

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและแนวทางในการสร้างความโปร่งใสตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ\*

พัชมา จิตรมहिมา\*\*

การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๑</sup> (State administration) ของราชการส่วนกลาง (central government) ราชการส่วนภูมิภาค (provincial government) และราชการส่วนท้องถิ่น (local government) ถือเป็นหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (service public<sup>๒</sup>) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ (procurement and supply) เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานของรัฐ เป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันจำเป็น และเป็นหลักสำคัญที่ช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ<sup>๓</sup>

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ (State agencies) ปฏิบัติงานด้านจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ โดยมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (law on government procurement and supply management) ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีผลใช้บังคับ (application) ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป<sup>๔</sup> ทั้งนี้ กฎหมาย

\*พัชมา จิตรมहिมา, “วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและแนวทางในการสร้างความโปร่งใสตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ”, *บทความเชิงวิเคราะห์กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*, กรุงเทพฯ: กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๒, หน้า ๑-๒๙.

\*\*ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Docteur en droit, Droit public, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III)

<sup>๑</sup>มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้จัดการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>๒</sup>บริการสาธารณะ (service public) เป็นหลักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส (principe de droit public français) ซึ่งเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (activités de l'administration) ที่ครอบคลุมการดำเนินการในกิจกรรมทางปกครองด้านต่าง ๆ โดยบริการสาธารณะเป็นการดำเนินการภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการอันเป็นส่วนรวมของประชาชน ซึ่งได้แก่ การป้องกันประเทศ (défense) การรักษาความสงบเรียบร้อย (maintien de l'ordre) การขนส่ง (transport) การบริการทางการศึกษาแห่งชาติ (éducation nationale) การอำนวยความสะดวกยุติธรรม (justice) ทั้งนี้ บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญ คือ การมุ่งเน้นในด้านประโยชน์ส่วนรวม (intérêt général) Voir, Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> édition, Issy-les-Moulineaux : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015, p. 219.

<sup>๓</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔, หน้า ๘๕.

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๒๔ ก ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ทั้งนี้ มาตรา ๒ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฉบับนี้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล<sup>๕</sup>

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งฉบับแล้วจะพบว่าการกำหนดถ้อยคำว่า หลักธรรมาภิบาล ไว้แต่เพียงแห่งเดียว คือ ในส่วนของหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ กรณีนี้ จึงมีประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรพิจารณาว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ เพียงไร และบัญญัติไว้ในมาตราใดบ้าง

การพิจารณาและวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ (rule) และนิติวิธี<sup>๖</sup> (juristic method) ที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะนำมาใช้เป็นแนวทางและกรอบในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้น อาจทำให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (government procurement) ซึ่งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป รวมทั้งยังเป็นการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

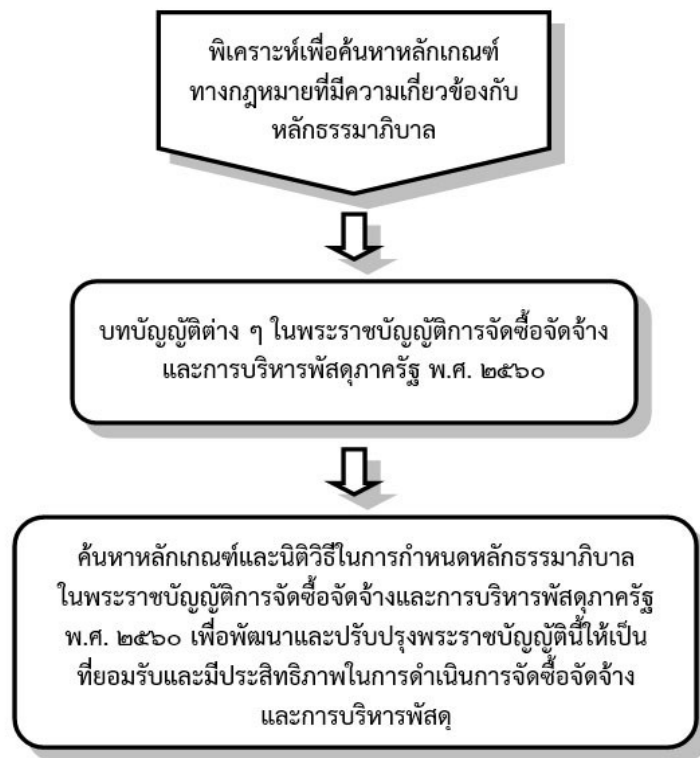
---

เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๒ จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

<sup>๕</sup>หลักการสำคัญเหล่านี้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

**หมายเหตุ :-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>๖</sup>นิติวิธี เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความคิด วิธีคิด วิธีการ และทัศนคติของนักกฎหมายที่มีต่อระบบกฎหมายของตน เช่น ทัศนคติที่มีต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี คำพิพากษา ตลอดจนทัศนคติต่อหลักกฎหมายทั่วไป หรือความยุติธรรมทั่วไป รวมทั้งวิธีใช้และวิธีตีความกฎหมาย วิธีแบ่งแยกหมวดหมู่ของกฎหมาย วิธีบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร รูปลักษณะของการบัญญัติกฎหมาย และการแบ่งหมวดหมู่บทบัญญัติของกฎหมาย (สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓, หน้า ๒๑.)



ผังแสดงการวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง  
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

### หลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ  
พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง<sup>๗</sup> นำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ

<sup>๗</sup>อนึ่ง หน่วยงานของรัฐทุกแห่งในที่นี้ คือ หน่วยงานของรัฐ (State agencies) ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง  
พระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ซึ่งหมายถึง ราชการส่วนกลาง (central government) ราชการส่วนภูมิภาค (provincial  
government) ราชการส่วนท้องถิ่น (local government) รัฐวิสาหกิจ (State enterprise) ตามกฎหมายว่าด้วย  
วิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน (public organization) องค์การอิสระ (independent organisation) องค์การตาม  
รัฐธรรมนูญ (constitutional organisation) หน่วยราชการของศาล (secretariat of court) มหาวิทยาลัยในกำกับ  
ของรัฐ (autonomous university) หน่วยงานสังกัดรัฐสภา (agency of Parliament) หรือหน่วยงานในกำกับของ  
รัฐสภา (agency in supervision of Parliament) หน่วยงานอิสระของรัฐ (independent State agency) และ  
หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (other agency provided by ministerial regulation) ซึ่งเป็นไปตาม  
คำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๗๑

๗๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ  
ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล  
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่น  
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า (worthiness) ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (government procurement) ให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

เหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้มุ่งเน้นในด้านความโปร่งใส<sup>๕</sup> (transparency) ของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหากวิเคราะห์จากเหตุผลนี้แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล (good governance) และความโปร่งใส (transparency)

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐได้รับความไว้วางใจ โดยจะนำมาซึ่งการประสานและการให้ความร่วมมือ (coordination and cooperation) อันดีจากภาคประชาชน การวางแผนงานในการปฏิบัติอันเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้น เกิดจากการศึกษาและผลสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้น ค.ศ. ๑๙๙๐ อันได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งต่อมาได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเสนอรัฐภาคีเพื่อให้มีการปรับใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งองค์การดังกล่าวได้พยายามแนะนำไปสู่การปฏิบัติและการดำเนินงานของรัฐต่าง ๆ ทำให้เกิดความแพร่หลายของหลักธรรมาภิบาลและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังสามารถนำมาปรับใช้เพื่อบรรเทาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาคาญความยากจนของประเทศต่าง ๆ ได้อีกด้วย<sup>๕</sup>

หลักธรรมาภิบาล (good governance) เป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นหลักปฏิบัติเพื่อนำทางไปสู่ความสำเร็จในการบริหารและจัดการงานภาครัฐ ซึ่งคำว่า good

๑๒๖

๑๒๖

<sup>๕</sup>รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democratic regime of government) นั้น การใช้อำนาจรัฐ (exercise of State power) จะยึดถือหลักความโปร่งใส (transparency) โดยรัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร ข้อเท็จจริง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เช่น มาตรา ๗๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

๑๒๖

๑๒๖

(๓) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๑๒๖

๑๒๖

<sup>๕</sup>สุจิตรา บุญรัตพันธ์, *ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๙, หน้า ๑๙.

governance อันเป็นที่มาของคำว่า ธรรมาภิบาล<sup>๑๐</sup> นั้น มีการนำมาเผยแพร่ในเอกสารงานศึกษาของธนาคารโลก<sup>๑๑</sup> (World Bank) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๙ โดยธนาคารโลก (World Bank) หรือที่เรียกว่าธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (good governance) ว่า เป็นหลักการซึ่งมีลักษณะและวิถีทางอันชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐ เพื่อจัดสรรทรัพยากร ดำเนินการทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้มีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

การเริ่มต้นของแนวคิดในเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นทางการในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยประสบภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๑๒</sup> โดยเฉพาะประเทศไทย รัฐบาลต้องดำเนินการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ โดยการประกาศลดค่าเงินบาทลงอย่างมาก เป็นผลให้ประเทศไทยมีภาระหนี้สาธารณะ<sup>๑๓</sup> (public debt) เพิ่มสูงขึ้น และเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรุนแรง จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>๑๔</sup> (International Monetary Fund: IMF) เพื่อนำเงินมาฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง คือ รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF โดยเงื่อนไขนี้

---

<sup>๑๐</sup>คำว่า good governance มีการพยายามที่จะแปลว่า ธรรมรัฐ ธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาล โดยให้ความหมายคำว่า ธรรมรัฐ หมายถึง รัฐที่ดี (good State) ส่วนธรรมาภิบาล หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยสมาชิกในสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน และธรรมาภิบาล หมายถึง ความโปร่งใส ความยุติธรรม และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ โดยมีการกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โปรดดูสถาบันพระปกเกล้า, *โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ*, รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๔๘, หน้า ๒-๔.

<sup>๑๑</sup>Thomas G. Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third world quarterly*, 21 (5), 2010, pp. 795-796.

<sup>๑๒</sup>วิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. ๒๕๔๐ (Asian financial crisis, 1997) เป็นช่วงวิกฤตการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเงินและมีผลกระทบต่อหลายประเทศในทวีปเอเชีย โดยวิกฤตการณ์นี้เริ่มตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นปัญหาที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดความวิตกกังวลว่าจะเกิดผลกระทบเป็นวงกว้างและนำไปสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจทั่วโลก โดยปัญหาดังกล่าวเป็นผลกระทบเนื่องจากการสภาวะความล้มเหลวในการบริหารทางการเงินของหลายประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งในประเทศไทยเรียกวิกฤตการณ์นี้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง (Tom Yum Kung Crisis)

<sup>๑๓</sup>หนี้สาธารณะ (public debt) เป็นหนี้ที่เกิดจากการบริหารงานแผ่นดินและการปกครองประเทศซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอาจเรียกว่า หนี้ของรัฐบาล (government debt) โดยอาจเป็นหนี้ที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงรัฐวิสาหกิจ และการค้ำประกันหนี้สินโดยรัฐบาล ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของหนี้สาธารณะนั้น มักมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐแบบขาดดุล กล่าวคือ รัฐมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ทำให้ต้องมีการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลในแต่ละรอบปีงบประมาณ

<sup>๑๔</sup>กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ จากการประชุม United Nations Monetary and Financial Conference โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. (Washington, D.C.) สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ โดย IMF มีบทบาทสำคัญในการสอดส่องดูแลเศรษฐกิจ ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้ระบบการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ

จะปรากฏอยู่ในหนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลแห่งประเทศไทย (letter of intent of the Government of Thailand) ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องแก้ไขปัญหาความโปร่งใสในสถาบันการเงินที่เป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดมาตรฐานความเป็นสากลและส่งผลกระทบต่อตลาดการเงินของประเทศไทยขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ การดำเนินงานภาครัฐของประเทศไทยจะต้องดำเนินการบริหารประเทศให้มีความโปร่งใส จึงเป็นเหตุผลการบริหารและปกครองของประเทศไทยจำต้องยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวทางและหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการบริหาร ปกครอง จัดการดูแล และควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐให้มีความชอบธรรมและเป็นไปตามครรลองธรรม นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลยังหมายถึงความถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการและปฏิบัติได้<sup>๑๕</sup>

ข้อสังเกต ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลนั้นจะมีความหมายและขอบเขตที่กว้างกว่าหลักธรรมในทางศาสนา กล่าวคือ นอกจากจะมีความหมายครอบคลุมไปถึงหลักธรรมทางศาสนาแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงหลักศีลธรรม (morality) จริยธรรม (ethics) คุณธรรม (virtue) และมโนธรรม (conscience) รวมทั้งความถูกต้องและความชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชน<sup>๑๖</sup> (person of ordinary prudence) พึงยึดถือและประพฤติปฏิบัติ โดยจะต้องไม่ยอมให้มีการแทรกแซง (intervention) หรือครอบงำ (dominance) จากอำนาจที่ไม่ชอบมาเป็นเหตุให้ต้องละเลยหรือเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันได้แก่

๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อ ๔<sup>๑๗</sup> วางหลักสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ควรจัด

<sup>๑๕</sup>CIPFA and IFAC, “International framework: good governance in the public sector”, *Research paper for accounting & finance*, Document developed jointly by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants (IFAC), July, 2014, pp. 16-18.

<sup>๑๖</sup>วิญญูชน เป็นคำนาม หมายถึง บุคคลซึ่งรู้ดีรู้ชอบตามปรกติ (ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔*, กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖, หน้า ๑๑๑๙.)

<sup>๑๗</sup>ข้อ ๔ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

๔.๑ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายตุลาการสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

๔.๒ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ ดังนี้

หรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ คือ (๑) หลักนิติธรรม (๒) หลักคุณธรรม (๓) หลักความโปร่งใส (๔) หลักความมีส่วนร่วม (๕) หลักความรับผิดชอบ และ (๖) หลักความคุ้มค่า<sup>๑๘</sup>

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคสาม<sup>๑๙</sup> กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

(๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การปรึกษาหารือ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

<sup>๑๘</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการทั้ง ๖ ประการดังกล่าว ซึ่งได้ใช้มาระยะเวลาหนึ่ง และได้ยกเลิกแล้วโดยการออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ โปรดดู สำนักวิชาการและแผนงาน, **การศึกษาเชิงวิชาการความเห็นของบุคลากรต่อการทบทวนนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีของ ส.ป.ก.**, กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๓, หน้า ๘.

<sup>๑๙</sup>มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘ (๓)<sup>๒๐</sup> โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง<sup>๒๑</sup> บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ

ปัญหาของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่สำคัญ คือ การขาดความโปร่งใสในการดำเนินการดังกล่าว กล่าวคือ มักจะมีการปกปิดงบประมาณ (budget) ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่ดำเนินการอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ กระทำการโดยไม่เปิดเผย มีการเอื้อและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง และไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบ (corruption and wrongful conduct) ของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นสาเหตุหลักของการขาดความโปร่งใสและการมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

**แนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ**

ผลจากการศึกษาและค้นคว้างานวิจัยของธนาคารโลกในประเด็นปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศจากกลุ่มศึกษาในประเทศแอฟริกาใต้สะฮารา<sup>๒๒</sup> (Sub-Saharan Africa) เรื่อง Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study เป็นรายงานการศึกษาวิจัยโดยงบประมาณอุดหนุนของธนาคารโลกซึ่งค้นคว้าใน

---

<sup>๒๐</sup>มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

๑๓๑

๑๓๑

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใด จะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๒๑</sup>มาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๒๒</sup>ประเทศในแถบภูมิภาคแอฟริกาใต้สะฮารา เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปแอฟริกา และอยู่ทางตอนใต้ของทะเลทรายสะฮารา (Sahara) ซึ่งในภูมิภาคนี้มี ๕๔ ประเทศ คิดเป็นพื้นที่ประมาณร้อยละ ๑๖ ของพื้นดินโลก โดยมีประชากรรวมประมาณ ๕๗๔ ล้านคน



ประเด็นเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ที่เกี่ยวกับความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศในกลุ่มประเทศในแอฟริกาใต้สะฮารา เป็นการศึกษาในลักษณะมุมมองในระยะยาว เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาให้เกิดความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน<sup>๒๓</sup> โดยรายงานวิจัยนี้มีการจัดทำและเผยแพร่เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๙ มีเนื้อหาที่กล่าวถึงประเด็นความสำคัญของการสร้างหลักธรรมาภิบาล (good governance) และนำหลักดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนา ปรับปรุง และฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้รัฐใช้อำนาจบริหารและปกครองโดยมีการดำเนินการและการกำกับดูแลที่ดีพอ เพื่อให้ใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยจัดสรรและปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเติบโตในด้านความเจริญของประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รัฐต้องจัดการและใช้อำนาจดำเนินการบริหารภาครัฐโดยอยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility) ยึดถือ ปฏิบัติ และเคารพต่อบทบัญญัติกฎหมายที่มีหลักในการบริหารงานแผ่นดินอันมีความโปร่งใสและมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้มีส่วนร่วม (participation) ในการดำเนินการของภาครัฐและการพัฒนาประเทศ

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะวางกรอบให้รัฐซึ่งขอความช่วยเหลือทางการเงินต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นแนวทางการปฏิบัติในการฟื้นฟูประเทศ ทั้งนี้ ข้อความคิด (concept) เกี่ยวกับการบริหารและปกครองประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลนั้นได้รับการยอมรับและนำไปใช้เป็นข้อแนะนำในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีองค์การระหว่างประเทศ (international organization) ที่ให้คำแนะนำในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งได้แก่ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ<sup>๒๔</sup> (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ<sup>๒๕</sup> (United Nations

---

<sup>๒๓</sup>World Bank, *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth, a long-term perspective study*, Washington D.C.: World Bank, 1989, pp. 1-9.

<sup>๒๔</sup>องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) เป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed countries) ซึ่งมักเป็นประเทศที่ยอมรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและยึดถือระบบเศรษฐกิจการค้าแบบเสรีนิยม องค์การดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ความร่วมมือในการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งเริ่มแนวคิดนี้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อฟื้นฟูประเทศในภาคพื้นยุโรปให้กลับคืนและคงไว้อย่างมั่นคงตามแนวทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

<sup>๒๕</sup>สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เป็นองค์การพหุภาคี (multilateral organization) มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เป็นองค์การสำคัญทำหน้าที่ประสานงานและให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ โดยมีหน้าที่หลักในด้านการให้ความช่วยเหลือพัฒนารัฐภาคีและให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยดำเนินการตามหลักสากลและดำเนินการในฐานะขององค์การที่มีความเป็นกลางทางการเมือง

Development Program: UNDP) และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก<sup>๒๖</sup>  
(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP)<sup>๒๗</sup>

หลักธรรมาภิบาลและแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้น ได้รับการยอมรับและนำมา  
เป็นหลักปฏิบัติสำคัญในการบริหารงานและจัดการภาครัฐ ซึ่งในประเทศไทยนั้น นายกรัฐมนตรี  
โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘)<sup>๒๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ  
บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อ ๔.๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้  
มีหลักสำคัญว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บน  
พื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการ<sup>๒๙</sup> เนื่องจากหลักการทั้ง ๖ ประการนี้จะเป็นส่วนที่ช่วยให้  
ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการ  
บ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตย เป็นผลให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าว  
ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้ออกัสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่  
ประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั่วถึง และเป็นธรรม

หากพิจารณาในแง่ของทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาล (theory of good governance) แล้ว  
จะพบว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้ประกาศว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่ยึดมั่น  
ต่อหลักนิติธรรม (rule of law) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency) ความรับผิดชอบ (accountability)  
ของภาครัฐ และการแก้ปัญหาการทุจริต (corruption) อันเป็นพื้นฐานสำคัญของขอบเขตในด้าน

<sup>๒๖</sup>คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) เป็นหนึ่งในห้าคณะกรรมการ  
ส่วนภูมิภาคของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ มีหน้าที่หลัก คือ การให้ความช่วยเหลือ  
ด้านเศรษฐกิจ โดยได้ขยายการดำเนินงานครอบคลุมไปถึงประเทศในแถบโอเชียเนีย (Oceania) ซึ่งอยู่ในหมู่เกาะต่าง ๆ  
ของมหาสมุทรแปซิฟิก

<sup>๒๗</sup>โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), *คู่มือการจัดระดับการกำกับ  
ดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*,  
พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด, ๒๕๕๒, หน้า ๓.

<sup>๒๘</sup>มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการ  
ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับ  
การปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้  
และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ  
ส่วนท้องถิ่น

๑๓๑

๑๓๑

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ  
เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑๓๑

๑๓๑

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

<sup>๒๙</sup>หลักสำคัญทั้ง ๖ ประการดังกล่าว คือ (๑) หลักนิติธรรม (rule of law) (๒) หลักคุณธรรม (morality)  
(๓) หลักความโปร่งใส (transparency) (๔) หลักความมีส่วนร่วม (participation) (๕) หลักความรับผิดชอบ  
(responsibility) และ (๖) หลักความคุ้มค่า (worthiness)

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้วางหลักพื้นฐานสำคัญของหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีหลักการที่สำคัญไว้ ๘ ประการ คือ ความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ การสนองตอบ การประชุมร่วมกันโดยฉันทามติ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>๓๐</sup> หากวิเคราะห์แล้วจะพบว่า ทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาลจะเกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญต่าง ๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้<sup>๓๑</sup>

(๑) ความโปร่งใส (transparency) เป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลซึ่งมุ่งเน้นการพิจารณาวินิจฉัยโดยต้องดำเนินการกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎและข้อบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมาย ทั้งนี้ กระบวนการเช่นว่านี้ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เพียงพอในลักษณะและการสื่อสารที่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย และมีการให้ข้อมูลต่าง ๆ ไปยังบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งจากการวินิจฉัยนั้น ทั้งนี้ หลักความโปร่งใสจะเป็นการแสดงถึงกระบวนการที่เป็นการเปิดเผยและการให้ข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่โดยมีการเปิดเผยขั้นตอนและข้อมูลของภาครัฐที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและได้รับข้อมูลที่เพียงพอที่จะเข้าใจและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายของรัฐจึงต้องมีการเปิดเผยและเผยแพร่ไปสู่สาธารณชน (people in general) และถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในเจตจำนงของรัฐ โดยในทางข้อเท็จจริงนั้น กระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่และการกระทำของรัฐต้องเปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ และรวมถึงการตรวจสอบจากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือที่เรียกว่า องค์กรนอกภาครัฐ<sup>๓๒</sup> (NGO) อีกด้วย<sup>๓๓</sup>

(๒) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (equity and inclusiveness) เป็นหลักที่ให้ประกันต่อสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) ของบุคคล โดยไม่เลือกปฏิบัติ (discrimination) ต่อบุคคลในสังคม ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่เน้นความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลในสังคม โดยทั่วไปแล้ว บุคคลทุกคนจะรับรู้โดยผ่านความเชื่อว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และมีส่วนร่วมกันในสังคม ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมนี้จะทำให้กลุ่มต่าง ๆ ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยไม่ถูกกดขี่ข่มเหง นอกจากนี้ ยังสร้างโอกาสและให้ความเป็นอยู่ที่ดีแก่บุคคล ดังนั้น จึงควรกำหนด

<sup>๓๐</sup>Woleola J. Ekundayo, “Good Governance Theory and the Quest for Good Governance in Nigeria”, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 7, No. 5, May 2017, p. 155.

<sup>๓๑</sup>*Ibid.*, pp. 155-156.

<sup>๓๒</sup>องค์กรพัฒนาเอกชน หรืออาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า องค์กรนอกภาครัฐ (Non Governmental Organisation: NGO) เป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งดำเนินงานอยู่ภายนอกโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง (political institutions) ซึ่งอาจเรียกกันโดยทั่วไปว่า กลุ่มธรรมาภิบาลด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ไม่ได้มีเป้าหมายหลักทางการค้า แต่ดำเนินการเพื่ออุดมการณ์ในการปกป้องและให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้ องค์กรนอกภาครัฐมักจะได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งมาจากภาคเอกชน (private section) แต่ในบางกรณีก็อาจได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ (public sector) หากการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนที่รัฐให้การสนับสนุน

<sup>๓๓</sup>Matt Andrews, “The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory”, *Oxford Development Studies*, 36 (4), 2008, pp. 379-384.

แบบแผนและวิธีการที่ทำให้บุคคลต่าง ๆ ได้รับความมั่นใจว่าทุกคนจะได้รับความเป็นอยู่ที่ดีโดยได้รับความเป็นธรรมและมีสิทธิอันเท่าเทียมกัน<sup>๓๔</sup>

(๓) หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล โดยเป็นหลักที่ประกันต่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม และความยุติธรรมของสังคม ตามแนวคิดและทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาลจะนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการกำหนดสิทธิของประชาชนโดยทำให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และเคารพต่อกฎหมายโดยไม่ก่อให้เกิดอคติ (bias) ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยไม่ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่สุจริต<sup>๓๕</sup> หลักนิติธรรมยังเป็นหลักที่ยืนยันว่าการปกครองนั้นเป็นการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ปกครองโดยบุคคล (government of laws, not of men) ดังนั้น การตรากฎหมายที่ดี จึงควรยึดหลักความเป็นธรรม ความเป็นกลาง และเคารพต่อสิทธิส่วนบุคคล โดยรัฐต้องยึดความเป็นธรรมและความเป็นกลางในการใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งต้องเคารพต่อสิทธิของบุคคลด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจแก่ประชาชนว่าจะได้รับการปกครองโดยสังคมที่อยู่ภายใต้การยึดถือกฎหมายเป็นหลัก<sup>๓๖</sup> ซึ่งการยึดหลักนิติธรรมถือเป็นการเน้นย้ำการปกครองโดยกฎหมาย โดยการใช้บังคับกฎหมายจะต้องมีความเป็นกลางและความโปร่งใส

(๔) ความรับผิดชอบ (accountability) เป็นรากฐานสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการรับรองและยอมรับว่า ผู้กระทำการทั้งหลาย โดยเฉพาะผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ ผู้ดำเนินการด้านธุรกิจตัวแทนอาสาสมัคร พลเรือนสังคม หรือบุคคลใดก็ตาม จะต้องกระทำการโดยมีความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>๓๗</sup> ความรับผิดชอบเป็นกรณีสำคัญที่ทำให้เกิดการเมืองและข้าราชการต่าง ๆ จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในผลการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้ง (election) การคัดเลือก (selection) หรือได้รับการแต่งตั้ง (appointment) ก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำและรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งยังต้องรับผิดชอบต่อองค์กรที่มอบหมายอำนาจให้แก่ตนด้วย หากทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรนั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนและรับผิดชอบต่อองค์กรที่ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ตน ความรับผิดชอบยังมีผลให้การใช้

---

<sup>๓๔</sup>Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, Issue 4, August 25, 2004, pp. 530-535.

<sup>๓๕</sup>Joel E. Oestreich, “The Human Rights Responsibilities of the World Bank: A Business Paradigm”, *Global Social Policy*, 4 (1), 2004, pp. 55-59.

<sup>๓๖</sup>หลักนิติธรรมจะเกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมาย เหตุผล ศีลธรรม ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรม ซึ่งล้วนแต่ปรากฏอยู่ในเขตแดนแห่งกฎหมาย รัฐบาลหรือผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาลภายใต้กฎหมาย (government under Law) ซึ่งต้องยึดถือการปกครองตามกฎหมายมิใช่การปกครองของบุคคล (government of laws and not of men) ทั้งนี้ ผู้ปกครองที่แท้จริง คือ กฎหมาย มิใช่มนุษย์ (James Roland Pennock, *Administration and the Rule of Law*, New York: Maxwell Macmillan International, 1941, p. 9)

<sup>๓๗</sup>Bo Rothstein and Jan Teorell, “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions”, *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 21, Issue 2, April, 2008, pp. 177-179.

ทรัพยากรและทรัพย์สินของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่วางไว้<sup>๓๘</sup> ความรับผิดชอบยังมีผลทำให้หนักการเมือง ต้องใช้ความสามารถและความตั้งใจที่จะดำเนินนโยบายทางการเมือง (political polycy) ให้สอดคล้อง และเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of law) ของประเทศอีกด้วย

(๕) การสนองตอบ (responsiveness) เป็นการสนองตอบความต้องการแก่ประชาชน ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ต้องดำเนินการโดยให้บริการแก่ประชาชนในสังคมในระยะเวลาอันเหมาะสม การสนองตอบเป็นหลักสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล โดยรัฐต้องกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายและมีหลักการยึดหยุ่นโดยอำนวยความสะดวกให้แก่บริบทแห่งสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยอาจพิจารณาได้จากประชาสังคมที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวม<sup>๓๙</sup> (interêt général) และมีเจตจำนงที่คำนึงถึงการดำเนินการเพื่อสังคม<sup>๔๐</sup> โดยลักษณะตามความเป็นจริงแล้ว ความเปลี่ยนแปลงในสังคมเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้น ดังนั้น การดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลจึงต้องดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยให้เป็นไปตามพลวัต (dynamic) แห่งสังคมที่เกิดขึ้น การบริการภาครัฐอย่างเต็มความสามารถและมีความยืดหยุ่น จึงถือเป็นการสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง<sup>๔๑</sup>

(๖) การประชุมร่วมกันโดยฉันทามติ (broad consensus) ความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมส่วนรวมอาจมีความแตกต่างกัน และมีความเห็นในการดำเนินการอันหลากหลาย เนื่องจากในสังคมมีกลุ่มบุคคลต่าง ๆ อยู่ร่วมกัน การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจึงต้องดำเนินการโดยผ่านฉันทามติ โดยมีการประสานประโยชน์ระหว่างกัน เพื่อสร้างความปรองดองและสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้บรรลุผลสำเร็จ นอกจากนี้ การดำเนินการด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง จำต้องมีเจตจำนงร่วมกัน (general will) ในสังคม อย่างไรก็ตาม หลักของฉันทามติจะบรรลุผลสำเร็จลงได้นั้นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่ดำเนินการโดยสอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมวิทยาในแต่ละสังคมด้วย ดังนั้น ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลจึงควรต้องมีการประชุมร่วมกันเพื่อค้นหาฉันทามติ และดำเนินการลดข้อขัดแย้งของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อให้บรรลุ

---

<sup>๓๘</sup>Merilee S. Grindle, “ Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries” , *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 2004, pp. 542-545.

<sup>๓๙</sup>หากพิเคราะห์ในด้านหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการหรือกระทำการทางปกครองต่าง ๆ ในหลายกรณี โดยอาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ ซึ่งถือเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (Joël Mekhantar, *Droit politique et constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, Paris : Éditions ESKA, 1998, Coll. « Droit public et sciences politiques », p. 115.)

<sup>๔๐</sup>Rachel M. Gisselquist, *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*, Helsinki: United Nations University, the World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2012, pp. 21-22.

<sup>๔๑</sup>Ved P. Nanda, “The “Good Governance” Concept Revisited” , *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, January 1, 2006, pp. 270-272.

ข้อตกลงร่วมกันที่จะสร้างความพอใจโดยสามารถประสานประโยชน์และความเห็นอันหลากหลายของกลุ่มคนต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการพิเคราะห์ความเป็นไปได้ นโยบาย และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ด้วย<sup>๔๒</sup>

(๗) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยการมีส่วนร่วมนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาลซึ่งจะนำไปสู่ความเติบโตในทางการเมืองของสังคม ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งทางตรง (direct) และทางอ้อม (indirect) โดยผ่านทางผู้แทน (the representative) ของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล<sup>๔๓</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเป็นกรณีที่ประชาชนในประเทศไปลงคะแนนเสียงในการเลือกผู้นำทางการเมืองและนำไปสู่การได้ผู้แทนที่เข้าเป็นฝ่ายบริหารประเทศ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมเป็นลักษณะสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดให้ผู้บรรลุนิติภาวะต้องแสดงการตัดสินใจโดยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้แทนที่ตนได้เลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน<sup>๔๔</sup>

(๘) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดจากกระบวนการในการทำสิ่งที่ถูกต้อง<sup>๔๕</sup> ดังนั้น หลักที่นำมาปรับใช้กับกรณีของหลักธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การที่รัฐบาลทำในสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ของสังคม ซึ่งวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นต้องปฏิบัติตามแผนดำเนินการที่มีความจำเป็นของสังคม โดยต้องจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ประสิทธิภาพเป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีธรรมาภิบาลซึ่งครอบคลุมการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมโดยปกป้องสภาพการณ์ของสิ่งแวดล้อม ส่วนความมีประสิทธิภาพจะเน้นย้ำให้รัฐต้องใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของสังคมโดยดำเนินการให้บรรลุผลเป็นอย่างดี<sup>๔๖</sup>

---

<sup>๔๒</sup>Graham Harrison, “The World Bank, Governance and Theories of Political Action in Africa”, *British Journal of Politics and International Relations*, May 1, 2005, pp. 243-245.

<sup>๔๓</sup>Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters, World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, D.C.: World Bank, 2006, p. 296.

<sup>๔๔</sup>Robert I. Rotberg, “Strengthening Governance: Ranking countries would help”, *Washington Quarterly*, 28 (1), 2004, pp. 71-75.

<sup>๔๕</sup>Gerald A. Cole and Phil Kelly, *Management: Theory and Practice*, 7<sup>th</sup> edition, Singapore: Cengage Learning EMEA, 2011, pp. 414-417.

<sup>๔๖</sup>Martin Doornbos, “Good Governance, the rise and decline of a policy metaphor?”, *Journal of Development Studies*, 37 (6), 2001, pp. 99-103.



ผังแสดงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญแห่งการวิเคราะห์กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

**บทบัญญัติกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักความโปร่งใสตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ**

แนวคิดของประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐเสรีประชาธิปไตย<sup>๔๗</sup> (liberal democratic State) มักจะกำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐโดยทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศให้ระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองได้รับการพัฒนา มีความก้าวหน้า และเจริญเติบโตโดยสมดุลและสม่ำเสมอ บริหารงานแผ่นดินให้เกิดความสุขแก่ประชาชนส่วนรวม สร้างความมั่นคง (security)

<sup>๔๗</sup>รัฐเสรีประชาธิปไตย เป็นรัฐที่มีการจัดสถาบันทางการเมือง (political institutions) และสถาบันทางปกครอง (administrative institutions) โดยยึดถือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบุคคลสามารถแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีในการดำรงชีวิตได้อย่างเสรี ไม่ถูกบังคับหรือขู่เข็ญโดยอำนาจอื่นใด ทั้งนี้ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (the legislative) ตราขึ้นจะต้องดำเนินการโดยกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นไปตามทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (theory of hierarchy of law) รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักประกันในการใช้สิทธิและเสรีภาพ (rights and liberties) ของประชาชน หากมีการละเมิดหรือมีการยับยั้งการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำที่มิชอบ ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้การคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

และเสถียรภาพ (stability) ให้แก่ประเทศ โดยรัฐบาลจะต้องดำเนินการบริหารและจัดทำบริการ  
สาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพโดยดำเนินการต่าง ๆ อันได้แก่<sup>๔๘</sup>

(๑) บริหารงานแผ่นดิน (State administration) โดยปรับตัวต่อสภาวะความเปลี่ยนแปลง  
ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ มีมาตรการและวิธีการในการบริหารงาน รวมทั้งจัดการระบบการดำเนินงาน  
เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐ (State agencies) สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้อง  
กับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยต้องดำเนินการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการทางด้าน  
เศรษฐกิจและสังคม ชี้นำแนวทางและวางกรอบในการดำเนินงานซึ่งมีความชัดเจน ยืดหยุ่น และ  
เหมาะสม และอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนสามารถประกอบกิจกรรมได้อย่างราบรื่นและเป็นไปตาม  
ความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐที่วางไว้

(๒) จัดระบบการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในสิ่งที่จำเป็น<sup>๔๙</sup> โดยให้มีความพร้อมในการบริการ  
แก่ประชาชน และสามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้ทุกระดับชั้นโดยยึดหลักความเสมอภาค  
และเท่าเทียมกัน (equality and inclusiveness)

(๓) วางแผนงาน กำหนดทิศทาง และเป้าหมาย รวมทั้งนโยบายในการพัฒนาประเทศไปสู่  
อนาคตโดยมุ่งหมายให้เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมสามารถพัฒนาไปในหนทางที่เกิดประโยชน์  
มีความถูกต้อง เหมาะสม และดีที่สุดในที่สุด<sup>๕๐</sup> สร้างสรรค์การปฏิบัติงานภาครัฐ (creative ability in  
governmental function) เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและมีความทัดเทียมกับอารยประเทศภายใต้  
กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผลจำต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ (instrument)  
ซึ่งกฎหมายนั้นต้องมีมาตรการ (sanction) ในการดำเนินการและบังคับการให้เป็นไปตามนโยบาย  
แห่งรัฐและเจตจำนงร่วมกันของประชาชน โดยจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพ  
ของประชาชน และสร้างหลักประกันในการปฏิบัติงานของรัฐเพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ซึ่งรัฐ  
จะต้องยึดถือและเคารพกฎหมายเช่นเดียวกับประชาชน ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการสำคัญ  
ประการหนึ่งที่ควรกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความ  
โปร่งใส มีความเท่าเทียมกัน และป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งนับตั้งแต่  
ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลได้พยายามกำหนดให้มีหลักธรรมาภิบาล

---

<sup>๔๘</sup>ธงชัย สันติวงษ์, *การบริการของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์*, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ  
สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๙, หน้า ๗-๘.

<sup>๔๙</sup>การจัดบริการสิ่งที่จำเป็น คือ การจัดบริการพื้นฐานสำคัญที่รัฐพึงจัดให้แก่ประชาชนเพื่อการครองชีพและ  
ดำรงชีพ ซึ่งได้แก่ บริการส่งเสริมอาชีพ จัดให้มีการจ้างงาน บริการทางการศึกษาและความรู้ จัดการด้านสาธารณสุขโรค  
และสาธารณสุขการ จัดการรักษาพยาบาล และจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน

<sup>๕๐</sup>ในกรณีนี้ ประเทศไทยได้วางหลักการสำคัญต่าง ๆ ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (national  
economic and social development plan) ทั้งนี้ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒  
(พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔) ได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศเพื่อให้  
เกิดความต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ถึง ฉบับที่ ๑๑ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและ  
ช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง



ในการบริหารจัดการภาครัฐโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย

หากพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยพิจารณาตามทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาล (theory of good governance) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่สำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้แก่

(๑) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ (budget) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง<sup>๕๑</sup>) บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบาย<sup>๕๒</sup> ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๔ (๒)<sup>๕๓</sup>) กำหนดให้กรมบัญชีกลางจัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบาย (มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง<sup>๕๔</sup>) บัญญัติให้พิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง<sup>๕๕</sup>) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดการประเมินผล

---

<sup>๕๑</sup>มาตรา ๖ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๒</sup>“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๓</sup>มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๔</sup>มาตรา ๔๘ ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕๕</sup>มาตรา ๑๐๖ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานของรัฐประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

การปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากความสามารถในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (มาตรา ๑๐๘<sup>๖๖</sup>) ส่วนเกณฑ์เรื่องประสิทธิผลนั้นมีบัญญัติไว้ร่วมกับหลักในเรื่องประสิทธิภาพโดยกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (มาตรา ๘ (ก)<sup>๖๗</sup>)

(๒) ความโปร่งใส (transparency) โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักการโปร่งใส ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา ๘ (๒))

(๓) ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (equality and inclusiveness) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (fair competition) และมีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน (มาตรา ๘ (๒))

(๔) การมีส่วนร่วม (participation) โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (public participation) นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ทั้งยังเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๓<sup>๖๘</sup> ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและ

---

<sup>๖๖</sup>มาตรา ๑๐๘ ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากความสามารถในการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๖ วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับกับการประเมินผลการปฏิบัติงานอื่นโดยอนุโลม

<sup>๖๗</sup>มาตรา ๘ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

(๑) คຸ່ມคຸ່ມ โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(๒) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖๘</sup>มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อด่าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด และเป็นไปตามมาตรา ๗๘<sup>๕๙</sup> ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบัญญัติในหมวด ๒ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

(๔.๑) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ (observation) ขึ้นตอนหนึ่งขึ้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๖<sup>๖๐</sup>)

(๔.๒) การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (integrity pact) และกำหนดให้คณะกรรมการ ค.ป.ท.<sup>๖๑</sup> อาจกำหนดวิธีการโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ (มาตรา ๑๗<sup>๖๒</sup>)

(๔.๓) การให้มีผู้สังเกตการณ์ (observer) ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขึ้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขึ้นตอนสิ้นสุดโครงการ แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย (มาตรา ๑๘<sup>๖๓</sup>)

<sup>๕๙</sup>มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

<sup>๖๐</sup>มาตรา ๑๖ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขึ้นตอนหนึ่งขึ้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

<sup>๖๑</sup>“คณะกรรมการ ค.ป.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นไปตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“คณะกรรมการ ค.ป.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๖๒</sup>มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา ๑๘ ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๖๓</sup>มาตรา ๑๘ ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอโดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำ

(๕) หลักนิติธรรม (rule of law) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ (power and duty) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (มาตรา ๒๔ (๒))

(๖) ความรับผิดชอบ (accountability) โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น (มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง<sup>๖๔</sup>) บัญญัติให้การดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น (มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง<sup>๖๕</sup>) กำหนดให้การดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น (มาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง<sup>๖๖</sup>) บัญญัติให้การดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลง และการตรวจรับพัสดุ (มาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง<sup>๖๗</sup>) และกำหนดให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น (มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง<sup>๖๘</sup>)

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๖๔</sup>มาตรา ๖๑ ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งจะกระทำโดยคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างหรือเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งก็ได้

๗๓๖

๗๓๖

<sup>๖๕</sup>มาตรา ๗๔ ในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษานั้น

๗๓๖

๗๓๖

<sup>๖๖</sup>มาตรา ๘๙ ในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างนั้น

๗๓๖

๗๓๖

<sup>๖๗</sup>มาตรา ๑๐๐ ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ

๗๓๖

๗๓๖

<sup>๖๘</sup>มาตรา ๑๐๑ งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น

๗๓๖

๗๓๖

(๗) การตอบสนอง (responsiveness) พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วอาจแก้ไขได้หากเป็นการตอบสนองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙๗ (๓)<sup>๖๙</sup> และยังกำหนดให้การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้หากเป็นการตอบสนองเพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง<sup>๗๐</sup>)

(๘) การดำเนินการร่วมกันโดยฉันทามติ (broad consensus) พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยทั้งสองฝ่ายทำความเข้าใจกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (มาตรา ๑๘) ส่วนการดำเนินงานของหน่วยราชการนั้น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำโครงสร้างกรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง (มาตรา ๑๓๒<sup>๗๑</sup>)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะบางประการ

หลักธรรมาภิบาล (good governance) เป็นหลักสำคัญที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีความโปร่งใส เปิดเผย มีมาตรฐาน ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่สามารถดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้างโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน โดยมีการวางแผนการ

---

<sup>๖๙</sup>มาตรา ๙๗ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้

(๑) เป็นการแก้ไขตามมาตรา ๙๓ วรรคห้า

(๒) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง หากการแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์

(๓) เป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๗๐</sup>มาตรา ๑๐๓ ในกรณีที่มีเหตุบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงต่อไปนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับคู่สัญญา

(๑) เหตุตามที่กฎหมายกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะในกรณีที่ เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐโดยตรงหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของหน่วยงานของรัฐ ในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๗๑</sup>มาตรา ๑๓๒ ให้กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างกรมบัญชีกลาง กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณ รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กรมบัญชีกลางตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน อันจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของประชาชน

เมื่อพิจารณาและวิเคราะห์บทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้นจะพบว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลตามบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ แต่รูปแบบการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวนั้นกลับกำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีการวางฐานความคิดของหลักธรรมาภิบาลในลักษณะโดยรวมและเป็นระบบคิดอันเดียวกัน ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากฎหมายในประเด็นการสร้างหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการส่งเสริม พัฒนา และปรับปรุงในเรื่องหลักธรรมาภิบาลของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและการบริหารงานภาครัฐ

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ ภาครัฐอาจแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติในเรื่องหลักธรรมาภิบาลโดยรวบรวมแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลเข้าไว้ด้วยกันและกำหนดเป็นเรื่องเฉพาะของหลักธรรมาภิบาลไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน ซึ่งอาจกำหนดในบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหน่วยงานของรัฐพึงจัดการและส่งเสริมให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีความโปร่งใส ยึดหลักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน ดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสอันมีฉันทามติที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต โดยดำเนินการตามหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต่อการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของการดำเนินการ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุนั้นจะพิจารณาและดำเนินการปรับปรุงให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ การจัดการและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามบทบัญญัตินี้ รัฐมนตรีอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการดังกล่าวได้

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

Corinne Cantat et Christine Bonnefoi, *Les marchés de services juridiques*,  
Voiron : Territorial, 2007.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters, World  
Bank Policy Research Working Paper*, Washington, D.C.: World Bank, 2006.

Dominique Deporcq et Philippe Schimdt, *Les contrats des collectivités locales :  
conseils, typologie, modèles*, Voiron : La lettre du cadre territorial,  
Coll. « Les Contrats des collectivités locales », 2010.

Edward Arkwright, Franck Baron, Jean-Luc Bœuf, *et al.*, *Les institutions de la France*,  
Paris : la Documentation française, Dalloz, Coll. « Découverte de la vie  
publique », 2004.

Florence Naegelen et Michel Mougeot, *Les marchés publics : règles, stratégies,  
politiques*, Paris : Économica, 1993.

Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition,  
Paris : Armand Colin, Coll. « U. Droit », 2000.

Gerald A. Cole and Phil Kelly, *Management: Theory and Practice*, 7<sup>th</sup> edition,  
Singapore: Cengage Learning EMEA, 2011.

James Roland Pennock, *Administration and the Rule of Law*, New York: Maxwell  
Macmillan International, 1941.

Jean-Claude Ricci, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> édition, Paris : Hachette supérieur, DL.,  
Coll. « Les Fondamentaux. Droit-Sciences politiques », 2008.

Jean-François Lachaume, *Droit administratif*, 13<sup>e</sup> édition, Paris : Presses Universitaires  
de France, Coll. « Thémis. Les Grandes décisions de la jurisprudence », 2002.

Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 18<sup>e</sup> édition, Paris : Dalloz, Coll. « Précis  
Dalloz. Droit public-Science politique », 2000.

Joël Mekhantar, *Droit politique et constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, Paris : Éditions ESKA, Coll. « Droit public et sciences politiques », 1998.

Laurent Richer, *L'Europe des marchés publics : marchés publics et concessions en droit communautaire*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2009.

Marcel Soussé, *Droit public des contrats de construction*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, Coll. « Systèmes », 1998.

Patrice Cossalter, *Les marchés concurrentiels négociés et les marchés négociés*, Voiron : Territorial édition, 2016.

Philippe de Géry, *Marchés à bons de commande : champ d'application, prix et montant, durée et délais, procédures de passation*, 3<sup>e</sup> édition, Paris : Dalloz, Coll. « Collection Guides », 2002.

Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> édition, Issy-les-Moulineaux : Lextenso édition, Coll. « Domat droit public », 2015.

Pierre Serrand, *Droit administratif, Tome I, Les actions administratives*, Paris : Presses universitaires de France, Coll. « Droit administratif », 2015.

Rachel M. Gisselquist, *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*, Helsinki: United Nations University, the World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2012.

World Bank, *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth, a long-term perspective study*, Washington D.C.: World Bank, 1989.

## หนังสือภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, *หลักนิติธรรม ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์, ๒๕๕๘.



พัชมา จิตรมัทธมา วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและแนวทาง  
ในการสร้างความโปร่งใสตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

จิรนิติ หะวานนท์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)*, พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ:  
พลสยาม พรินต์ติ้ง, ๒๕๕๔.

จุลสิงห์ วสันตสิงห์, *สัญญาของรัฐ (Government Contracts)*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ: วิทยุชน,  
๒๕๕๔.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๐.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
๒๕๔๒.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๙.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *หลักการเคารพลำดับชั้นของกฎหมาย*, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓.

ณรงค์เดช สุโรษิต, *การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑,  
กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๙.

ธงชัย สันติวงษ์, *การบริการของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์*, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ  
สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๓๙.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร, *หลักนิติธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: ธนาเพรส, ๒๕๕๖.

ธีระพล อรุณกะสิกร และคณะ, *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕  
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๒*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๓.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๔.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๒๗.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม,  
๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทฤษฎีกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑.

ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๓๘.

- ปรีชา สุขะ, **ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎของหน่วยงานทางปกครอง : ศึกษากรณี การเพิกถอนกฎตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**, สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๕๗.
- ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.
- มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.
- ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔**, กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.
- ฤทัย หงส์สิริ, **นิติกรรมทางปกครอง**, หนังสือคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๐.
- ฤทัย หงส์สิริ, **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย**, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕.
- สถาบันพระปกเกล้า, **ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**, นนทบุรี: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.
- สมยศ เชื้อไทย, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.
- สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, **คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย**, กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, **สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต**, นนทบุรี: บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด, ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแล  
องค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good  
Governance Rating)**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด, ๒๕๕๒.

สำนักวิชาการและแผนงาน, **การศึกษาเชิงวิชาการความเห็นของบุคลากรต่อการทบทวนนโยบาย  
การกำกับดูแลองค์การที่ดีของ ส.ป.ก.**, กรุงเทพฯ: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,  
๒๕๕๓.

สุจิตรา บุญยรัตพันธ์, **ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและ  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๙.

### บทความและเอกสารภาษาต่างประเทศ

Bo Rothstein and Jan Teorell, “What is Quality of Government? A Theory of Impartial  
Political Institutions”, *Governance, an International Journal of Policy,  
Administration and Institutions*, Vol. 21, Issue 2, April, 2008.

CIPFA and IFAC, “International framework: good governance in the public sector”,  
*Research paper for accounting & finance*, Document developed jointly  
by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and  
the International Federation of Accountants (IFAC), July, 2014.

François Lichère, “La définition contemporaine du marché public”. *Revue du droit  
public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1997.

François Llorens, “Les tribulations des marchés publics d'assurance”, *Revue française  
de droit administratif*, n° 1, 2000.

Graham Harrison, “The World Bank, Governance and Theories of Political Action in  
Africa”, *British Journal of Politics and International Relations*, May 1, 2005.

Jacques Chevallier, “Loi et contrat dans l'action publique”, *Cahiers du  
Conseil constitutionnel*, n° 17, 2004.

Jean-Philippe Genêt, “La genèse de l'État moderne (Les enjeux d'un programme de  
recherche)”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 118, Juin,  
Genèse de l'État moderne, 1997.

Joel E. Oestreich, “The Human Rights Responsibilities of the World Bank: A Business Paradigm”, *Global Social Policy*, 4 (1), 2004.

Martin Doornbos, “Good Governance, the rise and decline of a policy metaphor?”, *Journal of Development Studies*, 37 (6), 2001.

Merilee S. Grindle, “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, *Governance, an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, Issue 4, August 25, 2004.

Robert I. Rotberg, “Strengthening Governance: Ranking countries would help”, *Washington Quarterly*, 28 (1), 2004.

Stéphane Braconnier, “Un contrat en péril : le marché d’entreprise de travaux publics”, *Revue française de droit administratif*, 1999.

Thomas G. Weiss, “Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges”, *Third world quarterly*, 21 (5), 2010.

Ved P. Nanda, “The “Good Governance” Concept Revisited”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, January 1, 2006.

Woleola J. Ekundayo, “Good Governance Theory and the Quest for Good Governance in Nigeria”, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol. 7, No. 5, May 2017.

### บทความและเอกสารภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน”, *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”, *เอกสารคำบรรยาย*, วันพุธที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐, นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

ชนิษฐา เต็มตฤณณา, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ ๑๗, ฉบับที่ ๑, มกราคม-มีนาคม, ๒๕๖๐.

ชรินทร์ สันประเสริฐ, “หลักการและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองฝรั่งเศส”,  
*วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม*, ๒ มกราคม-มิถุนายน, ๒๕๓๐.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง”,  
*วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ ๒๑, ฉบับที่ ๔, ธันวาคม, ๒๕๓๔.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส”, *วารสารกฎหมายปกครอง*,  
เล่ม ๗, ตอน ๓, ธันวาคม, ๒๕๓๑.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “คดีปกครองเยอรมัน”. *รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี*  
*ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์*, กรุงเทพฯ: พี.เค. พรินติ้งเฮาส์, ๒๕๓๑.

พัชณา จิตรมหีมา, “ข้อความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”, *วารสารกฎหมาย*  
*ปกครอง*, เล่ม ๒๗, ตอน ๓, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๓.

พัชณา จิตรมหีมา, “แนวคิด หลักกฎหมาย และนิติวิธีในการรวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย  
การพัสดุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส”, *บทความกองกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๐.

มนตรี รูปสุวรรณ, “หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”, *วารสารกฎหมาย*  
*ปกครอง*, เล่ม ๖, ตอน ๓, ๒๕๓๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ ๖,  
ฉบับที่ ๑, มกราคม-เมษายน, ๒๕๔๙.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”,  
*รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์*, กรุงเทพฯ: พี.เค. พรินติ้งเฮาส์,  
๒๕๓๑.

สมยศ เชื้อไทย, “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ”,  
*วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ ๑๕, ฉบับที่ ๔, ๒๕๒๘.