไทยส่วนมากมีความรู้สึกว่าจะผู้ชายและผู้หญิง ควรที่จะต้องสุภาพอ่อนโยน เคารพนับถือผู้ใหญ่ รู้จักพึ่งตัวเอง มีความสุจริต เยือกเย็น⁴¹ นิสัยเหล่านี้ติดไปในที่ทำงานด้วย การเคารพนบถต่อผู้ใหญ่มีอยู่ทั่วไปในวงราชการ ในลักษณะที่เชื่อฟังปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ มีความสุภาพอ่อนน้อมต่อคนทั่วไป ตั้งแต่เจ้าหน้าที่พลตําคัญต่อพฤติกรรมในการบริหารของไทย ในเมื่อการปฏิบัติราชการนั้นจำเป็นต้องรับฟังความเห็น หรือขอเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่มาก

4) การถือสายกลางและความเมตตากรุณา พุทธปรัชญาได้สร้างคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ ให้แก่ชนชาติไทยคือ การถือสายกลางรู้จักประนีประนอม ผ่อนผันผ่อนยาว ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้จนทุกวันนี้ อีกประการหนึ่งคือ ความเมตตา สงสารผู้อื่น ไม่นิยมความรุนแรง ไม่มีความอาฆาตพยาบาท ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในวงราชการของไทย ผู้บังคับบัญชามักไม่ค่อยลงโทษจริงจังกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ แม้กับคนต่างชาติที่มาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ทั้งที่เคยเป็นมิตรและศัตรูเราไม่เคยปฏิเสธความช่วยเหลือ ในการพิจารณาความดีความชอบ ผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยเต็มใจรายงานข้อ ข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของตน อยู่ในเกณฑ์ไม่เหมาะสม ความเมตตา กรุณาของมนุษย์ทำให้ไม่ชอบทำลายความรู้สึกของใคร ผลจึงปรากฏว่าข้าราชการทุกคนได้รับการพิจารณาให้อยู่ในระดับ "ดีเลิศ" ส่วนจำพวกที่ใช้ไม่ได้เลยก็อยู่ในเกณฑ์พอใช้⁴²

³⁹ พ.อ. แสง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 191

⁴⁰ พระบัญญัติานันทมนี, *ศาสนากับการปกครอง* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2504), หน้า 13

⁴¹ Wendell Blanchard, *Thailand: Its People, Its Society, Its Culture* (New Haven, Connecticut : Human Relation Area Files, Inc., 1948), p. 480.

⁴² Joseph Bush Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), p. 57.

ความเมตตาตั้งตัวไม่ยอมให้ผู้อื่นเตือนหรือเหน็ดเหนื่อยอยู่เดิม จึงมีปัญหาว่าจะมีผลอยู่อย่างไร ต่อการปฏิบัติราชการบางอย่างที่ตองการความเข้มแข็งเด็ดขาดและเอาจริงเอาจังเพื่อประโยชน์ ของส่วนรวม เช่นในกรณีคนต้งงานในขณะนี้ ซึ่งยังไม่มิตที่ท้าวจะแก้ปัญหาลให้ดำเร้จไปได้ ทั้ง ๆ ที่ในการพัฒนาประเทศนั้น จำต้องให้ผู้ที่ทรงคุณวุฒิและมีความสามารถอีกเป็นจำนวนมาก แต่กัยังเป็นนโยบายของคณะปฏิวัติที่ยังไม่ยอมทำการอย่างใดให้รุนแรงออกไป พุทธปรัชญา จึงเป็นทั้งอุปกรณต่อการบริหารงานตามหลักมนุษยสัมพันธ์ และเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการ บริหารราชการของไทย

5) **พิธีราชการ** นอกจากในงานราชพิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับทางศาสนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จไปเป็นประธานในพิธีแล้ว ในส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะประกอบพิธีอะไร จะต้องมีการบูชาพระรัตนตรัยเสมอ เช่นพิธีเปิดฝึกอบรมข้าราชการ พิธีประดับเครื่อง หมายยศ การลวดพระพุทธรูปในพิธีวางศิลาฤกษ์ หรือพิธีฉลองนามของทหาร ทงนี้เพอ ความเป็นศิริมงคลแก่ผู้มาร่วมพิธีนั่นเอง เป็นเรื่องของความเชื่อที่ปฏิบัติกันมาแต่โบราณ นอกจากนั้นยังได้มีการประกาศให้วันสำคัญทางพุทธศาสนา เป็นวันหยุดราชการ เช่นวันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา วันอาสาฬหบูชา ฯลฯ เพื่อให้ข้าราชการได้ไปประกอบ พิธีทางพุทธศาสนาตามลำพัง นักบริหารบางคนกล่าวว่ พิธีการทั้งหลายไม่ช่วยให้การทำงาน ดำเร้จหรือมีประสิทธิภาพขึ้นมาได้ เป็นการตั้งเปิดองและเปิด่าประโยชน์ แต่ถ่าพิจารณาในแง่ ของขวัญและกำลังใจ จะเห็นว่าพิธีการเหล่านั้น มีความจำเป็นและสำคัญอยู่มาก

6) **การพัฒนาประเทศ** ชาวต่างประเทศตั้งข้อสังเกตว่ พุทธศาสนาทำให้ชาวไทย นิยมความสุขทางใจ (Spiritual well-being) มากกว่าความสุขทางวัตถุ (Material well-being) อันจะมีผลชดกกับการบริหารงานพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งมุ่งการอุตสาหกรรมและเพิ่มผล ผลิต ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าถ่าได้เข้าใจในหลักธรรมของพุทธ ปรัชญาได้ถ่องแท้ ทงเอาไปใช้ให้ถุกต้องแล้ว จะปรากฏว่ศาสนาพุทธนเองที่จะเป็นอุปกรณ ต่อการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี เพราะศาสนาพุทธสอนให้คนเราขยันหมั่นเพียรในการงาน มีหลักธรรมเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความดำเร้จ และตั้งเคราะห์ผู้อื่นได้ เช่น อิทธิบาท 4 และ สังคหวัตถุ 4 ฯลฯ ที่สอนให้ถันโดยก็เพื่อตองการควบคุมความทะเยอทะยานอยากได้ของผู้ที่

มีแต่ไม่รู้จักพอ หรืออยากได้ของคนอื่นเท่านั้น การที่หวังแต่เพียงจะพัฒนาในด้านวัฒนธรรมอย่างเดียว อาจเกิดปัญหาทางการเมืองอีกหลายประการตามมาได้ในภายหลัง จึงจำเป็นต้องให้มีการส่งเสริมความเจริญในด้านจริยธรรมของสังคมควบคู่กันไปเพราะเราย่อมประจักษ์แล้วว่า การที่จะดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงโดยมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือคน ผู้บริหารงานนั่นเอง ถ้าหากข้าราชการชาติเดียวซึ่งหลักจริยธรรมเสียแล้ว ก็คงจะทำให้เป็นผู้นำลายต่างอุดมการณ์ของการปกครอง และการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตยได้ง่ายที่สุด

3. วัดเป็นสื่อกลางระหว่างศาสนากับประชาชน

ก. ความสำคัญของวัดต่อการบริหาร

ชุมชนในประเทศไทยส่วนรวมมีลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ กระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงเป็นระบบสังคมหมู่บ้านหรือตำบลเป็นหน่วยหลัก ราษฎรในหมู่บ้านมีวัดเป็นทั้งแหล่งกลางแห่งการสวดมนต์ และศูนย์กลางของวัฒนธรรม วัดช่วยให้สังคมในชนบทไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางศาสนา วัดยังเป็นแหล่งกลางของชุมชน เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานรักษาพยาบาล โรงเรียน แหล่งข่าว สถานที่ตั้งกรมตำรวจ บางครั้งก็เป็นที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้เดินทางมาจากที่อื่น วัดในสมัยโบราณเป็นที่แห่งเดียวที่ให้การศึกษาแก่ราษฎร วัดจึงเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในชนบท เป็นสื่อกลางที่นำประชาชนให้เข้าถึงพุทธปรัชญา ศาสนาของไทยจึงมีวัดเป็นสัญลักษณ์ ชาวไทยอุทิศทั้งกำลังแรงกำลังใจ และทุนทรัพย์ ในการทำนุบำรุงพุทธศาสนา ชาวพุทธมีความเชื่อในการทำบุญไม่มีสิ้นสุด นอกจากนั้นวัดยังเป็นที่มาของ ศิลป วัฒนธรรม จรรยา และศีลธรรมของคนไทย วัดจึงมีบทบาทในการกลม่อมเกดอันดีใจคอในการทำงานของคนไทย และชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก

ข. พระสงฆ์

กล่าวโดยทั่วไป พระสงฆ์ได้รับการเคารพยกย่องให้เป็นผู้ที่มีเกียรติที่สุดในสังคม ในฐานะที่ประพฤติปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าโดยเคร่งครัด เป็นตัวอย่างที่ดีในศีลธรรมและจริยธรรมทั่วไป จึงได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและข้าราชการมาก พระสงฆ์

เป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการแก้ปัญหาชีวิตประจำวันของราษฎรในชนบท เป็นทั้งครู อาจารย์ หมอรักษาโรค เป็นผู้ประกอบพิธีทางศาสนาเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของชาวบ้าน และพิธีของทางราชการ เป็นที่ปรึกษาของราษฎร เป็นผู้ก่อให้เกิดยศศิกความ แม้แต่ในการพัฒนาการท้องถิ่นพระสงฆ์ชั้นสูงของราษฎรให้มาร่วมมือด้วย

ผู้ผ่านการบวชเรียนมาแล้ว โดยปกติเป็นที่เชื่อกันว่า เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมให้ อยู่ในศีลธรรม ย่อมจะมีเหตุผลและมีความเป็นผู้ใหญ่ชนมาก ผู้ชายไทยนิยมบวชเป็นพระเพณีสี่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ในชนบท ทั้งนี้ นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะส่วนมากบวชในขณะที่มีอายุเริ่มบรรลุนิติภาวะ เป็นระยะที่เริ่มเปลี่ยนจากวัยรุ่นมาด้วยผู้ใหญ่ อันเป็นระยะที่หัดเดยหัดต่อที่กล้ามีความกระตือรือร้น ทำอะไรมักมีความคิดรุนแรงและความกล้าผ่านการบวชมาแล้วก็จะมีธรรมเป็นเครื่องควบคุมตัวเอง มีความคิดรอบคอบยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้ผ่านการบวชเรียนมาแล้วจึงเป็นที่นับถือของชาวบ้านทั่วไป จะเห็นได้จากประเพณีโบราณ ผู้ที่จะไปขอแต่งงานกับลูกสาวใคร จะต้องผ่านการบวชเรียนมาแล้วเสียก่อน มิฉะนั้นเขาก็ไม่ยอมยกลูกสาวให้

ผู้นำหรือหัวหน้าชุมชนคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือบุคคลสำคัญในชุมชน ส่วนมากผ่านการบวชเรียนมาแล้ว หรืออย่างน้อยก็มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการทางด้านศาสนาพอสมควร เมื่อจะพูดอะไรก็มักนำหนักในการเชื่อถือของผู้อื่น ทำนองเดียวกันข้าราชการที่ผ่านการบวชเรียนมาแล้ว อาจเป็นส่วนช่วยให้ประเพณีที่มีศีลธรรม และทำชดช้อยลง การบวชนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามประเพณีทางด้านพุทธศาสนาแล้ว ยังเป็นที่เชื่อกันว่าจะเป็นการทำดีให้เป็นคนดีชน ซึ่งเป็นสิ่งพึงประสงค์ของทางราชการ ด้วยเห็นความสำคัญของพุทธศาสนาและการบวชเช่นนั้น ทางราชการจึงได้อนุญาตให้ข้าราชการลาบวชได้

ค. ข้าราชการกับวัด

ตามที่กล่าวแล้ว จะเห็นว่าวัดมีความสำคัญและเป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารราชการเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชนบทที่การปกครองต้องขึ้นอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้านและด้วยการอาศัยความร่วมมือจากทางวัดเป็นสำคัญ สำหรับในชนบทนั้น อาจกล่าวได้ว่า วัดเป็นอุปกรณ์สำคัญต่อการบริหารราชการจะเข้าถึงประชาชน ข้าราชการในต่างจังหวัด จึงต้องเข้าใจ

ความสำคัญอันสูงส่งถึงสภาพสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงของท้องถิ่น และหาทางสนองความต้องการ
 ของประชาชนในชนบทให้เหมาะสม เนื่องจากความดำเนินชีวิตของราษฎรในชนบทย่อมมีความ
 สัมพันธ์กับวัดเป็นส่วนสำคัญ วัดจึงเป็นสื่อกลางที่มีอิทธิพลที่สุด ระหว่างราษฎรกับทางราชการ
 โดยทั่วไปจะเห็นว่า อาณาเขตของวัดได้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนและเป็นหน่วยสำหรับลงคะแนน
 เลือกตั้งเลือกตั้ง นอกจากนี้ในระหว่างที่ดำรงงาน ข้าราชการจะมีโอกาสพบปะใกล้ชิดกับราษฎร
 ซึ่งเป็นประโยชน์ทางใจและทางปกครองเป็นอันมาก โดยสรุป วัดก็คือแหล่งข่าวที่จะบอกให้
 ทราบความเป็นไปของประชาชนได้ส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ วัดจึงมีความสำคัญต่อการบริหาร
 ราชการของรัฐบาลมิใช่น้อย

สรุป

การศึกษาเรื่องพุทธปรัชญาเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารราชการของไทย ดังกล่าวแล้ว
 ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับการบริหารราชการ
 แผ่นดินได้ซาบซึ้งยิ่งขึ้น พุทธปรัชญาเป็นภาวะครอบงำ ที่มีอิทธิพลอยู่เหนือท่าทีการ
 ประพฤติปฏิบัติในการทำงานและระบบการบริหาร ราชการของเราเป็นอันมาก ทั้งในแง่ที่
 เกี่ยวกับระเบียบวิธีบริหารราชการของรัฐบาล และของข้าราชการ โดยทั่วไป และในด้าน
 ความรู้สึกนึกคิดและการปฏิบัติงานของราษฎรที่มีต่อทางราชการ พุทธศาสนามีความผูกพันกับ
 ชีวิตของประชาชนชาวไทยอย่างแน่นแฟ้น จนเป็นที่กล่าวถึงกันในหมู่ชาวต่างประเทศว่า ราช
 อาณาจักรไทยนั้น คือ แดนแห่งผ้ากาสาอพัทธ์

หลักการยอมรับนับถือเหตุผลและความเป็นจริง เสรีภาพในการนับถือ ความเป็น
 ประชาธิปไตย การสอนให้พึ่งตัวเอง ย่อมทำให้พระพุทธศาสนามีคุณค่ากว่าศาสนาธรรมดา
 คุณลักษณะแห่งการประสานประโยชน์และปราศจากอิทธิงต่ำ ช่วยกล่อมเกล่าให้ชาวไทยมีนิสัย
 เป็นที่น่ายกย่อง และสามารถดำรงความเป็นเอกราชของชาติอยู่ได้ หลักธรรมของพระพุทธองค์
 นั้น เป็นอุปการณสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองโดยธรรมะตลอดมาทุกยุคทุกสมัย การศึกษา
 เรื่องนี้ นอกจากทำให้เราเข้าใจถึงพฤติกรรมในการบริหารราชการดียิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นประ
 โยชน์ในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของศาสนาที่มีต่อระบบการปกครองและพฤติกรรม
 ของคน ซึ่งนักศึกษาดูชาวรัฐประศาสนศาสตร์และบรรดาข้าราชการ ซึ่งรับผิดชอบการบริหาร
 ราชการของประเทศ จะมองข้ามไปเสียมิได้