

บ. ๐๐๓๑-๖๙๙๖๐ i 1000338141

หอสมุดสถาบันราชภัฏมหาสารคาม

จดหมายเหตุด่วนสถาบันฯ

๑๑๓๓

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา
ศึกษาเฉพาะกรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม



รองศาสตราจารย์ ดร.สุวกิจ ศรีปัดถา

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

ปีการศึกษา 2545

ประกาศคุณูปการ

การศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากองค์กร และ บุคคลต่างๆ ในการให้ความรู้ ให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะ ให้ข้อมูล และให้ ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ องค์กร และบุคคลที่จะกล่าวถึง เป็นอย่างสูง ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้าได้ให้โอกาสผู้วิจัยเป็นนักศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 6 ทำให้เกิดแนวความคิดในการทำวิจัยเรื่องนี้ขึ้น

สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ได้อนุเคราะห์ ค่าใช้จ่ายหลายส่วนในการเข้าศึกษา และ อนุญาตให้ผู้วิจัยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย จึงมีโอกาสดำเนินงานวิจัยนี้

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ช่วยแนะนำชี้แนวทางการทำ วิจัยจนกระทั่งผู้วิจัยสามารถทำงานนี้ได้อย่างสะดวกไม่ติดขัดและได้รับความสำเร็จ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอนก ศิลปนิลมาลย์ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยสถาบันราชภัฏ มหาสารคาม และทีมงานได้สนับสนุนแนวคิดและสนับสนุนให้ทุนวิจัยที่เอื้อประโยชน์ต่องานนี้ เป็นอย่างยิ่ง

อาจารย์พูนศักดิ์ ศิริโสม จากโปรแกรมวิชาสถิติฯ สถาบันราชภัฏมหาสารคามที่ได้ช่วยใน การวิเคราะห์ข้อมูลตัวเลขต่างๆจนกระทั่งงานวิจัยนี้สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างอย่างน่าพอใจ

คุณวรพจน์ ลักโศ และคุณประมวดี ราชมุด ได้ช่วยเก็บข้อมูลในสถาบันราชภัฏ มหาสารคามจนสำเร็จเรียบร้อยได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวิจัย

คุณอำนวยการ ยุกานิช เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ได้ ช่วยจัดพิมพ์ต้นฉบับจากลายมือที่อ่านค่อนข้างยากของผู้วิจัยได้อย่างถูกต้อง ด้วยความวิริยะอุตสาหะ เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณพนักงาน อาจารย์ เจ้าหน้าที่ทุกท่านที่กรุณาให้ข้อมูลโดยการให้ความร่วมมือ ตอบแบบสอบถาม จึงทำให้ได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์มาก และผู้วิจัยขอขอบคุณและซาบซึ้งใน ความเอื้ออาทรของสมาชิกในครอบครัวทุกคนที่เป็นกำลังใจในการทำงานตลอดเวลาจนงานนี้สำเร็จ ลงด้วยดีทุกประการ

หอสมุดสถาบันราชภัฏมหาสารคาม
วันรับ.....
รับลงทะเบียน..... 25 ก.ค. 2546
เลขทะเบียน..... 144542
เลขเรียกหนังสือ..... สค 378.11

สุวกิจ ศรีปลิดา
14 กุมภาพันธ์ 2546
- กต.งานดูแลศึกษา - ศาสตราจารย์วิจัย

8471 7
2545

Title : Good Governance Practices in Higher Education Institute : A Case Study of Rajabhat Institute Maha Sarakham.

Researcher : Associate Professor Suwakit Sripathar Ed.D.

Academic Year : 2002 (February 14th. 2003)

Funding Agency : Rajabhat Institute Maha Sarakham

ABSTRACT

The objectives of this study were to investigate and to compare the level of good governance practices of Rajabhat Institute Maha Sarakham, and to find some valuable suggestions for developing of the good governance practices in the institute. The samples consisted of 244 personnel body , working in Rajabhat Institute Maha Sarakham during the year 2002. The samples were randomly selected from 11 working units which are different in 5 types of status. The researcher composed questionnaire of 55 items was employed to collect the data.

It was found that Rajabhat Institute Maha Sarakham obtained moderate level of good governance practices , which is equal to 66.182 percent. The opinion of the samples from different working units were significantly different , and the opinion of the samples from different types of status were also significantly different. There were some suggestions in order to develop good governance practices that the institute should be managed by applying the principles of participation , unity , honesty , delegation of power , personnel development , and systematic evaluation.

In order to develop the good governance practices in each higher education institute , application of these factors were recommended respectively ,

1. Justice
2. Transparency
3. Freedom
4. Participation
5. Efficiency
6. Autonomy.

สารบัญ

ประกาศคุณูปการ	ก
บทคัดย่อ	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
บัญชีตาราง	จ
บทที่	หน้า
1	บทนำ.....1
	ปัญหาการวิจัย.....3
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....4
	ความสำคัญของการวิจัย.....4
	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย..... 4
	นิยามศัพท์เฉพาะ.....5
2	เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....7
	วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล.....7
	ความหมายของธรรมาภิบาล.....9
	โครงสร้างของธรรมาภิบาล.....14
	การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา.....25
	ค่านิยมของธรรมาภิบาล.....28
	ธรรมาภิบาลในการจัดการอุดมศึกษา.....42
	การวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....44
3	วิธีดำเนินการ.....46
	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....46
	การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ.....47
	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....48
	การจัดกระทำกับข้อมูล.....48
	สถิติที่ใช้ในการวิจัย.....49

4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	50
	ตอนที่ 1 การศึกษาวิเคราะห์ค่าระดับการปฏิบัติงานตามตามหลักธรรมาภิบาล ของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม.....	51
	ตอนที่ 2 การเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของ สถาบันราชภัฏมหาสารคาม.....	62
	ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ สถาบันราชภัฏมหาสารคาม	79
	ข้อเสนอแนะโดยสรุป.....	81
5	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	82
	ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	82
	การดำเนินการวิจัย.....	82
	การวิเคราะห์ข้อมูล.....	83
	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	83
	อภิปรายผล.....	89
	ข้อเสนอแนะ.....	90
	ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้.....	90
	ข้อเสนอแนะของการวิจัย.....	91
	บรรณานุกรม.....	92
	ภาคผนวก	
	แบบสอบถามเพื่อเพื่อการวิจัย.....	94
	ประวัติผู้วิจัย.....	100

๔๐๗

๖

ชื่อเรื่อง : การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณี

สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

ผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร.สุวกิจ ศรีปัดดา

ปีการศึกษา : 2545 (14 กุมภาพันธ์ 2546)

แหล่งทุนอุดหนุนการวิจัย : สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม และ หาข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ในปีการศึกษา 2545 จำนวน 244 คน จากหน่วยงานต้นสังกัด 11 หน่วยงานและมีสถานภาพแตกต่างกัน 5 กลุ่ม ข้อมูลในการวิจัยได้มาจากให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจำนวนฉบับละ 55 ข้อ

ผลการวิจัยพบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามมีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกันมีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกันมี ความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบัน คือ ควรมีการทำงานโดยการมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้

- 1) ความเป็นธรรม
- 2) ความโปร่งใส
- 3) ความมีอิสระ
- 4) การมีส่วนร่วม
- 5) ความมีประสิทธิภาพ
- 6) ความคล่องตัว

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	47
2 ความหมายของค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล.....	49
3 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของกลุ่มตัวอย่างโดยรวม.....	51
4 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของอาจารย์ประจำ.....	52
5 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของข้าราชการพลเรือน.....	52
6 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของอาจารย์อัตราจ้าง.....	53
7 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของลูกจ้างประจำ.....	53
8 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของลูกจ้างชั่วคราว.....	54
9 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของบุคลากรคณะครุศาสตร์.....	55
10 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของบุคลากรคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.....	55
11 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของบุคลากรคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.....	56
12 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของบุคลากรคณะเทคโนโลยีการเกษตร.....	56
13 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ ของบุคลากรคณะวิทยาการจัดการ.....	57

30	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านประสิทธิผลระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกัน 5 กลุ่ม.....	67
31	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านประสิทธิผลระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 5 กลุ่มจำแนกตามสถานภาพ.....	68
32	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความคล่องตัวระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกัน 5 กลุ่ม.....	68
33	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความคล่องตัวระหว่างกลุ่มตัวอย่าง 5 กลุ่ม จำแนกตามสถานภาพ.....	69
34	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานโดยรวม ของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานต่างกัน 11 กลุ่ม.....	69
35	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงาน โดยรวมทุกองค์ประกอบของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	70
36	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความเป็นธรรมของ กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานต่างกัน 11 กลุ่ม.....	71
37	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความเป็นธรรมของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	72
38	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความโปร่งใสของ กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานต่างกัน 11 กลุ่ม.....	73
39	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความโปร่งใสของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	73
40	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานที่แตกต่างกัน 11 กลุ่ม.....	74
41	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมของกลุ่มตัวอย่างที่มา จากหน่วยงานต่างกัน 11 กลุ่ม.....	75
42	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความมีอิสระของกลุ่ม ตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน 11 กลุ่ม.....	75
43	ผลการตรวจสอบรายคู่ของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความมีอิสระของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	76
44	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของค่าระดับการปฏิบัติงานด้านความมีประสิทธิภาพของ กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน 11 กลุ่ม.....	77

45	ผลการตรวจสอบรายชื่อของคำระดับการปฏิบัติงานด้านความมีประสิทธิผลของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	77
46	ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนของคำระดับการปฏิบัติงานด้านความคล่องตัวของกลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน 11 กลุ่ม.....	78
47	ผลการตรวจสอบรายชื่อของคำระดับการปฏิบัติงานด้านความคล่องตัวของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด 11 กลุ่ม.....	79



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

การอภิบาลเป็นหลักปฏิบัติเพื่อการปกครองที่มีมาตั้งแต่โบราณกาล การอภิบาลนี้ดำเนินการโดยผู้นำที่มีความรู้ความสามารถอันเป็นที่ยอมรับของประชาชนในประชามันนั้นๆ การอภิบาลที่ดีคือการอภิบาลที่ทำโดยใช้หลัก “ความเป็นธรรม” เป็นพื้นฐาน ดังนั้นการปกครอง หรือ การอยู่ร่วมกันอย่างมีคุณภาพของประชาคมต่างๆ จึงยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวปฏิบัติ กล่าวคือธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็น กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจัง และ ต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้าง และ กระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 10)

ในประเทศไทยได้เริ่มการนำคำ “ธรรมาภิบาล” มาใช้อธิบายเฉพาะวิธีการปกครองบ้านเมืองตามหลักรัฐศาสตร์เท่านั้น ต่อมาได้ขยายวงการใช้คำธรรมาภิบาลกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) แล้ว คำว่าธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และกิจการต่างๆ โดยทั่วไป (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 1) ในวงการธุรกิจใช้คำว่า บริษัทภิบาล

เมื่อธรรมาภิบาลได้มีการนำมาใช้อธิบายวิธีการอยู่ร่วมกัน ทำงานร่วมกันขององค์กรของรัฐ และ เอกชนอย่างแพร่หลาย ก็มีการอธิบายความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลว่า คือ “การบริหารจัดการที่ดี” ทั้งนี้เพราะว่าการทำงานให้องค์กรเจริญก้าวหน้ามีคุณภาพนั้น ถือว่า การบริหารและการจัดการเป็น กลไกสำคัญ ดังนั้น คำว่า ธรรมาภิบาล ในเอกสารฉบับนี้จึงมีความหมายตรงกับคำว่า การบริหารจัดการที่ดี และ คำว่าบริษัทภิบาล ที่ใช้อธิบายการจัดการองค์กรต่างๆ ด้วยปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าการบริหารจัดการที่ดีเป็นสิ่งสำคัญทั้งในระดับรัฐบาล องค์กรภาครัฐหรือเอกชน ทั้งนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบาย (รัชนา ศานติยานนท์, 2544 : 3)

รัฐบาลไทยได้มีมติเห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544 : คำนำ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 นี้ได้นำไปบังคับใช้ในหน่วยงานราชการ และชักชวนให้หน่วยงานเอกชนนำไปใช้อย่างกว้างขวาง มีการประชาสัมพันธ์วิธีการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งที่เป็นเอกสาร และ สื่ออื่นๆ ซึ่งผ่านสื่อมวลชนหลายรูปแบบ เช่น หนังสือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และ การสัมมนาต่างๆ อย่างมากมาย โดยมุ่งอธิบายว่า หลักธรรมาภิบาลนี้สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สามารถปรับใช้กับการดำรงชีวิตของ ประชาชนได้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศไปในทางสายกลาง ซึ่งเน้นความพอเพียง พอประมาณ มีเหตุผล ด้วยแนวความคิด หลักธรรมาภิบาลนี้เอง ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) อันเป็นแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระยะปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว ได้ดำเนินงานต่อเนื่องกับแผนพัฒนา ระยะที่ 8 อย่างจริงจัง ในด้านแนวคิดที่ยึดที่ว่า “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และให้ ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหา ความยากจน ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และ สังคมให้ฟื้นวิกฤตพร้อมไปกับการวางรากฐานการพัฒนาประเทศ ให้เข้มแข็ง และ การสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดี ให้เกิดขึ้นในทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544 : 2) นำเอาหลักธรรมาภิบาลมาเป็นพื้นฐาน ของการพัฒนาการบริหารประเทศ

ธรรมาภิบาลถือได้ว่าเป็นภาระงานอันสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติให้ เกิดผลที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) จึงได้กำหนดพันธกิจของชาติที่จะพัฒนาร่วมกันทั้งประเทศ คือ การสร้าง ระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม เน้นให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดี ในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ พร้อมรับการตรวจสอบได้เสมอ การบริหารจัดการที่ดี (หรือธรรมาภิบาล) ถือเป็นเป้าหมายหลัก ประการหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างระบบราชการ ที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะจัดเก็บรายได้ สูงขึ้น และมีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจให้โปร่งใส มีระบบการ ตรวจสอบด้วยการมี ส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เพื่อให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผล อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544 : 19)

ในวงการอุดมศึกษาซึ่งดำเนินการโดยทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างก็ยอมรับว่าธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับการบริหารงานอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก เพราะว่าจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบใน ผลการปฏิบัติ และ ความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม (รักษา ศานติยานนท์ 2544 : บทสรุปย่อ) ในฐานะ

หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานบริการประชาชน สถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย

รัฐบาลไทยโดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือหลักการปฏิบัติงานตามระบบธรรมาภิบาลขึ้น สมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี หลักสำคัญของธรรมาภิบาล ดังกล่าวมี 6 หลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า ระเบียบดังกล่าวนี้ กำหนดให้หน่วยราชการทุกหน่วย รวมทั้ง สถาบันอุดมศึกษาใช้หลักธรรมาภิบาล ทั้ง 6 หลัก เหล่านี้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงาน ให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งต่างก็ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ในการบริหารกิจการของสถานศึกษามาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และในช่วง พ.ศ. 2544 ได้มีการวิจัยศึกษาปัจจัยชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนของหน่วยงานหลายหน่วย ตัวชี้วัดดังกล่าวได้นำเสนอไว้ในผลการวิจัย โดยได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมาภิบาลที่ควรใช้ในมหาวิทยาลัย ได้แก่ (1) หลักความเป็นธรรม (2) หลักความโปร่งใส (3) หลักการมีส่วนร่วม (4) หลักความมีอิสระ (5) หลักประสิทธิผล และ (6) หลักความคล่องตัว ซึ่งผลการวิจัย โดย รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ เมื่อ พ.ศ. 2544 ได้เสนอ ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จำนวน 43 ตัวชี้วัด

สถาบันราชภัฏมหาสารคาม เป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เช่นกัน แต่ยังไม่เคยวัดปริมาณการปฏิบัติตามหลักการของธรรมาภิบาลว่าได้ดำเนินไปในระดับสูงต่ำเพียงใด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยว่าสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลไปในระดับใด มากน้อยเพียงใด และมีตัวชี้วัดใดบ้างที่ยังปฏิบัติได้ไม่สมบูรณ์ ซึ่งจะจะเป็นแนวทางให้ทราบสถานการณ์จริงของสถานศึกษาว่า มีจุดอ่อน และ จุดเด่นในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรบ้าง อันจะเป็นข้อมูลสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการของสถาบันให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

ปัญหาการวิจัย

1. สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามเกณฑ์ชี้วัดอยู่ในระดับใด
2. การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามทัศนระบุดกลางที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3. มีข้อเสนอแนะที่จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามอย่างไรบ้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม โดยรวม ตามเกณฑ์ชี้วัดว่าอยู่ในระดับมาก น้อย เพียงใด
2. เพื่อเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามทัศนะของบุคลากรกลุ่มต่างๆ ในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม
3. เพื่อหาข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนา การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ของสถาบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ความสำคัญของการวิจัย

1. ได้ทราบค่าระดับผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ว่าอยู่ในระดับใด มีจุดอ่อน จุดแข็ง และควรปรับปรุงอย่างไร
2. เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการของหน่วยงานย่อยภายในสถาบันอย่างเหมาะสม
3. แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการศึกษาวิจัย อาจนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการของสถาบันราชภัฏ และสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ได้ตามความเหมาะสม

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุมการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ทั้งในระดับสากล ระดับประเทศไทย และระดับสถาบันอุดมศึกษาไทย เพื่อนำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา แล้วนำตัวชี้วัดที่สร้างขึ้น ไปใช้วัดระดับการปฏิบัติงานจริงในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545 ผลจากการวัดระดับการปฏิบัติงานดังกล่าว จะจัดทำเป็นข้อสรุปเป็นแนวทางพัฒนางานของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม และสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

นิยามคำศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการอธิบายในงานวิจัยนี้ดังนี้

1. **ธรรมาภิบาล** หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาย่านเมือง และสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมโดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ คำธรรมาภิบาล นี้มีความหมายตรงกับ “การบริหารจัดการที่ดี” และ “บรรษัทภิบาล”

2. **หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง หลักยึดในการปฏิบัติงานขององค์การตามหลักของการบริหารจัดการที่ดี มี 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การปกครองภายใต้กฎหมายไม่ใช่ตามอำเภอใจของบุคคลใดๆ
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีวินัย ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การไว้วางใจกันและมีกระบวนการตรวจสอบ สะดวก ชัดเจน
4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นได้
5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการที่ดีมีคุณภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

หลักธรรมาภิบาลในรายงานการวิจัยฉบับนี้สอดคล้องกับความหมายของคำว่า “บรรษัทภิบาล” ซึ่งยึดหลักสำคัญ คือ (1) ความรับผิดชอบ (2) ความเสมอภาค (3) ความถูกต้อง (4) ความโปร่งใส (5) ความมั่นคง (6) ความเป็นเลิศ

3. **การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล** หมายถึง การที่หน่วยงานได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวยึดในการปฏิบัติงาน สามารถวัดค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้โดยเครื่องมือวัดระดับการปฏิบัติงานซึ่งผู้วิจัยจัดทำขึ้น

4. **หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา** หมายถึง หลักปฏิบัติเพื่อใช้ในสถาบันอุดมศึกษาไทยซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) หลักความเป็นธรรม (2) หลักความโปร่งใส

(3) หลักการมีส่วนร่วม (4) หลักความมีอิสระ (5) หลักประสิทธิผล และ (6) หลักความคล่องตัว ซึ่งหลักต่างๆ ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยนำมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยเรื่องนี้

5. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง คำนี้นำกำหนดพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งใช้วัดพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา คำนีดังกล่าวสร้างจากองค์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา มีทั้งหมด 54 ตัว ตัวชี้วัดในการวิจัยนี้พัฒนามาจากผลงานวิจัยของ รัชนา สานติยานนท์ และคณะ (2544)

6. หน่วยงาน หมายถึง หน่วยงานระดับคณะ สำนัก หรือหน่วยงานที่มีชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบเท่าคณะในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม

7. บุคลากร หมายถึง อาจารย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2545 ณ สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

8. นักศึกษา หมายถึง นักศึกษาทุกคน ทุกระดับชั้นที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545

9. ค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง ค่าคะแนนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ซึ่งวัดได้โดยการใช้แบบวัดระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ทั้งนี้กำหนดให้มีค่าระดับการปฏิบัติ 5 ระดับ คือ

5 หมายถึง มีการปฏิบัติมากที่สุด

4 หมายถึง มีการปฏิบัติมาก

3 หมายถึง มีการปฏิบัติปานกลาง

2 หมายถึง มีการปฏิบัติน้อย

1 หมายถึง มีการปฏิบัติน้อยที่สุด

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอข้อมูลที่เป็นเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมนูญ และการวัดระดับ การปฏิบัติตามหลักธรรมนูญในงานวิจัยนี้ จะสรุปข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับวิวัฒนาการ ความหมาย โครงสร้างการปฏิบัติตามหลักธรรมนูญ ดัชนีชี้วัดธรรมนูญ และ ธรรมนูญในการจัดการ อุดมศึกษา รวมทั้งเสนอผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับธรรมนูญ หรือการบริหารจัดการที่ดีตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. วิวัฒนาการของธรรมนูญ
2. ความหมายของธรรมนูญ
3. โครงสร้างของธรรมนูญ
4. การปฏิบัติตามหลักธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษา
5. ตัวชี้วัดธรรมนูญ
6. ธรรมนูญในการจัดการอุดมศึกษา

1. วิวัฒนาการของธรรมนูญ

ธรรมนูญเป็นแนวความคิดในการปกครองบ้านเมืองที่ชาวกรีกโบราณเชื่อกันมาตั้งแต่ สมัยเพลโต นักปราชญ์กรีกโบราณหลายท่านอธิบายวิธีการปกครองบ้านเมืองโดยใช้รูปแบบการ ปกครองที่ดีว่าเป็นระบบธรรมนูญ โดยใช้ผู้นำหรือผู้ปกครองที่เป็นนักปราชญ์ที่ทรงคุณธรรม และ วิธีการปกครองของนักปราชญ์ที่ทรงคุณธรรม (Philosopher King) นั้น ถือได้ว่าเป็น ธรรมนูญ อาจจะกล่าวได้ว่า วิวัฒนาการของรูปแบบการปกครอง (อภิบาล) ที่ดี เกิดขึ้นช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครอง แบบประชาธิปไตยของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อย จากการเป็นอาณานิคม และสามารถช่วย ฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 5)

ธรรมนูญเป็นแนวความคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็น คำที่อยู่รวมกันกับคำที่อธิบายการอยู่ร่วมกันของประชาชน เช่น ประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน และการปกครองบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความหมายที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ ซึ่งถือว่า

ธรรมาภิบาล เป็นมิติใหม่ของการบริหารงานซึ่งเน้นถึงบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อจัดการที่ดีขึ้น ต่อมาได้มีการพูดถึงคำธรรมาภิบาลอย่างชัดเจนขึ้นในช่วงต้น พ.ศ. 2523 เพราะเป็นช่วงที่มีการแนะนำให้มีการปฏิรูปหรือปรับปรุงรูปแบบการปกครองบ้านเมืองให้มีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดการปกครองที่ดี โดยเห็นว่าการทำเช่นนี้ถือว่าเป็น Good Governance หรือธรรมาภิบาล (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 6)

นอกจากวงการราชการหรือรัฐบาลแล้ว คำว่า ธรรมาภิบาลยังมีใช้ในวงการบริหารงานภาคเอกชนอีกด้วย ดังที่ อรพินท์ สพโชคชัย (อรพินท์ สพโชคชัย 2545 : 2) อธิบายไว้ว่า ในปี 1989 มีการวิจัยและใช้คำว่า Good Governance โดยกลุ่มนักบริหารและนักวิจัยขององค์กรระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ในสาขาการบริหารรัฐกิจ และธุรกิจเอกชน ต่อมาได้มีการเสนอแนวความคิดเรื่อง Good Governance ในธุรกิจเอกชนด้วยโดยใช้ชื่อเรียกว่า Good Corporate Governance ในภาษาไทยใช้คำว่า บรรษัทภิบาล

Good Governance เมื่อแรกๆ ในภาษาไทยมีคำใช้ว่า “ธรรมรัฐ” โดยมีธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้เริ่มใช้แต่ต่อมามีผู้อธิบายว่าคำว่า Good Governance มีใช้อย่างกว้างขวางทุกภาคส่วนมิใช่เฉพาะภาครัฐเท่านั้น จึงควรเปลี่ยนไปใช้คำอื่น ในเรื่องนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542 : 17) อธิบายไว้ว่าคำว่า Good Governance หมายถึง ธรรมาภิบาล เพราะว่ารากศัพท์ ของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลตามพจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า หมายถึง ความดี.....ความถูกต้อง และ “อภิบาล” หมายถึง “บำรุงรักษา” ปกครอง ดังนั้น คำว่า ธรรมาภิบาล จึงตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษ คือคำว่า Good Governance คำนี้เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นต้นมา

ในวงการราชการของไทยมีการอธิบายคำ Good Governance ว่าคือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกาศใช้เพื่อการบริหารราชการ ตั้งแต่วันที่ 11 พฤษภาคม 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544 : คำนำ) คำว่า Good Governance นี้ ในภาษาไทยยังมีการใช้คำที่หลากหลายตามสภาพของกิจการและองค์กร เช่น ในวงการราชการใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” ในวงธุรกิจและการประกอบการต่างๆ ภาคเอกชนใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” เป็นนักวิชาการบางกลุ่มใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” และ “กลไกประชารัฐที่ดี” เป็นต้น ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คำว่า Good Governance เป็นคำเฉพาะที่ใช้กันทั่วไปอย่างกว้างขวาง เป็นคำสากลที่องค์กรต่างๆ ระหว่างประเทศใช้กันอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการบริหารงานการเงินการคลัง เป็นคำที่ทุกคนเข้าใจตรงกันแล้วในภาษาอังกฤษ ดังนั้นในภาษาไทยจึง

ควรมีคำเดียวที่ให้ความหมายตรงกับคำนี้เช่นกัน เมื่อวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบแล้วผู้วิจัยเห็น
 พ้องกับ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542 : 17) ที่อธิบายว่า
 “ธรรมาภิบาล” นั้นตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance กล่าวคือ คำว่า “Good”
 หมายถึง ความดี ความถูกต้อง ตรงกับคำว่า “ธรรม” ส่วนคำว่า Governance หมายถึง
 การบำรุงรักษา ปกครอง หมายถึง “อภิบาล” เมื่อนำรากศัพท์มาประกอบเป็นคำจึงได้คำว่า
 “ธรรมาภิบาล” ที่มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ดังนั้นในเอกสาร
 วิจัยฉบับนี้จะใช้คำ “ธรรมาภิบาล” ในความหมายของ “Good Governance” โดยตลอด

2. ความหมายของธรรมาภิบาล

การอธิบายความหมายของธรรมาภิบาลที่จะนำเสนอต่อไปนี้ เป็นการอธิบายความหมาย
 ในเชิงเนื้อหาสาระว่า ธรรมาภิบาล คืออะไร มีความหมายในด้านการปฏิบัติและนำไปใช้อย่างไร
 บ้าง มากกว่าจะกล่าวถึงความหมายโดยศัพท์ ด้วยเหตุที่ได้มีผู้รู้และองค์กรต่างๆ ได้ให้คำนิยาม
 หรือความหมายของธรรมาภิบาลไว้หลากหลายผู้วิจัยใคร่รวบรวมมาเฉพาะคำนิยามที่หน่วยงานและ
 บุคคลที่มีบทบาทในการใช้ และพัฒนาธรรมาภิบาลเหล่านั้น ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน
 และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ ธรรมาภิบาลจึงมี
 ความสำคัญต่อการอยู่ร่วมกันของมนุษย์เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคน
 ในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้อง
 เกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส
 (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 7)

ธนาคารโลก ใช้คำว่า Good Governance ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง
 “Sub – Sahara : From Crisis to Sustainable Growth” (นฤมิต ทับจุมพล 2541) โดยได้ให้
 ความหมายของ Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการ
 เมืองเพื่อจัดการงานของ บ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของ
 ประเทศเพื่อการพัฒนา การมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะ
 รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้
 ให้การดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา มีระบบราชการ ระบบนิติบัญญัติ และสื่อมวลชนที่มี
 ความโปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 7)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank) ให้ความหมายของ
 ธรรมาภิบาลว่า คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมี
 ประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้เกิด

ความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 7)

United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมนูญว่า หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วย กลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนหรือกลุ่ม สามารถแสดงการปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของตนเองได้ตามกฎหมาย ซึ่งอาจได้แก่การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่า การจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล 2543 : 13-24)

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น JICA กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการที่มีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ 2543 : 63-81)

เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ (นายโคฟี อันนัน) กล่าวว่า ธรรมนูญ เป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 8)

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดทั้งขององค์กรระหว่างประเทศ และ บุคคลสำคัญในวงการการเมืองระหว่างประเทศได้ให้ความหมายของธรรมนูญในลักษณะที่อธิบายถึงการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและความชอบธรรมของแต่ละรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมนูญได้ให้คำอธิบายความหมายของธรรมนูญไว้ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือชี้แนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ โดยระบุหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความสามัคคีกันร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544 : 55-56) จากความหมายดังกล่าว คำว่า “ธรรมนูญ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” ตามนัยนี้ จะเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยา ภาวะวิกฤตภัยอันตราย ถ้าหากจะมี

มาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ความเป็นไทย และกระแสโลกในปัจจุบัน (สุจิต นิมิตกุล 2543 : 13-24)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ว่า การบริหารการจัดการที่ดี (หรือธรรมาภิบาล) มีความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ การปรับเปลี่ยนระบบการจัดทำงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนนโยบายตามแผนชาติ การปรับปรุง พัฒนาระบบ และ กลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัวรวดเร็ว มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานและมีมาตรการป้องกันปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างจริงจังในทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544 : 23)

การอธิบายความหมายดังกล่าวแล้วเป็นการให้ความหมายในเชิงปฏิบัติซึ่งรัฐจะต้องจัดทำเพื่อให้เกิดการปกครองบ้านเมืองให้มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ในเอกสารแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ยังได้อธิบายต่อไปถึงแนวทางและหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ต้องจัดทำให้เกิดขึ้น ต่อเนื่องกันไปกับแผนพัฒนาระยะที่ 8 ว่า คุณลักษณะสำคัญของกลไกการบริหารจัดการที่ดีมี 6 ประการ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ โดยตระหนักถึงหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำ หลักคุณธรรม คือยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ยึดหลักข้อดีสูงสุดจริตชนัน อุดหนุน มีระเบียบวินัย หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ หลักความคุ้มค่าโดยบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีการใช้อย่างประหยัดคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาที่ยั่งยืน หลักความโปร่งใส คือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก และมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน หลักนิติธรรม โดยตรากฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2544 : 26)

นอกจากองค์กรต่างๆแล้วยังมีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความสนใจในธรรมาภิบาล หลายท่านอธิบายความหมายของคำ “ธรรมาภิบาล” ไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-19) อธิบายว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “ภิบาล” หมายถึง “บำรุงรักษา ปกครอง” ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึงการปกครองบำรุงรักษาด้วยคุณดี ด้วยความถูกต้อง ตรงกับคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ ธรรมาภิบาลในความหมายสากล หมายถึง ระบบโครงสร้างและ กระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศ ที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ธรรมาภิบาลแนวสากลนี้จึง

เน้นที่กฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

อรพินท์ สฟโซคชัย (2545 : 2) กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การกำหนด กลไกและกติกาในสังคมเพื่อให้บริการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและความมั่นคงในสังคม

อานันท์ ปันยารชุน (2542) ได้อธิบายถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจการ กิจกรรม ซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541) เป็นผู้ริเริ่มใช้และให้คำแปลของ Good Governance ว่า “ธรรมรัฐ” ให้ความหมายว่า ความคิด ธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชน และให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดของธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชน เห็นว่า ระบบราชการล้าหลัง ทุกส่วนมีความต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้าง ราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 9) ธีรยุทธ บุญมี ยังได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหาร ราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในทางที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยนั้น ธีรยุทธ บุญมี เสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ปฏิรูปภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะการปกครองที่กลไกของรัฐทั้งการเมือง และการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ และรัฐบาลเป็นหลัก

ประเวศ วะสี (2542) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส ความถูกต้องในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 9)

รัชนา ศานติยานนท์ (2544 : 19) อธิบายความหมายของ Good Governance ว่า หมายถึง การบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ

ลิขิต ชีรวะลิน (2541) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ

วรลักษณ์ มนต์เอื้อศิริ (2541 : 14) ให้คำอธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุกๆด้าน และทุกๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดี ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่า จะเกิด ธรรมรัฐ หรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541 : 81) ให้ความหมายของธรรมรัฐ หรือ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (Governance) มาเป็นการเปลี่ยนเป็นการปกครองในลักษณะที่เป็น การ สื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม

ไพโรจน์ พรหมสาส์น (2541 : 16-17) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง การบริหารการปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Effectiveness/ Accountability)

วรภัทร โทธนะเกษม (2541 : 20) กล่าวว่า Good Governance คือ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (Owner Rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้นผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารประเทศ คือ รัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาคำอธิบายความหมายของคำ Good Governance ทั้งหมด ที่กล่าวมาแล้วพอจะสรุปได้ว่า คำว่า Good Governance มีคำใช้ในภาษาไทย หลายคำ เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งใช้ในการอธิบายการบริหารราชการ และในทางธุรกิจเอกชนใช้คำว่าบรรษัทภิบาล ส่วนความหมายนั้น ธรรมาภิบาล มีความหมายไปในเชิงการเป็นข้อกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติและโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กิจกรรม และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อผลงานที่ดีมีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในงานวิจัยนี้จึงได้กำหนด

ความหมายของ ธรรมนูญบ้านเมือง หมายความว่า หมายถึง “กติกากฎหรือกฎเกณฑ์ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยสมาชิกที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมี ความพึงพอใจ”

3. โครงสร้างของธรรมนูญ

โครงสร้างหรือองค์ประกอบของธรรมนูญ เป็นหลักคิดและแนวปฏิบัติที่องค์กรต่างๆ ได้เสนอแนะไว้ เพื่อให้เป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมนูญของหน่วยงานต่างๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานธุรกิจเอกชน สถานศึกษา เป็นต้น โครงสร้างและกระบวนการของธรรมนูญนั้น มีนักวิชาการและองค์กรต่างๆ กำหนดให้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 33-34) กล่าวถึง โครงสร้างและกระบวนการของธรรมนูญว่าประกอบด้วยตัวประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation)
2. ความสุจริต โปร่งใส (Honesty and transparency)
3. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)
4. กฎเกณฑ์ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability)

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หลักคิดในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และ สังคมที่ดี (หลักธรรมนูญ) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มี 6 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544 : 13)

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

สาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมนูญแต่ละองค์ประกอบมีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2544 : 56-57)

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และ

เป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ เหล่านั้น โดยถือว่า เป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง คิงาม โดยตรงกล้าให้ เจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม ส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อุดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนใน ชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และ เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกใน ความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และ กระตือรือร้น ในการ แก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการ กระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงกล้าให้คนไทย มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาล ได้กำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่กระทรวงมหาดไทยยึดถือ 11 องค์ประกอบดังนี้ (สุจิตต์ นิमितกุล 2543 : 13-14)

1. **การมีส่วนร่วม (Participation)** คือการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้อง ประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2. **ความยั่งยืน (Sustainability)** เป็นการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความ สมดุลทั้งในเมือง ชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. **ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งชอบธรรม (Legitimacy)** ประชาชนให้การ ยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งจะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนด

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ในการควบคุมให้ออนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปไปให้เอกชนดำเนินการแทน

สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรที่กำหนดโครงการของธรรมาภิบาลจากผลประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ได้ข้อสรุปว่าธรรมาภิบาลของข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักความโปร่งใส
3. หลักความรับผิดชอบ
4. หลักความคุ้มค่า
5. หลักการมีส่วนร่วม
6. หลักคุณธรรม

รายละเอียดของโครงสร้างดังกล่าวมีดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 18)

หลักนิติธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆมีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดี และลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ

หลักความโปร่งใส ประชาชนมีความพึงพอใจในการมารับบริการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของราชการ มีการสำรวจความพึงพอใจดังกล่าว จำนวนเรื่องร้องเรียน กล่าวหาหรือสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนงานเกณฑ์ที่ใช้ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจน เป็นที่ยอมรับส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การทำงานได้ผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ ผลงานได้รับการยอมรับและความพอใจมาก ผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง ผลงานมีคุณภาพ สามารถตรวจสอบได้ ทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งสามารถตรวจสอบความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

หลักความคุ้มค่า การทำงานเป็นที่พอใจของผู้รับบริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ

หลักการมีส่วนร่วม สามารถตรวจสอบได้จากการวัดสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

หลักคุณธรรม การทำงานตามหลักคุณธรรมจะทำให้ การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการ และ ใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

United Nations Development Programme (UNDP) ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่า ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน 2) กฎหมายที่ยุติธรรม 3) ความเปิดเผย โปร่งใส 4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม 5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม 6) ความเสมอภาค 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ 2541) รายละเอียดของแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) ประชาชนทั้งชายและหญิง มีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจชอบธรรม (Legitimate intermediate institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of law) คือ การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และ ทุกคนเคารพกฎหมายโดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศต้องมีความยุติธรรม และถูกนำไปบังคับใช้กับทุกคน รวมทั้งกลุ่มต่างๆ อย่างสม่ำเสมอเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการทำงานมีกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคม สามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus orientation) ได้แก่ การที่จะทำการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาคภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad consensus) อย่างกว้างขวาง บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุด ตกแก่สังคมโดยส่วนรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political legitimacy) หมายถึง มีกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวญผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันที่จะเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสการพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และก่อประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชน หรือ ผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก และ มีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) คือ การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ ในการสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ธรรมาภิบาลตามหลักพระพุทธศาสนา ศาสนาพุทธอธิบายวิธีปกครองโดย “ธรรม” เพื่อให้พระราชาทรงใช้และยังได้อธิบายถึงแนวปฏิบัติของพนักงานหรือข้าราชการที่ดีไว้ด้วย หลักธรรมาภิบาลสำหรับ พระราชาตามแนวพุทธศาสนามีหลายบท เช่น ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุ และพละ เป็นต้น ส่วนหลักราชการสำหรับข้าราชการนั้นใช้หลักราชสวัสดิธรรม รายละเอียดของธรรมาภิบาลตามหลักพุทธศาสนามีดังต่อไปนี้
(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2542 : 182-192)

ทศพิธราชธรรม เป็นหลักธรรมสำหรับผู้เป็นกษัตริย์ที่ดี 10 ประการ บางที่เรียกว่า ราชธรรม 10 หรือ ทศพิธราชธรรม ถือว่าเป็นธรรมของพระราชา เป็นกิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติเป็นคุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง หรือ ธรรมของนักปกครอง ได้แก่
(พระธรรมปิฎก 2538 : 285-287)

1. ทาน การให้ คือ สละทรัพย์สิ่งของบำรุงเลี้ยง ช่วยเหลือประชาราษฎร์และบำเพ็ญประโยชน์
2. ทิฐิ ความประพฤติดีงาม หมายถึง การปฏิบัติที่สำรวม กายวาจาประกอบแต่การสุจริต รักษาเกียรติของตน ทำตนเป็นตัวอย่างและเป็นทีเคารพนับถือของปวงประชาราษฎร์มิให้มีข้อที่จะดูแคลน
3. ปริจจาคะ การบริจจาค คือ การเสียสละความสุขสำราญตลอดจนชีวิตของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
4. อาชวระ ความซื่อตรง คือ ซื่อตรง ทรงสัตย์จริงไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริตไม่หลอกลวงประชาชน
5. มัททวะ ความอ่อนโยน หมายถึง การมีอัธยาศัยไมเย่อหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองคค์ มีความสง่างามเกิดแก่ท่วงทีกิริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไมให้ได้ความรักภักดีแต่มีขาดความยำเกรง
6. ตปะ ความทรงเดช คือ แผลเสกีสัตถ์หามิให้เข้ามาครอบงำอำยัจิต ระงับยับยั้งข่มใจได้ ไม่ยอมหลงใหลหมกมุ่นในความสำราญ และความปรนเปรอ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอหรืออย่างสามัญ มุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียรทำจิตให้บริสุทธิ์
7. อักโกธะ ความไม่โกรธ คือ ไม่กริ้ว ไม่เกรี้ยวกราด ลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้วินิจฉัย การกระทำต่างๆ ผิดพลาด จนเสียความเป็นธรรม มีเมตตาประจําใจไว้ระงับความเคืองขุ่น วินิจฉัยความและทำการด้วยจิตอันราบเรียบเป็นตัวของตัวเอง

8. อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน คือ ไม่บีบบังคับกดขี่ เช่น เก็บภาษีขูดรีด หรือเกณฑ์แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเห็จในอำนาจจนขาดความกรุณา หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาชญาแก่ประชาราษฎร์ ผู้หนึ่งผู้ใด

9. ขันติ ความอดทน คือ อดทนต่องานที่ตรากตรำถึงจะลำบากกายนำเพื่อหนายเพียงไร ก็ไม่ท้อถอย ถึงจะถูกย่ำถูกเหยียดด้วยคำเสียดสีถากถางอย่างไร ก็ไม่หมกดำตั้งใจ ไม่ยอมละทิ้งกรณีที่บำเพ็ญประโยชน์โดยธรรม

10. อวิโรธนะ ความไม่คลาดธรรมดา คือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรมคงที่ ไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหว เพราะถ้อยคำที่ตีร้าย ลากสักการะใดๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม ความเที่ยงธรรม นิติธรรม ไม่ประพฤติกเล็ดเคลื่อนวิบัติไป

จักรวรรดิวัตร เป็นวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ คือ พระจริยาวัตรที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงบำเพ็ญสม่ำเสมอ เป็นธรรมเนียมของการบำเพ็ญของพระราชกรณียกิจ ถือเป็นหน้าที่ของนักปกครองผู้ยิ่งใหญ่ จักรวรรดิวัตรประกอบด้วยข้อธรรม 12 ประการ ดังนี้

(พระธรรมปิฎก 2538 : 298-301)

1. สงเคราะห์ชนภายในและพลภายนอกทหาร
2. สงเคราะห์กษัตริย์เมืองขึ้นทั้งหลาย
3. สงเคราะห์เหล่าเชื้อพระวงศ์ ผู้ตามเสด็จเป็นราชบริพาร
4. คຸ້ມครองพราหมณ์และคหบดีทั้งหลาย
5. คຸ້ມครองชาวราษฎร์พื้นเมืองทั้งหลาย
6. คຸ້ມครองเหล่าสมณพราหมณ์
7. คຸ້ມครองเนืองนที่เอาไว้สืบพันธุ์ (คຸ້ມครองสัตว์)
8. ห้ามปรามมิให้มีการประพฤติการอันผิดธรรม
9. ทำนุบำรุงผู้ขัดสนไร้ทรัพย์
10. เข้าไปหาและสอบถามปัญหากะสมณพราหมณ์
11. เว้นความกำหนัดในกามโดยอาการไม่เป็นธรรม
12. เว้นโลกกล้าไม่เลือกความไม่ควร

ราชสังคหวัตถุ เป็นหลักการสงเคราะห์ประชาชนของพระราชา ธรรมนี้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน ได้แก่ ธรรมสำคัญ 4 ประการ คือ (พระธรรมปิฎก 2538 : 168-169)

1. สัสตมธะ ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร
2. บุริสธมธะ ความฉลาดในการบำรุงราชการ รู้จักส่งเสริมคนดี มีความสามารถ
3. สัมมาปาสะ ความรู้จักผูกผสมผสานรวมใจของประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมทุนไปสร้างตัวในพาณิชย์กรรม เป็นต้น

4. วาจาเปยะ หรือวาจาเยยะ ความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ นำคำควรดีมี รู้จักพูด รู้จักปราศรัยไพเราะสุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์ เป็นทางแห่งสมัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีและความนิยมเชื่อถือ

พละ 5 ของพระมหากษัตริย์ พลังของบุคคลผู้ยิ่งใหญ่ที่สามารถเป็นกษัตริย์ปกครองแผ่นดินได้ ประกอบด้วยธรรม 5 ประการ คือ (พระธรรมปิฎก 2538 : 200-201)

1. พหาพลัง หรือ พลังกาย คือ กำลังแขน หรือกำลังกาย หมายถึง ความแข็งแรง มีสุขภาพดี สามารถและชำนาญในการใช้แขนใช้มือ ใช้อาวุธ ตลอดจนมีความพร้อมในยุทธโศปกรณ์

2. โภคพลัง คือกำลังโภคสมบัติ มีทุนทรัพย์บริบูรณ์ พร้อมจะใช้กำลังเลี้ยงคนและดำเนินกิจการได้ไม่ติดขัด

3. อมัจจพลัง คือกำลังอำมาตย์ หรือกำลังข้าราชการที่มีปริกษา และข้าราชการระดับบริหารที่ทรงคุณวุฒิเก่งกล้าสามารถ และจงรักภักดี ซื่อสัตย์ต่อแผ่นดิน

4. อภิชัจจพลัง คือ กำลังความมีชาติสูง กำเนิดในชาติตระกูลสูง เป็นชาติดีชาติดี ต้องด้วยความนิยมเชิดชูของมหาชน และได้รับการฝึกอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี ตามประเพณีแห่งชาติตระกูลนั้น

5. ปัญญาพลัง คือ กำลังปัญญา ทรงปรีชาญาณ หยั่งรู้เหตุผล ผิดชอบประโยชน์ มิใช่ประโยชน์ สามารถวินิจฉัยเหตุการณ์ทั้งภายในภายนอก และดำริการต่างๆ ให้เป็นผลดี

ราชสวัสดิธรรม เป็นธรรมของข้าราชการ หรือหลักราชการมีทั้งหมด 49 ข้อ

(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 242 : 186-191) ธรรมของข้าราชการถือว่าเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ข้าราชการ ทุกคนต้องปฏิบัติเพื่อการเป็นข้าราชการที่ดี ตั้งแต่เริ่มรับราชการ จนถึงออกจากราชการดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. เมื่อเข้ารับราชการใหม่ๆ ยังไม่มีชื่อเสียงและยังไม่มียศศักดิ์ ก็อย่ากล้าจนเกินพอดี และอย่าขลาดกลัวจนเสียราชการ

2. ข้าราชการต้องไม่มั่งง่าย ไม่เดินเลื้อ ผลอสติ แต่ต้องมีความระมัดระวังให้ดี อยู่เสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติสติปัญญา และความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจ และแสดงความลับให้ได้ทราบด้วย

3. เมื่อหัวหน้าเรียกใช้ในงานราชการ อย่าหวั่นไหวไปด้วยอำนาจอคติ ฟังปฏิบัติตามงาน ราชการให้สำเร็จไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมคุณตราฐที่อยู่ในระดับเที่ยงตรง

4. เมื่อมีราชการเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็กลางวันหรือกลางคืน ก็ตามที เมื่อถูกเรียกใช้ฟังปฏิบัติตามงานนั้นๆ ให้สำเร็จสมประสงค์ไม่ฟังบิดพริ้วหรือหวั่นไหวไปตามอารมณ์

5. ทางเดินที่เขาคดแต่งไว้เป็นราชวิถี แม้จะได้รับการบรมราชานุญาตให้เดินด้วยก็ไม่ควรเดิน

6. ไม่พึงใช้ของเสมอราชาหรือหัวหน้า ไม่บริโภคให้ทัดเทียมกับพระราชา หรือหัวหน้า พึงปฏิบัติให้ต่ำกว่าทุกสิ่งทุกอย่าง

7. ไม่พึงใช้กิริยาทำทิวาจาตีเสมอ กับพระราชาหรือหัวหน้า ต้องแสดงให้ต่างชั้นลงมา จึงจะชอบด้วยประเพณีนิยม และเป็นการรักษาตนให้พ้นราศีโทษ

8. เมื่อพระราชาทรงสำราญอยู่ในหมู่อำมาตย์ มีพระสนมกำนัลเฝ้าแทนอยู่ ราชเสวกไม่พึงแสดงอาการทอศนทิตในพระสนมกำนัล ไม่พึงเป็นคนฟุ้งซ่าน แสดงอาการโอหังอย่างคะนองกาย คะนองวาจาให้เสียมารยาทของข้าเฝ้า

9. ไม่พึงเล่นหัวกับพระกำนัล

10. ไม่พึงปรึกราชการในที่ลับ

11. ไม่พึงลักลอบเอาพระราชทรัพย์ออกจากพระคลังหลวง

12. ไม่พึงเห็นแก่หลับนอนจนแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน

13. ไม่พึงดื่มสุราจนเมามาย

14. ไม่พึงฆ่าสัตว์ที่ได้รับพระราชทานอภัย

15. ไม่พึงทะนงตนว่าเป็นคนที่พระราชาหรือหัวหน้าโปรดปรานแล้วขึ้นร่วมพระแท่นบัลลังก์ เรือพระที่นั่ง หรือรถพระที่นั่ง

16. ต้องรู้จักที่เฝ้าอันเหมาะสม อย่าให้ห่างเกินไปหรือชิดเกินไป ต้องอยู่ในที่ซึ่งพระราชาทอดพระเนตรเห็นถนัด หรือพึงกระแสนพระราชมารัสได้โดยง่าย

17. อย่าชะล่าใจเมื่อพระราชาทรงกระทำพระองค์เป็นเพื่อน หรือเมื่อหัวหน้ากระทำตนเป็นเพื่อน

18. เมื่อได้รับการยกย่องเชิดชู ก็อย่าทะนงตัวอวดตัวว่าเป็นปราชญ์ราชบัณฑิต และไม่ควรว้างจาบเพ็ดทูลพระราชาหรือเสนองานต่อหัวหน้าในลักษณะที่เป็นการเยอหยิ่งทะนงตน

19. แม้ได้รับพระราชทานราชานุญาตให้เข้านอกออกในได้ก็ไม่ควรทอศนทิต แต่ควรขอพระบรมราชานุญาตก่อนทุกครั้งไป ให้มีสติดำรงตนเป็นคนรอบคอบเสมอ

20. เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงยกย่องพระราชโอรส หรือพระราชวงศ์โดยพระราชทานบ้าน นิคมรัฐ หรือชนบทให้ครอบครอง ก็ควรนั่งคุกก่อนไม่ควรด่วนเพ็ดทูลหรือโทษ

21. เมื่อพระราชาหรือหัวหน้าจะบำเหน็จความชอบแก่ผู้ใดไม่ควรทูลหรือเสนอดัดจริตลาภของผู้นั้น พึงรอบคอบสอบสวนให้ถ้วนถี่ มีจิตใจที่อ่อนโยนโอนไปในทางที่เหมาะสมที่ควร

22. ข้าราชการต้องเป็นคนไม่เห็นแก่ได้ ไม่ยอมตนให้ตกอยู่ในอำนาจของความอยาก ต้องทำตัวให้เหมือนปลา คือทำเป็นไม่มีลิ้น ไม่เจรจาหาเรื่องให้เกิดความขุ่นเคืองแก่หัวหน้าหรือเพื่อนข้าราชการด้วยกัน

23. ไม่ใช่จ่ายเงินของแผ่นดินไปในทางฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย

24. ต้องสอดคล้องรักษางานราชการให้ดี อย่าให้ผิดระเบียบ ประเพณีและ
กฎหมาย และต้องต่อสู้กับอุปสรรคข้อขัดแย้งและเหตุขัดขวางเสมอ
25. ต้องไม่มัวเมาในสตรี เพราะจะทำให้เสื่อมจากอำนาจและเกียรติยศใน
ราชการ
26. ไม่ควรพูดมากเกินพอดี แต่ก็ไม่ควรนิ่งเสียเรื่อยไป
27. เมื่อถึงคราวที่ต้องพูดให้พูดพอเหมาะพอควร และพูดอย่างแจ่มแจ้งชัดเจน
และให้นิ่งเมื่อถึงคราวต้องให้นิ่ง
28. ข้าราชการต้องอดทนไม่ฉุนเฉียว ไม่โกรธง่าย และไม่ต้องพูดหรือทำกระทบ
กระเทียบเปรียบเปรย
29. ต้องเป็นคนมีความซื่อสัตย์จริงต่อคำพูดของตนเสมอ พูดจาให้นิ่มนวลสุภาพ
ไม่สอดเสียดยุยงให้เกิดความบาดหมางและแตกสามัคคีกัน ไม่ฟังกล่าวร้ายคำที่เพ้อเจ้อ เหลวไหล
ไร้ประโยชน์
30. ข้าราชการต้องบำรุงเลี้ยงดู บิดามารดา ให้ผาสุก เคารพบนอบและเอื้อเพื่อ
เกื้อกูลต่อผู้หลักผู้ใหญ่ในตระกูล
31. ต้องละเอียดต่อความชั่ว เกรงกลัวต่อความผิดไม่ประพฤดิละเมิดศีลธรรม และ
เป็นมิตรที่ดีในครอบครัว
32. ต้องมีระเบียบวินัย และมีมารยาทสุภาพงดงามเสมอ
33. มีศิลปะในการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปโดยรวดเร็ว และสำเร็จเป็นผลดี
เสมอ
34. ต้องฝึกในฝึกตนให้มั่นอยู่ในความดี มีอัธยาศัยอ่อนโยนไม่ถือตัวอวดดี
ไม่หวั่นไหวไปตามโลกธรรม
35. ต้องขยันขันแข็งในหน้าที่ราชการ
36. ให้เป็นผู้มีความบริสุทธิ์ สะอาดในหน้าที่การงาน
37. ให้เป็นคนเฉลียวฉลาด รู้จักฐานะอันควรและไม่ควร
38. ต้องประพฤติอ่อนน้อมถ่อมตน มีความเคารพยำเกรงในผู้ใหญ่เหนือตน
ประพฤติตนมั่นอยู่ในความดี และมุ่งมั่นทำแต่ความดี
39. ควรปลื้มคนให้ห่างจากบุคคลที่พระราชหรือประมุขของประเทศอื่นๆ ส่งมา
สืบราชการลับ ให้จงรักภักดีแต่ในเจ้านายและพระราชของตนเท่านั้น ไม่ฝักใฝ่ราชสำนักอื่น
40. ข้าราชการพึงใฝ่ใจเข้าไปหาสมณะและพราหมณ์ ผู้ทรงศีล เป็นนักปราชญ์
หรือรู้หลักนักปราชญ์ดี เพื่อรักษาศีลพึงธรรมเนียม บำรุงท่านบ้าง ศึกษาถ่ายทอดเอาความรู้จากท่าน
บ้าง

41. ข้าราชการไม่ควรลบล้างราชประเพณี ในการบริจาทาน ควรรักษาไว้ให้มั่นคง เมื่อถึงคราวที่ทรงจะบริจาทานก็ไม่ต้องกีดกันโดยประการใดๆทั้งสิ้น

42. ข้าราชการต้องเป็นคนมีปัญญา มีความรู้ ฉลาดเฉลียว และ เข้าใจวิธีการต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดี รู้จักกาลสมัยที่ควรหรือไม่ควร

43. ข้าราชการต้องหมั่นขยันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่เดินเล่อหละหลวม ต้องตรวจสอบดูแลให้รอบคอบ ทำงานให้สำเร็จเสร็จสิ้นไปโดยครบถ้วนดีเสมอ

44. บุรุษิตาหรือพี่น้องที่ประพฤติไม่ดี ทำตนเหมือนคนตายแล้ว มีแต่จะคอยล้างผลาญ ก็ไม่ควรยกย่อง ส่วนทาสกรรมกรและคนใช้ที่ประพฤติดี มีความขยันหมั่นเพียรในหน้าที่การงานโดยสม่ำเสมอ ควรยกย่องชมเชย และควรให้ความอุปการะเลี้ยงดูอย่างดี

45. ไร้หนาและปลุกศัตว์ ข้าวในขุ้ฉาง ควรตรวจดูอยู่เป็นประจำ ตลอดจนการใช้จ่ายในครอบครัวก็พึงรู้จักกำหนดประมาณ

46. ข้าราชการต้องเป็นผู้มีศีลธรรมประจำตน มีความซื่อสัตย์ไม่เห็นแก่ได้ ไม่เข้าข้างคนผิด เป็นคนซื่อตรงจงรักภักดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง

47. ข้าราชการต้องรู้จักพระราชนิยม ความนิยมของเจ้านายปฏิบัติให้ต้องตามพระราชประสงค์ ไม่ฝ่าฝืนขัดขืนพระราชอัธยาศัยหรืออัธยาศัย

48. เวลาผลัดพระภูษาลงทรงสนาม ราชเสวกพึงก้มศีรษะลงชำระพระบาท แม้จะถูกกริ้วกราดจนถึงต้องพระราชอาญาก็ไม่พึงโกรธตอบ

49. ต้องสักการบูชาพระราชา ผู้ซึ่งถือว่าเป็นยอดปราชญ์ และเป็นผู้พระราชทานสมบัติอันถึงใจให้ทุกอย่าง

ข้อกำหนดในราชสวัสดิ์ที่เป็นธรรมของข้าราชการเป็นหลักปฏิบัติทั้งหมดนี้ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ ธรรมที่เกี่ยวกับพระราชาโดยตรง 17 ข้อ ส่วนที่เป็นธรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองควบคุมตนเองของข้าราชการ ให้พ้นจากอบายมุขและไม่ลือร่ายถู่บังหลวง เป็นกลุ่มธรรมส่วนที่สอง ในส่วนที่สามเป็นธรรมว่าด้วยการเป็นคนดีคนขยันอดทนต่อสู้ตั้งใจทำงานไม่พ้อถอย ถือเป็นธรรมให้คุณในการปฏิบัติงาน

จากข้อมูลทั้งหมดที่นำเสนอเรื่อง โครงสร้างหรือองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลนั้น จะเห็นว่า องค์ประกอบที่เด่นชัดอันสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลในองค์กรต่างๆ ทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทั้งที่เป็นงานธุรกิจบริการ ทุกชนิดนั้นมีองค์ประกอบสำคัญเด่นชัดอยู่ 6 ประการ คือ (รัชนา สานติยานนท์ 2544 : 6-9)

1. การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดี เพราะเป็นเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของสาธารณะและของบ้านเมือง กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนมีความเคารพในความคิดเห็นที่ แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลกระทบจากการกระทำของตน

2. ความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบสารสนเทศที่ดีและเปิดเผยต่อสาธารณะ มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกวงการ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3. การมีส่วนร่วม เป็นการมีโอกาสร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

4. หลักนิติธรรม คือ การมีกฎหมายข้อบังคับที่เป็นธรรมสังคมยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ ด้วยความพอใจภายในกรอบกฎหมาย มิใช่ทำตามอำเภอใจ

5. หลักคุณธรรม คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามขยันประหยัด ซื่อสัตย์ อดทน มีระเบียบ สุจริต

6. หลักความคุ้มค่า คือ ความสามารถในการใช้ของอย่างคุ้มค่า มีคุณภาพ และอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งจะใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้าง หรือองค์ประกอบของธรรมนูญบาลในมหาวิทยาลัยซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (รักษา ศานติยานนท์ 2544 : 63-66)

1. ความเป็นธรรม
2. ความโปร่งใส
3. การมีส่วนร่วม
4. ความมีอิสระ
5. ประสิทธิภาพ
6. ความคล่องตัว

องค์ประกอบดังกล่าว ได้จากการวิจัยรูปแบบของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยซึ่งแต่ละองค์ประกอบ ผู้วิจัยนำไปสร้างตัวชี้วัดเพื่อวัดปริมาณการปฏิบัติงานของสถาบันราชภัฏมหาสารคามต่อไป

4. การปฏิบัติตามหลักธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษา

หลังจากแนวความคิดในการปกครองตามแนวธรรมนูญบาลได้เผยแพร่เข้ามาสู่ประเทศไทย จนกระทั่งคณะรัฐบาล โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาใช้แล้ว ได้มีหน่วยงานต่างๆ นำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติชัดเจนมากขึ้น ในมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ก็ได้นำหลักธรรมนูญบาลไปใช้เช่นกัน โดยยึดหลักสำคัญต่อไปนี้

1. การรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ และ การควบคุมการบริหารงานที่เข้มแข็ง มีจุดเน้นสำคัญ 2 จุด คือ ความรับผิดชอบกับการควบคุมการบริหารที่เข้มแข็ง การปฏิบัติดังกล่าว เป็นบทบาทของสภามหาวิทยาลัยที่จะเป็นหน่วยออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ ให้นำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

2. ความมีประสิทธิภาพ สถาบันอุดมศึกษาต้องพุ่งเป้าหมายไปที่ความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

3. ความมีประสิทธิภาพ การบริหารต้องพิจารณาถึงต้นทุนการผลิต และ ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร โดยพิจารณาความคุ้มค่าและคุ้มค่าทางสังคมประกอบกัน

4. หลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา ต้องยึดหลักประชาธิปไตยที่มีการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ บุคลากรควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของสถาบันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและมั่นคง

5. หลักความยุติธรรม มีความยุติธรรมในการมอบงาน ประเมินผลงาน การจัดสรรงบประมาณ และควรให้ผลตอบแทนตามผลงานการรับนักศึกษาควรมีความยุติธรรมในโอกาสตามความสามารถ

6. ความสามารถคาดการณ์ได้ การบริหารที่มีคุณภาพดีต้องมีการวางแผนที่ดี จัดงบประมาณเหมาะสม สามารถคาดคะเนผลงานได้ เพราะแผนและงบประมาณจะเป็นสิ่งกำหนดผลงานในอนาคตได้อย่างถูกต้อง

7. ความยืดหยุ่น การบริหารสถาบันอุดมศึกษาต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร กล่าวคือ มีทางเลือกหลายทางและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวเหมาะสม กับสถานการณ์ เป็นกรณีๆ ไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : 29-34) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (2545-2549) ไว้ว่าควรดำเนินการดังนี้

1. ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดีให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการทำงานของทุกภาคส่วนในการฟื้นฟูประเทศ และการสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจ และ สังคมควบคู่กับการกระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม และ มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จัดให้มีระบบการทำงาน ระบบข้อมูล และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม โดยจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาดังนี้

(1) ปรับบทบาทภารกิจและวิธีบริหารของระบบราชการแนวใหม่ โดย

- ปรับโครงสร้างลดขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐรวมทั้งปรับระบบบริหารบุคคล และจำนวนบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ
- ปรับระบบงบประมาณ เป็นแบบมุ่งผลลัพธ์
- ปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคม
- พัฒนาระบบข้อมูลให้มีเอกภาพโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ทรนงค์การแพร่ค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณการทำงานที่มุ่งประโยชน์ของประชาชนด้วยความสุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จและสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้

(2) ปรับระบบบริหารจัดการของภาครัฐให้เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างขีด

ความสามารถของภาคธุรกิจเอกชนและเศรษฐกิจชุมชน โดย

- กำหนดแนวทางและมาตรการที่สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนยกระดับขีดความสามารถของเศรษฐกิจชุมชน
- ให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารการผลิต และการตลาดแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมทั้งเศรษฐกิจชุมชน
- สนับสนุนให้มีโครงการพื้นฐานที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานควบคู่ไปกับการปรับบทบาทให้สามารถแข่งขันได้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

2. เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน

ให้เอกชนประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีความโปร่งใส ปราศจากการเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยใช้มาตรการต่อไปนี้

- จูงใจและยับยั้งเพื่อให้ภาคธุรกิจมีระบบการทำงานที่ดี รับผิดชอบต่อสังคม และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้
- ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง
- เสริมสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคโดยสนับสนุนเครือข่ายที่ดีอยู่เสมอ พัฒนาข้อมูลกลางเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค และ ข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนที่จะใช้ฟ้องร้องและพิทักษ์สิทธิอันพึงมีพึงได้ รวมทั้งระดมเงินทุนในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายคุ้มครอง

ผู้บริโภครู้สึกสามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กรต่างๆ มีการกระทำกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มองค์กรราชการมักจะใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” ส่วนในกลุ่มองค์กรภาคธุรกิจเอกชนจะนิยมใช้คำว่า “บรรษัทภิบาล” จากหลักปฏิบัติต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ได้มีนักวิชาการวิจัยหาตัวบ่งชี้ หรือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์กรต่างๆ หลายองค์กร ดังจะได้นำเสนอต่อไป

5. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์จำเป็นจะต้องมี ตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าพฤติกรรมต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานมากน้อยเพียงใด ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะใช้ตรวจสอบระดับธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กร ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงาน ในระดับประเทศนั้น เอเจอร์ (2545 : 27) อธิบายว่า สิ่งที่มีความสัมพันธ์กันในการปกครองและบริหาร (governance) อันเป็นตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของประเทศได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวโดยสมัครใจ
- ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)
- ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการปกครองระดับท้องถิ่นกับผู้ใช้อำนาจใน เขตเมืองและชนบท
- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และ
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรจะต้องเหมาะสมกับแต่ละชนิดขององค์กร อาจพิจารณาตามหลักต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 69)

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่ได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัด ได้อย่างชัดเจน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว นักวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2544 : 50-61) ได้เสนอตัวอย่างตัวชี้วัดจำแนกตามลักษณะโครงสร้างดังต่อไปนี้

1. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
กฎหมาย	การยึดถือหลักและปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้องและรัดกุม	จำนวนคดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมาดำเนินคดี
	การป้องกันและปราบปรามการใช้เงินไปในทางมิชอบ	จำนวนคดีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องการฟอกเงิน
	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้	อัตราส่วนของจำนวนคดีที่เกิดขึ้นต่อจำนวนคดีที่มีการดำเนินคดีจนถึงที่สุด
	การปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะกับสภาพการที่เปลี่ยนไป	จำนวนกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชน	ผลการสำรวจความพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของตุลาการ
	สิทธิของผู้ต้องหาในการต่อสู้คดี	โอกาสในการแต่งตั้งทนายเพื่อผู้คดีของผู้ต้องหา
	ความเท่าเทียมของสิทธิหญิงและชาย	อัตราส่วนของผู้หญิงและผู้ชายดำรงตำแหน่งบริหาร
เศรษฐกิจ	การกระจายรายได้	จำนวนองค์กรต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี
		รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนเมืองชนบท
	การผูกขาดในการขายสินค้าและบริการ	จำนวนที่นาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ
		จำนวนผู้ค้าสินค้าและบริการ
ราคาสินค้าและบริการที่เหมาะสมกับคุณภาพ		
สังคม	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ	โอกาสในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ
		ทัศนคติในเรื่องบทบาทและความสำคัญของประชาชนในสังคม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	โอกาสและสิทธิทางการศึกษา	จำนวน และ ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ / เอกชนใน
		จำนวนนักเรียนที่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี
		สัดส่วนผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา
		จำนวนห้องสมุดประชาชน
		อัตราการรู้หนังสือของประชาชน
การเมือง	วาระการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการบริหาร	วาระการทำงานที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับต่างๆ
	สิทธิทางการเมือง	การแสดงออกถึงการมีเสรีภาพของประชาชน

2. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใส

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	
การเมือง	การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงของรัฐ	การมีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคล	
	การสรรหาบุคลากรเข้ารับราชการ	การเปิดสอบแข่งขันทั่วไป	
	การเลื่อนตำแหน่ง	การใช้ระบบคุณธรรมพิจารณาความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง	
	การโยกย้าย ถอดถอน	การใช้ระบบกฎเกณฑ์ที่มีคุณธรรม มีความถูกต้อง	
	เปิดเผยข้อมูลการเมืองที่ชัดเจนต่อประชาชนระหว่างการเลือกตั้ง	ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จะดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ในการบริหารประเทศ ให้ข้อมูลพรรคร่วมรัฐบาลล่วงหน้า	
	การแสดงผลงานของพรรคการเมือง นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของรัฐ		การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับ รายจ่าย ต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง และประกาศให้สาธารณชนทราบ
			จำนวนเงินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในการหาเสียงของแต่ละพรรค

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา	การเปิดเผยรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
		การถ่ายทอดการประชุมของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
	การกล่าวหา ร้องเรียน ให้สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	ความชัดเจนของเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ	เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการที่มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะของส่วนราชการ	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน
	การติดตามผลของคดีคอร์รัปชันที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ	การทวงถามการเสนอข่าวสารของประชาชนที่มีต่อสื่อ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
	การกระตุ้นความตื่นตัวของประชาชนและการสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน	การจัดทำโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกรณีปัญหาคอร์รัปชัน
	การเสริมสร้างความโปร่งใสและต่อต้านคอร์รัปชัน	การก่อตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
สังคม	การจัดคอร์รัปชัน	โปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)
		จำนวนเงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่รัฐได้รับจากประชาชนต่อจำนวนเงินที่ประชาชนต้องจ่ายจริงตามที่กฎหมายกำหนด
	การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย	จัดให้มีห้องข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้วยตนเอง
	ความทันสมัยและรวดเร็วในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร	

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	การเซนเซอร์และการเข้าถึงสื่อต่างประเทศ	คุณภาพสื่อ
	การรับรู้ข้อมูลของประชาชน	ร้อยละของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐต่อประชากรที่ต้องการข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ร้อยละของชุมชนที่สามารถรับคลื่นวิทยุได้ทั้ง AM และ FM
	ประชาพิจารณ์	จำนวนเรื่องที่มีการทำประชาพิจารณ์
		การกระจายของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการประชาพิจารณ์
การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ	อัตราส่วน of ประชาชนที่พอใจต่อการบริการของรัฐต่อจำนวนผู้มาใช้บริการ	
เศรษฐกิจ	การเปิดประมูลโดยทั่วไปและเปิดเผย	การนำเอาระบบการประมูลทั้งหมดเข้า Internet
		การนำเสนอรายงาน โครงการ งบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะ
	การจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐบาล	ให้ตัวแทนชุมชนหรือประชาคมรวมเป็นคณะกรรมการการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ
	การเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณของรัฐ	ตีพิมพ์ประกาศแจ้งข้อมูลข่าวสารทางสื่อ
	บรรยากาศการลงทุน	ผลการสำรวจบรรยากาศการลงทุนในประเทศต่างๆ ของ World Development Report Survey

3 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบและตรวจสอบได้

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	
สังคม	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง	ผลการสำรวจความพอใจของผู้ใช้บริการ	
	การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ	ผลการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน	
	คุณภาพของงานด้านปริมาณและความถูกต้อง	ผลการประเมินคุณภาพของงาน	
	ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน	จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน	
	การร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ	สถิติจำนวนร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา	
	การเข้าร่วมประชุมของสมาชิก อ.บ.ต	ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20	
	การตรวจสอบการทุจริต	จำนวนคดีการร้องเรียนเรื่องทุจริตและข้อราษฎรบังหลวงจำนวนคดีที่ดำเนินการเสร็จแล้ว	
	การมีระบบการตรวจสอบที่ดี	สื่ออิสระ	จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ
			จำนวนองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่
			การเสนอให้ใช้การลงประชามติตาม ม.214 ในสัญญาระหว่างประเทศ
	สื่ออิสระ	กองทุนสนับสนุนการรายงานข่าวแบบเจาะลึก (Investigative Reporting)	
		จำนวนของสถานีวิทยุที่เอกชนหรือชุมชนเป็นเจ้าของ	
		จำนวนรายการสารคดีข่าวเชิงสืบสวน	
จำนวนสื่อวิทยุและโทรทัศน์เสรีที่เน้นการเสนอข่าวสาร			
จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการแทรกแซงสื่อ			
จำนวนข่าวที่สื่อนำเสนอข่าวเกี่ยวกับคอร์รัปชัน			

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม		ดัชนีชี้วัดความเป็นอิสระของสื่อโดยฟรีดอม เฮาส์
	การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐโดยสื่อสารมวลชน	แนวโน้ม/ จำนวนข่าวที่ส่งประกวดข่าวยอดเยี่ยมของมูลนิธิอิศรา อมันตกุล ว่ามีข่าวการเปิดโปงการทุจริตมากน้อยเพียงใด
	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	สถิติการร้องเรียนเรื่องข้าราชการและนักการเมืองที่ประพฤติทุจริต
		จำนวนคดีทุจริตที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ป.ป.ช.
	ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา	จำนวนคดีเรื่องราวร้องทุกข์
	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	จำนวนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน
	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Office of the Ombudsman)	จำนวนคดีร้องเรียนที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ
	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	จำนวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการใช้งบประมาณ
	การจัดสรรคลื่นความถี่	องค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ม.40)
การเมือง	การสร้างกลไกการด้านอำนาจเพิ่มเติม	การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรบริหาร
	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเลือกตั้ง
		จำนวนเขตเลือกตั้งที่ กกต.สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่
		จำนวนเขตการเลือกตั้งที่ กกต.สั่งให้มีการนับคะแนนใหม่
	จำนวนเงินขึ้นสูงที่ถูกกำหนดไว้ใช้ในการหาเสียง/ การแสดงบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง	

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	สถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนของประชาชนและสื่อ
	องค์กรตรวจสอบฝ่ายปกครอง (ศาลปกครอง)	จำนวนคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ให้บริการกับเอกชน ผู้รับบริการ
	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง	จำนวนคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองที่ทุจริต
	ศาลยุติธรรม	จำนวนคดีพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณา/ จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ
	วุฒิสภา	การให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมือง
เศรษฐกิจ	ประสิทธิภาพของรัฐบาล	กลุ่มเครื่องมือเพื่อใช้ตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของการบริหารการปกครอง (Aggregation governance indicators)
	การจัดทำงบประมาณของ อบต	จัดเก็บภาษีได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80
	การเปิดเผยข้อมูลโครงการ และงบประมาณของรัฐ	การเปิดเผยแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานราชการ
	การจัดสรรงบประมาณตำบลให้โครงการในแผนพัฒนาตำบลของ อบต.	การจัดสรรงบประมาณให้ตำบลไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
	ความเสี่ยงในการลงทุน	การจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อการลงทุน (Country Risk Review)
กฎหมาย	ความรัดกุมของระบบกฎหมาย	การจัดอันดับภาวะการคอร์รัปชันของประเทศในเอเชีย (Corruption in Asia)
	ศาลรัฐธรรมนูญ	จำนวนคดีข้อขัดแย้งและข้อกฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ
		จำนวนคดีทุจริตประพฤตินิষอบ

4. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด	
สังคม	การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ธุรกิจและประชาชน	การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มหลากหลายในสังคม	
	การมีคุณธรรม	มีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความมีระเบียบวินัย ความพึงพอใจของประชาชนต่อสภาพความเป็นอยู่ในสังคม	
	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง	จำนวนข้อร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน	
	ประสิทธิภาพขององค์กรที่ต่อต้าน คอรัปชั่น	การสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสื่อมวลชน ป.ป.ช. ส.ต.ง. พรรคการเมือง รัฐบาล	
	การเซนเซอร์และความสามารถเข้าถึงสื่อต่างประเทศ	คุณภาพของสื่อ	
	การปฏิรูประบบราชการ		จำนวนกฎหมายใหม่และจำนวนกฎหมายที่แก้ไข
			จำนวนหน่วยงานราชการที่มีการปรับโครงสร้างใหม่
โครงการการออกจากราชการก่อนกำหนดอายุเกษียณ			
จำนวนลดลงของอัตราการเพิ่มจำนวนราชการ การยุบเลิกหน่วยงานราชการ			
การเมือง	คุณสมบัติของรัฐมนตรี	การกำหนดคุณสมบัติและวิวุฒิชัยของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีให้สูงขึ้น	
	การแก้ปัญหาของรัฐ	จำนวนเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์ผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ	
	การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน	จำนวนเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐ	
จำนวนเรื่องที่รัฐสามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้สำเร็จ			
		ระยะเวลาที่ชัดเจนของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน	

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ	จำนวนโครงการที่ดำเนินงานได้แล้วเสร็จตามระยะเวลาและงบประมาณ
		จำนวนงบประมาณที่ประหยัดได้ต่อปี
	การควบคุมคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ (TQM : Total Quality Management)	การกำหนดรางวัลเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (PQA : Philippines Quality Award)
	USA National Performance Review	ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้อันเกิดจากกฎระเบียบที่น้อยลง จำนวน 28 พันล้านดอลลาร์ต่อปี
		จำนวนกฎระเบียบที่น้อยลงถึง 16,000 หน้าต่อปี
กฎหมาย	การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	จำนวนองค์กรรัฐวิสาหกิจ
	การจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	อัตราส่วนของหมู่บ้านที่สาธารณูปโภคครบต่อจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศ
	การจัดเก็บภาษี	จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้จากประชาชน
		จำนวนเรื่องที่มีการดำเนินการจัดเก็บภาษีย้อนหลัง
	การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย	การสำรวจการปฏิรูปกฎหมาย Legal reform survey

5. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	ประชาธิปไตย/การมีส่วนร่วม สาธารณะ	จำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ จากโครงการพัฒนาของรัฐเข้าร่วมรับฟังและแสดง ความคิดเห็น
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยว ข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจาก นโยบายหรือโครงการของรัฐ	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น
		จำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ
		คุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบ วินัย	ผลการสำรวจความพึงพอใจ
	การแสดงประชามติ	จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมแสดงประชามติ (50,000 คนตาม กม.รธน.)
	การรับรู้ข่าวสาร	สัดส่วนการซื้อหนังสือพิมพ์ต่อประชากร หนึ่งพันคน (เช่น 63/1000)
		ร้อยละของประชากรที่เปิดรับสื่ออย่างน้อยวันละ 1 ชม. ต่อเนื่อง ตลอดปี
	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีตัวแทนจากภาค ประชาชน
การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน	จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชน	
การประท้วงเพื่อเรียกร้องความ เป็นธรรม	จำนวนของการชุมนุมประท้วงรัฐบาล (ครั้ง/กลุ่ม)	
การเมือง	การใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง
	ความสนใจทางการเมือง	จำนวนผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ละ พรรค
		จำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
		จำนวนผู้ไปตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง		จำนวนครั้ง/ความถี่ของการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการสถาบันวิชาการในเรื่องการเมือง การบริหาร การปกครอง
	ความเข้าใจระบบการเลือกตั้ง	จำนวนบัตรเสียต่อจำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด
	การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมือง	สัดส่วนของจำนวน ส.ส. และส.ว. ที่เป็นผู้หญิงต่อจำนวนรวม ส.ส. และ ส.ว.
		ร้อยละของสตรีที่เป็นผู้นำชุมชนต่อจำนวนผู้นำชุมชนทั้งหมด
	การรักษาสิ่งแวดล้อม	จำนวนองค์กรเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม
การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	จำนวนข้อเรียกร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	

ตัวอย่าง

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจำแนกตามลักษณะหน่วยงาน

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยงานต่างๆ จะต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมการทำงาน
ของลักษณะขององค์กรแต่ละชนิด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่างๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน
ความโปร่งใส	การจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
	การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
ความรับผิดชอบ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่
	สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกิดร้อยละ 20
	การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบล
ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนและชุมชนตำบลหรือไม่
	เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวทีเพื่อได้สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร
	อบต. จัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้
	การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ในบันทึกของมหาดไทยถึง อบต.
	การให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทยปี พ.ศ.2541
กรอบคุณธรรม	คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่
	มีการให้บริหารประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่
	ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

2. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

กำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ยึดหลักตามแนวของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยผลงานวิจัยของรชนา ศานติยานนท์ (2544) ดังนี้

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความเป็นธรรม	การใช้ระบบสัญญาจ้างงานกับบุคลากรอย่างเป็นธรรมและชัดเจน
	การกำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการประเมิน
	การสร้างแรงจูงใจและแรงผลักดันให้บุคลากรทำงานได้เต็มที่
	การสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากร
	บุคลากรได้รับทราบข้อดีและข้อแก้ไขในการประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละช่วง
	มีการกำหนดนโยบายการเงินที่เน้นเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว
	มีการประเมินผลการใช้เงินงบประมาณจากรายได้ของมหาวิทยาลัย/คณะ/สำนัก/ภาควิชา โดยพิจารณาจากผลผลิตและผลงาน โดยคณะกรรมการประเมินผลของมหาวิทยาลัย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความเป็นธรรม	มีคณะกรรมการกำกับ ตรวจสอบการบริหารการเงิน ตั้งแต่ระดับภาควิชาถึงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์
	ตัวแทนบุคลากรหรือสภาอาจารย์มีส่วนร่วมในการประเมิน
ความโปร่งใส	การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศตารางเงินเดือนและขั้นเงินเดือนให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศกระบวนการในการพิจารณาความดีความชอบให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับรูปแบบต่างๆ ของการพัฒนาบุคลากร
	มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคลากรและประกาศให้ประชาคมรับทราบ
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับสวัสดิการต่างๆ
	การประกาศให้ประชาคมรับทราบเกี่ยวกับแผนงาน กฎ ระเบียบของมหาวิทยาลัย
	การประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคลากรเข้าทำงานอย่างทั่วถึงไปสู่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งต่างๆ
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้สถานการณ์และปัญหาขององค์กร
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขององค์กร
	การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรอย่างชัดเจนเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่าย
การมีส่วนร่วม	บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการ ได้มาซึ่งผู้บริหาร
	อธิการบดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาคมในเรื่องนโยบายหรือการบริหาร
	แผนงานของหน่วยงานได้มาจากความคิดของสมาชิกทุกคนในหน่วยงาน
	ผู้บริหารเป็นที่ยอมรับของบุคลากรส่วนใหญ่
	อธิการบดีเป็นผู้ที่คนส่วนใหญ่ในประชาคมมหาวิทยาลัยให้การสนับสนุน
	บุคลากรมีส่วนร่วมในการพิจารณาการ ได้รับการฝึกอบรม/การลาศึกษาต่อของบุคลากร
	การทำงานเป็นทีมในการบริหารงาน
	การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้สอดคล้องกับนโยบาย

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
ความมีอิสระ	การใช้จ่ายต่างๆ เป็นระบบเหมาะสม ถ้าวัดได้
	มีการประเมินผลการใช้เงินแบบภายหลัง คือ คู่ที่ผลผลิตของงาน
	การเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนแผนงานได้โดยง่าย เพื่อให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม
	ทุกหน่วยงานมีอิสระในการบริหารจัดการและหารายได้ของตนเอง โดยมี เกณฑ์กลางในการดำเนินการเหมือนกัน
	สภามหาวิทยาลัยเน้นบทบาทด้านกำหนดนโยบาย
ประสิทธิผล	การใช้อำนาจบริหารจากระดับสูงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการ บังคับบัญชา
	ผู้บริหารมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานทางวิชาการ
	การบังคับบัญชาหลายชั้นตอนจะเป็นการประกันความถูกต้องและ ความยุติธรรม
	ข้อมูลเกี่ยวกับการสรรหาผู้บริหารควรเปิดเผยเป็นความลับ เพื่อรักษาสิทธิส่วน บุคคล
	อธิการบดีควรมีอำนาจบริหารงานอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด
ความคล่องตัว	การลดจำนวนและขนาดโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย
	คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีขนาดเล็กเพื่อความคล่องตัวในการบริหาร

6. ธรรมาภิบาลในการจัดการอุดมศึกษา

คำว่า Governance เป็นคำที่ใช้ในการบริหารจัดการในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยดังกล่าว เรียกชื่อว่า Board of Governance มีหน้าที่กำหนดนโยบายอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการจัดการของมหาวิทยาลัย โดยให้อธิการบดีเป็นผู้นำนโยบายของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยไปสู่การปฏิบัติ ในประเทศไทย เรียกชื่อ คณะกรรมการบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยเช่นนี้ว่า “สภามหาวิทยาลัย” ซึ่งมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีในการบริหารงานอุดมศึกษานั้น รัชนา ศานติยานนท์ (2544 : 9-10) อธิบาย หลักการที่สำคัญไว้ว่า เนื่องจากมหาวิทยาลัยล้วนอยู่ในภายใต้ความกดดันที่ต้องแข่งขันกันในด้าน คุณภาพ ในขณะที่เดียวกันต่างก็ได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด แนวทางการปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่เห็นเด่นชัดทั่วโลก คือ การเรียกร้องให้เกิดการบริหารจัดการที่

เป็นอิสระมากขึ้น เพราะว่ามีมติความเชื่อว่ามีอิสระในการจัดการแล้ว จะเป็นสิ่งที่เอื้อให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุพันธกิจในสถานะการแข่งขันสูงได้ ในต่างประเทศนั้นยังไม่มีเอกสารที่อธิบายถึงธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์ครบทุกองค์ประกอบ แต่จะมีการเลือกนำเสนอความคิดเห็นในบางด้าน ตัวอย่างเช่น ในมหาวิทยาลัย Texas A & M (1998) ได้ให้ทัศนะว่า การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Shared governance) เป็นตัวสะท้อนการรับพันธุผูกพัน ของอาจารย์ เจ้าหน้าที่ และผู้บริหารสถานศึกษาที่จะทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็ง และพัฒนามหาวิทยาลัย จะทำให้เกิดการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย ความรู้สึกรับผิดชอบ ความร่วมมือ และการนำไปสู่ความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัย นโยบายและแนวปฏิบัติที่อาจารย์รับผิดชอบในการตัดสินใจมักจะเป็นด้านวิชาการ ได้แก่ หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน การเลือกและพัฒนาบุคลากร มาตรฐานวิชาการในการรับนักศึกษาเข้าเรียนและการให้ปริญญา ในด้านที่ตัดสินใจร่วมกับผู้บริหาร ได้แก่ การวางแผนระยะยาว การตัดสินใจด้านอาคารสถานที่ การพัฒนาและการใช้ทรัพยากร งบประมาณและการเลือกผู้บริหาร เป็นต้น ในมหาวิทยาลัย California State University ที่ Northridge ก็จัดให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อสร้างระบบการบริหารที่มีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น หลักการสำคัญอย่างยิ่ง คือ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนโปร่งใส เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างแท้จริง แทนที่จะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นสูงเท่านั้น (Hong-Keun 1943 อ้างอิงจากรัชนี ศานติยานนท์ 2544 : 10)

ในประเทศไทยได้มีการกล่าวถึง ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลานานหลายปี เอกสารยืนยันแนวคิดนี้ได้แก่ ผลการจัดประชุมวิชาการต่างๆ เช่น การประชุมวิชาการประจำปีของที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ทปอ.) เมื่อ พ.ศ. 2531 ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการพึ่งตนเองได้ของมหาวิทยาลัย และความเป็นเลิศทางวิชาการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้มีนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการประชุมประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัย (ปอมท.) เมื่อวันที่ 20-21 พฤษภาคม 2542 ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน กล่าวถึง การบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยสรุป คือ มหาวิทยาลัย จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในด้านวิชาการและมีอิสระในด้านการบริหารจัดการ การบริหารที่ดีนั้น ต้องนำหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยมาใช้ ซึ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

1. การรับผิดชอบต่อการปฏิบัติและการควบคุมการบริหารงานที่เข้มแข็ง โดยมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ

2. ความมีประสิทธิผล กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาต้องพุ่งเป้าไปที่ความเป็นเลิศทางวิชาการและคุณภาพการศึกษา
3. ความมีประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงรายรับรายจ่าย ต้องรู้ต้นทุน มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเน้นความคุ้มค่าเป็นหลักสำคัญ
4. หลักการประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วม ต้องยึดหลักปฏิบัติ 2 แนวคือ การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory management) และการร่วมใช้อำนาจหรือกระจายอำนาจ (Shared authority) บุคลากรทุกคนของมหาวิทยาลัย ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยย่อยหรือหน่วยปฏิบัติ
5. ความยุติธรรม โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาเป็นหลักสำคัญ
6. ความสามารถคาดการณ์ได้ นั่นคือ คาดผลลัพธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. ความยืดหยุ่น หมายถึง การจัดการต่างๆ ต้องสามารถแปรเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

การวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย เท่าที่ค้นพบ และเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของงานวิจัยนี้ดังต่อไปนี้

รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัย เรื่อง รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย โดยการทำวิจัยเชิงประจักษ์ สืบหาความคิดเห็นจากประชาคมมหาวิทยาลัยทุกสายงาน และทุกระดับจากมหาวิทยาลัยของรัฐ 21 แห่ง ใช้แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 1,854 คน นอกจากนั้นยังได้ใช้แบบสอบถามถามความคิดเห็นแบบเจาะลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ 11 ท่าน และเจาะลึกข้อมูลมหาวิทยาลัย 13 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งจะเน้นความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยส่งเสริมให้มีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงาน และ ความโปร่งใส ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความยุติธรรม

รูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในส่วนต่างๆ ที่สะท้อนองค์ประกอบ ของการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยที่ดี มีดังนี้

- 1) เป้าหมายหลักของมหาวิทยาลัยได้แก่ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ความเป็นเลิศทางวิชาการ และการตอบสนองความต้องการของสังคม
- 2) องค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผน

และกำกับการบริหาร องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยอย่างน้อยสามส่วน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ โดยอาจมี ผู้แทนนิสิตนักศึกษา (ศิษย์เก่า) หรือผู้แทนชุมชนร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีส่วนร่วมของประชาคมจากส่วนต่างๆ มีการทำงานโดยกรรมการที่มีขนาดเล็ก มีสำนักงานสภามหาวิทยาลัย มีการเผยแพร่ผลการประชุมต่อประชาคม และทำรายงานประจำปี และเปิดโอกาสให้ประชาคมมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ในกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย และในประเด็นปัญหาที่สำคัญ

3) การบริหารมหาวิทยาลัย ควรกระจายอำนาจให้ผู้บริหารหลายคน สภามหาวิทยาลัย เป็นผู้สรรหาอธิการบดี โดยให้ประชาคมได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ให้มีการกำหนดวาระ อธิการบดีควบคู่ไปกับการสร้างระบบประเมิน อธิการบดีต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ กว้างไกล เป็นผู้นำ เป็นที่ยอมรับทางวิชาการ อุทิศเวลา และมีความสามารถในการบริหาร หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประชาคมควรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี สภาคณาจารย์มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประสานงาน ระหว่างประชาคม และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่งเสริม จริยธรรม คุณธรรม และเป็นหน่วยงานในเรื่องราวอุทธรณ์ร้องทุกข์

4) การบริหารงานบุคคลต้องมีการส่งเสริมความโปร่งใสและความยุติธรรมโดยประกาศ กฎระเบียบที่ชัดเจนในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลงาน สวัสดิการและการพัฒนาบุคลากร ให้มีคณะกรรมการที่มีผู้แทนบุคลากรอยู่ด้วย เป็นผู้ประเมิน ผลงานให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบต่างๆ และพิจารณาปัญหา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้าน และมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและพัฒนา บุคลากร รวมทั้งมีแผนงานระบบที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลาที่ดำเนินงานพร้อมเป้าหมายของงาน

5) การบริหารจัดการด้านการเงินและทรัพย์สินต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมี คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เป็นผู้ตรวจสอบ การบริหารต้องมีความเป็นอิสระ มีกฎระเบียบที่ชัดเจนแต่ยืดหยุ่นพอสมควร มีระบบตรวจสอบที่ ถ่วงดุลเป็นการตรวจสอบที่เน้นเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณต้องชัดเจน และเป็นธรรม และ มีการประเมิน

ในส่วนของการสร้างดัชนีชี้วัด ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) แสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการที่ดี จะต้องครอบคลุมองค์ประกอบด้าน ความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ ประสิทธิผล ความคล่องตัว ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ ผู้วิจัยนำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเครื่องมือวัดระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลใน สถาบันอุดมศึกษาที่ปรากฏในรายงานการวิจัยฉบับนี้

บทที่ 3 วิธีดำเนินการ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาคำระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการงานในสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545 สารสำคัญที่จะนำเสนอในบทนี้คือ วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยหัวข้อต่างๆและรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง
2. การสร้าง และการพัฒนาเครื่องมือในการวิจัย
3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การจัดการกระทำกับข้อมูล
5. สถิติที่ใช้ในการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม คือ กลุ่มบุคลากร ได้แก่ อาจารย์ ข้าราชการ ลูกจ้างของสถาบัน จำนวน 632 คน บุคคลดังกล่าวกำลังปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันราชภัฏมหาสารคามปีการศึกษา 2545

กลุ่มตัวอย่าง สุ่มจากประชากรแบบหลายขั้นตอน (Multistages Random Sampling) โดยแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามหน่วยงานที่สังกัดและประเภทบุคลากร กำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครชชี และมอร์แกน (Krejcie and Morgan. อ้างใน รวีวรรณ ชินตระกูล. 2535 : 80-81) ได้จำนวนทั้งสิ้น 243 คน แต่ตัวอย่างบางกลุ่มมีขนาดเล็กมากจึงเลือกตามความเหมาะสม เพื่อให้ได้ตัวอย่างที่มีความครอบคลุม และ เป็นตัวแทนที่ดีซึ่งกำหนดให้มีจำนวนทั้งสิ้น 244 คน จากนั้นสุ่มอย่างง่ายตามสัดส่วนรายละเอียดดังตาราง 1

ตาราง 1 แสดงประชากรและสุ่มตัวอย่าง

สังกัด	ประเภทบุคคล					รวม
	อาจารย์ประจำ	ข้าราชการพลเรือน	อาจารย์อัตราจ้าง	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	
คณะครุศาสตร์	43(16)	1(1)	31(12)	-	37(14)	112(43)
คณะมนุษยศาสตร์ฯ	43(16)	1(1)	19(7)	-	11(4)	74(28)
คณะวิทยาศาสตร์ฯ	50(19)	1(1)	35(13)	2(1)	24(9)	112(43)
คณะเทคโนโลยีการเกษตร	7(3)	-	9(3)	2(1)	11(4)	29(11)
คณะวิทยาการจัดการ	30(12)	1(1)	12(5)	-	7(3)	50(21)
สำนักงานอธิการบดี	26(10)	6(2)	-	35(13)	76(29)	143(54)
สำนักส่งเสริมวิชาการ	6(2)	1(1)	-	7(3)	35(13)	49(19)
สำนักวางแผนและพัฒนา	5(2)	1(1)	-	-	5(2)	11(5)
สำนักกิจการนักศึกษา	10(4)	-	-	1(1)	6(2)	17(7)
สำนักวิจัยฯ	9(3)	-	-	-	8(3)	17(6)
สำนักศิลปวัฒนธรรม	6(2)	-	-	2(1)	1(1)	9(4)
รวม	241(91)	12(8)	106(40)	49(20)	224(85)	632 (244)

หมายเหตุ ตัวเลขหน้าวงเล็บ คือ จำนวนประชากร และ ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงกลุ่มตัวอย่าง

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยพัฒนามาจากตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผลการค้นพบจากการวิจัยของ รัชนา สานติยานนท์ เป็นหลัก ได้มีการปรับข้อความ และสาระของข้อคำถามให้เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม โดยผู้เชี่ยวชาญทางการวัดผลและประเมินผล เป็นผู้ให้คำแนะนำ แล้วจึงจัดทำเป็นแบบสอบถามเพื่อการวิจัย แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏ
มหาสารคาม จำนวน 54 ข้อ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

นำแบบสอบถามเพื่อการวิจัยไปแจกให้กลุ่มตัวอย่างตอบ โดยตรงแล้วนำแบบสอบถามที่ตอบแล้วมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ผลการวิจัยต่อไป

การจัดกระทำกับข้อมูล

หลังจากเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม และได้รับแบบสอบถามที่ตอบแล้วกลับมาจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

1. ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม คัดเลือกเฉพาะแบบสอบถามที่มีคำตอบสมบูรณ์เพื่อใช้วิเคราะห์และแยกหมวดหมู่ตามตัวแปรที่ศึกษา

2. ตรวจสอบให้คะแนนเป็นรายชื่อในการสอบถามแต่ละฉบับ ดังนี้

<u>คำตอบ</u>	<u>คะแนน</u>
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

3. รวบรวมคำตอบตอนที่ 3 (ข้อเสนอแนะ) เป็นข้อมูลเนื้อหาสาระเชิงบรรยายเพื่อสรุปโดยการวิเคราะห์เนื้อหาของข้อเสนอแนะเพื่อนำมาสรุปเป็นผลการวิจัยต่อไป

4. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Window แปลความหมายของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ดังนี้

ตาราง 2 ความหมายของค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

ค่าเฉลี่ย	เทียบค่า ร้อยละ	ความหมายของระดับปฏิบัติ
4.51-5.00	90.20-100.00	ปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด
3.51-4.50	70.20-90.00	ปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
2.51-3.50	50.20-70.00	ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง
1.51-2.50	30.20-50.00	ปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
1.00-1.50	20.00-30.00	ปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยมาก

5. วิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลระหว่างกลุ่มตัวอย่างต่างสถานภาพและหน่วยปฏิบัติงาน โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวน แบบทางเดียว (One-way analysis of variance)

6. เปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในทัศนะของบุคลากร และนักศึกษาโดยใช้ t-test

7. วิเคราะห์สรุปข้อเสนอแนะ โดยวิธี Content Analysis

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ค่าสถิติพื้นฐาน ได้แก่

1.1 ค่าเฉลี่ย (Mean)

1.2 ค่าเฉลี่ยเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. ค่าสถิติเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล

2.1 การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (Oneway Analysis of Variance)

2.2 การวิเคราะห์ความแตกต่างรายคู่โดยเฉลี่ยวิธีตรวจสอบความแตกต่างของ

ค่าเฉลี่ย (Mean Difference) แบบ Multiple Comparison

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาวิจัยนี้ ปรากฏผลดังจะได้นำเสนอในบทที่ 4 ต่อไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการแปลความหมายของการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจึงใช้สัญลักษณ์และอักษรย่อที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

N	แทน จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง
\bar{X}	แทน ค่าเฉลี่ย
S.D	แทน ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน
df	แทน ชั้นแห่งความเป็นอิสระ (degree of freedom)
SS	แทน ผลบวกของส่วนเบี่ยงเบนยกกำลังสอง (Sum of Squares)
MS	แทน ส่วนเบี่ยงเบนยกกำลังสองเฉลี่ย (Mean Square)
F	แทน ค่าอัตราส่วนวิกฤติใน F - distribution
S.E.	แทน ค่า Standard error
*	แทน ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ($\alpha = .05$)
**	แทน ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 ($\alpha = .01$)
สถาบัน	แทน สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

การวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกเป็น 3 ตอน ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและจำแนกตามกลุ่มต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่ 2 เป็นการเปรียบเทียบค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลตามทัศนะของบุคลากรที่มีสถานภาพแตกต่างกัน

ตอนที่ 3 เป็นการรวบรวมข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อการปรับปรุงการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อสรุปข้อเสนอแนะต่างๆ จะได้นำเสนอทีละตอนตามลำดับต่อไป

ตอนที่ 1 การศึกษาวิเคราะห์ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม การวิเคราะห์ข้อมูลในตอนนี้จะนำเสนอค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและแยกตามสถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจะได้นำเสนอตั้งแต่ตาราง 3 ถึงตาราง 19

ตาราง 3 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะของกลุ่มตัวอย่างโดยรวม

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	244	3.04288	0.51860	60.8576	ปานกลาง
ความโปร่งใส	244	3.22401	0.55787	64.4802	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	244	3.41135	0.57645	68.2270	ปานกลาง
ความมีอิสระ	244	3.35682	0.60979	67.1364	ปานกลาง
ประสิทธิผล	244	3.43607	0.65169	68.7214	ปานกลาง
ความคล่องตัว	244	3.8362	0.68801	67.6640	ปานกลาง
รวม	244	3.3091	0.4351	66.1820	ปานกลาง

จากตาราง 3 พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคามได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมทั้งสถาบันอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของระดับการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.3091 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้วได้ค่าร้อยละ 66.1820 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่มีการปฏิบัติระดับปานกลางค่อนข้างมาก ได้แก่ การมีประสิทธิผล และการมีส่วนร่วม ส่วนองค์ประกอบอื่นๆ มีการปฏิบัติในระดับปานกลางทั้งหมด

ตาราง 4 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะของอาจารย์ประจำ

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	91	3.0175	0.53969	60.3500	ปานกลาง
ความโปร่งใส	91	3.21966	0.53223	64.3932	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	91	3.35578	0.53534	67.1156	ปานกลาง
ความมีอิสระ	91	3.28774	0.58994	65.7548	ปานกลาง
ประสิทธิผล	91	3.28571	0.58814	65.7142	ปานกลาง
ความคล่องตัว	91	3.41209	0.71819	68.2418	ปานกลาง
รวม	91	3.2631	0.4077	65.2620	ปานกลาง

จากตาราง 4 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอาจารย์ประจำมีความเห็นว่า สถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.2631 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้วได้ร้อยละ 65.2620 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติในระดับปานกลางค่อนข้างมาก คือ ความคล่องตัวและการมีส่วนร่วม นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด

ตาราง 5 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะของข้าราชการพลเรือน

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	8	3.3238	0.39581	62.6476	ปานกลาง
ความโปร่งใส	8	3.41450	0.46568	68.2900	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	8	3.40200	0.49231	68.0400	ปานกลาง
ความมีอิสระ	8	3.39238	0.40226	67.8476	ปานกลาง
ประสิทธิผล	8	3.60000	0.50143	72.0000	มาก
ความคล่องตัว	8	3.2850	0.63405	65.7000	ปานกลาง
รวม	8	3.3706	0.2813	67.412	ปานกลาง

จากตาราง 5 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการพลเรือนมีความเห็นว่า สถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.3706 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละได้ 67.412 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

คือ การมีประสิทธิผล ซึ่งมีค่าเฉลี่ย 3.60 และเทียบได้เป็นร้อยละ 72.00 นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง

ตาราง 6 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะของอาจารย์อัตราจ้าง

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	40	3.11350	0.44060	62.27	ปานกลาง
ความโปร่งใส	40	3.26600	0.48970	65.32	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	40	3.31665	0.58194	66.33	ปานกลาง
ความมีอิสระ	40	3.42705	0.53526	68.541	ปานกลาง
ประสิทธิผล	40	3.44000	0.54387	68.80	ปานกลาง
ความคล่องตัว	40	3.15025	0.49916	63.005	ปานกลาง
รวม	40	3.2856	0.3889	65.712	ปานกลาง

จากตาราง 6 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอาจารย์อัตราจ้าง มีความเห็นว่า สถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทุกองค์ประกอบ โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.2856 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้วได้ร้อยละ 65.712 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติในระดับปานกลางค่อนข้างมาก คือ การมีประสิทธิผล และความมีอิสระ นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมดทุกองค์ประกอบ

ตาราง 7 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ตามทัศนะของลูกจ้างประจำ

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	20	2.79010	0.49202	55.802	ปานกลาง
ความโปร่งใส	20	2.95405	0.59640	59.081	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	20	3.21900	0.55681	65.80	ปานกลาง
ความมีอิสระ	20	3.01580	0.70460	60.316	ปานกลาง
ประสิทธิผล	20	3.33000	0.67207	66.66	ปานกลาง
ความคล่องตัว	20	3.42500	0.67424	68.50	ปานกลาง
รวม	20	3.1223	0.4571	62.446	ปานกลาง

จากตาราง 7 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างประจำ มีความเห็นว่า สถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางทุกองค์ประกอบ โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.1223 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้ว ได้ร้อยละ 62.446 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก คือ ความคล่องตัว ส่วนความเป็นธรรม และความโปร่งใส มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง

ตาราง 8 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ตามทัศนะของลูกจ้างชั่วคราว

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	85	3.8751	0.53569	61.7502	ปานกลาง
ความโปร่งใส	85	3.25451	0.6031	65.0902	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	85	3.56154	0.606615	71.2308	มาก
ความมีอิสระ	85	3.47462	0.62821	69.4924	ปานกลาง
ประสิทธิผล	85	3.60471	0.73418	72.0942	มาก
ความคล่องตัว	85	3.46274	0.72814	69.2548	ปานกลาง
รวม	85	3.4076	0.4736	68.152	ปานกลาง

จากตาราง 8 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวมีความเห็นว่า สถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.4076 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้ว ได้ร้อยละ 68.152 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติในระดับมากมี 2 องค์ประกอบ คือการมีประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมนอกนั้นมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง โดยความมีประสิทธิผลมีการปฏิบัติในระดับร้อยละ 72.09 และการมีส่วนร่วมมีการปฏิบัติในระดับ ร้อยละ 71.23

ตาราง 9 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคามตามทัศนะ
ของบุคลากรคณะครุศาสตร์

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	43	3.14535	0.49573	62.907	ปานกลาง
ความโปร่งใส	43	3.29953	0.51815	65.9906	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	43	3.48000	0.62060	69.60	ปานกลาง
ความมีอิสระ	43	3.41093	0.65479	68.2186	ปานกลาง
ประสิทธิผล	43	3.30233	0.70828	66.0466	ปานกลาง
ความคล่องตัว	43	3.27953	0.69480	65.5906	ปานกลาง
รวม	43	3.3196	0.4827	66.392	ปานกลาง

จากตาราง 9 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรของคณะครุศาสตร์มีความเห็นว่า สถาบัน
ได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานเท่ากับ
3.3196 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละได้ 66.392 องค์ประกอบที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้าง
มากคือ การมีส่วนร่วม และความมีอิสระ นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง

ตาราง 10 ค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ตาม
ทัศนะของบุคลากรคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

องค์ประกอบ	N	\bar{X}	S.D.	ร้อยละ	ระดับการปฏิบัติ
ความเป็นธรรม	28	3.02821	0.61873	60.5642	ปานกลาง
ความโปร่งใส	28	3.26429	0.67620	65.2858	ปานกลาง
การมีส่วนร่วม	28	3.52964	0.61129	70.5928	มาก
ความมีอิสระ	28	3.46786	0.71849	69.3572	ปานกลาง
ประสิทธิผล	28	3.43571	0.66679	68.7142	ปานกลาง
ความคล่องตัว	28	3.62500	0.72169	72.50	มาก
รวม	28	3.3918	0.4217	67.836	ปานกลาง

จากตาราง 10 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรของคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มีความเห็นว่าสถาบันได้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย
ของการปฏิบัติงานเท่ากับ 3.3918 เมื่อเทียบเป็นค่าร้อยละแล้วได้ร้อยละ 67.836 องค์ประกอบที่มีการ