

หิริโอตตปปะกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ*

HIRI-OTTAPPA AND THE DEVELOPMENT OF GOOD GOVERNANCE IN GOVERNMENT ORGANIZATIONS

รัตนประภา ดิศวฒน์

Rattanaprapa Disavatana

ลิบแสน รีสอร์ท แอนด์ สปา

Sibsan Resort and Spa Maetang

Corresponding Author E-mail: saowanee.mcu@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้หลักหิริโอตตปปะ อันได้แก่ ความละอายต่อบาป (หิริ) และความเกรงกลัวต่อบาป (โอตตปปะ) ในการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเอกสารจากพระไตรปิฎก ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และเอกสารทางวิชาการด้านธรรมาภิบาล พบว่า หิริโอตตปปะสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมภายในของบุคลากรภาครัฐ เสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความมีคุณธรรมในองค์กรได้อย่างยั่งยืน หิริโอตตปปะยังช่วยปิดช่องว่างของระบบควบคุมภายนอกและเสริมพลังให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรอย่างแท้จริง ดังนั้น หลักหิริโอตตปปะจึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: หิริโอตตปปะ; ธรรมาภิบาล; องค์กรภาครัฐ; จริยธรรมภาครัฐ; พุทธธรรมประยุกต์

Abstract

This academic article aimed to examine the application of Hiri-Ottappa Principles namely, moral shame, (Hiri) and moral fear (Ottappa), in promoting good governance within public sector organizations. The study employed documentary analysis methodology, drawing from the Tipitaka, Mahachulalongkorn rajavidyalaya Edition and academic literature on governance. The findings

* Received March 13, 2025; Revised September 3, 2025; Accepted September 19, 2025

revealed that Hiri-Ottappa could serve as an internal control mechanism for public sector personnel, sustainably enhancing transparency, accountability, and organizational integrity. Hiri-Ottappa also helped bridge gaps in external control systems and empowered good governance principles to become genuine organizational culture. Therefore, the Hiri-Ottappa principles could be effectively applied to promote good governance in public sector organizations.

Keywords: Hiri-Ottappa; Good Governance; Public Sector Organizations; Public Ethics; Applied Buddhist Principles

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ตลอดจนกระแสเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการให้ภาครัฐดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงกลายเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งองค์การสหประชาชาติอย่าง United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009) ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่า ธรรมาภิบาล ควรประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม องค์ประกอบเหล่านี้มีจุดร่วมกับหลักคุณธรรมทางพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะหลัก “หิริ” และ “โอตตปปะ” ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องยับยั้งภายในของบุคคลไม่ให้กระทำความผิด

หิริ คือ ความละอายต่อบาป ความรู้สึกละอายใจที่จะทำความชั่ว ในขณะที่โอตตปปะ คือ ความเกรงกลัวต่อผลแห่งบาปหรือการกระทำที่ผิด ซึ่งพระพุทธเจ้าได้ตรัสว่า “หิริ โอตตปปะ ธรรมทั้งสองนี้เป็นธรรมที่รักษาโลก” (โลกपालธรรม) (ส.ส. 19/44/11) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) หมายความว่า หากบุคคลปราศจากหิริและโอตตปปะแล้ว ย่อมไม่สามารถระงับความชั่วทางกาย วาจา และใจได้ หลักธรรมทั้งสองจึงเปรียบเสมือนแนวป้องกันทางจริยธรรม ที่มีใช้เพียงแต่ใช้กับบุคคลทั่วไป แต่สามารถขยายผลเชิงนโยบายไปยังระบบราชการได้

ในบริบทขององค์กรภาครัฐ การมีข้าราชการที่เปี่ยมด้วยคุณธรรมภายในเป็นสิ่งสำคัญ เพราะโครงสร้างและกฎระเบียบเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความสุจริตในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หิริโอตตปปะจึงสามารถทำหน้าที่เสมือน “กลไก

ควบคุมภายใน” ทางจิตใจ ที่กระตุ้นให้บุคลากรยับยั้งการกระทำผิดแม้ในสถานการณ์ที่กฎหมายควบคุมไม่ถึง และยังส่งเสริมการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนความรับผิดชอบ โปร่งใส และเคารพหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2566)

ยิ่งไปกว่านั้น องค์การภาครัฐในประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดแนวทางพัฒนา “องค์กรคุณธรรม” ที่บูรณาการหลักพุทธธรรม เช่น พรหมวิหาร 4 และอิทธิบาท 4 เข้ากับการปฏิบัติราชการ ซึ่งสามารถขยายผลโดยตรงไปยังหลักหิริโอตตปปะได้เช่นกัน แนวทางดังกล่าวช่วยยกระดับทั้งคุณภาพบุคลากรและภาพลักษณ์ขององค์กรในสายตาประชาชน

บทความวิชาการมุ่งความสัมพันธ์ระหว่างหลักธรรม “หิริโอตตปปะ” กับแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ โดยเน้นการอธิบายแนวคิดทางพุทธศาสนาเชิงระบบการประยุกต์ใช้ในบริบทของราชการ และการเสนอแนวทางพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการด้วยหลักธรรมดังกล่าว การวิเคราะห์นี้จะช่วยให้เห็นแนวทางการนำธรรมะมาเสริมสร้างความยั่งยืนในระบบการบริหารงานของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

หลักหิริโอตตปปะ

หลักธรรมหิริโอตตปปะปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระไตรปิฎกหลายแห่ง แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมคู่นี้ในพระพุทธศาสนา ในที่นี้จะยกตัวอย่างและวิเคราะห์หลักหิริโอตตปปะที่ปรากฏในพระไตรปิฎกฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ดังนี้

ความหมายและองค์ประกอบของหิริโอตตปปะ

ในอรรถกถาทุกนิบาต ได้กล่าวถึงหิริโอตตปปะว่าเป็นธรรมที่คุ้มครองโลก ความว่า “ภิกษุทั้งหลาย ธรรม 2 ประการนี้ คุ้มครองโลก ธรรม 2 ประการ อะไรบ้าง คือ หิริ (ความละอายบาป) และโอตตปปะ (ความเกรงกลัวบาป) ถ้าธรรม 2 ประการนี้ ไม่พึงคุ้มครองโลก การทำความไม่เคารพ การไม่ให้นับถือมารดา บิดา พี่ชาย น้องชาย ป้า น้า ภรรยาของอาจารย์ หรือภรรยาของครู ที่เป็นไปในโลกนี้ ก็จะไม่พึงปรากฏ โลกก็จะถึงความส่ำส่อนเหมือนแพะ แกะ ไก่ สุกร สุนัข และสุนัขจิ้งจอก ฉะนั้น เพราะธรรม 2 ประการนี้ คุ้มครองโลก ฉะนั้น ธรรม 2 ประการนี้จึงปรากฏคุ้มครองโลกอยู่” (อง.ทุก. 20/9/51) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539)



จากพระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า หิริโอตตปปะเป็นธรรมที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์เดรัจฉาน โดยเป็นเครื่องยับยั้งไม่ให้มนุษย์ประพฤติดิฉิลธรรมและทำให้สังคมมนุษย์ดำรงอยู่ได้อย่างมีระเบียบแบบแผน ในคัมภีร์วิภังค์ อภิธัมมปิฎก ได้ให้คำอธิบายความหมายของหิริและโอตตปปะไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ “ในธรรมเหล่านั้น หิริ เป็นไหน? ความละอายต่อสิ่งที่น่าละอาย ความละอายต่อการประกอบทุจริตทั้งหลาย นี้เรียกว่า หิริ โอตตปปะ เป็นไหน? ความกลัวต่อสิ่งที่น่ากลัว ความกลัวต่อการประกอบทุจริตทั้งหลาย นี้เรียกว่า โอตตปปะ” (อภิ.วิ. 35/513/385) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539)

จากคำอธิบายในคัมภีร์วิภังค์นี้แสดงให้เห็นว่า หิริเป็นความละอายต่อสิ่งที่ควรละอาย โดยเฉพาะการประกอบทุจริต ส่วนโอตตปปะเป็นความกลัวต่อสิ่งที่ควรกลัว โดยเฉพาะการประกอบทุจริต ทั้งสองอย่างนี้ล้วนเป็นสภาวะทางจิตที่ช่วยยับยั้งไม่ให้บุคคลกระทำความชั่ว

ความสำคัญของหิริโอตตปปะ

ในอัมมสังคณี อภิธัมมปิฎก ได้จัดหิริโอตตปปะเป็นโสภณเจตสิก คือ เป็นสภาวะธรรมที่ดีงาม ประกอบได้กับจิตที่เป็นกุศลเท่านั้น ไม่สามารถเกิดร่วมกับจิตที่เป็นอกุศลได้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหิริโอตตปปะในฐานะเป็นธรรมฝ่ายดีที่นำไปสู่การกระทำความดี (อภิ.สง. 34/1/1) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) ในขุททกนิกาย อิติวุตตกะ พระพุทธเจ้าตรัสถึงความสำคัญของหิริโอตตปปะว่า “ภิกษุทั้งหลาย บุคคลผู้มีธรรม 2 ประการ ย่อมดำรงตนไว้ในสวรรค์ เหมือนได้รับอัญเชิญไปประดิษฐานไว้ ธรรม 2 ประการ อะไรบ้าง คือ หิริและโอตตปปะ” (ขุ.อิติ. 25/42/390) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) พระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า หิริโอตตปปะเป็นธรรมที่ทำให้บุคคลได้ไปเกิดในสุคติโลกสวรรค์ เนื่องจากเป็นเครื่องยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความชั่วและส่งเสริมให้กระทำความดี ในองคุตตรนิกาย จตุกกนิปาต พระพุทธเจ้าตรัสถึงอานิสงส์ของหิริโอตตปปะว่า “ภิกษุทั้งหลาย บุคคลผู้ประกอบด้วยธรรม 4 ประการ ย่อมเป็นผู้ปฏิบัติไม่ผิด และเป็น ผู้ปฏิบัติเพื่อความสันติอโศก ธรรม 4 ประการ อะไรบ้าง คือ ภิกษุในธรรมวินัยนี้ เป็นผู้มึศีล สำรวมด้วยการสำรวมในปาติโมกข์ สมบูรณ์ด้วยอาจาระและโคจร มีปกติเห็นภัยในโทษ แม้เล็กน้อย สมทานศึกษาในสิกขาบททั้งหลายอยู่ เป็นพหูสูต ทรงสุตะ สัมสมสุตะ เป็นผู้ปรารภความเพียร มีหิริและโอตตปปะ เป็นผู้ได้มาน 4 อันเป็นเครื่องอยู่อย่างสุข ในปัจจุบัน ตามความปรารถนา ได้โดยไม่ยาก ไม่ลำบาก” (อง.จตุกก. 21/248/368) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) พระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า หิริโอตตปปะเป็นธรรม



ที่นำไปสู่ความหลุดพ้นจากอาสวกิเลส อันเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดในพระพุทธศาสนา จึงเป็นธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

หิริโอตตปปะกับพฤติกรรมทางสังคม

ในทศนิกาย ปาฎิกวรรค พระพุทธเจ้าตรัสถึงความเสื่อมของสังคมเมื่อขาดหิริโอตตปปะว่า “ดูกรวาเสฏฐะและภราทวาชะ สมัยนั้น ได้มีหญิงบางคนมีระดูมาถึงเข้า และชายบางคนก็เกิดราคะในหญิงนั้น เพราะกามราคะ หญิงและชายเหล่านั้นจึงเสพเมถุนธรรมกัน เมื่อชนเหล่านั้นเสพเมถุนธรรมในครั้งนั้น สัตว์เหล่าอื่นก็โปรยฝุ่นลงรด บางพวกโปรยเถาลงรด บางพวกโปรยโคลมัยลงรด พร้อมทั้งร้องว่า “คนชั่วจงฉิบหาย คนชั่วจงฉิบหาย” เพราะเหตุนี้ การกระทำที่ถือกันว่า ชั่วช้าในปัจจุบันนี้ สมัยนั้นถือกันว่า เป็นธรรมอันประเสริฐ แต่ในปัจจุบันนี้ กรรมที่สมมติกันว่าเป็นธรรมอันประเสริฐ สมัยนั้นถือกันว่า เป็นของชั่วช้า (ที.ปา. 11/111/82) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) พระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อสังคมขาดหิริโอตตปปะ มนุษย์จะไม่สามารถควบคุมกิเลสตัณหาของตน และกระทำการล่วงละเมิดศีลธรรม ซึ่งนำไปสู่ความเสื่อมของสังคม ในมัชฌิมนิกาย มูลปณณาสก์ พระพุทธเจ้าตรัสถึงธรรมที่ทำให้บุคคลเป็นคนดีว่า “ภิกษุทั้งหลาย บุคคลเป็นสัตบุรุษด้วยธรรม 7 ประการ ธรรม 7 ประการ อะไรบ้าง คือ เป็นผู้ที่มีศรัทธา มีหิริ มีโอตตปปะ เป็นพหูสูต เป็นผู้ปรารถนาความเพียร มีสติตั้งมั่น มีปัญญา” (ม.มู. 12/28/26) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539) พระสูตรนี้แสดงให้เห็นว่า หิริและโอตตปปะเป็นคุณสมบัติสำคัญของคนดี หรือสัตบุรุษ ผู้สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่ตนเองและสังคม

สรุป หิริโอตตปปะเป็นคุณธรรมพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล และส่งเสริมให้เกิดสังคมที่มีศีลธรรม เป็นธรรมะที่ควรปลูกฝังทั้งในระดับปัจเจก และระบอบองค์กรเพื่อความมั่นคงและเจริญของส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ในยุคของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็ว ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อภาครัฐกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพของการปกครองและการพัฒนาประเทศ แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) จึงเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ได้รับความนิยมในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังทศวรรษ 1990 ที่สถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก ได้ผลักดันให้ธรรมาภิบาลเป็นกรอบคิดหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างมีคุณธรรม โปร่งใส และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง แนวคิดการบริหารภาครัฐ

สมัยใหม่ได้พัฒนาไปสู่รูปแบบการบริหารที่เน้นประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และแนวคิดการกำกับดูแลแบบเครือข่าย (Governance) มีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารของรัฐ (Hughes, 2012; Osborne & Gaebler, 1992; Rhodes, 1996)

ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากการผสมคำว่า “ธรรมะ” หมายถึง ความดี ความถูกต้อง และ “อภิบาล” ซึ่งหมายถึง การดูแลหรือการบริหาร เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายถึง การบริหารที่มีคุณธรรม หรือการใช้อำนาจในการปกครองด้วยความรับผิดชอบและโปร่งใส ทั้งนี้ในระดับสากล คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชีย และแปซิฟิกอย่าง United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009) ได้ให้นิยามธรรมาภิบาลว่า “Good Governance is the Process of Decision-Making and the Process by Which Decisions are Implemented (or Not Implemented).” หรือกล่าวโดยสรุป คือ ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการในการตัดสินใจและกระบวนการที่นำการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 8 ประการ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การตัดสินใจของภาครัฐมีความชอบธรรมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน ไปจนถึงการประเมินผลจะส่งเสริมประชาธิปไตยเชิงมีส่วนร่วม และลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน

2. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมหมายถึงการบริหารงานภาครัฐภายใต้กฎหมายที่มีความเป็นธรรม โดยยึดหลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม หลักนิติธรรมจึงเป็นรากฐานของความยุติธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐ

3. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมได้ การบริหารที่โปร่งใสจะช่วยป้องกันการทุจริต ส่งเสริมความไว้วางใจ และยกระดับความรับผิดชอบต่อระบบราชการ

4. การตอบสนอง (Responsiveness) การตอบสนองหมายถึงความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทันทั่วถึงและเหมาะสม ไม่เพิกเฉย

หรือดำเนินการล่าช้า โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและสะท้อนเสียงของประชาชนในเชิงนโยบายและการจัดการ

5. ความเห็นพ้องเป็นเอกภาพ (Consensus Oriented) ในการบริหารที่มีธรรมาภิบาล ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมของทุกภาคส่วน โดยการสร้างฉันทามติ (Consensus) ที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มุ่งสู่การลดความขัดแย้ง และเสริมสร้างเอกภาพในสังคม โดยไม่ละเลยเสียงของคนส่วนน้อย

6. ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม (Equity and Inclusiveness) ทุกคนในสังคมควรมีสหสิทธิเข้าถึงบริการ ทรัพยากร และโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมอย่างไร ธรรมาภิบาลต้องยึดหลัก “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” และสร้างระบบที่รองรับกลุ่มเปราะบางให้มีศักดิ์ศรีและโอกาสที่เท่าเทียม

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) องค์กรภาครัฐต้องสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ และสามารถส่งผลลัพธ์ที่ตอบโจทย์ต่อเป้าหมายของประชาชนได้อย่างแท้จริง ประสิทธิภาพยังหมายถึงการทำงานที่ยึดผลสัมฤทธิ์ ไม่ใช่แค่ขั้นตอน

8. ความรับผิดชอบ (Accountability) ความรับผิดชอบคือการที่ผู้มีอำนาจต้องสามารถชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจและการกระทำของตนได้ต่อประชาชนหรือหน่วยงานตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นในระดับนโยบาย การบริหาร หรือการใช้งบประมาณ ความรับผิดชอบนี้ต้องเป็นทั้ง “ในทางกฎหมาย” และ “ในทางคุณธรรม”

องค์ประกอบเหล่านี้ช่วยส่งเสริมให้การบริหารภาครัฐมีความชอบธรรม โปร่งใส และมีจริยธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับนโยบายและการบริการประชาชน สำหรับธรรมาภิบาลในบริบทประเทศไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2566) ได้นำแนวคิดธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ โดยกำหนดองค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐไทยนี้เน้นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ควบคู่กับการปลูกฝังจริยธรรมของข้าราชการ ซึ่งถูกนำไปใช้จริงผ่านระบบการประเมิน เช่น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ที่ช่วยสะท้อนความน่าเชื่อถือของหน่วยงานภาครัฐต่อสาธารณชน

สรุป องค์ประกอบทั้ง 8 ประการของธรรมาภิบาลเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการบริหารกิจการภาครัฐให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และมุ่งตอบสนองต่อประโยชน์

สาธารณะอย่างยั่งยืน ความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้สร้างระบบที่ประชาชนสามารถไว้วางใจ และส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยคุณธรรม จริยธรรม และประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ปัญหาในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ

แม้แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) จะได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในระดับสากลและถูกนำมาปรับใช้ในองค์กรภาครัฐของหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติ การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงกลับเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้างระบบราชการ วัฒนธรรมองค์กร และพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีความโปร่งใส ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถตรวจสอบได้ตามหลักการของธรรมาภิบาล

1. โครงสร้างระบบราชการแบบรวมศูนย์และล้าสมัย องค์กรภาครัฐจำนวนมากยังมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีขั้นตอนซับซ้อน การสั่งการจากบนลงล่าง และขาดความยืดหยุ่น ซึ่งไม่เอื้อต่อการตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่ หรือสถานการณ์เฉพาะหน้า ทำให้ขาดความ “Responsiveness” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), 2009)

2. ขาดวัฒนธรรมความรับผิดชอบและโปร่งใส ในบางหน่วยงาน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐยังยึดติดกับวัฒนธรรมแบบ “ทำตามหน้าที่” มากกว่าการเน้นผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ของประชาชน ขาดความตระหนักในหลัก Accountability และ Transparency ที่จำเป็นต่อธรรมาภิบาล บางกรณีอาจมีการปกปิดข้อมูล เสี่ยงการเปิดเผยเอกสารหรือไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนตรวจสอบได้อย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2566)

3. ปัญหาการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน การทุจริตเชิงนโยบาย การแทรกแซงทางการเมือง และผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจ เป็นหนึ่งในอุปสรรคใหญ่ของธรรมาภิบาล ข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. และรายงาน ITA พบว่า หน่วยงานจำนวนมากยังไม่สามารถแยกอำนาจทางนโยบายออกจากผลประโยชน์ส่วนตัวได้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), 2566)



4. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้กฎหมายและนโยบายหลายฉบับจะเปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติ กลับยังพบว่า “การมีส่วนร่วม” มักเป็นเพียงขั้นตอนเชิงสัญลักษณ์ ไม่มีเวทีหรือกลไกที่แท้จริงให้เสียงของประชาชนส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย จึงขาดความเห็นพ้องเป็นเอกภาพ (Consensus) และความชอบธรรม

5. ทักษะและขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐ การสร้างธรรมาภิบาลต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณธรรม วิสัยทัศน์ และความสามารถในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง แต่ในหลายกรณีพบว่า ข้าราชการยังขาดความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล มองว่าเป็นภาระ ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการทำงาน ขณะเดียวกันการพัฒนาขีดความสามารถเชิงยุทธศาสตร์ยังไม่ทั่วถึง

สรุป การสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงในระดับวัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างระบบราชการ และจิตสำนึกของบุคลากรทุกระดับ แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในการส่งเสริมธรรมาภิบาลผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ITA และการประเมินคุณธรรม แต่หากไม่สามารถจัดการกับปัญหาเชิงระบบและพฤติกรรมได้ ก็ยากที่จะทำให้ธรรมาภิบาลฝังรากในภาครัฐได้อย่างยั่งยืน

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีออตตอปะกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักสำคัญในการบริหารกิจการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ แนวคิดนี้ได้รับการส่งเสริมจากทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคที่ประชาชนให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบของภาครัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การสร้างธรรมาภิบาลไม่อาจอาศัยเพียงกฎหมายหรือระบบควบคุมภายนอกเท่านั้น แต่ต้องอาศัย “คุณธรรมภายใน” ของบุคลากรภาครัฐเป็นพื้นฐานหนึ่งในหลักธรรมช่วยในการควบคุมพฤติกรรมอย่างลึกซึ้งคือ “ทฤษฎีออตตอปะ” ซึ่งถือเป็นธรรมเครื่องคุ้มครองโลก (โลกปาธธรรม) ตามแนวทางพระพุทธศาสนา สามารถนำมาประยุกต์ในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ ได้ดังนี้

1. ส่งเสริมความโปร่งใสและซื่อสัตย์ ข้าราชการที่มีทฤษฎีออตตอปะจะละอายต่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากตำแหน่งหน้าที่ และเกรงกลัวต่อผลกระทบของการทุจริต แม้ไม่มีการตรวจสอบจากภายนอก คุณธรรมภายในเหล่านี้ช่วยให้เกิด “วินัยในตนเอง” ซึ่งเป็นรากฐานของความโปร่งใสโดยไม่ต้องอาศัยการลงโทษ

2. สร้างความรับผิดชอบเชิงจริยธรรม ธรรมาภิบาลต้องการ “ความรับผิดชอบ” ที่ไม่ได้เกิดจากแรงกดดันทางกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมาจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในใจ หิริโอตตปปะทำให้ข้าราชการตระหนักถึงผลกระทบของการตัดสินใจที่อาจส่งผลเสียต่อประชาชน และกล้าแสดงความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น ๆ

3. ป้องกันการละเมิดศีลธรรมแม้ในพื้นที่ที่กฎหมายควบคุมไม่ถึง ในหลายกรณีที่กฎหมายยังไม่มีข้อบังคับชัดเจน หรือมีช่องโหว่ หิริโอตตปปะจะทำหน้าที่เป็น “เกราะทางใจ” ที่ยับยั้งมิให้เกิดพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น การใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือการเพิกเฉยต่อความทุกข์ร้อนของประชาชน

4. พัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่มีคุณธรรม การปลูกฝังหิริโอตตปปะในองค์กรภาครัฐ เช่น ผ่านกิจกรรมอบรมจริยธรรม หรือการใช้กรณีศึกษาจากพระพุทธศาสนา ช่วยให้เกิดความละอายต่อพฤติกรรมไม่เหมาะสม และสร้างแรงจูงใจเชิงบวกในการรักษาศีลธรรมไว้แม้ไม่มีการควบคุมจากผู้บริหาร

5. สร้างจิตสำนึกในระดับผู้นำ หากผู้บริหารมีหิริโอตตปปะ จะสามารถเป็นต้นแบบให้กับบุคลากรในองค์กร และส่งเสริมบรรยากาศแห่งความไว้วางใจ ลดวัฒนธรรมแบบ “อำนาจนิยม” ซึ่งเป็นอุปสรรคของธรรมาภิบาล

สรุป หลักหิริโอตตปปะสามารถประยุกต์ใช้เป็นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล ภาครัฐได้อย่างลึกซึ้งและยั่งยืน เพราะช่วยเสริมสร้างคุณธรรมภายในบุคลากร ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบกฎหมายไม่อาจกำกับได้ทั้งหมด หากรัฐสามารถส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตสำนึกทางศีลธรรมผ่านการฝึกฝนหิริโอตตปปะ จะช่วยให้ธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียงกฎระเบียบภายนอก แต่กลายเป็น “ธรรมะในใจ” ที่ยกระดับการบริหารสาธารณะไปสู่ความโปร่งใสและมีคุณภาพอย่างแท้จริง

องค์ความรู้ใหม่

ในยุคที่ความคาดหวังของประชาชนต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบของภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาองค์กรภาครัฐ ทว่า การพึ่งพาเฉพาะโครงสร้าง ระบบหรือกลไกควบคุมภายนอกนั้นยังไม่เพียงพอ การส่งเสริม คุณธรรมภายในของบุคลากรภาครัฐ จึงเป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน หลัก “หิริโอตตปปะ” ตามแนวทางของพระพุทธศาสนา ถือเป็นกลไกควบคุมภายใน (Inner Ethical Mechanism) ที่สามารถยับยั้งพฤติกรรมทุจริตและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของผู้ปฏิบัติราชการได้อย่างลึกซึ้ง



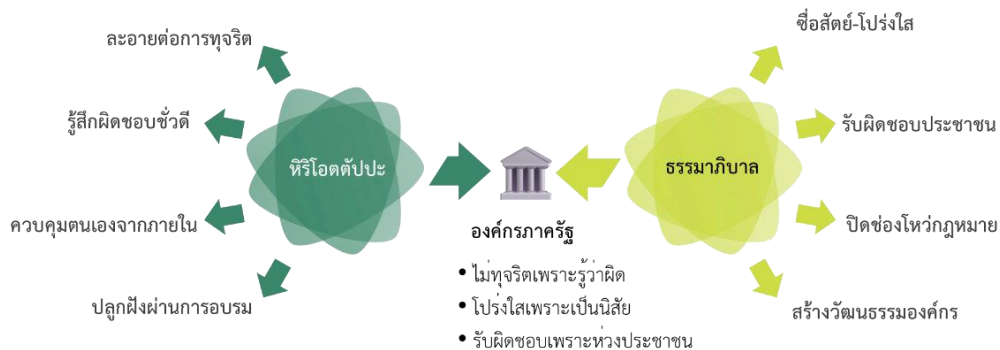
จึงควรได้รับการบูรณาการเข้ากับระบบการพัฒนาธรรมาภิบาลภาครัฐ หลักหิริโอตตปปะสามารถประยุกต์ใช้เป็นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐได้ 3 มิติหลัก ดังนี้

1. หิริโอตตปปะเป็นรากฐานของคุณธรรมที่หล่อหลอมธรรมาภิบาล หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ความซื่อสัตย์ (integrity) ความรับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (Transparency) มีแกนกลางร่วมกัน คือ “จิตสำนึกทางจริยธรรม” ซึ่งตรงกับหน้าที่ของหิริ (ความละอายใจต่อความชั่ว) และโอตตปปะ (ความเกรงกลัวต่อผลของความชั่ว) กล่าวคือ หากบุคลากรขาดหิริโอตตปปะ ก็จะไม่รู้สึกผิดชอบต่อการทุจริต การละเว้นความรับผิดชอบ หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน การสร้างธรรมาภิบาลจึงต้องอาศัยหิริโอตตปปะเป็นฐานของคุณธรรมก่อนพัฒนาเป็นพฤติกรรมด้านธรรมาภิบาล

2. หิริโอตตปปะเป็นระบบควบคุมภายในของธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลต้องอาศัยระบบตรวจสอบ เช่น การประเมินผล การเปิดเผยข้อมูล หรือการร้องเรียนจากภายนอก อย่างไรก็ตามระบบเหล่านี้เป็นเพียง กลไกภายนอก ซึ่งมีข้อจำกัดและอาจถูกบิดเบือนได้ ในทางตรงกันข้าม หิริโอตตปปะเป็น กลไกควบคุมภายใน (Internal Control) ที่เกิดจากจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน สามารถทำงานได้ตลอดเวลา แม้ในสถานการณ์ที่ไม่มีใครตรวจสอบ จึงเป็นองค์ประกอบที่ “เสริม” และ “ปิดช่องว่าง” ของกลไกธรรมาภิบาลในทางปฏิบัติ

3. หิริโอตตปปะเป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรมธรรมาภิบาล องค์กรภาครัฐจะสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อธรรมาภิบาลถูกปลูกฝังให้เป็น “วัฒนธรรมองค์กร” ไม่ใช่แค่กฎหรือคำสั่ง หิริโอตตปปะในฐานะคุณธรรมพื้นฐานของชาวพุทธสามารถปลูกฝังผ่านกิจกรรมพัฒนาคุณธรรม การอบรม การสะท้อนผลลัพธ์จากพฤติกรรมตนเอง ฯลฯ

สรุป หลักหิริโอตตปปะและธรรมาภิบาล แม้มีที่มาจากคนละบริบทศาสตร์กับการบริหารสมัยใหม่ แต่กลับมี “ความสัมพันธ์เชิงเสริมพลัง” (Synergistic Relationship) อย่างลึกซึ้ง โดยหิริโอตตปปะเป็นฐานคุณธรรมที่ช่วยให้บุคลากรภาครัฐสามารถปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างเต็มใจ มีศักยภาพในการควบคุมตนเอง และสามารถสร้างองค์กรที่โปร่งใส มีคุณธรรมจากภายในสู่ภายนอก การประยุกต์ใช้หิริโอตตปปะจึงไม่ใช่เรื่องของศีลธรรมส่วนบุคคลเท่านั้น หากแต่เป็น “ยุทธศาสตร์เชิงจริยธรรม” ที่สามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบบริหารสมัยใหม่ และทำให้ธรรมาภิบาลกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรรัฐอย่างยั่งยืน



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

สรุป

การนำหลักหิรโอดตปปะมาประยุกต์ใช้ในการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐต้องอาศัย การ ดำเนินการในสองระดับหลัก คือ การปรับเปลี่ยนในระดับนโยบายและการพัฒนาเชิงปฏิบัติการ ในด้านข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐจำเป็นต้องสร้างระบบที่สนับสนุนให้บุคลากรภาครัฐมีคุณธรรม โดยเริ่มจากการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล การเพิ่ม การประเมินคุณธรรมจริยธรรมในกระบวนการสรรหาและคัดเลือก การกำหนดตัวชี้วัด การปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งประสิทธิภาพและคุณธรรม และการสร้างระบบแรงจูงใจ สำหรับผู้ที่ประพฤติปฏิบัติตนอย่างซื่อสัตย์ นอกจากนี้ ต้องมีการปรับปรุงกรอบกฎหมาย และระเบียบให้สอดคล้องกับหลักหิรโอดตปปะ โดยการเขียนประมวลจริยธรรมใหม่ ให้เข้าใจง่าย การบังคับให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนพัฒนาคุณธรรม และการสร้างกลไก ติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง สำนักงาน ก.พ. สถาบันพระพุทธศาสนา และสถาบันการศึกษา เพื่อให้เกิดการบูรณาการ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ การพัฒนาบุคลากรให้มีจิตใจที่สะอาดและ กล้าหาญในการทำความดีเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง การออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมควร ครอบคลุมทั้งข้าราชการใหม่ที่ต้องเรียนคุณธรรมอย่างบังคับก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ผู้บริหาร ระดับสูงที่ต้องได้รับการอบรมเพื่อเป็นแบบอย่าง และการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยน ประสบการณ์สำหรับบุคลากรทุกระดับ วิธีการสอนควรใช้แนวทางที่หลากหลายและ น่าสนใจ เช่น การใช้กรณีศึกษาจากเหตุการณ์ทุจริตที่เกิดขึ้นจริงเพื่อให้ผู้เข้าอบรมได้คิด



วิเคราะห์ การฝึกสมาธิเพื่อพัฒนาสติและความรู้ตัวก่อนการตัดสินใจ และการใช้เทคนิคการแสดงบทบาทเพื่อทดสอบการเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่ท้าทายทางจริยธรรม การติดตามและประเมินผลต้องทำอย่างจริงจัง โดยการวัดพฤติกรรมก่อนและหลังการฝึกอบรม การจัดกิจกรรมติดตามผลทุกสามเดือน และการใช้ระบบประเมิน 360 องศา ที่ให้เพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการประเมิน

ความสำเร็จของการประยุกต์ใช้วิธีอัตโนมัติในการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการระหว่างการสร้างระบบสนับสนุนในระดับนโยบายและการพัฒนาจิตใจคุณธรรมในระดับปฏิบัติการ เมื่อทั้งสองด้านทำงานสอดประสานกัน จะส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่มีคุณธรรมจริยธรรมเป็นรากฐาน และนำไปสู่การบริหารภาครัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). *พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). (2566). *รายงานผลการประเมิน ITA*. สืบค้น 15 มิถุนายน 2568, จาก <https://www.nacc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2566). *คู่มือการส่งเสริมองค์กรคุณธรรมในหน่วยงานภาครัฐ*. สืบค้น 15 มิถุนายน 2568, จาก <https://www.opdc.go.th>
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration: An Introduction* (4th ed.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Good Governance?*. Retrieved June 15, 2025, from <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>