

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี” ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารทางวิชาการ บทความ ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้ทำการสรุปแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตสู่ปัจจุบัน
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการบริหารกิจการคณะสงฆ์
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดเพชรบุรี
4. ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนาของจังหวัดเพชรบุรี
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่อดีตสู่ปัจจุบัน

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม

การศึกษาพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ เพราะมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาโครงสร้าง และพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบการศึกษาเป็นของตนเอง วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่ององค์การของรัฐ ซึ่งมีได้มุ่งแสวงหากำไรตั้งเช่น องค์การเอกชน แต่เป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐ มีโครงสร้างกลการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการ ที่เกื้อกูลการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นจากผลการศึกษา นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) (Nicholas Henry, 1975 : 379-384 อ้างถึงใน เขมณัฐ ฤกษ์ทอง, 2556 : 19-199; Nicholas Henry, 1980 : 5-23 อ้างถึงใน สุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562 : 28) ได้แบ่งกระบวนทัศน์ออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ ดังนี้

กระบวนทัศน์ที่ 1 การบริหารแยกออกจากการแยกการเมือง (ค.ศ. 1900-1926)

วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson, 1887) ได้เสนอแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) โดยอธิบายว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วิลสันนำเสนอประเด็นดังกล่าว ก็เพราะต้องการให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชัน ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสมัยนั้น นอกจากนี้เขายังมีความพยายามสร้างศาสตร์ใหม่ของ

การบริหาร (a new science of administration) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดีให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2563 : 118-119)

แฟรงค์ เจกูดนาว (Frank J. Goodnow, 1859) เป็นนักวิชาการสาขาวิชากฎหมาย ปกครอง และผ่านการอบรมมาจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิด การเมืองแยกออกจากการบริหาร ตามที่วูดโรว์ วิลสัน นำเสนอไว้ กระทั่งได้แต่งหนังสือชื่อว่า Politics and Administration (1900) ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐนอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองก็ต้องยอมรับความจริงว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่ การบริการของรัฐแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่อง ระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาบริหารสามารถเป็น วิทยาศาสตร์ได้ กล่าวคือการบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้ (Frank J. Goodnow, 1859; Leonard D. White, 1926 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562: 50)

โดยสรุปการบริหารแยกออกจากการแยกการเมืองคือ การสร้างรูปแบบที่ชัดเจนของ การบริหารให้เป็นเอกลักษณ์ โดยไม่ต้องอาศัยศาสตร์ทางการเมืองมาอธิบายการบริหาร ซึ่งถือเป็น องค์ความรู้เฉพาะทางการเมือง

กระบวนการที่ 2 หลักการบริหาร (ค.ศ. 1927-1937)

เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) เป็นผู้เสนอแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์และนักทฤษฎี ทุนนิยมเสรีแนวใหม่ เขาเป็นนักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนด หลักการทางการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า General and Industrial Management ในปี ค.ศ. 1916 ในภาษาฝรั่งเศส ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีการตีพิมพ์ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ. 1929 ซึ่งผลงานของฟาโยล์ได้รับการพิจารณายอมรับว่า เป็นงานที่เข้ามาเสริมหรือเติมเต็ม แนวคิดของเทเลอร์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ฟาโยล์เห็นว่ากิจกรรมการจัดการอุตสาหกรรม จะประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 ประเภทคือ 1) กิจกรรมด้านเทคนิค (ด้านการผลิต) 2) กิจกรรม ด้านการค้า (ด้านการซื้อขายและแลกเปลี่ยน) 3) กิจกรรมด้านการเงิน (ด้านการหาแหล่งงานและ ใช้ประโยชน์สูงสุดจากทุน) 4) กิจกรรมด้านความมั่นคง (ด้านการป้องกันทรัพย์สินและบุคคล) 5) กิจกรรม ด้านบัญชี (ด้านการจัดคุมสินค้า การจัดทำงบดุล ต้นทุนและสถิติ) และ 6) กิจกรรมด้านการจัดการ (การวางแผน การจัดการองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม) กล่าวได้ว่า กิจกรรม ที่ฟาโยล์เห็นว่ามีสำคัญมากที่สุดก็คือ กิจกรรมด้านการจัดการ ซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ ทางการจัดการเป็นพิเศษ โดยได้แยกการศึกษาเป็น 2 ประเด็น (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, ม.ป.ป : 11-12) ดังนี้

1. หลักการจัดการ (Principle of Management)
 - 1.1 การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
 - 1.2 การมีเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction)
 - 1.3 การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)

- 1.4 การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization)
- 1.5 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
- 1.6 ความเสมอภาค (Equity)
- 1.7 สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)
- 1.8 การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)
- 1.9 การมีระเบียบข้อบังคับ (Order)
- 1.10 ความมีระเบียบวินัย (Discipline)
- 1.11 ความคิดริเริ่ม (Initiative)
- 1.12 ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the General Personnel)

1.13 ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel)

1.14 ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps)

2. องค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ (Element of Management) ซึ่งเรียกชื่อย่อภาษาอังกฤษว่า POCCC ประกอบด้วยหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

2.1 Planning หมายถึง การวางแผน

2.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การ

2.3 Commanding หมายถึง การสั่งการ

2.4 Coordinating หมายถึง การประสานงาน

2.5 Controlling หมายถึง การควบคุม

ลูเธอร์ เอช. กุลิก และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther H. Gulick And Lyndall Urwick) ได้ร่วมกันเป็นผู้เสนอแนวคิดหลักการบริหาร และเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration (บทความว่าด้วยศาสตร์การบริหาร) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1937 อันเป็นเอกสารสำคัญที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งสนับสนุนในหลักการบริหาร ผลงานของกุลิก และเออร์วิกได้รับความสนใจอย่างมากและได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติอย่างสูงสุดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้รับการขนานนามว่าเป็น “จุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox)” (วิเชียร วิทย์อุดม, 2551 : 18) ให้ข้อคิดและข้อเสนอของ กุลิก และเออร์วิก พอประมวลสรุปได้ดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ คือ การสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหาร จัดการที่มีระบบโดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้น (Harrington, 1996 : 1853-1931) ได้แก่

1.1 กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (Clearly Defined Ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึง สิ่งที่ต้องการเพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน

1.2 ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (Common Sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถ สร้างความแตกต่างโดยค้นหาความรู้และคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.3 คำแนะนำที่ดี (Competent Counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น

1.4 วินัย (Discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์กรเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎและ วินัยต่าง ๆ

- 1.5 ความยุติธรรม (Fair Deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม
 - 1.6 มีข้อมูลที่เชื่อถือได้เป็นปัจจุบัน ถูกต้องและแน่นอน (Reliable, Diate, Accurate, and Permanent Records) ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
 - 1.7 ความฉับไวของการจัดส่ง (Dispatching) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์สำหรับแต่ละหน้าที่ เพื่อให้ห้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย
 - 1.8 มาตรฐานและตารางเวลา (Standards and Schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่
 - 1.9 สภาพมาตรฐาน (Standardized Conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี
 - 1.10 การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (Standardized Operations) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี
 - 1.11 มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ (Written Standard-practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร
 - 1.12 การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงาน สำหรับการทำงานที่เสร็จสมบูรณ์
2. หลักการจัดองค์การ ซึ่งอาจยึดหลักการใดหลักการหนึ่ง ประกอบด้วย 4 รูปแบบ ได้แก่
- รูปแบบที่ 1 หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (Purpose)
 - รูปแบบที่ 2 หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (Process) หลักการ
 - รูปแบบที่ 3 หลักการจัดองค์การตามผู้รับบริการ (Clientele)
 - รูปแบบที่ 4 หลักการจัดองค์การตามสถานที่ (Place)
3. หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ ได้แก่ หลักขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) หลักเอกภาพการบังคับบัญชา (Unit of Command) และหลักการจัดหมวดหมู่ภายในองค์การ ต้องคำนึงถึงหลักความกลมกลืน (Principle of Homogeneity)
4. หลักเกี่ยวกับหน้าที่ทางการบริหาร เน้นหลักการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการที่เรียกว่า POSDCoRB ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ ไว้ดังนี้
- 4.1 Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการวางแผนโครงการกิจกรรม ซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - 4.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การ เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน อาทิ การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)
 - 4.3 Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้

4.4 Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นภารกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน อาทิ ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation) และการตัดสินใจ (Decision making) เป็นต้น

4.5 Coordinating หมายถึง การประสานงาน เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น

4.6 Reporting หมายถึง การรายงาน เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การอยู่ด้วย

4.7 Budgeting หมายถึง การงบประมาณ เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทย์เลอร์ (Frederick Winslow Taylor) เป็นผู้เสนอแนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการ เป็นผู้บุกเบิกและได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ และเป็นวิศวกรชาวสหรัฐอเมริกา ทำงานในโรงงานเหล็กที่มีชื่อว่า Midvale Steel Company ในเมืองพิลาดเดเฟีย สหรัฐอเมริกา ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า The Principles of Scientific Management ในปี ค.ศ.1911 โดยเสนอหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์อันเป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ เทเลอร์พยายามชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ดีกว่าวิธีการจัดการที่ใช้ในขณะนั้น ที่อาศัยหลักการตามความเคยชิน (Rule of Thumb) โดยทั่วไปภายใต้ระบบงานดังกล่าว คนงานโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะอู้งาน (Soldiering) ซึ่งเกี่ยวข้องและคอยหลีกเลี่ยงงานอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายจัดการจะเข้าไปช่วยเหลือและควบคุมการทำงานของคนงานน้อยที่สุด โดยฝ่ายจัดการมักจะปล่อยให้คนงานมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงานที่ดีที่สุดตามใจชอบ ในทางปฏิบัติโอกาสที่คนงานจะกระตือรือร้นเสนอความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นนั้นมีน้อยมาก ภายใต้ระบบการบริหารแบบเดิมนั้น ฝ่ายจัดการมีหน้าที่น้อยมาก งานเบาเพราะการทำงานต่าง ๆ ไปขึ้นอยู่กับคนงานเสียส่วนใหญ่ หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้เปลี่ยนให้ฝ่ายจัดการทำงานมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานอย่างเท่า ๆ กัน ตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์แล้ว เป็นไปไม่ได้ที่คนงานคนเดียวจะทำงานสำเร็จตามขั้นตอนของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ อาทิ ทำงานวางแผนหาหลักการทำงาน และลงมือทำงานด้วยตนเองพร้อมกันหมด เพราะหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มีความละเอียดอ่อน มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน นักบริหารจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย (พิทยา บวรวัฒนา, 2546 : 24-33) ผลงานของเทเลอร์มีข้อสังเกตว่า สิ่งที่คนงานต้องการจากนายจ้างเหนือสิ่งใด ๆ ก็คือ ค่าจ้างที่สูง และสิ่งที่นายจ้างต้องการจากคนงานมากที่สุดคือ ค่าแรงงานที่ต่ำ การมีหรือไม่มีองค์ประกอบสองสิ่งนี้ก่อให้เกิดดัชนีที่ดีที่สุดของการบริหารที่ดีหรือเลว (ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 7-8) อย่างไรก็ตามเทเลอร์ได้เสนอหลักการบริหารที่ดีไว้ 4 หลัก (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2552 : 75) ดังนี้

1. การแสวงหาและพัฒนาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดทางเดียวโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์
2. การคัดเลือก และการฝึกอบรมคนงานโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์
3. การส่งเสริมประสานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนงานกับผู้บริหาร

4. การใช้เงินและรางวัลภายนอกเป็นเครื่องจูงใจให้คนทำงาน โดยมีฐานคิดว่าคนงานทุกคนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ

หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิธีการการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) มีประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น และให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีหลักการดังนี้ 1) พยายามค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เชื่อว่ามีอยู่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น (The one best way) 2) กำหนดเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานดังกล่าวให้เสร็จสิ้นไป และ 3) จ่ายค่าจ้างที่ยุติธรรมสำหรับการทำงานดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด (วิเชียร วิทยอุดม, 2551 : 16)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นผู้เสนอแนวคิดระบบราชการ ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory) เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1900-1950 โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน แต่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย ได้หันมาสนใจด้านสังคมวิทยา เป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งเขาถือว่าเป็นตัวแบบโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งมีลักษณะที่มีเหตุผลโดยกฎหมาย (Legal Rational) แต่เขาสร้างในแง่มุมมองของนักวิชาการหรือปัญญาชนที่คิดว่ารูปแบบองค์การในอุดมคติ (Ideal Type) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ (Bureaucracy) ซึ่งสาระสำคัญขององค์การแบบราชการในทัศนะของเวเบอร์ มีลักษณะเด่น (วิเชียร วิทยอุดม, 2551 : 99-104) ดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) ระบบราชการก่อให้เกิดความยุติธรรม และตรงตามความถนัดหรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความชำนาญในงานเฉพาะด้าน (Specialization) และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้

2. การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) ระบบราชการกำหนดโครงสร้างอำนาจที่เหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด

3. การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rule Regulation and Procedures) ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างเป็นระบบ มาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานของงานต่างๆ ได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การก็สามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคงหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลในองค์การ ต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง การปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ จะต้องมีลักษณะที่เป็นทางการไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรและความคุ้นเคย

5. คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) ระบบราชการส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้

ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ จะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

6. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับขั้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความมีอาวุโส และการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะไล่ออกจากงานได้ก็ต่อเมื่อมีความผิดที่ชัดเจนเท่านั้น

7. อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน

สรุปกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกนั้น มุ่งเน้นไปที่แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร โดยสาระสำคัญในแง่ที่ว่าการบริหารงานของรัฐ ควรเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม โดยมีเป้าหมายหลักของการบริหารคือ ประหยัดและประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยมีการใช้องค์ความรู้ผ่านการสังมองค์ความรู้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยม อย่างไรก็ตามในยุคนี้วิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังไม่ได้รับการแยกองค์ความรู้ออกจากสาขาวิชาอื่น ๆ อาทิ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ อย่างเด่นชัดเหมือนในปัจจุบัน

กล่าวได้ว่านอกจากผลงานของเทเลอร์แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สนใจพัฒนาแนวคิดการจัดการในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันอีกจำนวนมาก ซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของเทเลอร์ นักวิชาการคนสำคัญ ได้แก่ แฟรงค์ กิลเบรธ และลิเลียน กิลเบรธ (Frank Gilbreth and Lilian Gilbreth) สองสามีภรรยาที่นำเสนอผลงานด้าน “การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion Study) โดยนำเอาหลักการทำงานแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำงานเพื่อ 1) ค้นหาวิธีการและจำแนกวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด 2) พยายามลดกฎเกณฑ์ในการทำงานให้น้อยลง และ 3) พยายามนำเอาหลักการทั้ง 2 ข้อนี้มา เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดชั่วโมงการทำงานให้น้อยลง โดยจัดแบ่งระบบการทำงานออกเป็น ส่วน ๆ เรียกว่า Therbligs (ขั้นตอนของการเคลื่อนไหวในการทำงาน) โดยนำมาจากการเขียนชื่อของกิลเบรธ (Gilbreth) โดยนำเอาอักษรท้ายสุดเขียนเป็นตัวแรกและเรียงต่อด้วยอักษรตัวถัด ๆ ขึ้นมา (วิเชียร วิทญูตม, 2551 : 16) นอกจากนี้เฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ในปี ค.ศ.1887 แกนต์ได้ร่วมงานกับเทเลอร์ และเป็นผู้ติดตามเทเลอร์ไปในสถานที่ต่าง ๆ มากมาย แนวคิดที่แกนต์ได้นำเสนอคือ การจัดอันดับผลงานของพนักงานอย่างเปิดเผยให้พนักงานทุกคนได้รับรู้ โดยใช้แผนภูมิแท่งมาแสดงผลงานของพนักงานแต่ละคน ในวันที่พนักงานสามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีดำ ในวันที่ไม่สามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีแดง และยังได้มีการเสนอให้มีการกำหนดตารางเวลาในการผลิต ซึ่งเทคนิคดังกล่าวปัจจุบันเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายที่รู้จักกันดีในชื่อ แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart) เป็นเทคนิคที่ใช้สำหรับวางแผนและควบคุมงาน โดยกำหนดกิจกรรมใดทำก่อนกิจกรรมใดทำทีหลัง

กิจกรรมใดทำพร้อมกัน รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมด้วย (ปฐม มณีโรจน์ และเสน่ห์ จุ้ยโต, 2555 : 43)

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการ ซึ่งให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่นักบริหารชั้นสูง ตรงข้ามกับ Taylor ที่สนใจการทำงานของคนงานในราว ค.ศ.1925 Fayol ได้เสนอหลักการจัดองค์การซึ่งมีแนวปฏิบัติ 5 ประการ นิยมเรียกย่อ ๆ ว่า OSCAR (สมคิด บางโม, 2555 : 28) ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) องค์การจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจนตลอดจนการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละตำแหน่งก็ต้องกำหนดเป้าหมายไว้ให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์การ เมื่อปฏิบัติงานแต่ละคนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้วัตถุประสงค์ขององค์การก็จะสำเร็จไปด้วย

2. ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialization) งานของแต่ละตำแหน่งแต่ละคนควรจำกัดขอบเขตให้ทำคนละหน้าที่ อันเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันก็ต้องจัดไว้ในกลุ่มเดียวกัน ถือเป็นหลักการแบ่งกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง การแบ่งงานออกเป็นแผนกจึงเป็นสิ่งจำเป็น

3. การประสานงาน (Coordination) เมื่อมีการแบ่งงานกันทำเป็นแผนก ๆ และมีคนทำงานจำนวนมาก การประสานงานย่อมมีความจำเป็นเพื่อให้ทุกคนปฏิบัติงานของตนได้อย่างราบรื่นโดยไม่ขัดกับแผนกอื่น ๆ ทำให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การ หากไม่มีการประสานงานที่ดีแล้วการดำเนินงานอาจล้มเหลวและไม่ราบรื่น องค์การที่มีขนาดใหญ่ มีการดำเนินงานสลับซับซ้อนมีบุคคลทำงานเป็นจำนวนมาก การประสานงานจึงมีความจำเป็นมาก

4. อำนาจหน้าที่ (Authority) องค์การต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสูงสุด มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบาย สามารถตัดสินใจสั่งการได้โดยไม่มีใครมีสิทธิโต้แย้ง การจัดสายการบังคับบัญชาการในองค์การต้องชัดเจน เริ่มตั้งแต่ผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์การผ่านสายการบังคับบัญชาลงมาตามลำดับชั้น

5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ที่มอบหมายให้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบ บุคคลใดที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่อผลสำเร็จขององค์การในระดับใดก็ควรจะได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายในระดับที่จะทำให้งานนั้นสำเร็จได้

โดยสรุปหลักการบริหารคือ การกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเป็นระบบและสามารถปฏิบัติได้จริงตามขั้นตอน อาทิ การวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม

กระบวนทัศน์ที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970)

สืบเนื่องมาจากการวิพากษ์วิจารณ์และการต่อต้านแนวความคิดของการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 2 ซึ่งมีผลทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มุ่งกลับไปให้ความสนใจกับแนวความคิดแบบดั้งเดิมคือ รัฐศาสตร์ ดังนั้นนักวิชาการต่าง ๆ ในช่วงกระบวนทัศน์ที่ 3 ได้เสนอแนวความคิดว่า “นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารรัฐมีบทบาทเป็นนักการเมือง ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารควรแยกกับการเมืองนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง”

ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ได้แบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา คือ แนวทางดั้งเดิม (Classical Approach) ที่มองจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นเรื่องของการจัดการ (การแยกการบริหารให้ออกจากการเมืองตามแนวคิดของ Wilson) โดยศึกษาจากงานของนักวิชาการ 3 ท่านแรก แนวทางที่สองคือ แนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ซึ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรม (โดยเฉพาะมนุษย์) ในองค์การหรือการจัดการของแนวทางดั้งเดิม โดยศึกษาได้จากนักวิชาการ 3 ท่านต่อมา และแนวทางสุดท้ายคือ การบริหารคือการเมือง (Administration as Political Approach) ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างแนวทางข้างต้นเพราะแนวทางสุดท้าย พยายามที่จะตอบสนองความจำเป็นทางการบริหารควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นว่าต้องมีการบริหารที่ดีบนพื้นฐานของกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่ดีขึ้น (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2563 : 125)

นอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long) นักวิชาการและอาจารย์สอนด้านรัฐศาสตร์ ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Polity โดยนำประเด็นทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ให้ความสนใจด้านพฤติกรรมศาสตร์ ได้แก่ การเน้นเรื่องการศึกษาอำนาจทางการเมืองในการบริหารงานของรัฐ และความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา ลอง (Long) ได้ย้าว่า อำนาจ เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตองค์กร อำนาจมิได้เป็นสิ่งผูกขาดของผู้มีอำนาจสูงสุด แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งที่อยู่ทั่วไปในองค์การ นักบริหารที่จะคงอยู่ได้จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจ ทั้งที่เป็นอำนาจอย่างไม่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ การกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย อาทิ การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ความสำเร็จในการทำงานของข้าราชการ จึงมีอาจขึ้นอยู่กับเฉพาะตัวข้าราชการและหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังคงขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคม การแก้ไขปัญหาการบริหารจึงต้องพิจารณาโครงสร้างอำนาจทั้งหมดของสังคม ดังนั้น ลอง (Long) จึงได้มีการเรียกร้องให้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเมือง และหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (สัญญา เคนาภูมิ, 2558 : 276)

ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับการเมือง การบริหารงานของรัฐกระบวนการกำหนดนโยบาย กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจกลุ่มผลประโยชน์ และนักบริหาร

ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ได้เขียนหนังสือในลักษณะตำราเรียนเล่มแรก ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration (1926) ก็ยอมรับความคิดของวิลสันและกูดเนา โดยได้ขยายความคิดการบริหารแยกออกจากการเมือง โดยเสนอว่า

1. การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหาร
2. เราสามารถทำการศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์
3. วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่างๆ ออกได้ (Value Free)

กล่าวคือ เป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (Facts) ขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Values) การอุปมาอุปมัย เรื่อง Fact Value Dichotomy ให้เข้ากับ Politics

Administration Dichotomy มีผลมากในสมัยต่อมา เช่น เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้เกิดการพยายามหาหลักการบริหารขึ้น และ 4) เป้าหมายของการบริหารงาน คือ การประหยัดและการมีประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจ มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้างส่วนประกอบของระบบบริหารของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด (พิทยา บวรวัฒนา, 2546 : 13-20)

ไลเซอร์สัน, เอเวอรี; มอร์สไตน์ - มาร์กซ์ (Leiserson, Avery; Morstein-Marx) ได้ยกตัวอย่างอีกว่า “การบริหารงานของรัฐจะต้องดำเนินไปท่ามกลางสภาพแวดล้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายของรัฐเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์อธิบายได้ว่า ความอยู่รอดของรัฐและองค์การของรัฐจะขึ้นอยู่กับ การได้รับความสนับสนุนต่าง ๆ จากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีดั้งเดิมที่ว่า “ระบบราชการต้องทำงานและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของทุกคนและระบบการบริหารต้องเป็นกลาง เพราะมีระเบียบการทำงานที่กำหนดเอาไว้” (Leiserson, Avery, 1958; Morstein-Marx, 1946 อ้างถึงใน สัญญา เคนาภูมิ, 2562 : 48)

พอล เอช แอปเพิลบี (Paul H. Appleby) (1949 : 1-5) เป็นนักวิชาการที่เห็นว่าการบริหารไม่สามารถแยกกับการเมืองได้โดยเห็นว่า “การบริหารงานของรัฐอย่างแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องกับผูกพันอย่างใกล้ชิด” เขาได้เสนอวิธีการที่ทำให้ระบบการบริหารงานมีความรับผิดชอบต่อสังคมได้มากขึ้น ซึ่งการใช้กลุ่มต่าง ๆ ทำให้เกิดการแข่งขันในการกำหนดนโยบายสาธารณะ Appleby เรียกความคิดแบบนี้ว่า “Administrative Pluralism” เป็นการเสนอว่า ระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองสามารถทำงานร่วมกันได้ ทั้งนี้ยังได้กล่าวถึงนักบริหารงานของรัฐหรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า ควรเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

1. มีความรู้สึกรับผิดชอบ
 2. สนใจในงานบริหารงานบุคคล รู้จักเลือกคนมาช่วยงาน
 3. มีความสามารถในการใช้ทรัพยากรและการหาทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 4. สามารถร่วมทำงานเป็นทีมกับผู้อื่นได้
 5. มีความเชื่อมั่นในตนเอง กล้าเสนอความคิดใหม่ ๆ มองโลกในแง่ดี มีความเที่ยงธรรม
- สรุปว่ากระบวนการทัศน์นี้วิชาการบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กลับคืนเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ไม่สามารถแยกจากกันได้ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความก้าวหน้ามากนักในช่วงกระบวนการทัศน์ที่ 3

กระบวนการทัศน์ที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ วิทยาการบริหาร (ค.ศ. 1956-1970)

เฮอริเบิร์ต เอ. ซิมอน (Herbert A. Simon) ได้เสนอในหนังสือ Administrative Behavior ยอมรับว่า ความคิดของเขาได้รับอิทธิพลจากความคิดของบาร์นาร์ด (Barnard) ซิมอน (Simon) ต้องการเสนอความคิดเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยโจมตีว่าทฤษฎีหลักการบริหารนั้นมีข้อบกพร่องหลายประการ ทำให้เกิดความจำเป็นในการวางรากฐานให้กับการพัฒนา

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ โดยเริ่มต้นจากแนวความคิดการตัดสินใจ (ในขณะที่ Barnard ไม่ได้สนใจเรื่องทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง เพียงแต่ต้องการเล่าถึงประสบการณ์ด้านการบริหารของตน) ไชมอน (Simon) ได้ยืมความคิดเห็นของบาร์นาร์ด (Barnard) มาหลายประการ (Simon, 1976) ดังนี้

1. ความคิดที่ว่าองค์การประกอบด้วยคนที่มีชีวิตจิตใจไม่ใช่หุ่นยนต์ Barnard ได้พูดถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้คนงานร่วมมือกันทำงาน ส่วนไชมอน (Simon) ก็ย้ำถึง “สิ่งจูงใจคนให้อยู่ในองค์การ” นอกจากนี้นักวิชาการทั้งสองยังได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความจงรักภักดีของสมาชิกในองค์การด้วย

2. ความคิดที่ว่าในทางปฏิบัติมนุษย์ไม่ใช่คนเศรษฐกิจเท่านั้น Barnard อธิบายว่าปัจเจกบุคคลที่มาร่วมมือกันทำงานมีความต้องการทั้งทางเศรษฐกิจและจิตใจด้วย อาทิ ปัจเจกบุคคลมีความต้องการได้รับความสำเร็จในการทำงาน ส่วน ไชมอน (Simon) ย้ำว่า การตัดสินใจของมนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลอย่างสมบูรณ์ได้ เพราะมีข้อจำกัดมาก จึงทำให้ผู้บริหารตัดสินใจไปในทิศทางที่ดีที่สุดภายใต้สภาวะที่จำกัด อาทิ ขาดข้อมูล เป็นต้น

3. ความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง ไชมอน (Simon) รับเอาความคิดของบาร์นาร์ด (Barnard) เกี่ยวกับ “ขอบเขตการยอมรับอำนาจ” ของลูกน้องที่มีต่อลูกพี่ (หัวหน้างาน) (Zone of Acceptance)

จากนั้น ไชมอน (Simon) ได้เสนอแนวทางพัฒนาทฤษฎีการบริหาร เพื่อเป็นทางเลือกที่ดีกว่าชุดข้อมูลเดิม ดังนี้

1. สร้างแนวความคิดต่าง ๆ ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารต่าง ๆ แนวความคิดดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการตัดสินใจของคนในองค์การ และครอบคลุมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

2. ศึกษาข้อจำกัดขององค์การ มีเหตุผล (Rational) เป็นที่ยอมรับกันว่าทฤษฎีการบริหารต้องการหาวิธีการที่จะทำให้องค์การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การบริหารงานที่ดีต้องมีเหตุผล คือ ตัดสินใจเลือกทางจากทางเลือกต่าง ๆ ที่จะให้ผลประโยชน์ที่สุด และใช้ทุนน้อยที่สุด แต่ในทางปฏิบัติองค์การมีความสามารถที่จำกัดในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ประการแรกปัจเจกบุคคลมีทักษะความสามารถจำกัด อาทิ ทางสมองและร่างกาย ประการที่สองปัจเจกบุคคลเป็นมนุษย์ที่มีความรู้สึกนึกคิด ยึดถือค่านิยมบางอย่าง ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจ อาทิ ความจงรักภักดีต่อองค์การ อาจมีผลทำให้เขาตัดสินใจบางอย่าง ประการที่สาม ปัจเจกบุคคลมีข้อจำกัด คือ มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานที่จำกัด อาทิ มีข้อมูลข่าวสารจำกัด สมองมีขอบเขตความสามารถจำกัด

3. จัดให้ทฤษฎีบริหารสามารถวัดได้ว่าองค์การมีลักษณะแต่ละแง่มุมอย่างไร อาทิ มีขอบข่ายการควบคุม แคไหน มีเอกภาพการควบคุมแคไหน และจะมีผลอย่างไรต่อการทำงานขององค์การไชมอน (Simon) กล่าวว่าเรายังมีความรู้ในเรื่องนี้น้อยมาก ต้องอาศัยการวิจัยอีกมากในอนาคตถึงจะตอบคำถามได้ แม้แต่หนังสือของไชมอน (Simon) เองก็ยังไม่หาคำตอบไม่ได้

อย่างไรก็ตามโดยสรุปแล้วองค์ประกอบของการตัดสินใจแบบมีเหตุผลมากที่สุดตามที่คณะของ Simon ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ผู้ตัดสินใจต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ ที่ต้องการจะบรรลุได้ว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่า หรือสำคัญที่สุดช่วงเวลานั้นที่จะนำไปสู่การดำเนินการที่ชัดเจน
2. ผู้ตัดสินใจต้องรู้แนวทางปฏิบัติ (Alternative Strategies) ทุกแนวทางอย่างถ่องแท้ว่าแต่ละแนวทางจะส่งผลอย่างไรบ้าง (Consequences) ต่อการบรรลุเป้าหมาย
3. ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้ (Knowledge) และมีความสามารถในทางจิตวิทยา (Psychologically Capable) ที่จะเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูง ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุด

ในทางปฏิบัติไซมอน (Simon) มีความเห็นว่าการตัดสินใจได้ดำเนินการไปอย่างมีเหตุผลมีผลสมบูรณ์แบบ เนื่องจากขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังนี้

1. ผู้ตัดสินใจขาดความรู้ที่สมบูรณ์ อาทิ ไม่รู้แน่นอนว่าการตัดสินใจแต่ละแนวทางจะก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง
2. มนุษย์ทั่วไปไม่มีความสามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าการตัดสินใจแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งความพอใจแค่ไหนในอนาคต
3. ผู้ตัดสินใจไม่สามารถหยั่งรู้ถึงแนวทางปฏิบัติไปได้ทุกแนวทาง

เชสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด (Chester I Barnard) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Functions of the Executive ขึ้นในช่วงที่ผลงานวิจัยทดลองจาก Western Electric ของกลุ่มเอลตัน เมโย (Elton Mayo) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์เริ่มทยอยเสนอการค้นพบต่าง ๆ ที่ขัดต่อหลักวิทยาศาสตร์การจัดการของเฟรดเดอริก วินสโลว์ เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) ความคิดของ Barnard ในหนังสือ The Functions of the Executive สรุปได้ (Barnard, 1972: 142-149) ดังนี้

1. องค์กรเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของคนที่จะร่วมมือกันทำงานบางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งงานดังกล่าวนั้นคน ๆ เดียวทำเองไม่ได้ เพราะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ทางกายภาพ ชีววิทยา สังคม และจิตวิทยา
2. การนำเอาคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมมือกันทำงานไม่ใช่ของง่าย จำเป็นต้องมีการจัดระบบความร่วมมือกัน (cooperative system) ขึ้นมา
3. องค์กรจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อคนที่มาร่วมกันทำงานได้สำเร็จ คือ บรรลุเป้าหมายขององค์กร (เรียกว่าทำงานแบบมีประสิทธิผล) และสามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลด้วยโดยจัดระบบการกระจายผลประโยชน์ตอบแทนต่อสมาชิกที่เหมาะสม (เรียกว่า ทำงานแบบมีประสิทธิภาพ) สมาชิกทุกคนจะมีความกระตือรือร้นตั้งใจทำงาน (Willingness to Cooperate) มีความสามารถในการติดต่อซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี (Communication) และสมาชิกทุกคนต่างยึดมั่นในเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมขององค์กร
4. ความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายบริหาร (Executive) ในฐานะผู้นำองค์กรที่จะสร้างระบบความร่วมมือที่ดี อาทิ จัดเรื่องการติดต่อ การรักษากำลังใจในการทำงานของปัจเจกบุคคล และการยึดเป้าหมายขององค์กร
5. ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบของศีลธรรม

เอลตัน เมโย (Elton Mayo) เป็นผู้เสนอการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) เหตุที่แรงงานได้รับความสนใจมากขึ้น ทำให้ความสนใจที่จะเข้าใจในตัวคนงานและความต้องการต่าง ๆ ของคนงานมีมากขึ้นเป็นพิเศษ และทำให้เกิดเรื่องราวของมนุษยสัมพันธ์ขึ้นมา โดยเฉพาะจากโครงการศึกษาที่โรงงาน “Hawthorne” การทดลองที่ฮอว์ธอร์น (The Hawthorn Experiments) การศึกษาที่เรียกว่า Hawthorn Study มีขึ้นที่บริษัท Western Electric Company ในชิคาโกระหว่าง ค.ศ.1927-1932 การทดลองดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายใต้ควบคุมของ เอลตัน เมโย (Elton Mayo) นักจิตวิทยาจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด การศึกษาดังกล่าวนี้เริ่มต้นด้วยการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) กับประสิทธิภาพในการทำงาน (Productivity) สภาพแวดล้อมทางกายภาพในลักษณะที่ทำงานถูกกำหนดขึ้นโดยปัจจัยต่อไปนี้ ความเข้มของแสงสว่าง ระดับของอุณหภูมิ และเงื่อนไขทางกายภาพในการทำงานอื่น ๆ ผลจากการทดลองสรุปได้ว่า ปทัสถานทางสังคมของกลุ่ม (Social Norm of Group) เป็นกุญแจสำคัญในการตัดสินใจพฤติกรรมในการทำงานของกลุ่ม การที่เราตัดปัจจัยที่เกี่ยวกับปทัสถานทางสังคมของกลุ่มออกไปจากระบบ การบริหารองค์การตาม ความเชื่อแบบเก่าจะเป็นผลทำให้เราไม่อาจบริหารองค์การให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2544 : 9 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน, 2562: 29-30)

เมโย (Mayo) เป็นบิดาคนหนึ่งในวิชามนุษยสัมพันธ์ได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างคนงานด้วยกันเอง หรือระหว่างกลุ่มของคนงานในการเพิ่มผลผลิตในองค์การ การมีการติดต่ออย่างเปิดเผยกว้างระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง การให้โอกาสกับผู้ที่บังคับบัญชาเข้ามาร่วมตัดสินใจอย่างเป็นประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับและเอาใจใส่ดูแลเขา ให้ความเป็นกันเองกับเขามากกว่าคนงาน ย่อมทำให้มีผลงานเพิ่มขึ้น แนวความคิดของเมโย (Mayo) สรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

1. ปทัสถานสังคม (ข้อตกลงเบื้องต้นในการทำงาน) คนงานที่สามารถปรับตัวเข้ากับกฎเกณฑ์อย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มคนงานด้วยกัน จะมีความสุขใจและเพิ่มผลผลิต มากกว่าคนงานที่ไม่พยายามปฏิบัติหรือปรับตัวเข้ากับกฎเกณฑ์ที่กลุ่มปฏิบัติกัน กฎเกณฑ์เหล่านี้ตกลงกันเองและยึดถือกันภายในกลุ่ม และยิ่งผลให้คนงานมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคพวก

2. กลุ่มพฤติกรรมของกลุ่มมีอิทธิพลสูงใจและสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของแต่ละบุคคลได้ และกลุ่มย่อมมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายบริหารโดยอาจจะเพิ่มผลผลิตหรือลดผลผลิตก็ได้

3. การให้รางวัลและการลงโทษของสังคมในหมู่คนงานด้วยกัน อาทิ การให้ความเห็นอกเห็นใจของกลุ่มแต่ละบุคคล การให้ความนับถือและความจงรักภักดีต่อกลุ่ม และกลุ่มต่อแต่ละบุคคล มีอิทธิพลต่อคนงานมากกว่าการที่ฝ่ายบริหารจะให้รางวัลเป็นตัวเงินต่อคนงานเหล่านี้

4. การควบคุมบังคับบัญชา การบังคับบัญชาจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด ถ้าฝ่ายบริหารปรึกษากลุ่มและหัวหน้าของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการนี้ ในอันที่ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขบวนการมนุษยสัมพันธ์ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาเป็นคนที่น่ารัก เป็นนักฟังที่ดี เป็นมนุษย์ไม่ใช่เป็นนาย ต้องให้ข้อคิดแล้วให้คนงานตัดสินใจ อย่าเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาเสียเอง ขบวนการมนุษยสัมพันธ์จึงเชื่อว่าการสื่อสาร ความอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการให้โอกาสคนงานเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะได้มาซึ่งการควบคุมบังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ

5. การบริหารแบบประชาธิปไตย พนักงานทำงานได้ผลงานดีมาก ถ้าได้จัดการงานที่เขารับผิดชอบเอง โดยมีการควบคุมน้อยที่สุดจากผู้บริหาร หลังจากที่ได้มีการปรึกษาร่วมกันแล้ว

สรุปได้ว่าเมโย (Mayo) เชื่อว่าหากได้นำวิธีการทางมนุษยสัมพันธ์ไปใช้ให้ถูกต้องแล้ว จะทำให้บรรยากาศในองค์การอำนวยให้ทุกฝ่ายเข้ากันได้เป็นอย่างดีที่สุด คนงานจะได้รับความพอใจสูงขึ้น และกำลังความสามารถทางการผลิตก็จะเพิ่มมากขึ้นด้วย ผลการทดลองนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลสำคัญของกลุ่มทางสังคม ภายในองค์การที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งมีพื้นฐานมาจาก “ความรู้สึก” (Sentiments) ที่เป็นเรื่องราวทางจิตใจของคนงาน และความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างคนงานด้วยกัน

แมรี พาร์เกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follett) (กระบวนทัศน์ที่ 4) เป็นผู้เสนอแนวคิดหลักการบริหารแบบการประสานงาน เธอเป็นสตรีนักบริหารอีกคนหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ โดยได้นำเสนอหลักการประสานงานในฐานะเป็นหลักการของการวางแผน ฟอลเลตเห็นว่าการประสานงานเป็นแกนหลักของการบริหาร การประสานงานจะเป็นการออกคำสั่งที่ประสานกันของส่วนต่างๆ เพื่อให้การประสานงานประสบความสำเร็จ ซึ่งฟอลเลตได้เรียกร้องให้สนใจ 4 ประเด็น (ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551 : 58-59) ดังนี้

1. ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรง (Coordination by Direct Contact) คนมีหน้าที่รับผิดชอบในองค์การ จะต้องมีการติดต่อโดยตรง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ข้ามหน่วยงาน (Cross Relations) ระหว่างหัวหน้างานของแผนกต่าง ๆ ที่จะเป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างจากผู้บริหารระดับสูง

2. การประสานงานในขั้นต้น ๆ (Coordination in the Early Stages) คนที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมในนโยบายหรือการตัดสินใจขณะที่มีการจัดทำสิ่งดังกล่าวจะช่วยในการนำเอาการตัดสินใจออกไปใช้

3. การประสานงานในฐานะกระบวนการต่อเนื่อง (Coordination as a Continuous) การประสานงานถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ฟอลเลตเน้นความจำเป็นของกลไก เพื่อระบุปัญหาและทำให้การประสานงานประสบความสำเร็จ

4. การประสานงานในฐานะความสัมพันธ์ ถ้อยที่ถ้อยอาศัยกันของปัจจัยทั้งหมดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง (Coordination as a Reciprocal of All Factors in a Situation) ปัจจัยทั้งหมดต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นงานของคณะกรรมการก็คือการก่อให้เกิดความสะดวกในกระบวนการประสานงานกัน

กล่าวโดยสรุปกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้าง การหน้าที่ ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือ หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และหลักการบริหารองค์การ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง รวมทั้งการบวนการทำงานขององค์การอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก ส่วนการใช้องค์ความรู้นั้น ในยุคนี้มุ่งเน้นใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ แต่เนื่องจากกรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล จนทำให้ละเลย

ไม่สนใจ หรือมองข้ามการศึกษาเรื่องคนทำงานในองค์กร จึงมักจะถูกเรียกว่า “องค์กรที่ปราศจากคน” (Organization without man) กล่าวคือ ไม่ได้มองคนทำงานแบบมีชีวิตจิตใจ หากแต่มองคนทำงานแบบเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิตหรือไร้ซึ่งชีวิตจิตใจ จนทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ถูกท้าทายในยุคต่อมา

อับราฮัม ฮาโรลด์ มาสโลว์ (Abraham Harold Maslow) เชื่อว่าพฤติกรรมของมนุษย์เป็นจำนวนมาก สามารถอธิบายโดยใช้แนวโน้มของบุคคลในการค้นหาเป้าหมายที่จะทำให้ชีวิตของเขาได้รับความต้องการ ความปรารถนา และได้รับสิ่งที่มีความหมายต่อตนเอง เป็นความจริงที่จะกล่าวว่ากระบวนการของแรงจูงใจเป็นหัวใจของทฤษฎีบุคลิกภาพของมาสโลว์ (Maslow) โดยเขาเชื่อว่ามนุษย์เป็น “สัตว์ที่มีความต้องการ” (Wanting Animal) และเป็นการยากที่มนุษย์จะไปถึงขั้นของความพึงพอใจอย่างสมบูรณ์ ในทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow เมื่อบุคคลปรารถนาที่จะได้รับความพึงพอใจ และเมื่อบุคคลได้รับความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งแล้ว ก็ยังคงเรียกร้องความพึงพอใจสิ่งอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความต้องการจะได้รับสิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอ

มาสโลว์ (Maslow) กล่าวว่า ความปรารถนาของมนุษย์นั้นติดตัวมาแต่กำเนิด และความปรารถนาเหล่านี้จะเรียงลำดับขั้นของความปรารถนา ตั้งแต่ขั้นแรกไปสู่ความปรารถนาขั้นสูงขึ้นไปเป็นลำดับขั้น เรียกว่า ความต้องการของมนุษย์ (The Need-Hierarchy Conception of Human Motivation) Maslow เรียงลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต้นไปสู่ความต้องการขั้นต่อไปไว้เป็นลำดับ 5 ขั้นตอน อับราฮัม ฮาโรลด์ มาสโลว์ (Abraham H. Maslow, 1954 อ้างถึงใน ประภัสสร วัฒนา, 2560 : 17-19) ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจมากที่สุดและสังเกตเห็นได้ชัดที่สุด จากความต้องการทั้งหมดเป็นความต้องการที่ช่วยการดำรงชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ออกซิเจน การพักผ่อนนอนหลับ ความต้องการทางเพศ ความต้องการความอบอุ่น ตลอดจนความต้องการที่จะถูกกระตุ้นอวัยวะรับสัมผัส แรงขับของร่างกายเหล่านี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความอยู่รอดของร่างกายและของอินทรีย์ความพึงพอใจที่ได้รับ ในขั้นนี้จะกระตุ้นให้เกิดความต้องการในขั้นที่สูงกว่า และถ้าบุคคลใดประสบความล้มเหลวที่จะสนองความต้องการพื้นฐานนี้ก็จะไม่ได้รับการกระตุ้นให้เกิดความต้องการในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามถ้าความต้องการอย่างหนึ่งยังไม่ได้รับความพึงพอใจ บุคคลก็จะอยู่ภายใต้ความต้องการนั้นตลอดไป ซึ่งทำให้ความต้องการอื่น ๆ ไม่ปรากฏหรือกลายเป็นความต้องการระดับรองลงไป อาทิ คนที่อดอยากหิวโหยเป็นเวลานานจะไม่สามารถสร้างสรรค์สิ่งที่มีประโยชน์ต่อโลกได้ บุคคลเช่นนี้จะหมกมุ่นอยู่กับการจัดหาบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้มีอาหารไว้รับประทาน

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายได้รับความพึงพอใจแล้ว บุคคลก็จะพัฒนาการไปสู่ขั้นใหม่ต่อไป ซึ่งขั้นนี้เรียกว่าความต้องการความปลอดภัยหรือความรู้สึกมั่นคง (Safety or Security) Maslow กล่าวว่า ความต้องการความปลอดภัยนี้จะสังเกตเห็นได้ง่ายในทารกและในเด็กเล็ก ๆ เนื่องจากทารกและเด็กเล็ก ๆ ต้องการความช่วยเหลือและต้องพึ่งพ้อาศัยผู้อื่น ตัวอย่าง ทารกจะรู้สึกกลัวเมื่อถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพังหรือเมื่อเขาได้ยินเสียงดัง ๆ หรือเห็นแสงสว่างมาก ๆ แต่ประสบการณ์และการเรียนรู้จะทำให้ความรู้สึกกลัวหมดไป ดังคำพูดที่ว่า “ฉันทิ้งกลัวเสียงฟ้าร้องและฟ้าแลบอีกต่อไปแล้ว เพราะฉันทราบธรรมชาติในการเกิดของมัน” พลังความต้องการ

ความปลอดภัยจะเห็นได้ชัดเจนเช่นกัน เมื่อเด็กเกิดความเจ็บป่วย ตัวอย่างเด็กที่ประสบอุบัติเหตุขาหัก ก็ารู้สึกกลัวและอาจแสดงออกด้วยอาการผื่นร้าย และความต้องการที่จะได้รับความปกป้องคุ้มครอง และการให้กำลังใจ

3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs) ความต้องการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางด้านร่างกาย และความต้องการความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลต้องการได้รับความรักและความเป็นเจ้าของโดยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น อาทิ ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือกับผู้อื่น สมาชิกภายในกลุ่มจะเป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับบุคคล กล่าวคือ บุคคลจะรู้สึกเจ็บปวดมากเมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีใครยอมรับ หรือถูกตัดออกจากสังคม ไม่มีเพื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนเพื่อน ๆ ญาติพี่น้อง สามีหรือภรรยาหรือลูก ๆ ได้ลดน้อยลงไป นักเรียนที่เข้าโรงเรียนที่ห่างไกลบ้านจะเกิดความต้องการเป็นเจ้าของอย่างยิ่ง และจะแสวงหาอย่างมากที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มเพื่อน

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem Needs) เมื่อความต้องการได้รับความรักและการให้ความรักแก่ผู้อื่น เป็นไปอย่างมีเหตุผลและทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจแล้ว พลังผลักดันในขั้นที่ 3 ก็จะลดลงและมีความต้องการในขั้นต่อไปมาแทนที่ กล่าวคือ มนุษย์ต้องการที่จะได้รับความนับถือยกย่องออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

4.1 ความต้องการนับถือตนเอง (Self-respect) คือ ความต้องการมีอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความแข็งแรง มีความสามารถในตนเอง มีผลสัมฤทธิ์ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น และมีความเป็นอิสระ ทุกคนต้องการที่จะรู้สึกว่ามีคุณค่าและมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จในงานภารกิจต่าง ๆ และมีชีวิตที่เด่นดัง

4.2 ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (Esteem from Others) คือ ความต้องการมีเกียรติยศ การได้รับยกย่อง ได้รับการยอมรับ ได้รับความสนใจ มีสถานภาพ มีชื่อเสียงเป็นที่กล่าวขาน และเป็นที่ยอมรับดีมีความต้องการที่จะได้รับความยกย่องชมเชยในสิ่งที่เขากระทำ ซึ่งทำให้รู้สึกว่าคุณค่าความสามารถของเขาได้รับการยอมรับจากผู้อื่น

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-actualization Needs) ความปรารถนาลำดับขั้นสุดท้าย กล่าวว่า ถ้าความต้องการลำดับขั้นก่อน ๆ ได้ทำให้เกิดความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงก็จะเกิดขึ้นมา (Maslow) อธิบายความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงว่าเป็นความปรารถนาในทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งบุคคลสามารถจะได้อย่างเหมาะสม บุคคลที่ประสบผลสำเร็จในขั้นสูงสุดนี้จะใช้พลังอย่างเต็มที่ในสิ่งที่ทำลายความสามารถและศักยภาพของเขา และมีความปรารถนาที่จะปรับปรุงตนเอง พลังแรงขับของเขาจะกระทำพฤติกรรมตรงกับความสามารถของตน

กล่าวโดยสรุปการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะบรรลุถึงจุดสูงสุดของศักยภาพ เช่น “นักดนตรีก็ต้องใช้ความสามารถทางด้านดนตรี ศิลปินก็ต้องวาดรูป กวีจะต้องเขียนโคลงกลอน ถ้าบุคคลเหล่านี้ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตนตั้งไว้ก็เชื่อได้ว่าเขาเหล่านั้นเป็นคนที่รู้จักตนเองอย่างแท้จริง” เขาความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงจะดำเนินไปอย่างง่ายหรือเป็นไปโดยอัตโนมัติโดยความเป็นจริงแล้ว (Maslow) เชื่อว่าคนเรามักจะกลัวตัวเองในสิ่งเหล่านี้

“ด้านที่ดีที่สุดของเรา ความสามารถพิเศษของเรา สิ่งที่ดีงามที่สุดของเรา พลังความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์”

สรุปรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นวิทยาการบริหารคือ การพัฒนาการบริหารให้ก้าวหน้า เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งสามารถปฏิบัติได้ตามรูปแบบที่กำหนดไว้ และเกิดผลลัพธ์ที่สม่ำเสมอกับทุกองค์กร

กระบวนทัศน์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน)

เมื่อมาสู่กระบวนทัศน์ที่ 5 องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีการปรึกษาหารือในวงวิชาการ เพื่อวางกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเน้นการสร้างองค์ความรู้ในรูปแบบการศึกษาเชิงบูรณาการของศาสตร์ หรือความเป็นสหวิทยาการของศาสตร์ ตั้งข้อเสนอของศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน (2562 : 28) ไว้ในประเด็นต่อไปนี้

1. การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เน้นหยิบยกองค์ความรู้ของศาสตร์ต่าง ๆ มาอธิบาย และทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการบริหาร ที่เข้ากับบริบทและเหตุการณ์ปัจจุบัน
2. การนำศาสตร์ต่างๆ เชิงสหวิทยาการ อาทิ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ การจัดการ เศรษฐศาสตร์การเมือง จิตวิทยา มานุษยวิทยา สังคมวิทยา เป็นต้น มาทำความเข้าใจ และอธิบาย จุดที่สนใจการศึกษา
3. การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีขอบเขตที่กว้างขึ้นในเชิงทฤษฎีและหลักการ หรือบางคนเรียกว่า การนำหลักทฤษฎี แนวคิดของศาสตร์แขนงต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในเชิงการบริหาร
4. การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งเน้นตามกรอบ หลักการ ทฤษฎีเชิงปทัสถาน หรือทฤษฎีเชิงค่านิยม
5. การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งสนใจค่านิยมเชิงการบริหารงานในองค์การ การวางแผน นโยบายสาธารณะ และสิ่งที่กระแสวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคสงครามโลกและหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2

รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

1. ทฤษฎีพริสมติก (Prismatic Theory) ของเฟร็ด ดับเบิลยู ริกส์ (Fred W. Riggs)

เฟร็ด ดับเบิลยู ริกส์ (Fred W. Riggs) เห็นว่าการพัฒนาสังคมของประเทศต่าง ๆ จะเริ่มจากสังคมแบบดั้งเดิม (Fused Society) ไปสู่สังคมเปลี่ยนผ่าน (Prismatic Society) และสิ้นสุดลงที่สังคมที่พัฒนาแล้ว แบบสังคมตะวันตก (Diffraction Society) สังคมแบบพิวส์ เป็นสังคมแบบดั้งเดิม โดยมีพื้นฐานของจารีตประเพณีเป็นหลักเรียบง่าย ระบบความสัมพันธ์ที่ปฏิบัติต่อกันในสังคม มีความผสมกลมกลืนกันดี เป็นไปตามวัฒนธรรมดั้งเดิม สังคมดิฟแฟรต เป็นสังคมที่มีรูปแบบโครงสร้างหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย มีความสลับซับซ้อนมีสถาบันทางสังคมมากมายแก่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับหน้าที่ของกลุ่มต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างประสานกลมกลืนกันเป็นอย่างดี อยู่ในกรอบของตนเป็นลักษณะของสังคมของประเทศพัฒนาแล้วสังคม Prismatic คือ สังคมซึ่งอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านจากสังคมแบบพิวส์ไปสู่สังคมดิฟแฟรต ซึ่งจะปรากฏในประเทศโลกที่สาม ลักษณะเด่นของสังคมนี้นี้คือ มีการกำหนดโครงสร้าง - หน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมขึ้นมามากมาย แต่สถาบันเหล่านั้นไม่ทำหน้าที่ได้อย่างที่ดี ผลก็คือทำให้เกิดการก้าวก่ายบอบบาท อำนาจหน้าที่ของกัน

และกันเกิดขึ้นเสมอ เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยคนที่เห็นแก่ตัว เห็นแก่อำนาจ ต้องการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์มาให้แก่ตนเอง (สุเทพ เชาวลิต, 2536 อ้างถึงใน จุฑามาศ แก้วให้, 2559 : 5)

2. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ของจอห์น เรห์ฟุสส์ และอัลเลน ชิค (John Rehfuss and Allen Schich) อุทัย เลหาวิเชียร (2543 : 33-38) ได้อธิบายถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับ “ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์” หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) ว่ามีสาระสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

2.1 การสนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคม โดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญ ๆ นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่า นักบริหารควรนึกถึงปัจจัยของค่านิยมทางการเมือง ในการพิจารณาปัญหาการบริหาร วิชาความรู้ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ นักบริหารและนักวิชาการจะต้องถามตัวเองเสมอว่า “ความรู้เพื่อประโยชน์อันใด” ความรู้มีใช้มิใช่เพื่อความหรูหรา หรือเพื่อความสมบูรณ์ของการเป็นทฤษฎีบริสุทธิ์ ตรงกันข้ามความรู้จะต้องนำไปใช้ในการบริหารงานได้

2.2 แนวความคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม (Value) นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยม หรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยม นักวิชาการกลุ่มนี้อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ นักบริหารควรจะมีมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือ การใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) ได้ยาก เพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบจากสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่

2.3 เรื่องความเท่าเทียมในสังคม (Social Equity) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประการที่สอง เมื่อนักบริหารวางตัวเป็นกลางไม่ได้ นักบริหารจะต้องใช้ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจนหรือผู้ที่มีโอกาสน้อย หรือผู้เสียเปรียบทางสังคมอื่น ๆ อาทิ สตรี คนพิการ ชนส่วนน้อยในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายบริการให้กับคน ในสังคม ให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน

2.4 เรื่องการเปลี่ยนแปลง (Change) การเปลี่ยนแปลงในที่นี้หมายความว่า นักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้างานจึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม จะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีที่รุนแรง (Radical Theory) ที่ต้องการให้ระบบราชการบริการคนให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อความต้องการของสังคม เพื่อให้ระบบราชการมีแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาของสังคมดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสังคม (Social Change) อย่างหนึ่ง

การบริหารการพัฒนา

นักวิชาการกลุ่มการบริหารการพัฒนา อาทิ ยอร์จ แกนท์ (Yorgant) ซึ่งเป็นคนแรกที่ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (Development Administration) นอกจากนั้นยังมี เอเดเวิร์ด วัตต์เนอร์,

เฟรด ริกส์, พอล เมโดส์ และจอห์น มอนต์โกเมอรี (Edward Winners, Fredericks, Paul Meso and John Montgomery) ท่านและยังได้รวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการเอเชีย อาทิ ชู เจง ซู (Chu Jeng Su) นักวิชาการชาวจีน โฮเซ่ อบิวลา (Jose Avila) นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ บี เอส กัณนา (B.S. Ganna) นักวิชาการชาวอินเดีย และฮาน บีน ลี (Han Bean Lee) นักวิชาการชาวเกาหลีใต้ จากนั้นจึงได้สรุปความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง ระบบการทำงานที่มีเป้าหมายแน่นอน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร โดยจะต้องมีการปรับปรุงกลไกในการบริหารงานของระบบราชการ ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น เพื่อให้เป็นระบบที่ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมต่อไป

ติน ปรัชญพฤทธิ กล่าวว่าการบริหารการพัฒนา ตรงกับภาษาอังกฤษอังกฤษว่า Development Administration หมายถึงสาขาวิชา/และ/หรือ Development Administration หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการ สำหรับความหมายที่เฉพาะเจาะจงของการบริหารการพัฒนา มีหลากหลาย สามารถสรุปความหมายของการบริหารการพัฒนา ว่าหมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development Administration = D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Development Administration = A of D)

โดยสรุปการบริหารการพัฒนา หมายถึง การจัดเตรียม การเปลี่ยนแปลง การปรับปรุง หรือการปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการ และพฤติกรรมกรรมการบริหาร ให้มีสมรรถนะ (Capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ในการพัฒนาประเทศ

ส่วนการบริหารเพื่อการพัฒนา หมายถึง การนำเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม พัฒนาโดยการเน้นการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยมุ่งความเจริญเติบโตทั้งในด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อลดความทุกข์ยากของคนที่อยู่ในองค์การ คือ ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งที่อยู่นอกองค์การ ซึ่งหมายถึงประชาชน (ติน ปรัชญพฤทธิ, 2544 : 1-10)

คุณลักษณะของการบริหารการพัฒนา

มีความสัมพันธ์กันอย่างน้อย 4 ประการ (ติน ปรัชญพฤทธิ, 2544 : 9-10) ดังนี้

1. การบริหารการพัฒนา มีความหมายที่บ่งชี้ถึงสภาพภูมิศาสตร์ (Geographical) แม้ว่าการบริหารการพัฒนาเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา แต่ได้รับการนำมาประยุกต์ในประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ และประเทศที่กำลังพัฒนาแถบเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา
2. การบริหารการพัฒนา เป็นผลพวงหรือเกิดจากองค์ประกอบของการบริหารของการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคม นั่นก็คือ การบริหารการพัฒนาเป็นตัวแปรตาม หรือผล ส่วนการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นตัวแปรต้น หรือสาเหตุ
3. การบริหารการพัฒนา เป็นกระบวนการของความเคลื่อนไหว จากสภาพการเน้นไปสู่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง กล่าวคือ จากสภาพด้อยพัฒนาไปสู่กำลังพัฒนา จากสภาพกำลังพัฒนาไปสู่สภาพการพัฒนาแล้ว และเป้าหมายสุดท้าย คือ การพัฒนาประเทศเพื่อแก้ปัญหาความทุกข์ยาก

ของคนในองค์กรและนอกองค์กรรัฐบาล โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศชาติมั่นคงและประชาชนมีความมั่งคั่ง

4. การบริหารการพัฒนา มีความหมายที่บ่งชี้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนา หากต้องการเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้ว จะต้องปฏิบัติภารกิจที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันกับภารกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วว่า ดำเนินการอะไรบ้าง ทั้งด้านการบริหารเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการบริหารการพัฒนา

วรเดช จันทรศร ได้กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นแนวทางการศึกษาที่สำคัญด้านหนึ่งของการบริการเปรียบเทียบ นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา การบริหารการพัฒนาได้พัฒนาตนเองเป็นสาขาวิชาหนึ่งโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ประการที่ 1 การบริหารการพัฒนาได้มุ่งเน้นพลวัตขององค์ประกอบทางสังคม มากกว่าแนวการศึกษาอื่น ๆ ของการบริหารเปรียบเทียบ อาทิ รูปแบบการจัดการระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) สามารถใช้ได้ในประเทศที่มีระบบการบริหารแบบราชการที่มั่นคง และมีระบบการเมืองต่อเนื่อง ตัวแบบของ เฟรด ริกส์ (Fred Riggs) ก็ยากที่จะอธิบายความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่เกิดขึ้นในระบบบริหารบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ประการที่ 2 การบริหารการพัฒนา ให้ความสำคัญกับการประยุกต์มากกว่าการบริหารเปรียบเทียบ และประการสุดท้าย การบริหารการพัฒนา มุ่งเน้นแสวงหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในโลกของความเป็นจริงมากกว่าการบริหารเปรียบเทียบ

อย่างไรก็ตาม ในอดีตนักวิชาการส่วนใหญ่ต้องการสร้างทฤษฎีสมบูรณา ในการพัฒนาประเทศ หรือมุ่งพยายามอธิบายพฤติกรรมของระบบราชการ มากกว่าที่จะสนใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารการพัฒนาอย่างจริงจัง โดยในระยะหลังมีนโยบายจำนวนมากที่รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตาม ไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น นำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ เนื่องจากประสบกับปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2543 : 38-40)

ทางเลือกสาธารณะ

เจมส์ เอ็ม. บูกานัน (James M. Buchanan) ได้ให้ความหมายของทางเลือกสาธารณะไว้ว่าเป็นการใช้เครื่องมือและวิธีการที่ได้พัฒนาจากการศึกษาวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์กับการเมือง การปกครอง การบริหารภาครัฐ และการคลังภาครัฐ (James M. Buchanan, 1984 : 184 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562 : 117)

คีธ เบเกอร์ (Keith Bakert) ให้ทัศนะว่าทางเลือกสาธารณะคือ การรวมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ ของนักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ที่ต้องการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองมาเป็นเครื่องมือในการศึกษาว่า สินค้าและบริการสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัด ควรจะถูกจัดสรรให้กับสมาชิกในสังคมอย่างเท่าเทียมและครบถ้วนได้อย่างไร (Keith Bakert, 1976 : 101 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562 : 118)

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า ทางเลือกสาธารณะเป็นวิชาที่มีผู้ให้คำจำกัดความไว้อย่างกว้างขวางคือ ทางเลือกสาธารณะนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวินิจฉัยสั่งการงานภาครัฐภายใต้ความเห็นที่ เศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์การจัดการภาครัฐเกี่ยวกับประเด็นกิจการสาธารณะ ด้วยการนำระบบกลไกการตลาดมาใช้ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

ภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลลัพธ์ตรงเป้าหมาย (วรเดช จันทรศร, 2543 : 59
 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน, 2562 : 118)

ดังนั้นทางเลือกสาธารณะจึงเป็นความสนใจหนึ่งมุ่งนำความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรม
 การตลาดมาอธิบายแนวโน้มพฤติกรรมการตัดสินใจของภาครัฐ โดยนำเอากลไกการตลาดมาปรับปรุง
 เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคปัจจุบัน

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA)

แกรี่ แอล. วอมสลีย์ (Gary L. Wamsley) ได้เขียนหนังสือชื่อว่า Refounding Public
 Administration (แปลงรูปเปลี่ยนราก : บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21) ร่วมกับ Robert N. Bachher,
 Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White
 และ James F. Wolf ซึ่งถือเป็นผลงานที่จุดประกายทางความคิด ให้มีการหันมาพิจารณาและทบทวน
 ค่านิยม และบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่ โดยได้เสนอทฤษฎีเชิงปทัสสถานนิยม (Normative
 Theory) สร้างความชอบธรรมในการบริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งของรัฐบาลที่ได้รับ
 การยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งให้เห็น
 ความผิดพลาดในการวางระบบการบริหารงานภาครัฐที่เป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารปกครองของ
 ฝ่ายบริหารเท่านั้น ทำให้หันจุดเน้นมุ่งความสนใจไปที่การบริหารจัดการภายในองค์การระบบราชการ
 ที่ตีตัวออกห่างจากบริบททางการเมือง แม้ว่าจะเห็นข้อบกพร่องของการเน้นการบริหารจัดการ
 แต่แนวคิดนี้ก็ยังคงเห็นคุณค่าของค่านิยมเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด (3E's) ที่เป็น
 มาตรฐานความเป็นกลางทางการบริหารและการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ที่ถูกกำหนดไว้โดยนักทฤษฎี
 ผู้ค้นพบ อาทิ Wilson, Goodnow, Gulick, Urwick, และ Taylor ซึ่งได้รับการปฏิบัติจนมาถึงทุกวันนี้
 แต่จำเป็นต้องเสริมด้วยฐานความคิดของผู้ก่อตั้งและร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกา (Stivers, 1989
 อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ พระมหาโชตินิพิฐพนธ์ สุทธิจิตโต และวันชัย สุขตาม, 2561 : 30)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) กับแนวคิด
 การบริการสาธารณะใหม่มีมุมมองที่สอดคล้องกันในหลาย ๆ ประการ ทั้งในส่วนที่ให้ความสำคัญกับ
 พลเมือง การมีส่วนร่วมความเสมอภาค และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เนื่องจากการบริการ
 สาธารณะใหม่ มีพื้นฐานแนวคิดส่วนหนึ่งมาจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ขณะเดียวกันมีองค์ความรู้
 หรือแนวทางปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงการบริการสาธารณะใหม่เช่นกัน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงมุมมอง
 ต่อประชาชน ประโยชน์สาธารณะคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของภาครัฐการนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติ ความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะ และคุณค่าของคน ซึ่งมีสาระสำคัญ (นราธิป
 ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ศรีบุญชัย, 2556 : 52-55) ดังนี้

ประการแรก มุมมองต่อประชาชนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มองประชาชน
 เป็นพลเมือง (Citizen) ที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและบริการสาธารณะ
 โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาค หรือความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity)
 ซึ่งการมองประชาชนเป็นพลเมืองของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริการ
 สาธารณะใหม่ที่ได้ให้คุณค่าแก่ความเป็นพลเมืองเช่นกัน โดยมองว่าพลเมืองที่มีฐานะเป็นเจ้าของ
 รัฐบาล และรัฐ นักการเมือง ตลอดจนนักบริหารงานภาครัฐจะกำหนดนโยบาย หรือผลประโยชน์

สาธารณสุขไม่ได้ หากไม่มีการปรึกษาหารือหรือถกแถลงร่วมกับพลเมือง นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงมุ่งตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่พลเมืองโดยส่วนรวมไม่ใช่ลูกค้า

ประการที่สอง มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณสุข แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เชื่อว่า ผลประโยชน์สาธารณสุขเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยการตีความและค้นหา โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลเมืองที่ตื่นตัว ตื่นรู้ (Active Citizen) ในปัญหาของตนเอง ชุมชนสังคม และประเทศชาติโดยรวม ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดการบริการสาธารณสุขใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองในทุกมิติ โดยเสนอว่าภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณสุข และในทางกลับกันความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมีส่วนช่วยชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของภาครัฐเช่นกัน

ประการที่สาม มุมมองต่อคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของภาครัฐแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มองบทบาทของข้าราชการในฐานะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง คอยกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว ตื่นรู้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณสุขใหม่ที่เชื่อว่าทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผลบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) บทบาทของภาครัฐจึงไม่ใช่ฝ่ายที่ดำเนินการทุกอย่างแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และดำเนินการต่างๆ

ประการที่สี่ มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มองว่าข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้มีบทบาทหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยการแปลงนโยบายเป็นแผน และโครงการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณสุขใหม่ที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เน้นการปฏิบัติแบบเครือข่ายหลากหลายภาคส่วนมากขึ้น

ประการที่ห้า มุมมองต่อความรับผิดชอบได้ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เน้นให้ภาครัฐจัดบริการสาธารณสุขที่คำนึงถึงพลเมืองอย่างเสมอภาค เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ขณะเดียวกันมองประชาชนในฐานะพลเมืองและต้องการสร้างความเสมอภาคทางสังคม รวมถึงเน้นค่านิยมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบได้ ตลอดจนจริยธรรมทางการบริหาร ทั้งนี้ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ในวิถีทางแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุมมองดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดการบริการสาธารณสุขใหม่ที่มองว่าภาครัฐควรให้ความสนใจในเรื่องความรับผิดชอบได้มากกว่าแนวคิดเรื่องของการตลาด ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

ประการที่หก มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณสุข แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณสุขใหม่ มองไปในทิศทางเดียวกัน คือ เน้นการจัดบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียม สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง และการกระจายอำนาจ

ประการสุดท้าย มุมมองต่อคุณค่าของคน แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีมุมมองต่อคุณค่าของพลเมืองในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณสุขใหม่คือ เน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณสุขตระหนักถึงค่านิยมเรื่องความหลากหลายในสังคม และปัญหา

ความเสมอภาคในสังคมดั่งนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายทั้งในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

ความหมายของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมา ปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ อาทิ การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยมจรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2563 : 133-134)

เหตุผลที่ต้องนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้

1. กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลง
2. ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญ คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2540 : 42-43)

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม ตามที่ โจนธาณ บอสตัน (Jonathan Boston) ได้สรุปลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ (ฉัตรชัย นาถ้ำพลอย, 2563 : 463) ดังต่อไปนี้

1. มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรและกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่ภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for result)
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่โดยแบ่งออกเป็น 3 ภารกิจ ได้แก่

5.1 งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม)

5.2 งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม)

5.3 งานเชิงนโยบายและการให้บริการ เพื่อให้องค์กรมีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ

6. เน้นการบริหารกิจการของรัฐเป็นรูปแบบเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งบูรณาการวิธีการจัดจ้างและการประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและลดต้นทุน

7. บุคลากรของภาครัฐในเรื่องการทำสัญญาจ้างปรับให้เป็นระยะสั้น กำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. นำรูปแบบการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพเชิงรวม การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน

9. มีการสร้างแรงจูงใจในองค์กร เช่น การจ่ายตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น เพื่อเป็นรางวัล (Monetary Incentives)

10. พยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่คุ้มค่า

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน ฮูด (Hood) เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักการสำคัญ 7 ประการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553 : 238-239) ดังนี้

1. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (Rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6. เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7. เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ อาทิ การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (Do more with less)

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในแวดวงของการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประเทศ โดยมีแนวคิดในการ “สร้างจิตวิญญาณในการเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ” ให้เกิดขึ้นแทนการบริหารจัดการตามแนวทางของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยมีหลักการ 10 ประการ ดังนี้

1. รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นหรือเป็นผู้กำกับดูแล แทนการปฏิบัติ
2. มอบอำนาจให้เอกชนหรือมอบอำนาจให้ประชาชนหรือชุมชนดำเนินการแทนการดำเนินการเอง
3. เข้าสู่ระบบการแข่งขันขั้นเต็มที่เพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน
4. ให้ภารกิจเป็นเป้าหมายในการทำงานแทน การใช้กฎ ระเบียบในการดำเนินงาน
5. มุ่งเน้นที่ผลงานที่เกิดขึ้นแทนการมุ่งเน้นทรัพยากรที่ใช้
6. ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ไม่ใช่เพราะความต้องการของระบบราชการ
7. การเป็นความเป็นผู้ประกอบการของรัฐบาล ในการหาเงินมากกว่าการใช้จ่ายเงิน
8. มองการณ์ไกลเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นมากกว่าการรอแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว
9. กระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม
10. ใช้กลไกการตลาดสนองความต้องการของประชาชน

พรชัย โปคันโย (2552 อ้างถึงใน พิสิษฐ์ รัตนพลาไชย, 2556 : 20) กล่าวว่า การพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐในยุคพาราไดม์ที่ 6 โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการ เพื่อการปลดปล่อย และแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มียุทธศาสตร์มาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์กรมีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

วชิรวัชร งามละม่อม (ม.ป.ป. : 5-68) กล่าวคือ เหตุผลของการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประชาการ (ใช้หลัก 4 RE 2 สร้าง 1 เป็ด) และปัญหาในทางปฏิบัติของการปฏิรูประบบราชการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เหตุผลของการปฏิรูประบบราชการ

1.1 เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ ทำให้เศรษฐกิจเกิดการไร้พรมแดน และมีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมมีเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล จึงส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

1.2 ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญ คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับเปลี่ยนก็คือ ต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ดังนี้

1.2.1 ปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน

1.2.2 ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

1.2.3 ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วม

การปฏิรูประบบราชการก็เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งอาศัยแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ว่า

1. ระบบเดิมล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และไม่ตอบสนองต่อความต้องการต่อประชาชน และการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2. เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤติ ทำให้ราชการต้องลดขนาดลง และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณ และใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หลักสำคัญ แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐ ไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์ มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว และคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. การปฏิรูประบบราชการ (ใช้หลัก 4 RE 2 สร้าง 1 เป็ด)

2.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Reprocess) ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เป็นแบบมุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรด้วยมิติอะไรบ้าง แต่ละหน่วยมีตัวอะไรเป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม คือ นอกจากจะวัดว่าทำอะไรได้บ้างแล้ว ยังจะวัดว่าประชาชนได้อะไรด้วย

2.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (Refinance and Budget) เป็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก เพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายและเน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ดังนั้นงบประมาณจะชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน คือทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่า

การจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ และเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายของงานอย่างเป็นรูปธรรม มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน

2.3 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (Reparadigm) จะมุ่งที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ จากความคิดความเชื่อเดิม ๆ ไปเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีค่านิยมรักศักดิ์ศรี มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน

2.4 การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน (Reorganised) มีการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

2.5 สร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทน จะมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน จากระบบยึดชั้นหรือระดับตำแหน่ง เป็นการยึดความสามารถและผลงาน พัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความ หลากหลาย อาทิ บางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญ อาจใช้การจ้างพิเศษ จะมีการสร้างระบบนักบริหารระดับสูง ให้การสรรหาทำได้อย่างโปร่งใสเปิดกว้างและยึดหลัก “ความสามารถ” มากกว่า “อำนาจนิยม” และจะมีการดูแลขนาดกำลังคนให้กะทัดรัดเหมาะสมกับภารกิจอย่างเป็นรูปธรรม

2.6 สร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย

2.7 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การเกี่ยวข้อง ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจแก่ประชาชน

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐ และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการคือ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และรัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น

3. ปัญหาในทางปฏิบัติของการปฏิรูประบบราชการ

3.1 มาตรการควบคุม (ตามระเบียบกฎหมาย) ของภาครัฐ และการใช้ดุลยพินิจ (อย่างไม่แน่นอนและไม่ชัดเจน) ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะการใช้ดุลยพินิจ อาจทำให้เกิด Double Standards ที่ทำให้ภาคเอกชนบางรายเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

3.2 มีการทำงานที่ไม่โปร่งใส เอื้อประโยชน์พวกพ้อง

3.3 ขาดธรรมาภิบาลในการทำงาน

3.4 ขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ขาดความรู้

ดังนั้นแนวโน้มของ “การจัดการภาครัฐ” ในอนาคตจึงมุ่งไปสู่ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) และการใช้ “บุคคลที่สาม” (Third Party) ในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย “แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน” มาใช้มากขึ้นทุกที การบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Qualified Personnel) พร้อม ๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher-quality Professional)

แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วย จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัด มายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น ปัญหาในปัจจุบันจึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์กรเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม ทุกวันนี้ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้น แต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้นทุกขณะ

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

โรเบิร์ต เดนฮาร์ด และเจเน็ต เดนฮาร์ด (Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, 2000 : 549-559) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ขึ้นมา ได้แก่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่า เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี แก่ระบบราชการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ก็คือแนวทางการจัดการภาครัฐ ที่นำเอาวิธีการจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐ เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่โต มีจำนวนบุคลากรมาก เป็นการปรับปรุงเพื่อให้การจับริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันเน้นวินัยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด แนวคิดดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ขาดเอกลักษณ์และกรอบความคิดลักษณะที่ชัดเจน เป็นเพียงการเติมเต็มแนวคิดในกระบวนทัศน์เก่า อีกทั้งยังละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการ อาทิ ความเที่ยงธรรมและความถูกต้อง เมื่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีจุดอ่อน นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบัน ที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้ออกเสียงเลือกตั้ง มองเป็นเพียงลูกค้า หรือผู้รับบริการ

2. การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดความควบคุมอำนาจรัฐ และหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา แนวคิดนี้คือ การมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

3. แนวคิดมนุษยองค์การและทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจ ที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางจากฐานคิดดังกล่าว นำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการ ไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชน

โดยการแสดงบทบาท ในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้อำนวยการของภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้มีส่วนร่วมของชุมชนและการทำตัวเข้าถึงประชาชน

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ที่ถือกำเนิดมาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทนแนวคิด (New Public Management : NPM) ซึ่งมีจุดอ่อนทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติจริง กล่าวคือ แนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เน้นเรื่องค่านิยมประชาธิปไตย เขาได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ โรเบิร์ต เดนฮาร์ด และ เจเนต เดนฮาร์ด (Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt, 2000 : 549-559) ดังนี้

1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้แนะ (Serve, Rather than steer)
2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้างผลงาน (The public interest is the aim, not the by - product)
3. วางแผนการดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically)
4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ (Serve citizens, not customers)
5. พร้อมรับการถูกตรวจสอบ (Accountability isn't simply)
6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจากพวกเขา (Value people, not just productivity)
7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้เป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & Public service above entrepreneurship)

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549 : 654 -661) ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 กล่าวถึง การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คือ แนวทางการบริหารที่เน้นค่านิยมประชาธิปไตย และความเป็นพลเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไข ในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วย ปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่า ได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ (Reformulation) ของการบริหารรัฐกิจจากเดิมที่เป็นการถือหางเสือ (Steering) มาเป็นการรับใช้ประชาชนภายใต้แนวการบริหารแบบ (New Public Service : NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคี ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มุมมองที่ประชาชนที่มีต่อภาครัฐในเรื่องของประโยชน์สาธารณะนั้น มีผลกระทบต่อระดับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ โดย รุสซิโอ (Ruscio) (As cite in Denhardt and Denhardt, 2007 : 79) กล่าวไว้ว่า หากประชาชนมองว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตย

นักบริหารรัฐกิจและประชาชนโดยทั่วไปนั้น มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุดแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจในภาครัฐลดลง อันเป็นผลเนื่องมาจากการรับรู้ของประชาชนโดยรวมว่าภาครัฐมักจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากประชาชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนมากกว่า ประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตนนั้นไม่สามารถหล่อหลอม ก่อให้เกิดความไว้วางใจของประชาชนได้ นอกจากนี้หลักทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกเชิงเหตุและผล ก็ไม่อาจนำมาใช้เพื่ออธิบายพฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวกับความไว้วางใจในการบริหารรัฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ต้องอาศัยมุมมองทางด้านอื่น อาทิ บรรทัดฐาน ค่านิยม ประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของประชาชนในสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุม มาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชนหรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจาช่วยอำนวยความสะดวก เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่เช่นนี้ ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่นั้นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมาย คุณค่าของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งสร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (New Public Service : NPS) ให้แก่สังคมโดยรวม New Public Management : NPM สู่ New Public Service : NPS แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ อาทิ ประเด็นการเปลี่ยนสถานะประชาชนพลเมืองให้กลายเป็นเพียง “ลูกค้ำ” ตามวิธีคิดแบบภาครัฐกิจเอกชน โดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรอง ทั้งในแง่สิทธิความคุ้มครองและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเสมอภาค โดยที่บางกรณีผู้ที่ไม่เสียภาษีภาครัฐจำต้องให้การยกเว้น อาทิ คนชรา เด็ก และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้พิการช่วยตนเองไม่ได้ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่วิพากษ์แนวคิดแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มองว่าการยึดแนวคิดนี้ก็คือการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้ำ” และในกรณีที่ “ลูกค้ำ” ไม่จ่ายค่าบริการ ไม่เสียภาษี ก็อาจจะไม่ได้รับบริการหรือแม้จะได้รับบริการก็อาจจะเป็นบริการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาค ได้มีนักวิชาการหลายท่านนำเสนอของเดนฮาร์ดท์ (Denhardt) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณาเพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (citizen - first) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชน ที่มีความใกล้ชิดกับประชาสังคมภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยให้ชื่อว่าสู่ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service : NPS)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่า เป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิด

ค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีคุณลักษณะแต่ต้องมีการควบคุมและการตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกันโดยมีผู้นำ รวมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือ การได้รับใช้ประชาชน และการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมโดยรวม

ดังนั้นการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) จัดเป็นต้นแบบในเชิงปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักจัดการภาครัฐหลายคน และอาจกล่าวได้ว่าแนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ “ดไวท์ วอลโด” (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎีแนวหน้าในปัจจุบัน NPS ได้แก่ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (ที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่) (Democratic citizenship), ต้นแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of community and civil society) และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse theory) การบริการสาธารณะแนวใหม่ มีสาระสำคัญอยู่ 7 ประการ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549 : 654-661) ดังนี้

1. รับผิดชอบมากกว่าการถือหางเสือ (Serve, Rather than steer) บทบาทที่มีความสำคัญมากขึ้นของข้าราชการ คือช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันของเขาออกมา และช่วยประชาชนให้ได้บรรลุความต้องการนั้น มากกว่าที่จะควบคุมหรือชักนำสังคมไปในทิศทางใหม่ ๆ ที่รัฐต้องการ นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐเท่านั้น แต่ในยุคใหม่ นโยบายสาธารณะเป็นผลจากกลุ่มต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลาย ภาครัฐทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนต่าง ๆ ประสบ บทบาทภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระ มาสู่โต๊ะเจรจาช่วยอำนวยความสะดวกเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม บทบาทข้าราชการจึงไม่ใช่แค่ให้บริการประชาชนเท่านั้น บทบาทใหม่ ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการต้องฝึกฝนทักษะใหม่ ๆ อาทิ การเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทความขัดแย้ง

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by-product) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการร่วมกัน และช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่หาทางออกง่าย ๆ โดยการสนองตอบความต้องการของคนใดคนหนึ่ง วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการพูดคุยและมีการกำหนดร่วมกัน ไม่ใช่วิสัยทัศน์ของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ และที่สำคัญคือ รัฐบาลต้องรับประกันว่าทางเลือกที่ได้จากกระบวนการดังกล่าว มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานในด้านความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความเสมอภาค กล่าวโดยสรุปทั้งกระบวนการ (Process) นโยบายและเนื้อหา (Substance) ของนโยบาย ซึ่งเป็นทางออกของปัญหา ต้องอยู่บนความถูกต้องและคำนึงถึงประโยชน์ ทั้งในวงกว้างในระยะยาวของชุมชนและสังคม

3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, Act democratically) นโยบายและแผนงานที่จะตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ จะต้องเกิด

จากความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อที่จะให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน จึงต้องมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบและขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งขั้นตอนนี้ไม่ใช่ภาระของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงได้ และแสดงให้เห็นว่ามีความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและรับใช้ประชาชน การให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชน และทำให้เขาเกิดความภาคภูมิใจ

4. รับผิดชอบต่อพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizen, Not customers) เนื่องจากผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากเจราจาการตกลงกันเกี่ยวกับค่านิยมที่มีร่วมกัน มากกว่าจะเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของแต่ละรายมารวมกัน ดังนั้นข้าราชการไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” เท่านั้น แต่เน้นที่การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงความไว้วางใจ และความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

5. การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Account isn't simple) ข้าราชการไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งเฉพาะผลผลิต (Value people, Not just productivity) ภาครัฐจะทำงานสำเร็จได้ก็ต่อ เมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุก ๆ คน แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “การจัดการโดยผ่านคน” ต้องให้ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร ถ้าข้าราชการถูกคาดหวังให้ปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความนับถือ ข้าราชการก็ต้องถูกปฏิบัติด้วยความนับถือจากผู้บริหารด้วยเช่นกัน และแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการมีมากกว่าค่าตอบแทนและความมั่นคงในงาน รวมถึงความต้องการทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น การร่วมกันนำความร่วมแรงร่วมใจ และการเพิ่มอำนาจกลายมาเป็นบรรทัดฐานทั้งภายในและภายนอกองค์กร จะเน้นที่จุดมุ่งหมาย ค่านิยม และอุดมการณ์ที่องค์กรหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องการร่วมกัน ซึ่งจะต้องอาศัยความนับถือซึ่งกันและกัน การอำนวยความสะดวกและการให้การสนับสนุนกัน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าแก่ (Value citizenship and Public Service above entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่า โดยนักจัดการแบบเจ้าแก่ที่ทำราวกับว่าเงินหลวงคือ เงินของตนเอง แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ผู้บริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ โดยจะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวมอย่างแท้จริงตามหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

เกรียงพล พัฒนรัฐ (2550 : 71-75 อ้างถึงใน ธิติ เอี่ยมอาษา, 2558 : 35-37) ได้กล่าวถึงหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ประกอบขึ้นจากแนวคิดหลายอย่าง ดังนี้

1. ทฤษฎีสติพิลเมืองแนวประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ด้วยแนวคิดที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า รัฐบาลนั้นดำรงอยู่ได้ก็เพื่อภารกิจในการทำให้ประชาชนมีทางเลือกต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน โดยสร้างหลักประกันที่เป็นกระบวนการต่าง ๆ อาทิ การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีสิทธิส่วนบุคคลที่แตกต่างกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ พลเมืองจะมองเห็นประโยชน์ส่วนตนไปยังประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเพราะการมีความรับรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะด้วยการเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) และความผูกพันกับชุมชน (Community)

2. ชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) ปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับชุมชนและประชาสังคมขึ้นมากมาย แต่ในหลักการบริหารรัฐกิจแล้วถือว่าภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นต้องช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยการให้ความสนใจต่อความต้องการ และผลประโยชน์ของพลเมืองที่เป็นกลุ่มก้อนเล็ก ๆ ที่มีอยู่มากมายซึ่งในภาพรวม ก็คือภาคประชาสังคม และภาครัฐจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือ ในการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองกับชุมชน โดยพลเมืองจะร่วมมือร่วมแรงในเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตน และสอดคล้องกับประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

3. แนวคิดมนุษยนิยมในองค์กรและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) ได้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีองค์กร ที่มุ่งเน้นให้ความสนใจและสนองต่อความต้องการของลูกจ้าง หรือพนักงานในองค์กรมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการวิเคราะห์ในตัวละครบราซการและสภาพสังคมรวมถึงแนวคิดของยุค Postmodern เข้ามาด้วย ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรม นั่นคือ การบริหารและการจัดการจะต้องเกิดจากความจริงใจ และการมีวาทกรรมกันอย่างตรงไปตรงมาของทุกฝ่ายรวมทั้งพลเมืองกับข้าราชการ ดังนั้นการส่งเสริมหรือการจัดให้มีการแสดงวาทกรรมสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ภาครัฐมีการตื่นตัวและการสร้างความรู้สึกที่ขอบธรรมขึ้นในการบริหารรัฐกิจ

การวิเคราะห์สถานการณ์การเมืองในอนาคต (Scenario Analysis) เรื่อง “ฉากจำลองการขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองไทย” ในการอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างศักยภาพ สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองกลุ่มหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม มีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1) ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2) การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคประชาชนต้องการมีส่วนร่วมและมีความเข้มแข็งอย่างมาก แต่กลไกภาครัฐไม่สนับสนุนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงบทบาทการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงวิถีประชาธิปไตยนั้น แล้วจะมีการวางมาตรการแนวทางการขับเคลื่อนงานสาธารณะอย่างไร ให้เป็นไปภายใต้การมีส่วนร่วมระหว่างรัฐ ชุมชน และประชาชน เมื่อเป็นที่ยอมรับแล้ว โดยทั่วไปว่า ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง มิใช่การมุ่งสร้างให้ภาคพลเมืองเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคพลเมืองได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐจัดการบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนาชุมชนภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืนอย่างแท้จริงนั้น

ดังนั้นในมุมมองที่มีต่อบทบาทของภาครัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่งจึงได้พยายามเสนอแนวความคิดในการบริหารภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้นโดยพยายามชี้ให้เห็นชัดว่า

เป็นแนวคิดที่ต่างจากแนวคิดการบริหารภาครัฐในรูปแบบเดิม (Old Public Administration) ที่เป็นการจัดการที่ไม่คล่องตัว รวมอำนาจและหมกมุ่นอยู่กับกฎระเบียบ และสายบังคับบัญชา มีมุมมองต่อประชาชนว่าเป็นเพียงราษฎรหรือประชาชนผู้รอรับบริการ (Clients) ทำให้การบริการเป็นไปตามความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐและละเลยประชาชน และต่างจากแนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่เป็นกระบวนทัศน์ที่โดดเด่น และได้รับความนิยมในช่วงของการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ผ่านมาในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นในการนำแนวคิดเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนธุรกิจมาใช้ในการจัดการภาครัฐ เพื่อให้การจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีผลการปฏิบัติงานและการบริการที่ดีขึ้น ดังที่แนวคิดเหล่านั้นได้ทำให้ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว อย่างไรก็ตามนักวิชาการกลุ่มนี้ซึ่งเห็นว่าเมื่อการบริหารจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับการบริหารจัดการภาคธุรกิจและประชาชน ก็มีใช้ลูกค้าหรือผู้รอรับบริการ แต่เป็น “พลเมือง” ผู้ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

จากนั้นจึงได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า (New Public Service : NPS) การบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยมีหลักการที่สำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐพึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ 7 ประการ ดังนี้

1. ให้บริการมากกว่าการเป็นผู้ขับเคลื่อนเอง (Serve, Rather than steer) เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการชี้แนะ/ควบคุมสั่งคมมาเป็นการให้ข้อมูล สนับสนุนและสร้างพื้นที่ให้พลเมืองได้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็น ร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม ทั้งภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและประชาชน เพื่อสร้างการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกันในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ของชุมชนและสังคม

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by - product) เมื่อมีประเด็นปัญหาสาธารณะและต้องการหาทางออก เจ้าหน้าที่รัฐต้องสร้างพื้นที่ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกถึงความต้องการของประชาชน และสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเป้าหมายในการทำงานไม่ใช่เป็นเพียงการหาทางแก้ปัญหอย่างรวดเร็ว ด้วยทางเลือกที่เป็นเพียงความต้องการหรือผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ต้องเป็นแนวทางที่สะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ผ่านความเห็นชอบจากการพูดคุยปรึกษากันในชุมชนและสังคมมาแล้ว

3. คิดเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติด้วยวิถีทางประชาธิปไตย (Think Strategically, Act democratically) นโยบายและแผนการทำงานต้องมาจากความต้องการของประชาชน (สาธารณะ) ซึ่งสามารถได้มาอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการได้ดี ผ่านทางความพยายามร่วมกัน และกระบวนการทำงานร่วมกันของภาครัฐและประชาชน

4. บริการประชาชนในฐานะพลเมือง มิใช่มองว่าเป็นลูกค้า (Serve citizens, Not customers) ด้วยตระหนักว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ต่างจากระหว่างบริษัทธุรกิจกับลูกค้า ดังนั้นการให้บริการของภาครัฐจึงต้องมุ่งเน้นต่อเรื่องของความเป็นธรรม และความเท่าเทียมทั่วถึงเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาคุณภาพการส่งมอบบริการในภาครัฐ จึงไม่สนับสนุนให้ภาครัฐให้บริการโดยคำนึงเพียง “ความต้องการ” ของประชาชน (ลูกค้า) เป็นรายบุคคล แต่แนะนำให้ภาครัฐต้องสร้าง

ให้เกิดแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อที่ภาครัฐจะได้ตอบสนองต่อความต้องการของผลประโยชน์สาธารณะตอบสนองต่อเสียงของพลเมืองนั้น

5. ความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป (Accountability isn't simply) ในการบริหารภาครัฐรูปแบบเดิมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการต้องตอบสนองต่อนักการเมือง และในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อแรงขับของตลาด แต่ด้วยข้อเรียกร้องและความเป็นจริงของการบริการภาครัฐในปัจจุบัน ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อสิ่งที่มีอิทธิพลต่อภาครัฐ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมในสังคม บรรทัดฐานประชาธิปไตย ปัจจัยสถานการณ์ต่าง ๆ เรื่องความเป็นมืออาชีพและที่สำคัญคือ ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นในการที่ต้องตอบสนองและรับผิดชอบต่อค่านิยมและความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ควรถือตนเป็นผู้รู้ในทุกเรื่องและตัดสินใจแต่เพียงลำพังอีกต่อไป แต่ควรกระจายอำนาจ/มอบอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งแต่เพียงผลผลิต (Value people, not just productivity) องค์กรภาครัฐและเครือข่ายการทำงานนั้น จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในระยะยาวได้ หากดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการของความร่วมมือ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน แก่ประชาชนทุกคนด้วยความเท่าเทียม ในแง่ของการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐนั้น หากมุ่งเน้นที่การนำเครื่องมือ/เทคนิคทางบริหารมาใช้ และพยายามควบคุมพฤติกรรมของบุคลากร โดยคำนึงถึงแค่เพียงผลผลิตขององค์กรแล้วจะไม่ใช่เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อความรู้สึกผูกพัน และความรู้สึกในการรับผิดชอบต่อสาธารณะให้แก่คนในองค์กร ซึ่งก็มีฐานะเป็นพลเมืองในสังคมเช่นกัน ดังนั้นหากคาดหวังให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติ/บริการประชาชนด้วยความเคารพและเท่าเทียมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพจากผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์กรในภาครัฐด้วย ทั้งนี้เพราะอีกสถานะหนึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็มีฐานะเป็นพลเมืองที่ซึ่งต้องได้รับการปลูกฝังและเรียนรู้ในเรื่องของความเป็นพลเมือง ที่รับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยเช่นกัน

7. ให้คุณค่าแก่ความเป็นพลเมือง และให้บริการสาธารณะเหนือไปกว่าบทบาทของการเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & public service above entrepreneurship) เมื่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐปฏิบัติและคิดแบบผู้ประกอบการของธุรกิจ เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (ลูกค้า) แต่ในแนวคิดนี้เห็นว่า ผู้บริหารภาครัฐไม่ใช่เจ้าของธุรกิจ แต่ประชาชนต่างหากคือเจ้าของรัฐบาลและทรัพยากร ดังนั้นเมื่อทรัพยากรไม่ใช่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อในการบริการประชาชน ด้วยการปฏิบัติตนเป็นผู้ให้บริการที่ดีด้วยทรัพยากรของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษาองค์การของรัฐ เป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่พลเมือง ซึ่งต่างจากบทบาทของการเป็นเจ้าของธุรกิจที่มุ่งเน้นกำไรและประสิทธิภาพ แนวคิดนี้แนะนำให้ผู้บริหารในภาครัฐไม่เพียงแต่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ แต่จะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของตนเอง ในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นการบริการที่ภาครัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนโดยเป็นผู้ดูแลรักษาสมบัติสาธารณะ เป็นผู้ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ เป็นผู้จัดให้มีเวทีการพูดคุยอย่างเป็น

ประชาธิปไตย และด้วยความเป็นพลเมือง เป็นผู้กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในระดับธรรมดา นักบริหารรัฐกิจต้องไม่เพียงแต่แบ่งปันอำนาจทำงานโดยผ่านคน และเป็นคนกลางในการแก้ปัญหาเท่านั้น ซึ่งนักบริหารรัฐกิจต้องทำความเข้าใจกับบทบาทของตน ในกระบวนการบริหารแบบประชาชน เป็นหุ้นส่วน (Governance Process) โดยเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ใช่เจ้าของกิจการบทบาทที่เปลี่ยนไปของนักบริหารรัฐกิจที่ได้กล่าวแล้ว ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการแรก คือ นักบริหารต้องไม่เพียงรู้และจัดการทรัพยากรของหน่วยงานตนเอง ได้เท่านั้น แต่ต้องรู้จักที่จะติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขอความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และนำพลเมืองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารด้วย ประการที่สอง นักบริหารไม่ใช่เจ้าของกิจการตัวจริงที่จะตัดสินใจโดยรู้ว่าผลของความล้มเหลวจะตกลงบนบ่าของตนเอง แต่ความเสี่ยงในภาครัฐแตกต่างจากภาคธุรกิจ ในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ความเสี่ยงและโอกาสอยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นเมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียว เช่น ในภาคเอกชน นักบริหารรัฐกิจจึงไม่ควรตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าอะไรดีที่สุดสำหรับชุมชน แต่ควรให้พลเมืองเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีการปรึกษาหารือกันร่วมมือกันและรับผิดชอบร่วมกันในด้านการบริหารงานภายในองค์กรนั้น การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ได้มีข้อเสนอสู่การปฏิบัติ (เสาวลักษณ์ สุขวิช, 2549 : 654 - 661) ดังนี้

1. สร้างความเสมอภาคทางสังคมให้มากขึ้น (Greater of social equity) โอกาสในการทำงานเท่าเทียมกัน ค่าจ้างที่เป็นธรรมและสามารถแข่งขันได้กับภาคเอกชน
2. ให้มีการบริหารภายในระบบราชการที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการมากขึ้น (Democratization and empowerment)
3. ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นมนุษย์” ของคนที่ทำงานในองค์กรมากขึ้น (Humanization of public service) ซึ่งสะท้อนแนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน

กล่าวโดยสรุปการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย และแนวทางอื่นๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผล ในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วม ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือการได้รับใช้ประชาชนและ

การได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม ตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

อัมพร อารังลักษณ์ (2552 : 242) ได้นำข้อเสนอของ Denhardt ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคม (Civil Society) ภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยใช้ชื่อว่า “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) แนวคิดนี้มีหลักสำคัญ 7 ประการ ตามที่ได้กล่าวแล้วดังนี้

1. ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า
2. แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ
3. เห็นคุณค่าของความเป็นพลเมือง และการบริการสาธารณะ เนือการเป็นผู้ประกอบการ
4. คิดเชิงกลยุทธ์กระทำอย่างเป็นประชาธิปไตย
5. ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความรับผิดชอบได้
6. เป็นผู้ผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (Steer) หรือควบคุม (Control) ทิศทางของสังคม
7. เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างหน้าต่างแห่งโอกาสและเปิดประตูสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น

วรเดช จันทรศร (2543 : 65-67 อ้างถึงใน ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิณ, 2562 : 122) การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวอยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน ความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐวัดกันที่ การให้บริการ (Services) เพราะภารกิจภาครัฐ คือการให้บริการสาธารณะหรือบริการประชาชน หลักในการบริการประชาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ มีความเสมอภาค มีความเท่าเทียมกัน โปร่งใสเป็นธรรม เชื่อถือได้ ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้บริการต้องให้บริการด้วยความรวดเร็ว ด้วยความเต็มใจให้เกียรติประชาชน มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก ดำเนินการให้ด้วยความรวดเร็ว มีความถูกต้องด้วยความเสมอภาค และเป็นธรรม สำหรับประชาชนส่วนใหญ่และเป็นไปด้วยความประหยัดทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย เพื่อความพอใจ ประทับใจ มั่นใจ จากผู้รับบริการทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของพลเมือง

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) (1989 : 19-22 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) การจัดบริการสาธารณะหรือบริการส่วนรวมที่หลากหลาย นับได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาล ที่ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีถกเถียงกันมาพอควรว่า แท้จริงนั้นบทบาทของการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ ควรกว้างขวางมากเพียงใด โดยหลักการแล้ว การบริการสาธารณะย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินการบทบาทสำคัญประการนี้ของหน่วยงานภาครัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพเช่นว่านี้ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ เอกน เลาธรรมทัศน์ (2552 : ม.ป.น.) ได้อธิบายแนวคิดของพวกสาธารณนิยม ที่เน้นบทบาท

ความเป็นพลเมือง (Civil Republicanism) ว่ามีลักษณะคล้ายกับพวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) และความคิดเรื่องการเมืองคือ คุณธรรม (Civil Virtue) เป็นหลักโดยตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้น สมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน พลเมืองเป็นผู้มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองเป็นผู้ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ต้องการให้ใครมาบงการหรืออุปถัมภ์ค้ำจุน ส่วนแนวคิดเรื่องการเมืองคือคุณธรรมนั้น การเมืองคือกิจการเพื่อการมีส่วนร่วม ไม่เกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิใช่การแย่งอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม แสงรวี ไทยดารี (2551 : 35) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทของภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

ปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วยปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่าได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ ภายใต้แนวทางการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยการให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคี ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุม มาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา ช่วยอำนวยความสะดวกเป็นตัวกลางไกลเกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่เช่นนี้ ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ นั่นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมายคุณค่าของชุมชน (Community Values) บรรทัดฐานทางการเมือง (Political Norms) มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ (Professional Standards) และผลประโยชน์พลเมือง (Citizen Interest) ไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งค้นหาสร้างสรรค์ และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวม

เจเน็ต วินแซนด์ เดนฮาร์ดต์ และโรเบิร์ต เดนฮาร์ดต์ (Denhardt and Denhardt, 2003 : 42- 43 อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล, 2551 : 20-22) กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น ดังนี้

1. การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย
2. การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบต่อร่วมกัน
3. การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง
4. การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตยนโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน

5. การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย หรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมืองมาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย

6. การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย

7. การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวมาแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นี้ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือการเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริการประชาชนให้เป็นที่พึงพอใจ เนื่องจากการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้นมีหลักการสำคัญ คือ

1. มีการศึกษาวิจัย ที่เป็นการติดตามการทำงาน และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

2. ข้อมูลที่ทันเหตุการณ์ ดังนั้นการเสนอข้อมูลต่อประชาชนต้องทันสมัย กว้างขวาง เป็นจริง ถูกต้อง เข้าถึงได้ง่าย ดังนั้นการใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรืออื่น ๆ ก็จัดว่ามีประโยชน์ทั้งสิ้น

3. การรายงานผลการทำงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบ ตลอดจนประชาชนผู้ร้องเรียน ได้ทราบถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชน

4. การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อสะท้อนการทำงานของผู้ให้บริการ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

สร้อยพัทธ์ เอี้ยวเจริญ และกุลสกาวิ์ เลาหสกลิต (2562 : 222-224) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์กร ด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการให้บริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่แนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (Immeasurable) แต่ก็เป็แนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา (นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย, 2556 : 36-37) และหากนำแนวคิดนี้มาพิจารณาการบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ภาครัฐเองก็ควรจะให้ความสำคัญให้ประชาชนมีความเป็น “พลเมือง” (Citizen) และให้ใช้เป็นคำเรียกไม่ใช่ “ผู้รับบริการ” “ราษฎร” หรือ แม้กระทั่ง “ประชาชน” ภายใต้วาทกรรม “ประชารัฐ” ประชาชนคือ “พลเมือง” ที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests) มากกว่าผลประโยชน์ปัจเจกบุคคล

(Individual interests) เมื่อพิจารณาจะประเด็นนี้ จะเห็นว่า NPS ค่อนข้างจะได้เปรียบกว่า NPM ในฐานะของหลักพื้นฐานด้านนโยบายรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวโน้มก่อนไปทางการใช้อำนาจพิเศษในการบริหารประเทศ (ไชยณรงค์ ปัญญาศิริ, 2560 : 15) สำหรับแนวคิดพื้นฐานที่เป็นรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วย รากฐาน 4 ประการหลัก (ปกรณศิริประกอบ, 2560 : 73-78) ดังนี้

1. แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Democratic citizenship) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการนำเสนอในเรื่องสิทธิของการเป็นพลเมือง การเพิ่มพูนผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของชุมชนและพลเมืองเป็นหน้าที่หลักของรัฐ รัฐถูกสร้างขึ้นเพื่อให้พลเมืองสามารถที่จะเลือกทางออกที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งการมองสิทธิของพลเมืองในลักษณะนี้จะมีความสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) และแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of community and civil society) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมเป็นแบบที่เปรียบเสมือนการใช้กลไกการร่วมมือกันของชุมชนและประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน โดยมีข้อสรุป คือ 1) ชุมชนที่มีเครือข่ายพลเมืองที่เข้มแข็ง นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถใช้เครือข่ายเหล่านั้นในการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการเปิดประตูสู่การวางทบทวนและการโต้ตอบ ยิ่งกว่านั้นควรให้ความรู้แก่พลเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลประชาธิปไตย 2) นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถที่จะช่วยสร้างชุมชนและสังคม (Social capital) หน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์คือ การสร้างชุมชน เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีทุนสังคมโดยกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

3. ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (Organization humanism and new public administration) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มหันกลับมาให้ความสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในและภายนอกองค์การ และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ซึ่งเริ่มแสดงถึงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิดเชิงองค์การแบบดั้งเดิมที่เน้นระบบราชการการบริหารจัดการแบบบนลงล่าง และหลักการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาไปสู่ตัวแบบที่สร้างโดยค่านิยม การตรวจสอบได้ความเชื่อมั่น และการสื่อสารที่ตรงไปตรงมา ทั้งนี้การบริหารควรมีลักษณะของความกระตือรือร้นรวมถึงการสร้าง พัฒนา จัดทำ และการประยุกต์นโยบายสาธารณะให้เหมาะสมกับประเทศของตน นอกจากนี้ เอช. จอร์จ เฟรเดอริกสัน (H. George Frederickson) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันรากฐานแนวคิดของ NPM เป็นค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) ในขณะที่รากฐานแนวคิดของ NPS เป็นค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคการตอบสนองต่อสังคม และความเท่าเทียมกันทางสังคม (Social equity)

4. รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern public administration) รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่เสนอว่าพฤติกรรมของมนุษย์ในบางครั้งก็สามารถอธิบายได้ด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริงตามตัวแบบมีเหตุผล (Rational model) และในบางครั้งการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หรือการมองพฤติกรรมมนุษย์

ให้เหมือนกับวิทยาศาสตร์ก็กระทำไต่ยาก ดังนั้นนักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่จึงเสนอวิธีการการได้มาซึ่งความรู้ความจริงที่เรียกว่า คตินิยมแนวการตีความ (Interpretivism) โดยเป็นการให้ความสำคัญผ่านการตีความที่ค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และอัตวิสัย (Subjective) มากกว่าภวิสัย (Objective)

สรุปเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีสาระสำคัญคือ การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยภาครัฐจะต้องหันมาสร้างบริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และการสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า สนับสนุนให้ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่หน่วยงานมากขึ้น หรือนำการกระจายอำนาจผ่อนคลายกฎระเบียบให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เน้นการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน การสร้างระบบสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และยังสนับสนุนให้มีการนำ เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่สนับสนุนให้มีการเปิดกว้างในการแข่งขันที่ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็จะได้รับบริการและความพึงพอใจมากขึ้น นั่นคือหลักการของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐของไทยมาสู่การจัดการแบบใหม่ รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการของไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญมีรากฐานที่สำคัญมีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย และแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการ ตีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการที่พูดคุยร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมือง ซึ่งมีทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบ ข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศ ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน กลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมายค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม

สรุปการบริหารรัฐกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร ที่ได้จากการสังเกตพฤติกรรมของบุคคล โดยมีนักวิชาการพยายามแยกแยะศึกษาเฉพาะประเด็นตามที่ตนเองเชื่อถือตามข้อเท็จจริงปรากฏ ทั้งในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งยุคสมัยออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ 1) รัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม แบ่งออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ คือ กระบวนทัศน์ที่ 1 การบริหารแยกออกจากการเมือง (ค.ศ. 1900-1926) กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหาร (ค.ศ. 1927-1937) กระบวนทัศน์ที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970) กระบวนทัศน์ที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์

คือ วิทยาการบริหาร (ค.ศ. 1956-1970) และกระบวนทัศน์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) 2) รัฐประศาสนศาสตร์ยุคสงครามโลกและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สนใจศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ การบริหารการพัฒนา คุณลักษณะของการบริหารการพัฒนา จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อการบริหารการพัฒนา และทางเลือกสาธารณะ และ 3) รัฐประศาสนศาสตร์ยุคปัจจุบัน เสนอบทบาทรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ 1) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA) 2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) และ 3) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งพยายามเสนอว่า ธรรมชาติของความเป็นแนวทางการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์อีกแนวคิดหนึ่ง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการบริหารกิจการคณะสงฆ์

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, 2505 : 29) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หลังจากยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ทั้งนี้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับบรรดากฎกระทรวง สังกาณัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับหรือระเบียบของมหาเถรสมาคมยกเลิก หรือมีความอย่างเดียวกัน หรือขัดหรือแย้งกัน หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในสังกานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการสงฆ์ใด ซึ่งไม่มีในพระราชบัญญัตินี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจกำหนด โดยกฎหมายมหาเถรสมาคมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุตำแหน่งใด รูปใดหรือหลายรูปรวมกันเป็นคณะตามที่เห็นสมควรได้ โดยได้ให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับพระสงฆ์ ดังนี้

คณะสงฆ์ หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร

คณะสงฆ์อื่น หมายความว่า บรรดาบรรพชิตจันนิกาย หรือนันนิกาย

พระราชกฤษฎีกา หมายความว่า พระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งและสถาปนาให้มีสมณศักดิ์ตั้งแต่ชั้นสามัญจนถึงชั้นสมเด็จพระราชาคณะ

สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ หมายความว่า สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนาก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น ถ้าได้รับสถาปนาในวันเดียวกันให้เลือกรูปที่ได้รับสถาปนาในลำดับก่อน

การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาตลอดจนการดูแลการปกครองคณะสงฆ์ เป็นไปเพื่อส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนา ให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญาและมีการรักษาพระธรรมวินัยของคณะสงฆ์ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องต้งามโดยเคร่งครัด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธา

แก่พุทธศาสนิกชนทั่วไป พระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง สถาปนา และ ถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุในคณะสงฆ์ และแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมตามพระราชบัญญัตินี้

นายกรัฐมนตรี รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

1.1 สมเด็จพระสังฆราช

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราระเบียบราชาคณะสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัยและกฎหมายมหาเถรสมาคม ในกรณี ที่สมเด็จพระสังฆราชทรงลาออกจากตำแหน่งหรือ พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดให้ออกจากตำแหน่ง พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งให้เป็น ที่ปรึกษาของสมเด็จพระสังฆราชหรือตำแหน่งอื่นใดตามพระราชอัธยาศัยได้ ในเมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราช ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

ถ้าสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการมหาเถรสมาคมที่เหลืออยู่เลือกสมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่งผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์ รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

ในเมื่อสมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราชจะได้ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่สมเด็จพระสังฆราชมิได้ทรงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคสาม หรือสมเด็จพระราชาคณะซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ สมเด็จพระสังฆราชได้ ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตรา นี้ ถ้าสมเด็จพระสังฆราชทรงเห็นเป็นการสมควรสำหรับกรณีที่มีเหตุตามวรรคสาม หรือกรรมการมหาเถรสมาคม ที่เหลืออยู่ เห็นเป็นการสมควรสำหรับกรณีที่มีเหตุตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสี่ อาจพิจารณาเลือกสมเด็จพระราชาคณะหลายรูปที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพื่อให้เป็นคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชแทนผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือแทนการดำเนินการตามวรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ แล้วแต่กรณีได้ และจะให้มีผู้ช่วยหรือที่ปรึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วยก็ได้ วิธีดำเนินการของคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชให้เป็นไปตามที่คณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชกำหนด

เมื่อมีการแต่งตั้งหรือเลือกผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตรา นี้แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลทูลราชบัลลังก์อัญเชิญพระบาท

ความในมาตรา นี้ไม่กระทบกระเทือนพระราชอำนาจที่จะทรงพระกรุณาโปรด หรือมีพระราชวินิจฉัยให้ปฏิบัติเป็นประการอื่น

อย่างไรก็ตาม สมเด็จพระสังฆราชพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมรณภาพ พ้นจากความ เป็นพระภิกษุ ลาออก และทรงพระกรุณาโปรดให้ออก

1.2 มหาเถรสมาคม

มหาเถรสมาคมประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบรูป ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาคณะ พระราชาคณะ หรือพระภิกษุซึ่งมีพรรษาอันสมควร และมีจริยวัตรในพระธรรมวินัยที่เหมาะสมแก่การปกครองคณะสงฆ์

การแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งและการกำหนดการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยจะทรงปรึกษาหารือกับสมเด็จพระสังฆราช ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง และให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมรณภาพ พ้นจากความเป็นพระภิกษุ ลาออก หรือพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้ออก

ในกรณีที่กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ พระมหากษัตริย์อาจทรงแต่งตั้งพระภิกษุตามมาตรา 12 รูปใดรูปหนึ่งเป็นกรรมการแทน โดยกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามความในวรรคสองให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างไรก็ตามมหาเถรสมาคมมีอำนาจที่ ต่อไปนี้

- 1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
- 2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
- 3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
- 4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ทั้งนี้ มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

การรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครอง สำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนา และการปกครองของคณะสงฆ์ก็ได้ พระภิกษุและสามเณรที่ได้รับโทษตามวรรคหนึ่ง ถึงขั้นให้สละสมณเพศต้องสึกภายในสามวัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ ในกรณีที่ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมไม่อาจมาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมมหาเถรสมาคม และมีได้มอบหมายให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน การประชุมมหาเถรสมาคมต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคมให้เป็นไปตามกฎหมายมหาเถรสมาคม

กรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา 15 วรรคสอง ให้ถือว่ามหาเถรสมาคมมีกรรมการเท่าจำนวนที่เหลืออยู่ในขณะนั้น สมเด็จพระสังฆราช ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามมติมหาเถรสมาคม ประกอบด้วย พระภิกษุหรือบุคคลอื่นจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่องที่จะเสนอต่อมหาเถรสมาคมและ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมายโดยขึ้นตรงมหาเถรสมาคม การจัดให้มีคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ การแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการหรืออนุกรรมการ และระเบียบการประชุม ให้เป็นไปตามระเบียบมหาเถรสมาคม

1.3 การปกครองคณะสงฆ์

คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบ การปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อประโยชน์แก่การปกครอง คณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ การแต่งตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎหมายมหาเถรสมาคม การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าคณะใหญ่และเจ้าคณะภาค หากมีพระราชดำริ เป็นประการใด ให้ดำเนินการไปตามพระราชดำริ สำหรับการแต่งตั้งและถอดถอนพระภิกษุผู้ดำรง ตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ให้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีพระราชดำริ เป็นประการอื่น การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตปกครอง ดังนี้ 1) ภาค 2) จังหวัด 3) อำเภอ และ 4) ตำบล จำนวนและเขตปกครองดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ ดังต่อไปนี้ 1) เจ้าคณะภาค 2) เจ้าคณะจังหวัด 3) เจ้าคณะอำเภอ และ 4) เจ้าคณะตำบล มหาเถรสมาคม เห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะตำบล เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้นๆ ได้

การแต่งตั้งและถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ๆ และไวยาวัจกร ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม

1.4 นิกกรรมและการสละสมณเพศ

พระสงฆ์จะต้องรับนิกกรรม หากกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และ นิกกรรมที่จะลงแก่พระภิกษุ ต้องเป็นนิกกรรมตามพระธรรมวินัย โดยมหาเถรสมาคมมีอำนาจ ตรากฎหมายมหาเถรสมาคมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้การลงนิกกรรมเป็นไปโดยถูกต้อง สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม และให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายที่มหาเถรสมาคมจะกำหนด ในกฎหมายมหาเถรสมาคมให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจ ลงนิกกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัย กับทั้งการกำหนดให้การวินิจฉัยการลงนิกกรรม ให้เป็นอันยุติในชั้นใด ๆ นั้นด้วย พระสงฆ์รูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัย และได้มีคำวินิจฉัยถึง ที่สุดให้ได้รับนิกกรรมให้สึก ต้องสึกภายในสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น

หากพระภิกษุรูปใดต้องด้วยกรณีข้อใดข้อหนึ่ง ได้แก่ 1) ต้องคำวินิจฉัยตาม มาตรา 25 ให้รับนิกกรรมไม่ถึงให้สึก แต่ไม่ยอมรับนิกกรรมนั้น 2) ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัย เป็นอาจิดน 3) ไม่สังกัดอยู่ในวัดใดวัดหนึ่ง และ 4) ไม่มีวัดเป็นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ให้พระภิกษุรูปนั้น

สละสมณเพศ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามวรรคสอง ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้น พระภิกษุรูปใดต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้เป็นบุคคลล้มละลาย ต้องสึกภายในภายในสามวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด พระภิกษุรูปใดถูกจับโดยต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่เห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว และเจ้าอาวาสแห่งวัดที่พระภิกษุรูปนั้นสังกัด ไม่รับมอบตัวไว้ควบคุมหรือพนักงานสอบสวน ไม่เห็นสมควรให้เจ้าอาวาสรับตัวไปควบคุม หรือพระภิกษุรูปนั้นมิได้สังกัดในวัดใดวัดหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศได้ หากต้องจำคุก กักขังหรือขังพระภิกษุรูปใดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลมีอำนาจดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ และให้รายงานให้ศาลทราบถึงการสละสมณเพศ

1.5 วัด

วัดมีสองอย่าง ได้แก่ 1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ 2) สำนักสงฆ์ โดยให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบเลิกวัด ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้ 1) ที่วัด คือ ที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น 2) ที่ธรณีสงฆ์คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด และ 3) ที่กัลปนาคือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสูกับวัด หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้

เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้ 1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปด้วยดี 2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้น ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม 3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ และ 4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล อย่างไรก็ตาม เจ้าอาวาสยังมีอำนาจ ดังนี้ 1) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด 2) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด และ 3) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด

ทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติ ผิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือ คำสั่งของมหาเถรสมาคม ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้ง ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม

1.6 ศาสนสมบัติ

ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ 1) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สิน ของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง 2) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อการนี้ให้ถือว่าสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางด้วย ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้งบประมาณนั้นได้

1.7 บทกำหนดโทษ

ผู้ใดมิได้รับแต่งตั้งให้เป็นพระอุปัชฌาย์ หรือถูกถอดถอนจากความเป็น พระอุปัชฌาย์ตามมาตรา 23 แล้ว กระทำการบรรพชาอุปสมบทแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 จัตวา วรรคสอง มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคสาม หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ผู้ใดพ้นจากความเป็นพระภิกษุเพราะต้องปาราชิกมาแล้วไม่ว่าจะมี คำวินิจฉัยตามมาตรา 25 หรือไม่ก็ตาม แต่มารับบรรพชาอุปสมบทใหม่ โดยกล่าวความเท็จเท็จหรือ ปิดบังความจริงต่อพระอุปัชฌาย์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือ แสดงความอาฆาตมาดร้ายสมเด็จพระสังฆราช ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์หรือคณะสงฆ์อื่นอันอาจก่อให้เกิด ความเสื่อมเสียหรือความแตกแยก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.8 เบ็ดเตล็ด

พระสงฆ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา การปกครองคณะสงฆ์อื่นให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีหมายเหตุไว้ว่า เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่การจัดดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันพึงแบ่งแยก อำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์ เพื่อการถ่วงดุลแห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุง เสียใหม่ให้สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, 2535 : 5-11) สรุปความได้ว่า พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 นั้น อาศัยเหตุผลพอสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ให้เหมาะสมต่อไป โดยเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้ได้ความชัดเจน และสะดวกในการตีความ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ให้มีเพียงพระองค์เดียว เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้งในวงการคณะสงฆ์ กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช กำหนดอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจน กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่เพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสละสมณเพศของพระภิกษุ พร้อมทั้งกำหนดให้พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศนั้น ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่รับทราบคำวินิจฉัยนั้น เพิ่มเติมบทบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนวัด เนื่องจากได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 มีผลให้วัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัด เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษา ศาสนสมบัติของวัดร้าง ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้บัญญัติไว้ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้รับค่าผาติกรรมแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น และได้บัญญัติเพิ่มเติมห้ามมิให้ผู้โดยอายุความขึ้นต่อผู้ที่ศาสนสมบัติกลาง พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองที่ศาสนสมบัติกลางอันเป็นทรัพย์สินของพระพุทธศาสนา เพิ่มเติมบทกำหนดโทษผู้ที่มีหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อสมเด็จพระสังฆราช เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้บัญญัติไว้ อีกทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่ประกาศใช้นี้ เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่แต่ประการใด เพียงแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จำนวน 16 มาตรา และเพิ่มเติมจำนวน 9 มาตรา ดังนี้

1) เพิ่มเติมมาตรา 5 ทวิ และมาตรา 5 ตรี เพื่อกำหนดบทนิยามให้มีความชัดเจนสะดวกในการตีความ เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้กำหนดบทนิยามไว้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งและถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ

2) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 10 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้มีได้เพียงพระองค์เดียว กำหนดขั้นตอนการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช

3) แก้ไขมาตรา 12 มาตรา 16 มาตรา 19 และมาตรา 20 และเพิ่มเติมมาตรา 15 ทวิ มาตรา 15 ตริ และมาตรา 15 จัตวา เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม กรรมการมหาเถรสมาคม คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมหาเถรสมาคม เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4) เพิ่มเติมมาตรา 20 ทวิ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติโดยกำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์

5) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสละสมณเพศของพระภิกษุให้เหมาะสม

6) แก้ไขมาตรา 31 มาตรา 34 และมาตรา 35 และเพิ่มเติมมาตรา 32 ทวิ เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยวัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด วัดร้าง และศาสนสมบัติกลางให้เหมาะสม

7) แก้ไขมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 44 และเพิ่มเติมมาตรา 44 ทวิ และมาตรา 44 ตริ เพื่อปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสม

8) แก้ไขมาตรา 46 เกี่ยวกับคณะสงฆ์อื่นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560, 2560 : 1-2) มีข้อสาระสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามโบราณราชประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านานนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งต่อมาได้เริ่มมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 เป็นต้นมา สมควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อเป็นการสืบทอดและธำรงรักษาไว้ซึ่งโบราณราชประเพณี ดังกล่าวโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4) พ.ศ.2561

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2561” โดยใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 ตริ

แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561:1-4) โดยให้ใช้ความต่อไปนี้

“มาตรา 5 ตริ เพื่อให้การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ตลอดจนการดูแล การปกครองคณะสงฆ์ เป็นไปเพื่อส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนา ให้เกิดการพัฒนา จิตใจและปัญญา และมีการรักษาพระธรรมวินัยของคณะสงฆ์ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องดีงามโดยเคร่งครัด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาแก่พุทธศาสนิกชนทั่วไป พระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง สถาปนา และถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุในคณะสงฆ์ และแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัตินี้”

ทั้งนี้ ได้มีการเพิ่มความในวรรคเจ็ดของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ความว่า “ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนพระราชอำนาจที่จะทรงพระกรุณาโปรด หรือมีพระราชวินิจฉัย ให้ปฏิบัติเป็นประการอื่น”

โดยให้ยกเลิกความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ตามความใน “มาตรา 12 มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบรูปซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาคณะ พระราชาคณะ หรือพระภิกษุซึ่งมีพรรษาอันสมควร และมีจริยวัตรในพระธรรมวินัยที่เหมาะสมแก่ การปกครองคณะสงฆ์ การแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งและการดำเนินการตามมาตรา 15 (4) และวรรคสอง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย โดยจะทรงปรึกษาหารือกับสมเด็จพระสังฆราชก่อนก็ได้”

ให้ยกเลิกความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และให้ใช้ ความต่อไปนี้แทน ตามความใน “มาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอยู่ใน ตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้”

ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และให้ใช้ ความต่อไปนี้แทน ตามความใน “มาตรา 15 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ 1) มรณภาพ 2) พ้นจาก ความเป็นพระภิกษุ 3) ลาออก และ 4) พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้ออก

ในกรณีที่กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ พระมหากษัตริย์ อาจทรงแต่งตั้งพระภิกษุตามมาตรา 12 รูปใดรูปหนึ่งเป็นกรรมการแทน กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง ตามความในวรรคสอง ให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ตามความใน “มาตรา 15 ทวิ พระบรมราชโองการตามมาตรา 10 วรรคเจ็ด การแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม

การให้กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ให้ยกเลิกความในมาตรา 20 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ตามความใน

“มาตรา 20/1 เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภายใต้บังคับมาตรา 20/2 การแต่งตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายธรรมนูญ”

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 20/2 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ส่วน “มาตรา 20/2 การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าคณะใหญ่และเจ้าคณะภาค หากมีพระราชดำริเป็นประการใด ให้ดำเนินการไปตามพระราชดำรินั้น สำหรับการแต่งตั้งและถอดถอนพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ให้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีพระราชดำริเป็นประการอื่น”

อย่างไรก็ตามให้กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีหมายเหตุไว้ว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก และตามโบราณราชประเพณี ที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านานนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมทั้งทรงทำนุบำรุงสั่งสมมณฑลให้เจริญมั่นคง เป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อยตลอดมา เพื่อให้พระพุทธศาสนารุ่งเรืองถาวรเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาแก่พุทธศาสนิกชน ซึ่งจะก่อให้เกิดการประพฤติปฏิบัติที่ดีงาม มีความร่มเย็นผาสุกแก่ประชาชนและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ สมควรบัญญัติกฎหมายให้เป็นการสืบทอดและดำรงรักษาไว้ ซึ่งพระราชอำนาจตามโบราณราชประเพณี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่บังคับใช้ในปัจจุบันมี 4 ฉบับ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 2) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 3) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และ 4) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ.2561 โดยตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองตามระบอบราชการสมัยใหม่ ซึ่งมีการจัดโครงสร้างการปกครองไว้อย่างชัดเจนตามลำดับขั้น ได้แก่ 1) ระดับภาค มีเจ้าคณะภาคปกครอง 2) ระดับจังหวัด มีเจ้าคณะจังหวัดปกครอง 3) ระดับอำเภอ มีเจ้าคณะอำเภอปกครอง และ 4) ระดับตำบล มีเจ้าคณะตำบลปกครอง โดยทุกระดับตามตำแหน่งมีภารกิจ 6 ด้าน ได้แก่ การปกครอง การเผยแผ่ การศึกษา การสาธารณูปการ การศึกษาสงเคราะห์ และการสาธารณสงเคราะห์ รวมทั้งการสร้างพุทธมณฑลของทุกจังหวัด

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดเพชรบุรี

การแบ่งสายงานการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันของคณะสงฆ์ในประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 เป็นแนวทางในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ และในกฎหมายธรรมนูญ ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2541) ได้แบ่งระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. **ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง** ได้กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคณะสงฆ์ในภวณั้ นั้ ในเขตปกครอง คณะสงฆ์ เรียกว่าเจ้าคณะใหญ่ ดังนี้

1) เจ้าคณะใหญ่หนกลาง ปกครองภาค 1 ภาค 2 ภาค 3 ภาค 13 ภาค 14 และภาค 15

2) เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปกครองภาค 4 ภาค 5 ภาค 6 และภาค 7

3) เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปกครองภาค 8 ภาค 9 ภาค 10 ภาค 11 และภาค 12

4) เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปกครองภาค 16 ภาค 17 และภาค 18

5) เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต ปกครองธรรมยุตทุกภาค

อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะใหญ่ให้ปกครองคณะสงฆ์ในเขตหนของตนมีดังนี้

1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย คำสั่ง มติประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษาการศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

3) วินิจฉัยการลงนิกหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม

4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะภาคให้เป็นไปโดยชอบ

5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน

6) ตรวจสอบประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

ตารางที่ 2.1 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
1	เจ้าคณะใหญ่หนกลาง	ภาค 1 ภาค 2 ภาค 3 ภาค 13 ภาค 14 ภาค 15	1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย คำสั่ง มติประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช 2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี
2	เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ	ภาค 4 ภาค 5 ภาค 6 ภาค 7	3) วินิจฉัยการลงนิกหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม 4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะภาคให้เป็นไปโดยชอบ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
3	เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก	ภาค 8 ภาค 9 ภาค 10 ภาค 11 ภาค 12	5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาสตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน 6) ตรวจสอบการประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน
4	เจ้าคณะใหญ่หนใต้	ภาค 16 ภาค 17 ภาค 18	
5	เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต	ปกครองธรรมยุต ทุกภาค	

2. ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ได้จัดแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคออกเป็น 1) ภาค 2) จังหวัด 3) อำเภอ 4) ตำบล และการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนภูมิภาคได้กำหนดให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ตามลำดับชั้นซึ่งประกอบด้วย

2.1 เจ้าคณะภาค แบ่งการปกครองออกเป็น 18 ภาค โดยแต่ละภาคจะแบ่งจังหวัดในการดูแลรับผิดชอบ ซึ่งได้รวมเขตการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดต่าง ๆ และในการปกครองในระดับภาคนี้ได้กำหนดให้มีรองเจ้าคณะภาค เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าคณะภาคและรับผิดชอบการปกครองคณะสงฆ์ในภาคของตน ประกอบด้วย

ภาค 1 มี 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

ภาค 2 มี 3 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี

ภาค 3 มี 4 จังหวัด คือ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี

ภาค 4 มี 4 จังหวัด คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์

ภาค 5 มี 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก อุตรดิตถ์

ภาค 6 มี 5 จังหวัด คือ ลำปาง พะเยา เชียงราย แพร่ น่าน

ภาค 7 มี 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน

ภาค 8 มี 5 จังหวัด คือ อุตรธานี หนองคาย เลย สกลนคร หนองบัวลำภู

ภาค 9 มี 4 จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด

ภาค 10 มี 5 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ยโสธร มุกดาหาร ศรีสะเกษ นครพนม

ภาค 11 มี 4 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์

ภาค 12 มี 4 จังหวัด คือ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา สระแก้ว

ภาค 13 มี 4 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด

ภาค 14 มี 4 จังหวัด คือ นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร

ภาค 15 มี 4 จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์

ภาค 16 มี 3 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร

ภาค 17 มี 5 จังหวัด คือ ภูเก็ต ตรัง พังงา กระบี่ ระนอง

ภาค 18 มี 6 จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

ตารางที่ 2.2 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ระดับเจ้าคณะภาค

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
1	ภาค 1 มี 4 จังหวัด	กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ	ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อย ดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี
2	ภาค 2 มี 3 จังหวัด	พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี	วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัดแก้ไขข้อขัดข้อง ของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ
3	ภาค 3 มี 4 จังหวัด	ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท อุทัยธานี	
4	ภาค 4 มี 4 จังหวัด	นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์	
5	ภาค 5 มี 4 จังหวัด	พิษณุโลก สุโขทัย ตาก อุตรดิตถ์	
6	ภาค 6 มี 5 จังหวัด	ลำปาง พะเยา เชียงราย แพร่ น่าน	
7	ภาค 7 มี 3 จังหวัด	เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน	

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
8	ภาค 8 มี 5 จังหวัด	อุดรธานี หนองคาย เลย สกลนคร หนองบัวลำภู	
9	ภาค 9 มี 4 จังหวัด	ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด	
10	ภาค 10 มี 5 จังหวัด	อุบลราชธานี ยโสธร มุกดาหาร ศรีสะเกษ นครพนม	
11	ภาค 11 มี 4 จังหวัด	นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์	
12	ภาค 12 มี 4 จังหวัด	ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา สระแก้ว	
13	ภาค 13 มี 4 จังหวัด	ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด	
14	ภาค 14 มี 4 จังหวัด	นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร	

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
15	ภาค 15 มี 4 จังหวัด	ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์	
16	ภาค 16 มี 3 จังหวัด	นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร	
17	ภาค 17 มี 5 จังหวัด	ภูเก็ต ตรัง พังงา กระบี่ ระนอง	
18	ภาค 18 มี 6 จังหวัด	สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	

2.2 เจ้าคณะจังหวัด ทำหน้าที่ดูแลกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดของตน ซึ่งประกอบไปด้วย อำเภอด่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้น การปกครองในระดับจังหวัดนี้ได้กำหนดให้มีรองเจ้าคณะจังหวัด ช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าคณะจังหวัด และรับผิดชอบการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดแบ่งเป็น มหานิกาย 77 รูป และธรรมยุต 59 รูป โดยเจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปได้

(3) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือ คำวินิจฉัยชั้นอำเภอ หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะอำเภอให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณร และผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน

(6) ตรวจสอบการประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

ตารางที่ 2.3 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ระดับเจ้าคณะจังหวัด

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
1	เจ้าคณะจังหวัด ทำหน้าที่ดูแลกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดของตน ซึ่งประกอบไปด้วยอำเภอต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้น รวมทั้งหมด 77 จังหวัด ซึ่งแบ่งตามการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย	เจ้าคณะจังหวัดปกครองคณะสงฆ์ภายในจังหวัดของตน แบ่งเป็นมหานิกาย 77 รูป และธรรมยุต 59 รูป	<ol style="list-style-type: none"> 1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช 2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปได้ 3) ระวังบออิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นอำเภอหรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม 4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะอำเภอให้เป็นไปโดยชอบ 5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณร และผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน 6) ตรวจสอบการประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

2.3 เจ้าคณะอำเภอ ทำหน้าที่ดูแลกิจการของคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน ซึ่งประกอบไปด้วยตำบลต่าง ๆ ในเขตอำเภอของตน การปกครองคณะสงฆ์ในระดับอำเภอ กำหนดให้มีรองเจ้าคณะอำเภอ ช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าคณะอำเภอ แบ่งเป็นมหานิกาย 888 รูป และธรรมยุต 277 รูป และเพื่อประโยชน์ของเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะอำเภอ ให้ตั้งเลขานุการเจ้าคณะอำเภอ และรองเลขานุการเจ้าคณะอำเภอ ทำหน้าที่เลขานุการได้ โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอดังนี้

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปได้ด้วยดี

(3) ระงับอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นตำบล หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณร และผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน

(6) ตรวจสอบประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

ตารางที่ 2.4 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ระดับเจ้าคณะอำเภอ

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
1	เจ้าคณะอำเภอ ทำหน้าที่ดูแลกิจการของคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตนซึ่งประกอบไปด้วยตำบลต่าง ๆ ในเขตอำเภอของตน การปกครองคณะสงฆ์ในระดับอำเภอ	ปกครองคณะสงฆ์ในระดับอำเภอ	<p>1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชา สมเด็จพระสังฆราช</p> <p>2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปได้ด้วยดี</p> <p>3) ระงับอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นตำบล หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม</p> <p>4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ</p> <p>5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน</p> <p>6) ตรวจสอบประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน</p>

2.4 เจ้าคณะตำบล ทำหน้าที่ดูแลกิจการของคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน ซึ่งประกอบไปด้วยวัดต่าง ๆ ในเขตตำบลของตน การปกครองคณะสงฆ์ในระดับตำบล กำหนดให้มี รองเจ้าคณะตำบล ช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าคณะตำบล รวมทั้ง 2 นิการ จำนวน 3,344 รูป และเพื่อประโยชน์ของเจ้าคณะตำบลและรองเจ้าคณะตำบล ให้ตั้งเลขานุการเจ้าคณะตำบลและรอง เลขานุการเจ้าคณะตำบล ทำหน้าที่เลขานุการได้ โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะตำบลมีดังนี้

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปได้ด้วย

(3) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัย ของเจ้าอาวาส หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณร และผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน

(6) ตรวจสอบประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

ตารางที่ 2.5 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ระดับเจ้าคณะตำบล

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
	เจ้าคณะตำบล ทำหน้าที่ดูแล กิจการของคณะสงฆ์ในเขต ตำบลของตน ซึ่งประกอบ ไปด้วยวัดต่าง ๆ ในเขตตำบล ของตน	ปกครองคณะสงฆ์ในระดับ ตำบล	1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชา สมเด็จพระสังฆราช 2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษา ความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ ดำเนินไปได้ด้วย 3) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลง นิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของเจ้าอาวาส หรือ ในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจาก มหาเถรสมาคม

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
			4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสให้เป็นไปโดยชอบ 5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาสตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน 6) ตรวจสอบการประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

2.5 เจ้าอาวาส เป็นระดับพระสังฆาธิการในทางการปกครองคณะสงฆ์ ตามมาตรา 36 ระบุว่า วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และในมาตรา 37 ได้กำหนดให้เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- (3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- (4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

อย่างไรก็ตามในมาตรา 38 ระบุให้เจ้าอาวาสมีอำนาจคือห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บน หรือให้ ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วย พระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

แต่ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม

ตารางที่ 2.6 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ระดับเจ้าอาวาส

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
1	เจ้าอาวาส เป็นระดับพระสังฆาธิการ กล่าวคือ วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง	วัดที่ภิกษุรูปนั้น ๆ เป็นเจ้าอาวาส	1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี 2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

ตารางที่ 2.6 (ต่อ)

ที่	ระดับการปกครอง	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
			3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ 4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล อย่างไรก็ตามในมาตรา 38 ระบุให้เจ้าอาวาสมีอำนาจคือห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัดทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑ์บน หรือให้ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วย พระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

3. เจ้าคณะภาคในจังหวัดเพชรบุรี จัดอยู่ในการปกครอง ภาค 15 มี 4 จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ (สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม, 2559 : 247, 273) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะภาค ตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ได้กำหนดไว้ดังนี้

3.1 ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

3.2 ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

3.3 วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม

3.4 แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ

3.5 ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน

3.6 ตรวจการประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

ตารางที่ 2.7 การปกครองคณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี

ที่	การปกครองระดับภาค	พื้นที่ปกครอง	อำนาจหน้าที่
	คณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี สังกัดภาค 15 มี 4 จังหวัด	ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์	<ol style="list-style-type: none"> 1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช 2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี 3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด หรือในกรณีตามที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม 4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ 5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรและผู้ที่อยู่ในเขตการปกครองของตน 6) ตรวจสอบประชุมพระสังฆาธิการในเขตการปกครองของตน

4. การบริหารกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดเพชรบุรี

4.1 แนวทางการปฏิรูปการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย

สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงนำข้อเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้ฝ่ายศาสนาจักร คือ มหาเถรสมาคม ดำเนินการหาแนวทางในการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา อย่างถูกต้อง เหมาะสม ตามพระธรรมวินัย กฎหมายบ้านเมือง และจารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบกันมา

การปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนาถูกยกขึ้นมาเป็นเรื่องเร่งด่วนเพื่อสร้างศรัทธา ประชาชนที่มีต่อพระพุทธศาสนาให้กลับคืนมาโดยเร็ว จึงได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนางานคณะสงฆ์อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สอดคล้องกับภาระงาน 6 ด้านของคณะสงฆ์มีการจัดระดมความคิดเห็นจากคณะสงฆ์ในเขตปกครองทุกหน กำหนดแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา 2560 - 2564 และการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยถ่ายทอดสู่ระดับหน ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับวัด (คณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี, ม.ป.ป. : 1-2)

4.2 แนวทางการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดเพชรบุรีตามภารกิจงาน 6 ด้าน

4.2.1 การปกครอง หมายถึง การดูแล คຸ້มครอง บริหาร ความสำคัญ การปกครองของคณะสงฆ์ไทย เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายกทรงเป็นประธาน มีการบังคับบัญชากันไปตามลำดับชั้น นับตั้งแต่ระดับ มหาเถรสมาคมลงไปจนถึงเจ้าอาวาส พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2535 ได้ลำดับชั้นการปกครองคณะสงฆ์ไว้ดังนี้มาตรา 20 คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของ มหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการ ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มหาเถรสมาคม หลักการปกครองเป็นภารกิจที่วัดโดยพระภิกษุผู้เป็นเจ้าของวัด หรือเจ้าคณะปกครอง ดำเนินการ สอดส่อง ดูแล รักษาความเรียบร้อยดีงาม เพื่อให้พระภิกษุสามเณรที่อยู่ในวัดหรือในปกครองปฏิบัติ ตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของมหาเถรสมาคม หรือ พระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช ภารกิจด้านนี้ครอบคลุมถึงการที่พระภิกษุผู้ทำหน้าที่เป็น เจ้าคณะปกครองทุกระดับ นับตั้งแต่ผู้ช่วยเจ้าอาวาสรองเจ้าอาวาส เจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะ อำเภอ เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ (หน) นอกจากนี้ยังรวมถึงการที่พระภิกษุทำหน้าที่ เป็นพระกรรมวาจาจารย์เป็นพระอุปัชฌาย์ในการอุปสมบทกุลบุตรด้วย

4.2.2 การศาสนศึกษา หมายถึง การเล่าเรียน ฝึกฝน และอบรม ความสำคัญ ของการศึกษาในทางพระพุทธศาสนา เป็นการศึกษาเล่าเรียนพระปริยัติธรรม ทั้งแผนกธรรม และบาลี นอกจากจะเป็นการศึกษาหลักธรรมคำสั่งสอนแล้ว ยังได้ชื่อว่าเป็นการสืบต่ออายุ พระพุทธศาสนา ไว้อีกด้วย โดยเฉพาะการศึกษาภาษาบาลีเพราะถ้าไม่รู้ภาษาบาลีแล้ว ก็จะไม่มีความรู้และ เข้าใจพระพุทธรวณะในพระไตรปิฎก ถ้าขาดความรู้เรื่องพระไตรปิฎกแล้วพระพุทธศาสนาก็จะต้อง เสื่อมสูญไปด้วย ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นศาสนูปถัมภกตั้งแต่โบราณมา จึงทรงทำการทำนุบำรุง สนับสนุนการเล่าเรียนพระปริยัติธรรม และทรงยกย่องพระภิกษุสามเณรที่เรียนรู้พระพุทธรวณะให้มี ฐานันดรพระราชทานราชูปการต่าง ๆ มีนิตยภัต เป็นต้น หลักการศาสนศึกษา เป็นภารกิจด้านการจัด การศึกษาพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ทั้งแผนกธรรม-บาลีแผนกสามัญ การอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัย สงฆ์ทั้งสองแห่ง ภารกิจด้านนี้ครอบคลุมถึงการที่พระภิกษุผู้ทำหน้าที่เป็นครูสอน เป็นกรรมการ ตรวจสอบข้อสอบธรรมบาลีสนามหลวง เป็นเลขานุการสอบธรรม-บาลีสนามหลวง เป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือ เป็นประธานจัดสอบธรรม-บาลีสนามหลวง และเป็นเจ้าสำนักเรียนในฐานะที่เป็นเจ้าอาวาส นอกจากนี้ยังรวมถึงการส่งเสริมการศึกษาพระปริยัติธรรมทุก ๆ วิธีที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย เช่น มอบทุนการศึกษาแก่พระภิกษุสามเณรที่สอบไล่ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาพระปริยัติธรรม เป็นต้น

4.2.3 การเผยแผ่ หมายถึง ทำให้ขยายออกไป ทำให้ขยายกว้างขวางออกไป ความสำคัญการเผยแผ่คือการทำให้แพร่หลายในลักษณะติดแน่น กระจายไป เช่น เผยแผ่ศาสนา เผยแผ่ธรรม องค์การเผยแผ่ ส่วนคำว่าเผยแผ่ใช้ในความหมายว่า ประกาศ โฆษณา ทำให้แพร่หลาย ในลักษณะกระจายให้เป็นรูปธรรมหรือให้สัมผัสได้ทางตา หู เป็นต้น หลักการเผยแผ่เป็นภารกิจด้าน การดำเนินการประกาศพระพุทธศาสนาให้ประชาชนได้รับทราบในทุก ๆ วิธีที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมแล้ว น้อมนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ได้แก่ การเทศนา การปาฐกถาในโอกาสและสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในวัด และนอกวัด การบรรยายธรรม ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์การเผยแผ่ธรรมด้วยสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ หรือวีดิทัศน์

ภารกิจด้านนี้ครอบคลุมถึงการที่วัดหรือพระภิกษุจัดกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นในวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเผยแผ่ธรรมหรือต้องการให้ประชาชนเข้าวัดปฏิบัติธรรม หรือมุ่งเน้นสืบสานวัฒนธรรมไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากหลักพระพุทธศาสนา เช่น การจัดงานเทศน์มหาชาติ การจัดงานในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา การจัดโครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน การจัดอุปสมบทหมู่หรือจัดให้มีการปฏิบัติธรรมเฉลิมพระเกียรติฯ การจัดให้มีการแสดงธรรม ในวันธัมมสวนะ (วันพระ) นอกจากนี้ยังมีการเผยแผ่ธรรมที่คณะสงฆ์ร่วมกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจัดทำดำเนินการในรูปแบบ “หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล (อ.ป.ต.)” “การอบรมจริยธรรมนักเรียนข้าราชการ และประชาชน” “การส่งเสริมหน่วยเผยแผ่ศีลธรรม” กล่าวโดยสรุป การดำเนินการใด ๆ ของพระภิกษุในพระพุทธศาสนาที่เป็นไปเพื่อการเผยแผ่ธรรมทางพระพุทธศาสนาทั้งในวัด นอกวัด ชื่อว่าภารกิจด้านการเผยแผ่ทั้งสิ้น ปัจจุบันการเผยแผ่ต้องดำเนินงานตามระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการเผยแผ่พระพุทธศาสนา พ.ศ. 2550

4.2.4 การสาธารณูปการ หมายถึง การก่อสร้างและการบูรณปฏิสังขรณ์ศาสนสถานภายในวัด ความสำคัญการสาธารณูปการโดยรวม หมายถึง การพัฒนาวัดในด้านวัตถุทุกอย่าง ไม่เฉพาะแต่ศาสนสถานเท่านั้น หากรวมไปถึงการทำวัดให้สะอาด ร่มรื่น สะดวกสบาย การทำถนน ทางเดินในวัด และการตกแต่งวัดให้ดูสวยงามให้สบายตาแก่ผู้พบเห็น นอกจากนี้การสาธารณูปการ เป็นงานประจำของเจ้าอาวาสอย่างหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำ ทั้งนี้เพื่อสร้างสิ่งจำเป็น รักษา สิ่งที่มีอยู่แล้วไว้และซ่อมแซมสิ่งที่ชำรุดทรุดโทรมให้คงสภาพไว้ เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนและพระสงฆ์ภายในวัด ในการนี้ให้รวมถึงการดูแลรักษาศาสนสมบัติของพระพุทธศาสนาที่เป็นสมบัติส่วนรวมของสงฆ์ใช้สมบัติส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ มีพระพุทธานุญาตให้สงฆ์ช่วยกันดูแลรักษา อาทิ ให้ตั้งพระภิกษุทำหน้าที่ดูแลรักษาวัสดุสิ่งของของสงฆ์ซึ่งเรียกว่า ภัณฑาคาริกโดยเฉพาะ ศาสนสมบัติแบ่งเป็น 2 อย่างคือ 1) ศาสนสมบัติวัดคือ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง เป็นหน้าที่ของสงฆ์ในวัดนั้นมีเจ้าอาวาส เป็นต้น ช่วยกันดูแลรักษาให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย 2) ศาสนสมบัติกลางคือ ทรัพย์สินอันมิใช่เป็นศาสนสมบัติวัด แต่เป็นของสงฆ์วงกลาง เช่น ที่ดิน และผลประโยชน์วัดร้าง ทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้สงฆ์วงกลาง ศาสนสมบัติกลาง เป็นหน้าที่ของผู้ปกครองสงฆ์ระดับสูงสุดดูแล รักษา ทั้งนี้การจัดการศาสนสมบัติภายในวัดจะต้องยึดหลักให้ถูกต้องตาม กฎหมาย พระธรรมวินัย มติมหาเถรสมาคม และจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชนโดยทั่วไป หากไม่จำเป็น

4.2.5 การศึกษาสงเคราะห์ หมายถึง การให้การสงเคราะห์ด้านการฝึกฝนอบรมแก่ประชาชน ความสำคัญของการศึกษาสงเคราะห์เป็นการจัดการศึกษาที่วัด คณะสงฆ์ดำเนินการขึ้น เพื่อสนองต่อนโยบายของภาครัฐ ในอันที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเยาวชนได้รับการศึกษา หลักการศึกษาสงเคราะห์เป็นภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่เน้นการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมแก่เด็กและเยาวชน ให้มีความรู้ความเข้าใจหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา เพื่อสามารถดำรงตนและดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขและเป็นพลเมืองที่มีความรู้คู่คุณธรรมของประเทศ โดยมีความ มุ่งหมาย 4 ลักษณะ คือ (1) การจัดการศึกษาเป็นโรงเรียนตามแผนการศึกษาแห่งชาติโดยมุ่งให้พระภิกษุสามเณรนักเรียน ได้ศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ได้แก่ โรงเรียนราษฎร์การกุศลของวัด ศูนย์การเรียนรู้ศีลธรรมในวัด (ศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์เดิม หรือวันหยุดอื่น ๆ) ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดวิทยาลัยและ มหาวิทยาลัยสงฆ์ (2) การสงเคราะห์ให้เด็กและ

ประชาชนได้รับการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ เช่น การเป็นผู้นำในการตั้งโรงเรียนในชนบทที่ตั้งวัด การให้สร้างสถานศึกษาในบริเวณวัด การให้ใช้หรือให้เช่าที่ดินวัด หรือที่ธรณีสงฆ์ในการสร้างสถานศึกษาของรัฐ หรือท้องถิ่น การเป็นผู้อุปการะโรงเรียนต่าง ๆ การให้ความอุปถัมภ์แก่เด็กกำพร้า (3) การสอนศีลธรรมแก่นักเรียน นักศึกษาในระบบโรงเรียนตามแผนการศึกษาชาติ เช่น การสอนธรรมศึกษา การสอนศีลธรรม หน่วยงานพระธรรมทูต และหน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ในการเผยแผ่ศีลธรรมในโรงเรียน และสถานศึกษาต่าง ๆ (4) การสงเคราะห์แก่กุลแก่การศึกษา สถาบันการศึกษา หรือบุคลากรทางการศึกษา เช่น มอบทุนการศึกษา มอบอุปกรณ์การศึกษา ฯลฯ ภารกิจด้านนี้ครอบคลุมถึงการที่พระภิกษุผู้เป็นเจ้าของวาสนได้บริจาคทุนทรัพย์ส่วนตัวเพื่อการศึกษาแก่เด็กในระบบโรงเรียนของรัฐหรือของเอกชน หรือสร้างหรือซ่อมแซมอาคารสถานศึกษา หรือการดำเนินการใด ๆ ของพระภิกษุที่มีความสามารถโดยไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยที่เป็นไปเพื่อการส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยเรียน จัดว่าเป็นภารกิจด้านการศึกษาสงเคราะห์ทั้งสิ้น

4.2.6 การสาธารณสงเคราะห์ หมายถึง การช่วยเหลือเพื่อประชาชนทั่วไป ความสำคัญของการสาธารณสงเคราะห์นอกจากเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชน ผู้ยากไร้และประสบภัยแล้วยังหมายรวมถึงการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารทางราชการ เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ การฝึกอาชีพแก่ประชาชน การให้ใช้สถานที่วัดสำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หลักการสาธารณสงเคราะห์เป็นภารกิจที่วัด หรือพระภิกษุสงฆ์ดำเนินการช่วยเหลือสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย ทั้งนี้โดยมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์และความสุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ ได้แก่ การสงเคราะห์พระภิกษุสามเณรและวัดที่ประสบภัยและขาดแคลน การให้วัดเป็นสถานที่ ประกอบการกุศลเกี่ยวกับเรื่องเกิด แก่ เจ็บ ตาย เช่น การสวดศพ การเผาศพ การทำบุญอุทิศ การถวายสังฆทาน เป็นต้น การให้วัดเป็นสถานที่จัดฝึกอบรมประชาชนด้านอาชีพต่าง ๆ การสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคร้าย หรือผู้ป่วยยากไร้การจัดให้มีโรงพยาบาล การบริจาคทรัพย์ส่วนตัว หรือชักชวนญาติโยมบริจาคทรัพย์ จัดสร้างโรงพยาบาลการให้ความรู้ข่าวสารแก่ชุมชนด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุขมูลฐาน การปกครอง การช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัยหรือการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปเนื้อหาสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา ต้องคำนึงถึงภารกิจ 6 ด้านของคณะสงฆ์ที่ถือเป็นภารกิจหลักของคณะสงฆ์เพื่อพัฒนากิจการพระพุทธศาสนาให้มีความเจริญรุ่งเรืองสืบไป

ข้อมูลพื้นฐานทางพระพุทธศาสนาของจังหวัดเพชรบุรี

ผู้วิจัยค้นคว้าข้อมูลทางสถิติจากสำนักงานพระพุทธศาสนาของจังหวัดเพชรบุรี (คณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี, ม.ป.ป. : 15-16) ดังนี้

1. วัดในจังหวัดเพชรบุรี	จำนวน 272 แห่ง
1.1 มหานิกาย	จำนวน 247 แห่ง
1.2 ธรรมยุต	จำนวน 25 แห่ง
1.3 พระอารามหลวง	จำนวน 4 แห่ง

1.3.1	มหานิกาย	จำนวน	3	แห่ง
1.3.2	ธรรมยุต	จำนวน	1	แห่ง
1.4	วัดที่ได้รับวิสุงคามสีมา			
1.4.1	มหานิกาย	จำนวน	217	แห่ง
1.4.2	ธรรมยุต	จำนวน	20	แห่ง
1.5	วัดที่ไม่ได้รับวิสุงคามสีมา			
1.5.1	มหานิกาย	จำนวน	30	แห่ง
1.5.2	ธรรมยุต	จำนวน	5	แห่ง
1.6	วัดร้าง			
1.6.1	มหานิกาย	จำนวน	69	แห่ง
1.6.2	ธรรมยุต	จำนวน	0	แห่ง
1.7	วัดแหล่งท่องเที่ยว	จำนวน	11	แห่ง
1.8	วัดที่มีผลงานดีเด่น	จำนวน	12	แห่ง
1.9	วัดพัฒนาตัวอย่าง	จำนวน	13	แห่ง
1.10	อุทยานการศึกษาในวัด	จำนวน	9	แห่ง
1.11	สำนักปฏิบัติธรรมประจำจังหวัด			
1.11.1	มหานิกาย	จำนวน	28	แห่ง
1.11.2	ธรรมยุต	จำนวน	5	แห่ง
1.12	โรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญญ			
1.12.1	มหานิกาย	จำนวน	0	แห่ง
1.12.2	ธรรมยุต	จำนวน	0	แห่ง
1.13	สำนักศาสนศึกษาเรียนธรรม-บาลี			
1.13.1	มหานิกาย	จำนวน	247	แห่ง
1.13.2	ธรรมยุต	จำนวน	25	แห่ง
2.	จำนวนพระภิกษุสามเณร	จำนวน	3,158	รูป
2.1	มหานิกาย	จำนวน	2,907	รูป
2.1.1	พระภิกษุ	จำนวน	2,757	รูป
2.1.2	สามเณร	จำนวน	150	รูป
2.1.3	ธรรมยุต	จำนวน	251	รูป
	1) พระภิกษุ	จำนวน	215	รูป
	2) สามเณร	จำนวน	36	รูป
3.	พระสังฆาธิการในจังหวัดเพชรบุรี	จำนวน	339	รูป
3.1	ที่ปรึกษาเจ้าคณะภาค	จำนวน	1	รูป (ม)
3.2	เจ้าคณะภาค	จำนวน	0	รูป (ธ)
3.3	ที่ปรึกษาเจ้าคณะจังหวัด	จำนวน	1	รูป (ม./ธ.)
3.4	เจ้าคณะจังหวัด	จำนวน	2	รูป (ม./ธ.)

3.5 รองเจ้าคณะจังหวัด	จำนวน	1 รูป
3.5.1 มหานิกาย	จำนวน	1 รูป
3.5.2 ธรรมยุต	จำนวน	0 รูป
3.6 เจ้าคณะอำเภอ	จำนวน	10 รูป
3.6.1 มหานิกาย	จำนวน	8 รูป
3.6.2 ธรรมยุต	จำนวน	2 รูป
3.7 รองเจ้าคณะอำเภอ	จำนวน	4 รูป (เฉพาะมหานิกาย)
3.8 เจ้าคณะตำบล	จำนวน	54 รูป (เฉพาะมหานิกาย)
3.9 เจ้าอาวาส	จำนวน	247 รูป (เฉพาะมหานิกาย)
3.10 พระนักเทศน์	จำนวน	15 รูป
3.10.1 มหานิกาย	จำนวน	12 รูป
3.10.2 ธรรมยุต	จำนวน	3 รูป
3.11 พระจริยานิเทศ	จำนวน	1 รูป
3.11.1 มหานิกาย	จำนวน	1 รูป
3.11.2 ธรรมยุต	จำนวน	0 รูป
3.12 พระบัณฑิตนักเผยแผ่		
3.12.1 มหานิกาย	จำนวน	3 รูป
3.12.2 ธรรมยุต	จำนวน	0 รูป
3.13 พระปริยัตินิเทศ		
3.13.1 มหานิกาย	จำนวน	2 รูป
3.13.2 ธรรมยุต	จำนวน	1 รูป

จากแนวคิดด้านการบริหาร ผู้วิจัยสังเคราะห์มาเป็นตัวแปรเกี่ยวกับปัจจัยทางการบริหาร กิจการคณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ 1) พรรษา 2) วุฒิการศึกษา 3) ตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ 4) ลักษณะที่ตั้งของวัด 5) พระธรรมวินัย 6) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และ 7) มติมหาเถรสมาคม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระสุธา ไทย (2562) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานกิจการคณะสงฆ์: กรณีศึกษาในเขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า

1. สภาพของการบริหารด้านการปกครอง ด้านศาสนศึกษา ด้านศึกษาสงเคราะห์ ด้านสาธารณูปการ และด้านสาธารณสงเคราะห์ อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการเผยแผ่ อยู่ในระดับมาก

2. ตำแหน่งทางสงฆ์ จำนวนพรรษา วุฒิการศึกษาสามัญ และประสบการณ์ในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันมีประสิทธิภาพต่อการบริหารงานกิจการคณะสงฆ์ไม่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามข้อสมมติฐาน งานวิจัยนี้พบว่า ถึงแม้จะไม่เป็นตามข้อสมมติฐานแต่การบริหารส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีเพียงด้านการเผยแผ่ มีค่าเฉลี่ยมาก จำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับการบริหาร

ให้สูงขึ้นไป ทั้งนี้ผู้นำทางสงฆ์สามารถนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ แผนปฏิบัติการ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการบริหารทุกด้านให้สูงและเป็นรูปธรรม มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

พระครูจันทสารสุตกิจ สุทธิพงษ์ ศรีวิชัย และพระมหาญาณวัฒน์ ฐิตวฑฒโน (2562) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ภาค 1 ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ภาค 1 มีองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 หลักการ คือ พัฒนาศักยภาพคณะสงฆ์เพื่อสร้างศรัทธาและการสร้างเอกลักษณ์ และส่งเสริมให้พระพุทธรูปศาสนามั่นคง ดำรงศีลธรรม นำสังคมสู่สันติสุขในยุคการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบที่ 2 คือ เพื่อพัฒนาองค์กรคณะสงฆ์ให้ทันต่อสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยไม่ผิดหลักพระธรรมและวินัยสอดคล้องกับกฎหมายบ้านเมืองและกฎหมายมหาเถรสมาคม

องค์ประกอบที่ 3 คือ 1) การนำกระบวนการวงจร DEMMING (PDCA, Plan-Do-Check-Act) ไปวางแผน 2) การบริหารคณะสงฆ์ 5 ด้าน คือ การวางแผน การจัดองค์การ งานบุคคล การอำนวยความสะดวก การกำกับดูแล 3) การบริหารกิจการคณะสงฆ์ 6 ด้าน คือ การปกครอง การศาสนศึกษา การเผยแผ่ การสาธารณูปการ การศึกษาสงเคราะห์ การสาธารณสงเคราะห์ 4) การบริหารการเปลี่ยนแปลง 4 ด้าน คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงคน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี 5) หลักธรรมที่ส่งเสริมการบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ ปาปณิกกรรม 3 คือ จักขุมมา วิรุโร นิสสยสัมปันโน

พระสุระ สนิทชัย และรชพล ศรีขาวรส (2562) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทพระสังฆาธิการ ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า

1. บทบาทของพระสังฆาธิการในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านอยู่ในระดับมากเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ ด้านการปกครอง ($\bar{X} = 4.16$) ด้านการเผยแผ่พระพุทธรูปศาสนา ($\bar{X} = 4.03$) ด้านการศาสนศึกษา ($\bar{X} = 3.87$) ด้านการสาธารณสงเคราะห์ ($\bar{X} = 3.71$) ด้านการสาธารณูปการ ($\bar{X} = 3.65$) ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ($\bar{X} = 3.11$) ตามลำดับ และ 2) พระสังฆาธิการที่มีอายุ พรรษา ระดับการศึกษา และตำแหน่งหน้าที่ทางคณะสงฆ์ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา โดยภาพรวมและรายด้านแตกต่างกัน

พระมหาสัญญา ขนติธมโม (ตรีสวัสดิ์) (2561) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบการปกครองสงฆ์ไทยในอนาคต ผลการวิจัยพบว่า

1. ในสมัยพุทธกาล พระพุทธเจ้าทรงตั้งสังคมสงฆ์ขึ้นสำหรับผู้ครองชีวิตโดยชอบธรรม มีจุดมุ่งหมายสูงสุด กล่าวคือ มรรค ผล นิพพาน รูปแบบการปกครองสงฆ์ส่วนมากมีปรากฏในคัมภีร์พระวินัยปิฎกในยุคต้น ๆ พระองค์ทรงปกครองด้วยพระองค์เอง ในยุคต่อมาทรงปกครองเองบ้าง ทรงให้พระสาวกช่วยปกครองบ้าง ครั้นถึงตอนปลายทรงมอบความเป็นใหญ่ให้สงฆ์ในการปกครอง

2. การปกครองสงฆ์ไทยในปัจจุบันนี้ ได้มีการพัฒนามาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังมีจุดอ่อนที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพราะการปกครองที่รวมศูนย์ที่มหาเถรสมาคมไม่มีการกระจาย

อำนาจขาดหลักธรรมาภิบาล ส่วนพระภิกษุเองก็ประพฤติย่อหย่อนพระธรรมวินัย จึงทำให้คณะสงฆ์มีความอ่อนแอ

3. รูปแบบการปกครองสงฆ์ไทยในอนาคต คณะสงฆ์ต้องปฏิรูประบบโครงสร้างการปกครองโดยยึดหลักพระธรรมวินัย และมีการกระจายอำนาจ มหาเถรสมาคมต้องมีหน่วยงานที่เป็นระดับรองลงมาตั้งเป็นคณะกรรมการสังฆสภาบริหารกิจการคณะสงฆ์ การแต่งตั้งพระสังฆาธิการระดับต่าง ๆ ให้พระสงฆ์ที่อยู่ในเขตนั้น ๆ ได้มีโอกาสคัดเลือกผู้นำของตน มีการตั้งสำนักงานเจ้าคณะผู้ปกครองทุกระดับที่ถาวร และมีแนวทางป้องกันภัยของพระพุทธศาสนาอันจะพึงมีในอนาคต

พีระศิลป์ บุญทอง (2561) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า

1. การดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ โดยภาพรวม ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงจากมากไปหาน้อยพบว่า ด้านการอำนวยความสะดวก มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือ ด้านการควบคุมดูแล ส่วนด้านการงบประมาณมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด

2. ประสิทธิภาพและกระบวนการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ โดยภาพรวมทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน เรียงจากมากไปหาน้อยพบว่า ด้านการปกครอง รองลงมาคือ ด้านการสาธารณูปการ ส่วนด้านการสาธารณสุขสงเคราะห์

3. ปัจจัยที่เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ พบว่า ปัจจัยตัวแปรมีอำนาจพยากรณ์ที่ดีที่สุด มีจำนวน 4 ตัวแปร ได้แก่ ด้านการควบคุมดูแล รองลงมา ได้แก่ ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการจัดองค์การ

สำหรับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งต้องปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

1. ผู้บริหารกิจการคณะสงฆ์ในภาคใต้ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผนงาน การบริหารทั้งระบบ มีการประชุมติดตามงานโดยสม่ำเสมอและจัดบุคลากรให้อยู่ในตำแหน่งงานที่เหมาะสมควร ใช้ทักษะและศักยภาพในการจัดการ ปรับการสื่อสารสั่งการ โดยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารกิจการคณะสงฆ์มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2. ผู้บริหารกิจการคณะสงฆ์ในภาคใต้ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรนำปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ในภาคใต้ เช่น การเผยแพร่ธรรมทางสื่อวิทยุและสื่ออื่น ๆ อบรมวิธีการเผยแผ่แก่พระภิกษุสามเณร อบรมหลักสูตรพระวิปัสสนาจารย์ที่มีคุณภาพ จัดเตรียมสถานที่พักอาศัยสำหรับศรัทธาสาธุชน และพระอาคันตุกะ และบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและความเป็นไทย โดยจัดให้มีผู้รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนาแบบมั่นคงและยั่งยืนตลอดไป

พระปลัดวรณชัย มะยงค์, ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิ และวริทย์ จินดาพล (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารกิจการคณะสงฆ์โดยหลักทศพิธราชธรรมในจังหวัดชุมพร ผลการวิจัยพบว่า

1. การบริหารกิจการคณะสงฆ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการสาธารณูปการ ด้านการสาธารณสุขสงเคราะห์ และด้านการปกครอง ส่วนหลักทศพิธราชธรรม โดยรวมอยู่ในระดับมาก

ได้แก่ อวิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียนใคร อวิโรธนะ คือ การไม่ขัดแย้งกับใคร ชั้นดีคือ ความอดทน
อดกลั้น ตามลำดับ

2. ระหว่างการนำหลักทศพิธราชธรรมกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พบว่า โดยรวม
มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันทางบวกในระดับสูง ($r = 0.83$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01
เมื่อพิจารณารายด้าน 3 อันดับแรก พบว่า ด้านการศาสนศึกษาที่มีความสัมพันธ์มากที่สุด ($r = 0.84$)
รองลงมาคือ ด้านการสาธารณูปการ ($r = 0.80$) และด้านการศึกษาสงเคราะห์ ($r = 0.77$) ตามลำดับ

3. แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในจังหวัดชุมพร ได้แก่ การปกครอง
คณะสงฆ์โดยใช้หลักธรรมาธิปไตยที่เน้นการแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เป็นต้น ตามลำดับ
ความอาวุโสและมีการกระจายอำนาจในการบริหาร รวมทั้งยึดหลักพระธรรมวินัยของเถระสมาคม

พระมหาเดชา สังขรุ่งเรือง (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารคณะสงฆ์
: กรณีศึกษาคณะสงฆ์ในอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในอำเภอเมืองกาญจนบุรี
จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า พระภิกษุและสามเณรมีทัศนคติต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของพระ
สังฆาธิการในอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในระดับดีทุกด้าน มีดังนี้

1.1 ด้านการปกครอง พระสังฆาธิการได้ส่งเสริมพระภิกษุ และสามเณร ให้เป็นผู้ที่มีความ
รู้ความสามารถ ประสบการณ์ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของพระธรรมวินัย และสามารถเป็นแบบอย่าง
ที่ดีต่อการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างดี

1.2 ด้านการศึกษาปัจจุบันพระสังฆาธิการส่วนใหญ่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของ
การศึกษาสำหรับพระภิกษุสามเณรและเยาวชนอย่างดียิ่งเยี่ยม ทั้งบาลี นักธรรมและสายพระปริยัติธรรม
แผนกสามัญศึกษา

1.3 ด้านการศึกษาสงเคราะห์ พระสังฆาธิการมีความรู้ความสามารถที่ดำเนินงานจัด
การศึกษาเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลและการช่วยเหลือการศึกษา เป็นการสงเคราะห์พระภิกษุและสามเณร
ตลอดถึงประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา พระสังฆาธิการทั้งหมดได้มีการส่งเสริม
การเรียนการสอน เข้ามาในวัดเพื่อให้เยาวชนได้เข้ามาสัมผัสกับบรรยากาศที่เป็นจริงและจัดให้มี
การปฏิบัติธรรมเสริมสร้างกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ คุณธรรมเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อสอนเยาวชน
ให้เป็นคนดี

1.5 ด้านสาธารณูปการ พระสังฆาธิการในแต่ละวัดมีความสามัคคีกันช่วยกัน
สอดส่องดูแล อาคารเสนาสนะต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อยดูดี และซ่อมแซมหากมีอาคารชำรุด
เพื่อให้มีสภาพเหมือนเดิมเป็นที่ศรัทธาของประชาชนที่พบเห็น

1.6 สาธารณสงเคราะห์พระสังฆาธิการส่วนใหญ่ได้จัดหางบประมาณ สำหรับ
การสงเคราะห์เป็นไปอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

2. ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหาร
คณะสงฆ์ในอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ พระสังฆาธิการ
บางรูปยังขาดวิสัยทัศน์ และขาดเป้าหมายในการบริหารจัดการที่ชัดเจน จึงทำให้งานขาดประสิทธิภาพ
แนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ ควรมีการประชุมพระสังฆาธิการสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

การบริหารคณะสงฆ์ในอำเภอเมืองกาญจนบุรี และควรมีการจัดกิจกรรมที่สร้างสรรค์ระหว่างวัดและชุมชนอย่างต่อเนื่อง

พระณรงค์ สังขวิจิตร (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คณะสงฆ์ประสบปัญหาโครงสร้างการปกครอง ขาดประสิทธิภาพในการปกครอง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งของพระสงฆ์ที่จะได้รับสมณศักดิ์สาเหตุจากโครงสร้างการปกครองเพราะคณะสงฆ์ ที่ถูกควบคุมโดยรัฐผ่านพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) สาเหตุต่อมาคือการขาดประสิทธิภาพในการปกครองมาจากการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้ปกครองสงฆ์ระดับสูง ซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลต่อการปกครองสงฆ์จำนวนมากซึ่งด้อยในประสิทธิภาพ การทำงานเพราะชราภาพและยังด้อยความรู้ความสามารถในการปกครองสงฆ์ สืบเนื่องจากระบบกลไกคณะสงฆ์ไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพผู้ปกครองคณะสงฆ์ ต่อมาคือพระสงฆ์ที่จะได้รับสมณศักดิ์ จำเพาะเจาะจงไว้ที่ตำแหน่งทางปกครองคณะสงฆ์ และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ผ่านจำนวนเงินเพื่อการสร้างศาสนวัตถุเป็นหลัก ส่วนการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการปกครองคือ การแยกรัฐออกจากศาสนากับการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ใหม่ แยกสมณศักดิ์ออกจากตำแหน่งการปกครองให้พุทธบริษัทมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์ และการกำหนดหลักเกณฑ์ของพระสงฆ์ที่จะได้รับสมณศักดิ์ โดยคำนึงถึงการสร้างศาสนวัตถุที่จำเป็นต่อการใช้สอยและตามฐานะของวัดและชุมชน

ณัฐภาพร จินดาสวัสดิ์ (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย กรณีศึกษา : มหาเถรสมาคม พบว่า การปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน เป็นการพัฒนามาจากหลักพระธรรมวินัยมาใช้ในการปกครอง ควบคุมกำกับความเจริญเติบโตของสังคมไทย มีกฎหมายบ้านเมืองมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่มาเกื้อหนุนพระธรรมวินัย อาทิเช่น ในด้านรูปแบบของการปกครองคณะสงฆ์ ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นมาจากสมัยก่อนคือ การปกครองคณะสงฆ์ด้วยกิจการคณะสงฆ์ 6 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ด้านการสาธารณูปการ ด้านการสาธารณสงเคราะห์ และรูปแบบการบริหารการปกครองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นมหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยโดยมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ข้อบังคับ และมติมหาเถรสมาคม เป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการคณะสงฆ์โดยยึดพระธรรมวินัยเป็นหลัก และมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้พระธรรมวินัยมีความศักดิ์สิทธิ์ และเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างวัด ประชาชนหน่วยงานราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะและพระสังฆาธิการทุกระดับจึงเป็นที่ไปด้วยความถูกต้อง และชัดเจน

ไพโรจน์ ดวงศรี (2558) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบโครงสร้างองค์การและบทบาทการบริหารงานของพระสังฆาธิการที่มีผลต่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พบว่า 1) รูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย จัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับ พ.ศ.2535 แบ่งการบริหารออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) ส่วนกลาง ได้แก่ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ในส่วนรวมที่วราขอาณาจักร เป็นหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ซึ่งมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธาน และ (2) ส่วนภูมิภาค ได้แก่ การบริหารเฉพาะส่วนจังหวัด มีระดับ 4 ชั้น คือ ภาคจังหวัด อำเภอและตำบล ดังนั้นโครงสร้างการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบัน แบ่งตามลำดับดังนี้ สมเด็จพระสังฆราช กรรมการมหาเถรสมาคม เจ้าคณะหนใหญ่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล เจ้าอาวาส

2) บทบาทของพระสังฆาธิการในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้ยึดถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพระสังฆาธิการ 6 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่ ด้านการสาธารณูปการ และด้านการสาธารณสงเคราะห์ และ 3) แนวทางในการแก้ปัญหาและอุปสรรค มหาเถรสมาคม ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจะต้องมีใจกว้างยอมรับความคิดเห็นหลักการบริหารสมัยใหม่ ที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย ควรรับฟังปัญหาผู้ใต้บังคับบัญชาระดับล่าง ควรออกตรวจงานตามเขตปกครองของตนให้สม่ำเสมอ เมื่อพบปัญหาต้องแก้ไขอย่างจริงจัง ตลอดถึงสื่อมวลชนและพุทธศาสนิกชนทุกคนจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ทุกคนล้วนมีหน้าที่ในการปกป้องรักษา เชิดชู ส่งเสริมและร่วมแก้ไขปัญหขององค์กรคณะสงฆ์อย่างมีเอกภาพร่วมกัน

พระมหานุชา สิริวิณโณ (พละกุล) (2556) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาพระสงฆ์กับการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาวัดเทพบูรณาราม ตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่า บทบาทที่พระสงฆ์ปฏิบัติจริงในปัจจุบันดังนี้

1. ด้านศาสนา โดยทั่วไปพระสงฆ์ยังเป็นผู้นำทางด้านศาสนาแนะนำสั่งสอนพุทธศาสนิกชนด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เป็นต้นแบบแห่งความดีความถูกต้อง เป็นตัวแบบและตัวอย่างของการปฏิบัติตามหลักการของพระพุทธศาสนา เสริมสร้างพัฒนาการที่ดีทางจิตใจเป็นผู้ตอบสนองทางพิธีกรรมแก่พุทธศาสนิกชนรวมทั้งวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการตกแตงที่ถูกต้อง เนื่องด้วยวิถีชีวิตของประชาชนยังผูกพันกับระบบความเชื่อตามคติดั้งเดิม ขณะเดียวกันพระสงฆ์ในฐานะผู้อนุรักษ์โดยสภาพจึงสามารถตอบสนองได้ เนื่องจากวัดและพระสงฆ์ยังคงความเป็นศูนย์กลางของประชาชนในชุมชน ซึ่งใช้ในการพบปะ สรรสร้างกิจกรรม เวทีเสวนา เพื่อส่งเสริมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชน ทั้งในส่วนของกิจกรรมในวันสำคัญของพระพุทธศาสนา อาทิ วันมาฆบูชา วันอาสาฬหบูชา วันวิสาขบูชา วันอัฐมีบูชา วันเข้าพรรษา และวันออกพรรษา เป็นต้น วันสำคัญของรัฐซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นร้องขอ พร้อมทั้งให้คำแนะนำด้านความประพฤติที่ถูกต้องต่อข้าราชการ

2. ด้านการปกครอง พระสงฆ์ระดับเจ้าอาวาสยังคงทำหน้าที่ดูแลกิจการในวัดเป็นสำคัญ บางครั้งก็สามารถนำหลักธรรมด้านการปกครองพระสงฆ์นั้นมาปรับใช้ในการกำกับดูแลประชาชน

3. ด้านการศาสนศึกษา ให้การส่งเสริมการศึกษาแก่พระสงฆ์สามเณรในวัด ทั้งที่เป็นส่วนการศึกษาหลักพระธรรมวินัย ซึ่งมีทั้งแผนกธรรมและแผนกบาลีโรงเรียนพระปริยัติธรรม ตลอดจนการศึกษาในมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้ง 2 แห่ง

4. ด้านการเผยแผ่ คณะสงฆ์ภายใต้การกำกับดูแลในระบบการปกครองที่มีระดับชั้นนั้น ได้เน้นให้พระสงฆ์ทำงานการเผยแผ่ด้วยตอบรับนโยบายของมหาเถรสมาคม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมส่งเสริมศาสนาในวันสำคัญต่างๆ ในรอบปี บางครั้งก็ตอบรับนโยบายของรัฐและนโยบายของหน่วยงานท้องถิ่น ตอบรับงานจากมหาวิทยาลัยสงฆ์ อาทิ โครงการธรรมสัญจรโดยจัดขึ้นในช่วงเข้าพรรษาและถือว่าเป็นการเผยแผ่เชิงรุก ด้วยการกำหนดวิธีการอบรมแบบกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการถ่ายทอดแตกต่างกัน การนี้ยังได้สอดแทรกภัยที่กำลังคุกคามพระพุทธศาสนา พร้อมทั้งเสริมสร้างความสามัคคีในหมู่ชาวพุทธ โดยคณะพระวิทยากรที่ปฏิบัติงานนั้นล้วนมีประสบการณ์ มีเทคนิคทันสมัยสามารถจูงใจผู้ฟังได้ และโครงการหรือกิจกรรมซึ่งวัดกำหนดขึ้น อาทิ โครงการ

บรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน เป็นการใช้ช่วงปิดเทอมของเยาวชนชายเข้าหาพระพุทธศาสนา ซึ่งในโครงการได้จัดวิธีการอบรมอย่างเหมาะสมแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ การจัดกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด การรณรงค์ให้ชุมชนปลอดภัย การฝึกอบรมเยาวชน ที่สำคัญคือพระสงฆ์ระดับพระเถระได้รับการนิมนต์เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

5. ด้านการสาธารณูปการ เป็นหน้าที่ของพระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาส ซึ่งต้องดำเนินการก่อสร้างศาสนสถานให้เพียงพอ อาทิ ศาลาการเปรียญ กุฏิสงฆ์ วิหารบรรจุมหาวิทยาลัย อโศก และบูรณปฏิสังขรณ์สิ่งก่อสร้างที่ชำรุด อาจกล่าวได้ว่าศาสนวัตถุที่บ่งบอกถึงความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของพระสงฆ์และพุทธศาสนิกชน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

6. ด้านการศึกษาสงเคราะห์ พระสงฆ์ที่มีศักยภาพด้านสอนหลักธรรม ยังมีบทบาทในการสอนจริยธรรมในโรงเรียน ทั้งยังมอบทุนทรัพย์แก่เยาวชนผู้ซึ่งมีความประพฤติดีและเรียนดี และยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเป็นกรรมการการศึกษาในโรงเรียน พร้อมทั้งมีพระสงฆ์เข้าไปสอนศีลธรรมตามโรงเรียนทุกระดับ ได้แก่ ชั้นอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีโครงการอบรมธรรมสังฆจร

7. ด้านสาธารณสงเคราะห์ บางครั้งยังมีส่วนในการร่วมก่อสร้างสาธารณประโยชน์ที่สำคัญ อาทิ ร่วมสร้างศาลาประชาคม ตัดและขยายถนนภายในชุมชน พัฒนาสภาพภูมิทัศน์ริมถนน สร้างประปา โรงเรียน สะพานข้ามคลองในหมู่บ้าน และให้ความช่วยเหลือในยามที่ประชาชนประสบภัยต่าง ๆ อาทิ อัคคีภัย อุทกภัย และวาตภัย เป็นต้น บางครั้งมีการเจรจาต่อรองขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน ด้วยการชี้ให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการ

8. ด้านการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอม ด้วยการไกล่เกลี่ยเมื่อฝ่ายผู้นำเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน ในประเด็นปัญหาหรือขาดทุนทรัพย์ระหว่างดำเนินการ รวมไปถึงความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยจะดีนักในชุมชนซึ่งชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกัน

9. ด้านการประชาสัมพันธ์ ส่วนใหญ่เป็นข่าวสารการพัฒนา ซึ่งเป็นความพึงประสงค์ของทางวัดที่เชื่อมโยงวัฒนธรรมประเพณี

10. ด้านการสาธารณสุข ให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การพยาบาล และแนะนำการปฏิบัติที่ถูกต้องแก่ภิกษุอาพาธ

11. ด้านการที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำ เป็นที่พึ่งทางใจสำหรับประชาชนในคราวที่ต้องประสบกับความผิดหวังในชีวิต ขณะเดียวกันก็ให้คำแนะนำการแก้ไขปัญหาชีวิตด้วยหลักธรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่ฆราวาสประสบช่วงเวลานั้น พระสงฆ์สามารถหยิบยกหลักธรรมเข้าปลอบประโลมจิตใจให้เกิดความสบายใจ

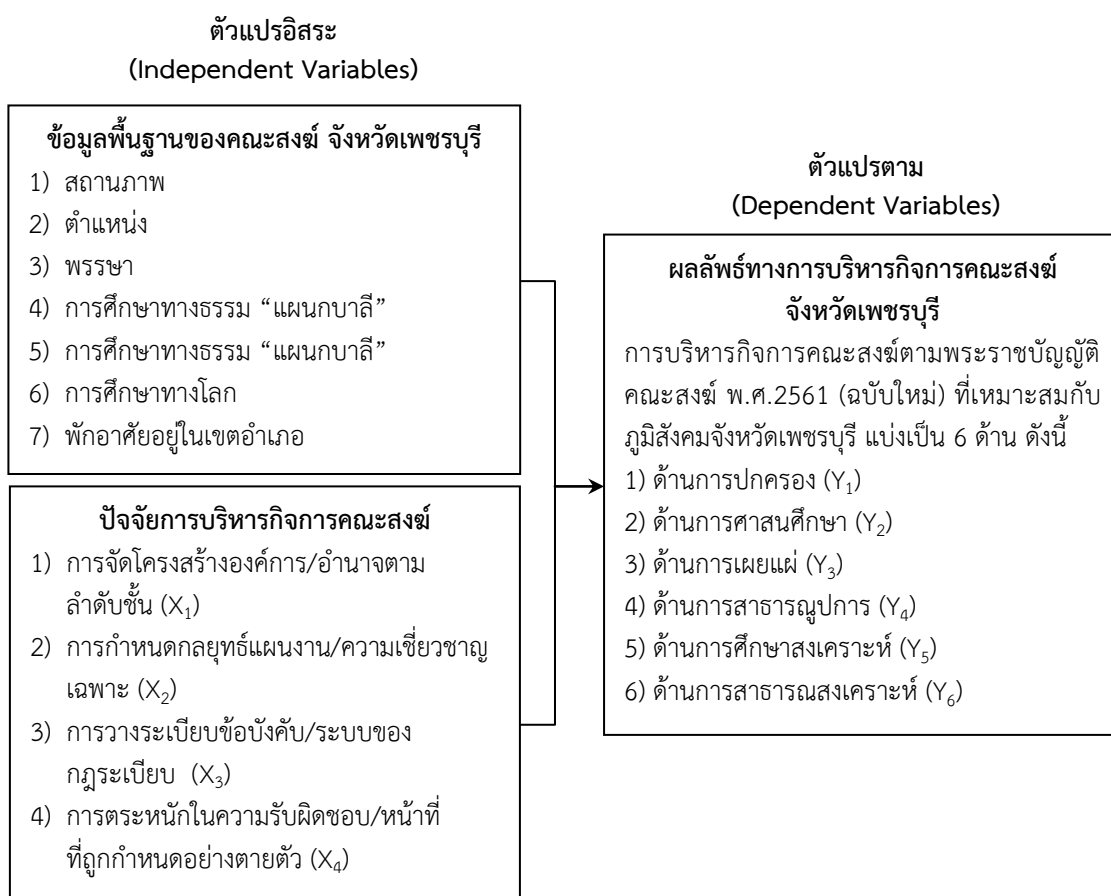
สรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่สะท้อนบทบาทของพระสงฆ์ ได้แก่ 1) บทบาทที่แท้จริงของพระสงฆ์ โดยหน้าที่ของความเป็นพระสงฆ์แล้ว เมื่อบวชเข้ามาในพระพุทธศาสนาย่อมมีหน้าที่ตามที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ 2 ประการ คือ (1) คันถุระ ได้แก่ การที่พระสงฆ์ต้องทำหน้าที่ศึกษาเล่าเรียนหลักธรรมคำสั่งสอนในพุทธศาสนาทั้งหมด โดยเริ่มที่การศึกษาหลักพระวินัยอันเป็นหลักการใหญ่ที่ทรงห้ามและอนุญาตให้พระสงฆ์ปฏิบัติอย่างมีขอบเขต และ (2) วิปัสสนาธุระ ได้แก่ การมันฝึกฝนเจริญจิตภาวนาให้สูงยิ่งขึ้นไปตามลำดับสติปัญญา โดยต้องกระทำให้เป็นประจำอย่างต่อเนื่องไม่ลดละ

ความพยายาม จนกว่าจะบรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของพระพุทธศาสนา จากหลักการดังกล่าวนี้ คณะสงฆ์ไทยจึงได้ปรับให้เป็นกระบวนการศึกษา 3 ลักษณะ คือ (1) ปริยัติ คือ การศึกษาในหลักสูตรที่คณะสงฆ์ไทยได้จัดแบ่งไว้แล้ว ทั้งการศึกษาในแผนกธรรมและแผนกบาลี การศึกษาในโรงเรียนพระปริยัติธรรม การศึกษาในมหาวิทยาลัยสงฆ์ การศึกษาหลักสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องในพระพุทธศาสนา อาทิ อภิธรรม เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาภาคทฤษฎี (2) ปฏิบัติ คือ การนำแนวทางจากการศึกษานั้นมาปฏิบัติให้เห็นผลตามกระบวนการวิธีที่ถูกต้อง ที่ซึ่งได้รับความปรารถนาอย่างยิ่งของการปฏิบัติ และ (3) ปฏิเวธ คือ ผลสัมฤทธิ์ซึ่งเกิดขึ้นจริงตามกระบวนการปฏิบัตินั้น โดยมีลำดับขั้นต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติพึงรับรู้ได้ แต่เป้าหมายสูงสุดทางพระพุทธศาสนา คือ ภาวะนิพพาน 2) บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง ประชาชนคาดหวังให้พระสงฆ์เป็นผู้นำทางศาสนา อย่างแท้จริงหรือที่เรียกว่าผู้นำทางจิตวิญญาณ ประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักการของพระพุทธศาสนา ดำรงตนอยู่ในกรอบของพระธรรมวินัย ต้องศึกษาหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาให้ครอบคลุมลึกซึ้ง หมั่นปฏิบัติธรรมตามสมควรโดยไม่ละเลย มีวุฒิภาวะด้านการสนทนาหรือการใช้วาจาและแสดงออก ทางพฤติกรรมอย่างเหมาะสมน่าเคารพ และ 3) บทบาทที่พระสงฆ์ปฏิบัติจริง ได้แก่ ด้านศาสนา ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการเผยแผ่ ด้านการสาธารณูปการ ด้านการศึกษา สงเคราะห์ ด้านสาธารณสงเคราะห์ ด้านการเจรจาต่อรองหรือประนีประนอม ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านการสาธารณสุข และด้านการที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “รูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี” ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ตัวแปรอิสระตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เกี่ยวกับองค์การแบบราชการ โดยคัดเลือกเพียง 4 ข้อ ได้แก่ 1) อำนาจตามลำดับชั้น 2) ความเชี่ยวชาญเฉพาะ 3) ระบบของกฎระเบียบ และ 4) หน้าที่ที่ถูกกำหนดอย่างตายตัว ส่วนตัวแปรตามได้สังเคราะห์จากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2535 (2535 : 3) จากนั้นจึงนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

กรอบแนวทางในวิจัยเชิงปริมาณ



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณ

กรอบแนวทางในวิจัยเชิงคุณภาพ

Input (ปัจจัยนำเข้า)	Process (กระบวนการ)	Output (ผลผลิต)	Outcome (ผลลัพธ์)
<p>1) ศึกษาปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี</p> <p>2) ศึกษาการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี</p> <p>3) เสนอรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี</p>	<p>1) พระไตรปิฎก หนังสืองานวิจัย</p> <p>2) พระธรรมวินัย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ มติมหาเถรสมาคม</p> <p>3) การสัมภาษณ์</p>	<p>1. ข้อมูลพื้นฐานของคณะสงฆ์จังหวัดเพชรบุรี</p> <p>1) สถานภาพ</p> <p>2) ตำแหน่ง</p> <p>3) พรรษา</p> <p>4) การศึกษาทางธรรม “แผนกบาลี”</p> <p>5) การศึกษาทางธรรม “แผนกบาลี”</p> <p>6) การศึกษาทางโลก</p> <p>7) พักอาศัยอยู่ในเขตอำเภอ</p> <p>2. ปัจจัยทางการบริหารกิจการคณะสงฆ์</p> <p>1) การจัดโครงสร้างองค์การ/อำนาจตามลำดับชั้น</p> <p>2) การกำหนดกลยุทธ์แผนงาน/ความเชี่ยวชาญเฉพาะ</p> <p>3) การวางระเบียบข้อบังคับ/ระบบของกฎระเบียบ</p> <p>4) การตระหนักในความรับผิดชอบ /หน้าที่ที่ถูกกำหนดอย่างตายตัว</p>	<p>รูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2561 (ฉบับใหม่) ที่เหมาะสมกับภูมิสังคมจังหวัดเพชรบุรี แบ่งเป็น 6 ด้าน ดังนี้</p> <p>1) ด้านการปกครอง</p> <p>2) ด้านการศาสนศึกษา</p> <p>3) ด้านการเผยแผ่</p> <p>4) ด้านการสาธารณูปการ</p> <p>5) ด้านการศึกษาสงเคราะห์</p> <p>6) ด้านการสาธารณสุขสงเคราะห์</p>

ภาพที่ 2.2 กรอบแนวทางในวิจัยเชิงคุณภาพ