



ศตวรรษที่ ๒๕๖๖

พระศิวะ อัญญาโร (เป็นโพธิ์)

๒๕๖๖

๒๕๖๖

๒๕๖๖

๒๕๖๖

ศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ



พระดิเรก ชมวโร (เป็ยโชติ)

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

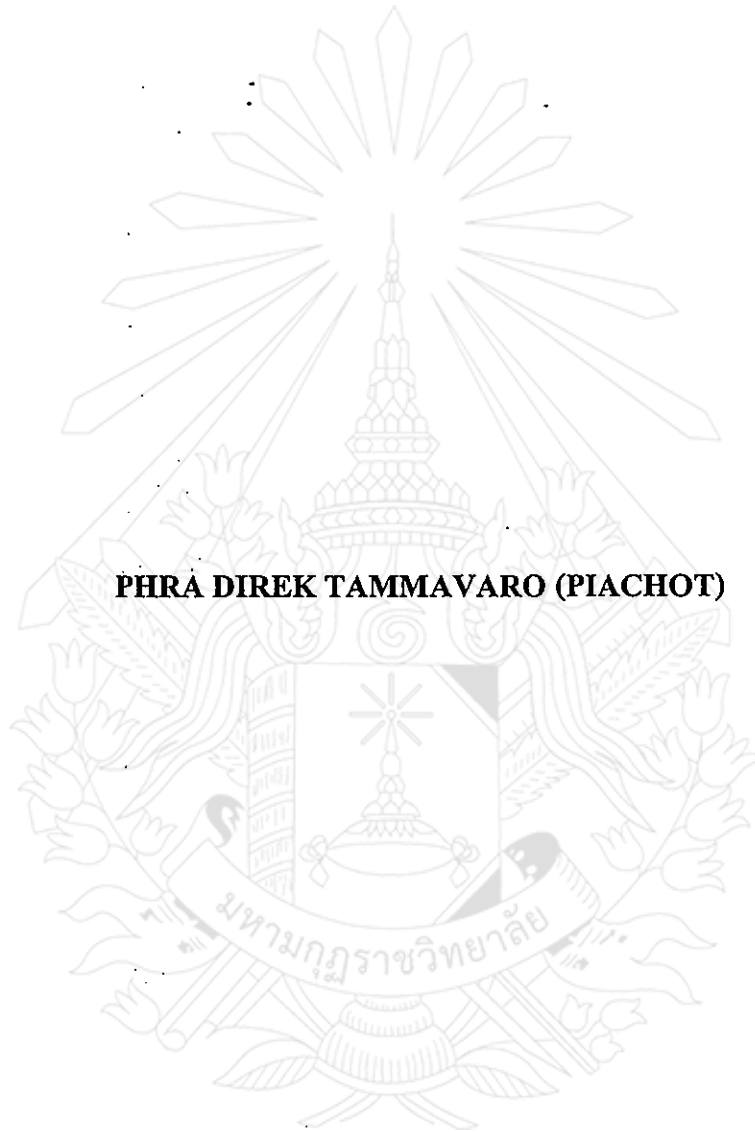
สาขาวิชาพุทธศาสนาและปรัชญา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

พุทธศักราช ๒๕๕๖

B 19779

**AN ANALYTICAL STUDY OF DHAMMA PRINCIPLES  
SUPPORTING THE LAW OF RIGHTEOUSNESS IN  
BUDDHISTIC POLITICAL SCIENCE**



**PHRÀ DIREK TAMMAVARO (PIACHOT)**

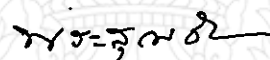
**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS  
DEPARTMENT OF BUDDHISM AND PHILOSOPHY  
GRADUATE SCHOOL  
MAHAMAKUT BUDDHIST UNIVERSITY  
B.E. 2556 (2013)**


หัวข้อวิทยานิพนธ์ : การศึกษาเชิงวิเคราะห์ผลกระทบที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลัก  
รัฐศาสตร์แนวพุทธ  
ชื่อนักศึกษา : พระดิเรก ทุมมวโร (เปี้ยโชติ)  
สาขาวิชา : พุทธศาสนาและปรัชญา  
อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ วงศ์คำจันทร์  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : พระเมธาวิเชียร (ดร.)

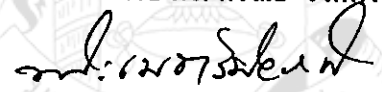
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

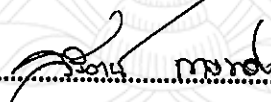
  
..... รักษาการคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(พระมหาบุญศรี ญาณวฑฺฒโน (ผศ.ดร.))

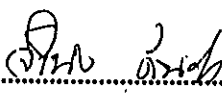
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(พระสุเมธีธรรมภาณ (ดร.))

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ วงศ์คำจันทร์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(พระเมธาวิเชียร (ดร.))

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ วิรัตน์ กางทอง)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ จำนง คันธิก)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

**Thesis Title** : An Analytical Study of Dhamma Principles Supporting the Law  
of Righteousness in Buddhistic Political Science

**Student's Name** : Phradirek Tammavaro (Piachot)

**Department** : Buddhism and Philosophy

**Advisor** : Assoc. Prof. Dr. Saran Wongkhamchantra

**Co-Advisor** : Phramadhavinaiyaros (Dr.)

---

Accepted by the Graduate School, Mahamakut Buddhist University in Partial  
Fulfillment of the Requirements for the Master's Degree.

*P.S. Nānavuddho*  
..... Acting Dean of Graduate School  
(Phramaha Boonsri Nānavuddho (Asst.Prof.Dr.))

**Thesis Committee**

*Phrasum*  
..... Chairman  
(Phrasummedhidharmbhana (Dr.))

*Saran W.*  
..... Advisor  
(Assoc. Prof. Dr. Saran Wongkhamchantra)

*P. Medhavinaiyaros*  
..... Co-Advisor  
(Phramadhavinaiyaros (Dr.))

*V. Kangthong*  
..... Member  
(Assoc. Prof. Viratana Kangthong)

*C. Kanthik*  
..... Member  
(Assoc. Prof. Chamnong Kanthik)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	: การศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลัก รัฐศาสตร์แนวพุทธ
ชื่อนักศึกษา	: พระดิเรก ธมฺมวโร (เป็ยโชนิ)
สาขาวิชา	: พุทธศาสนาและปรัชญา
อาจารย์ที่ปรึกษา	: รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีชัย วงศ์คำจันทร์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	: พระเมธาวิเชียร (ดร.)
ปีการศึกษา	: ๒๕๕๕

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ เรื่อง การศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลัก  
รัฐศาสตร์แนวพุทธ ผู้วิจัยมีความประสงค์จะศึกษา ๑) ความหมายและเนื้อหาธรรมาธิปไตยตามหลัก  
รัฐศาสตร์แนวพุทธ ๒) หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ และ  
๓) วิเคราะห์คุณค่าหลัก ธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาข้อมูลจาก  
พระไตรปิฎก ฉบับบาลี ฉบับซีดีรอมและอรรถกถา เอกสารผลงานวิจัยของนักวิชาการ ตลอดจน  
ผลงานของผู้รู้ในทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### ผลการวิจัยพบว่า

๑) ธรรมาธิปไตย คือ หลักคุณธรรมสำคัญที่ผู้บริหารต้องนำไปใช้ปกครองตน ครอบครอง  
ครองงานเพื่อสร้างสันติภาพและเสถียรภาพที่ถาวร เนื้อหาธรรมาธิปไตยมาจากเรื่องอธิปไตย ๓ ใน  
พระไตรปิฎก คำว่าอธิปไตยหมายถึงความเป็นใหญ่ด้วยความดีความถูกต้อง สัจจะความซื่อตรงไม่  
เอนเอียงเป็นสำคัญ ๒) หลักความซื่อตรงพระพุทธองค์ทรงสอนอย่างสมบูรณ์ในหลัก  
ทศพิธราชธรรม ๑๐ ถือเป็นหัวใจในการขับ เคลื่อนหลักธรรมาธิปไตย หลักจักรวรรดิวัตร ๑๒ เป็น  
คุณธรรมของผู้นำระดับโลก อปรินิยธรรม ๗ มุ่งรักษาความสามัคคีของคณะผู้ปกครอง หลักราช  
สังคหวัตถุ ๕ เน้นการบริหารและสงเคราะห์พร้อมกัน หลักออคติ ๔ เพื่อรักษาตัวของผู้ปกครองขณะ  
ใจของประชาชนทุกระดับ ธรรมดังกล่าวเป็นทั้งหลักการและวิธีการเพื่อรักษาสภาพธรรมาธิปไตย  
ตามหลักพุทธศาสนาไว้ได้โดยสมบูรณ์ ๓) หลักธรรมมีคุณค่าต่อนักปกครองและผู้ได้ปกครองทุก  
ด้าน เช่น ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านมวลชนสัมพันธ์ ด้านวัฒนธรรมสูงส่ง และด้านการศึกษา  
สันติภาพโลก

ผู้นำสูงสุดต้องพัฒนาตนให้ดั่งตามสาระธรรมนี้ให้ได้เสียก่อน ผู้ตามคือประชาชนทั่วไป เมื่อเห็นตัวอย่างแล้วเกิดศรัทธายอมรับและปฏิบัติตามทันที เมื่อนำหลักธรรมมาธิปไตยทั้งหมดไปใช้ อย่างสมบูรณ์แล้ว สังคมนั้นจักมีแต่การสงเคราะห์เกื้อหนุนกัน ไม่ทอดทิ้งซึ่งกันและกัน มวลชนทุก ภาคส่วนมีความสามัคคีไม่แตกแยก เกิดวัฒนธรรมความดีงามในองค์กรและสันติภาพถาวรย่อม เกิดขึ้น จักไม่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่วิกฤตศรัทธา ไม่เกิดกลียุคทั่วโลกอย่างแน่นอน



**Thesis Title** : **An Analytical Study of Dhamma Principles Supporting the Law of Righteousness in Buddhistic Political Science**

**Student's Name** : **Phradirek Tammavaro (Piachot)**

**Department** : **Buddhism and Philosophy**

**Advisor** : **Assoc. Prof. Dr. Saran Wongkhamchantra**

**Co-Advisor** : **Phramadhavinaiyaros (Dr.)**

**Academic Year** : **B.E. 2555 (2012)**

---

### **ABSTRACT**

The objectives of this thesis paper were as follows: 1) to study the principles of political science based on Buddhism. 2) to study the principles to support the righteousness, and 3) to analyze the principles to support the righteousness based on politics in Buddhist approach. The study was documentary research. Its data were collected from Tipitaka –Pali Version and CD-Rom-commentary and the concerning technical documents.

#### **The results of the research were found as follows**

1) The supremacy of dhamma means the real utilities for all leaders in the world to control their own mind and to save the people and the land. 2) These dhammas were thought in the Tripitaka as Adhipatayya or the Supremacy Law of dhamma. This word inferred to the 10 rule for the great king and the 12 Cakkavatti principles for the entire world leader, the 7 steps for the harmonious organization of the executive committee, the five social service strategies and the 4 prejudices to be avoided to save one's honor and society heart. These teachings are both the end and the supportive aids to the Adhipatatayya in Buddhist political science too. 3) These principles provide the perfected values for all leaders and their people in many ways; through social welfare, mass communication, and noble culture and maintain the world peace.

The top leader, when receive the duty, should be cultivated in these principles, then their follower or the people shall accept them. The world society would, when Adhippatayya was educated and utilized, be a supportive wing to each other being a harmonious and unbreakable corner, also would originate the dreamed peaceful organization in the long run. The economic crisis, the faith crisis and global chaos would not certainly be found.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จ ได้ด้วยดีเพราะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือและความกรุณาจาก ท่านหลายฝ่ายด้วยกันที่ให้โอกาส ให้คำแนะนำและให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณ สถาบัน องค์กร และบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือดังต่อไปนี้

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยและคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาท วิชาจนสามารถนำความรู้มาเขียนวิทยานิพนธ์ได้และให้ความกรุณานำแนวทางในการศึกษาค้นคว้า

ขอขอบคุณและเจริญพร คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ประกอบด้วย พระสุเมธีธรรมภาณ ประธานกรรมการสอบ, รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีณย์ วงศ์คำจันทร์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พระเมธาวิเชียร (ดร.) อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม, รองศาสตราจารย์วิรัตน์ กางทอง กรรมการ, รองศาสตราจารย์ จ้างนง คันทิก กรรมการ,

ขอขอบคุณผู้ทรงวุฒิทุกท่านที่ได้ตรวจสอบและช่วยแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาและแนะนำเกี่ยวกับ รูปแบบการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ให้ถูกต้องตามรูปแบบของบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ทุกท่านที่กล่าวมาได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาแนะนำ และช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนแล้วเสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยทุกท่านที่ได้อุทิศแรงกายและแรงใจ ให้บริการที่ดีเยี่ยมสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จ ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่ให้ความช่วยเหลือด้วยการเติมเต็มสิ่งที่ขาดแคลนและคอยให้กำลังใจมาด้วยดี

คุณประโยชน์อันพึงมีนี้จากการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ ขอมอบความดีงามในส่วนการศึกษาแก่บิดา มารดา พี่ น้อง พระอุปัชฌาย์ที่ให้ความอุปถัมภ์ทั้งกำลังใจ กำลังทรัพย์ และกำลังสติปัญญา ตลอดจนทุกท่าน ที่มีส่วนช่วยส่งเสริมให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลง ได้ด้วยดี ขอให้ท่านทั้งหลายจงประสบแต่ความสุขความเจริญ

พระดิเรก ทุมวโร (เป็ยโชติ)

## สารบัญย่อ

พระไตรปิฎกที่ผู้วิจัยใช้ค้นคว้าหาคำสอนในพระพุทธศาสนาเถรวาท สำหรับเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับหลวง ๒๕๑๔ พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับสังคายนา ๒๕๓๐ พระไตรปิฎก ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๐๐ ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๓๕ ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๕๓๘ พระไตรปิฎก ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในพระราชูปถัมภ์ พ.ศ.๒๕๒๕ พระไตรปิฎก สำหรับประชาชน ๒๕๓๕. และอื่นๆ เรียงตามลำดับ ดังมีคำย่อและคำเต็มที่ยังถึง ดังนี้

คำย่อ	คำเต็ม
พระวินัยปิฎก	วินัยปิฎก มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิ.มหา.	วินัยปิฎก มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พระสุตตันตปิฎก	
ที.ม.	สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ที.ปา.	สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย ปาฎิกถปิฎก
ม.ม.	สุตตันตปิฎก มัชฌิมนิกาย มูลปณณาสกปิฎก
ส.ส.	สุตตันตปิฎก สักยตตนิคาย สกถวคคปิฎก
ส.นิ.	สุตตันตปิฎก สักยตตนิคาย นิตานวคคปิฎก
ส.ม.	สุตตันตปิฎก สักยตตนิคาย มหาวารวคคปิฎก
อง.เอก.	สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย เอกนิปาตปิฎก
อง.สคคก.	สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย สคคกนิปาตปิฎก
อง.ติก.	สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย ติกนิปาตปิฎก
อง.อฏฐก.	สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย อฏฐกนิปาตปิฎก
อง.นวก.	สุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย นวกนิปาตปิฎก
ขุ.ขุ.	สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ขุททกปาฐปิฎก
ขุ.อิตติ.	สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย อิตติวุตถปิฎก
ขุ.เถร.	สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย เถรคาถาปิฎก
ขุ.ธ.	สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ธรรมปทปิฎก
ขุ.ชา.	สุตตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาตคปิฎก

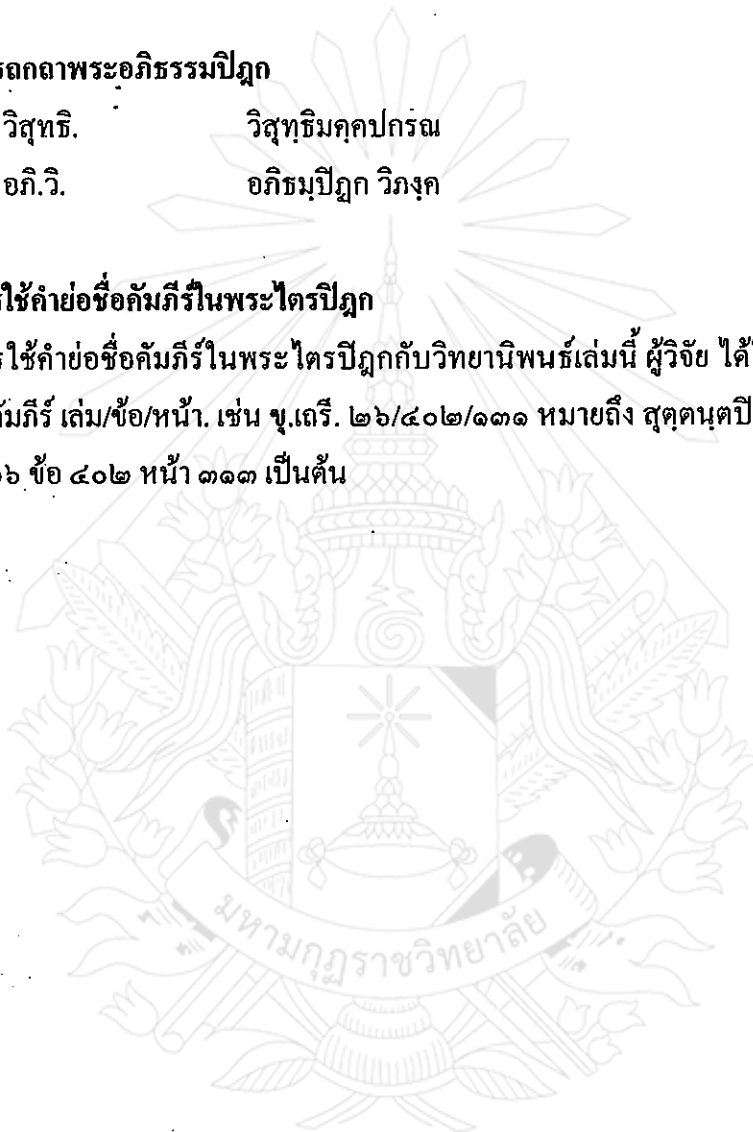
ข.ม.	สุดคนตปิฎก	ขุททกนิกาย	มหานิสฺเทศปาติ
<b>อรรถกถาพระสุตตันตปิฎก</b>			
ข.ข.อ.	ขุททกนิกาย	ปรมคตโชติกา	ขุททกปาฐกฐกถา
ที.สี.อ.	ทีฆนิกาย	สมุจฺจลวีสิตินิ	สีลภฺขนฺรชฺคฺคฺกฐกถา

**อรรถกถาพระอภิธรรมปิฎก**

วิสุทฺธิ.	วิสุทฺธิมคฺคปกรณ
อภิ.วิ.	อภิธมฺปิฎก วิภงฺค

**การใช้คำย่อชื่อคัมภีร์ในพระไตรปิฎก**

การใช้คำย่อชื่อคัมภีร์ในพระไตรปิฎกกับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัย ได้ใช้แบบ ๓ ตอน คือ โดยอ้างชื่อคัมภีร์ เล่ม/ชื่อ/หน้า. เช่น ขุ.เถรี. ๒๖/๔๐๒/๑๓๑ หมายถึง สุดคนตปิฎกขุททกนิกาย เถรีคาถา เล่ม ๒๖ ชื่อ ๔๐๒ หน้า ๑๓๑ เป็นต้น



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญคำย่อ	จ
สารบัญ	ช
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
๑.๑ ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา	๒
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย	๔
๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย	๔
๑.๕ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย	๔
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
๑.๗ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๖
<b>บทที่ ๒ ความหมายและเนื้อหาของธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ</b>	<b>๗</b>
๒.๑ ความหมายของรัฐศาสตร์แนวพุทธ	๗
๒.๒ ผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ	๒๖
๒.๓ ผู้ใต้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ	๓๖
๒.๔ อาณาเขตของรัฐตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ	๔๑
๒.๕ ระบอบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ	๔๖
๒.๖ อธิปไตยตามหลักพุทธศาสตร์	๖๔
<b>บทที่ ๓ หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ</b>	<b>๗๗</b>
๓.๑ ความหมายของธรรม	๗๗

	๗
๓.๒ ความหมายของธรรมาธิปไตย	๗๕
๓.๓ หลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ	๘๐
๓.๔ หลักธรรมของผู้ปกครองในระดับข้าราชการ	๕๐
๓.๕ หลักธรรมของผู้ได้ปกครองประชาชนทั่วไป	๕๕
<b>บทที่ ๔ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตย</b>	<b>๑๐๕</b>
<b>ตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ</b>	
๔.๑ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของผู้ปกครอง	๑๐๕
๔.๒ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของข้าราชการ	๑๑๔
๔.๓ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของผู้ได้ปกครองประชาชนทั่วไป	๑๒๐
<b>บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>๑๒๔</b>
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๑๒๔
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๒๘
๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๒๘
๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย	๑๒๙
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๑๓๐</b>
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>	<b>๑๓๕</b>

## บทที่ ๑

### บทนำ

สภาพการณ์ปัญหาทางสังคมเกิดความวุ่นวาย และเดือดร้อน โกลาหลต่างๆ ที่เกิดไปทั่วทุกภูมิภาคของโลกนั้น สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่มนุษย์ปล่อยให้กิเลส ๓ ประการ คือ ความโลภะ (ความโลภ) โทสะ (ความโกรธ) และโมหะ (ความหลง) ครอบงำจิตใจมากจนเกินไป บรรดาผู้ปกครองที่ปล่อยให้กิเลสทั้ง ๓ ประการนี้ครอบงำมากเกินไป ก็ทำแต่สิ่งที่ประสพทุกข์โดยมาก ทำแต่สิ่งที่เสื่อมที่ขัดขวางความเจริญ เห็นประโยชน์ของคนเป็นสำคัญ มองข้ามประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ ดังนั้นผู้ปกครองที่เป็นเช่นนี้ จึงถูกตำหนิ ตีเตียนและสาปแช่งจากผู้ถูกปกครองไปทั่วทุกหย่อมหญ้า

แต่ทว่า ผู้ปกครองที่สามารถควบคุมมิให้จิตใจถูกครอบงำจากกิเลสทั้ง ๓ ประการ ด้วยการปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนที่พระพุทธองค์ได้ทรงตรัสไว้ กล่าวคือ รักษาศีล บำเพ็ญสมาธิ และทำปัญญาให้รู้แจ้งเห็นจริงตามสภาพความเป็นจริง ผู้ปกครองประเภทนี้ย่อมทำแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ สิ่งที่ส่งเสริมความเจริญ ความร่มเย็นผาสุกในทั่วทุกสารทิศ บรรดาบัณฑิตผู้ฉลาดทั้งหลายย่อมสรรเสริญ ประชาชนย่อมให้การสนับสนุนเคารพนบ

ธรรมดาที่แต่ละประเทศต่างมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและปกครองประเทศที่ให้เกิดความสงบสุข เพราะกฎหมายคือสัญลักษณ์ที่นำมาซึ่งความชอบธรรมในสังคมที่ดีที่สุดกฎหมายเป็นสัญลักษณ์ที่นำความสงบเรียบร้อยมาให้ในสังคม การที่สังคมใดให้ความสำคัญกับการปกครองด้วยใช้กฎหมาย สังคมนั้นก็ได้รับความคุ้มครองสิทธิจากกฎหมายนั้นตามที่มีระบุเอาไว้ในตัวบท ซึ่งอาจเป็นหลักประกันให้สังคมนั้นเกิดความมั่นใจในเครื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นมาได้

ความพยายามของมนุษย์ในการสร้างความชอบธรรม ยุติธรรม ในระบบทางการเมืองมีมาตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ก็อาศัยช่องว่างหรือโอกาสอันเหมาะในการกอบโกยผลประโยชน์ให้กับตนเอง ดังนั้นการสร้างหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นเครื่องชี้วัดความยุติธรรม ชอบธรรมในสังคมจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการลดปัญหาคอร์รัปชันในหมู่ชนชั้นผู้ปกครอง หรือผู้รับใช้ประชาชนให้หมดไปและเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนมิให้สูญสิ้น หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่สร้างขึ้นมักอิงอาศัยหลักทางศาสนา เพราะหลักทางศาสนาเป็นหลักเกณฑ์ที่มุ่งเน้นให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมอย่างไม่เบียดเบียนเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เป็นหลักเกณฑ์ที่ส่งเสริมให้จิตใจของมนุษย์ได้สัมผัสกับความดี

ชั้นต่ำปานกลาง และชั้นสูงสุด หลักเกณฑ์ทางศาสนาต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นในการนำมาประยุกต์ใช้ในสังคมการเมืองอย่างแพร่หลาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนา เป็นหลักธรรมที่ถูกค้นพบโดยพระพุทธเจ้า และสั่งสอนโดยพระพุทธเจ้า ซึ่งพระพุทธเจ้าเป็นผู้ตรัสรู้เองโดยชอบ เป็นพระอรหันต์ผู้ประเสริฐและห่างไกลจากกิเลส ผู้ไม่มีมลทินเป็นเครื่องเศร้าหมอง ดังนั้นหลักธรรมดังกล่าวจึงเป็นหลักธรรมที่ประเสริฐ เป็นหลักธรรมที่มีความทันสมัยอยู่ทุกยุคทุกสมัย เป็นหลักธรรมที่ผู้ปฏิบัติตามแล้วได้ผลจริง และนำความสงบสุขมาสู่มนุษย์ด้วยกัน แต่ด้วยเหตุที่หลักธรรมทางพระพุทธศาสนามีมากมายและหลายหมวดหมู่และล้วนมีประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ปฏิบัติทั้งนั้น แต่เฉพาะส่วนที่เป็นหลักธรรมที่มีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธจะมีขอบเขตและความสำคัญมากแค่ไหนและอย่างไรนั้น เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยใคร่จะทำการศึกษา เพื่อจะได้สามารถเสนอหลักธรรมที่มีส่วนส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในสังคมโลกได้ประจักษ์และนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการเมืองและระบบการบริหารกิจการอย่างอื่นต่อไป อันจะนำมาซึ่งความสุขความไพบูรณ์ในหมู่มวลสัตว์โลกผู้ข้องเกี่ยวกับการเวียนว่ายตายเกิดในวัฏสงสารในกาลเบื้องหน้าสืบต่อไป

#### ๑.๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระพุทธเจ้าทรงมีปณิธานแน่วแน่ในการเผยแผ่พระธรรมที่พระองค์ทรงค้นพบเพื่อช่วยเหลือชาวโลกให้พ้นจากบ่วงทุกข์ ซึ่งแน่นอนพระองค์จะต้องเอาชนะอุปสรรคทางการต่อต้านทางความคิด ความไม่เห็นด้วยจากบรรดาผู้นำลัทธิต่างๆ คือ ชฎิล ฤาษี นักบวช และผู้นำแคว้น คือ กษัตริย์ พราหมณ์ นักรบ

พระพุทธเจ้าบัญญัติหลักธรรมต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้กับการปกครองรัฐในอันที่จะก่อให้เกิดความผาสุกของประชาชน อันเป็นจุดหมายปลายทางของการศึกษาเกี่ยวกับรัฐ หลักธรรมต่างๆ ในพระพุทธศาสนาสามารถนำมาประยุกต์กับวิชารัฐศาสตร์ในทุกลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีรัฐศาสตร์ สถาบันทางการเมือง กฎหมายสาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์ กระบวนทางการเมือง (กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ

ทั้งนี้ก็เพราะพระพุทธเจ้านั้นการเข้าถึงการใช้ธรรมะที่สามารถประยุกต์กับการศึกษาเกี่ยวกับรัฐและการปกครองรัฐได้เป็นอย่างดี

\* คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา, หลักวิชาการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ และกำหนดรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟิเคอาร์ท, ๒๕๓๖), หน้า ๒.

คำว่า “ธรรม” คือ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้จริง รวมทั้งหลักการที่จะให้เกิดความดีงาม การที่เราจัดตั้งวางหลักต่างๆ เช่น หลักการทางรัฐศาสตร์ หลักการทางนิติศาสตร์ หลักการทางเศรษฐศาสตร์ หรือหลักการเองใดๆ ก็ตามก็เพื่อให้มีเกณฑ์ มีมาตรฐานในการที่จะดำเนินงานเพื่อสร้างสรรค์ทำให้เกิดความดี ความงาม ความถูกต้อง และประโยชน์สุขที่แท้จริง

คำว่า “ธรรมาธิปไตย” คือ ถือธรรมเป็นใหญ่ ถือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผล เป็นใหญ่ กระทำด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษา ตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวาง แข็งขัน และพิจารณาอย่างดีที่สุด เต็มซัดแห่งสติปัญญา มองเห็นได้ด้วยคามบริสุทธิ์ใจ เป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงามเป็นประมาณ อย่างสามัญได้แก่ทำด้วยความเคารพ หลักการ กฎ ระเบียบ กติกา เมื่อรู้อย่างนี้แล้ว ถ้าต้องการรับผิดชอบต่อรัฐประชาชาติไทยหรือหลักในข้อ ๓ คือ ธรรมาธิปไตย

เมื่อต้องการความดีงาม และประโยชน์สุขแก่บ้านเมือง ก็ต้องยึดหลักการเหล่านี้ ซึ่งเรียกด้วยคำที่สั้นที่สุดคำเดียวว่า “ธรรม” เพราะฉะนั้น นักการเมืองจะต้องมีจริยธรรมสำคัญขั้นต่อไป ต่อจากความอยากที่ถูกต้อง หรือความใฝ่ปรารถนาที่เรียกว่า ฉันทะ คือความพอใจในการยึดถือธรรม เป็นใหญ่ ซึ่งทางพระพุทธศาสนาเรียกว่า ธรรมาธิปไตย ถ้าคนเราไม่ถือธรรมเป็นใหญ่ คือไม่ถือหลักการ ไม่เอาความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้จริงเป็นมาตรฐาน เป็นใหญ่ เป็นที่ยึดถือ ก็จะเอนเอียงหรือเขวออกไป กลายเป็นยึดถือเอาอัตตานุทิฎฐิ คือ ถือตัวตนเป็นใหญ่ เอาผลประโยชน์เป็นใหญ่ หรือเอาคะแนนนิยมเป็นใหญ่ เป็นต้น

เมื่อถือนำตัวตน ผลประโยชน์ของคน ความยิ่งใหญ่ อำนาจของตน เป็นต้น เป็นใหญ่ เรียกว่าอัตตาธิปไตย แต่ถ้าถือนำความนิยม การเอาอกเอาใจกัน ความชอบใจ ความพึงพอใจของคนจำนวนมาก โดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์เรียกว่า โลกาธิปไตย

ผู้เป็นนักปกครอง เป็นนักการเมือง เป็นนักบริหาร ต้องถือนำเรื่องสำคัญว่า ตอนนี้จะออกสู่ภาคปฏิบัติต้องตั้งหลักการก็คือ จะต้องยึดถือธรรมเป็นใหญ่ คือ ถือนำหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา กฎหมายถือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผล ประโยชน์สุขที่แท้เป็นเกณฑ์ และเป็นมาตรฐานเมื่อถือธรรมเป็นใหญ่ ก็เห็นแก่ธรรม เห็นแก่ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม และยึดถือตามหลักการ กฎกติกา รวมทั้งกฎหมายก็จะไม่เอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ ไม่เห็นแก่พรรคพวก ไม่เห็นแก่คะแนนนิยม เป็นต้น และจะมีความชัดเจนในการทำงาน ซึ่งโดยที่สุดแล้วธรรมาธิปไตยเท่านั้นจะเป็นแกนนำทางจริยธรรมของระบอบประชาชาติไทยที่สมบูรณ์แบบ



## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาธรรมชาติปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักธรรมที่ส่งเสริมธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ
- ๑.๒.๓ เพื่อวิเคราะห์คุณค่าของหลักธรรมที่ส่งเสริมธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

## ๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่องนี้เป็นการศึกษาหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ได้แบ่งออกเป็น ๒ ประเด็น

๑๓.๑ ศึกษาเนื้อหาของธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ในประเด็นความหมายของรัฐศาสตร์ ผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ผู้ได้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ อาณาเขตของรัฐตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ระบอบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ อธิปไตยตามหลักพุทธศาสตร์

๑.๓.๒ ศึกษาหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

## ๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย

๑.๔.๑ ลักษณะของข้อมูลที่นำมาศึกษาวิจัยเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากพระไตรปิฎก อรรถกถา หนังสือตำราเรียน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

๑.๔.๒ ศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎก ฉบับหลวง มหามกุฏราชวิทยาลัย พร้อมทั้งจากเอกสาร ตำรางานวิชาการต่างๆ นำมาเป็นข้อมูลหลักในการวิจัย

๑.๔.๓ ศึกษาค้นคว้าจากอรรถกถาในส่วนที่ขยายความ พระไตรปิฎก นำมาอธิบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้น และจากเอกสารงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๔ นำข้อมูลหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธมาวิเคราะห์ เสนอแนะ สรุปผล ในรูปแบบวิทยานิพนธ์

## ๑.๕ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๑ หนังสือพระไตรปิฎก ฉบับมหามกุฏราชวิทยาลัย ภาษาบาลี อรรถกถา ที่เกี่ยวกับหลักธรรมาธิปไตย<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, พระไตรปิฎก, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เฉลิมชาัญการพิมพ์, ๒๕๓๐), (ยัดสำเนา).

๑.๕.๒ พระเทพดิลก (ระแบบ จิตตวโณ) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ พระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญ ว่า ระบอบการปกครอง จากอดีตกาลนานไกลมาแล้วการปกครองจะแบ่งออกเป็นหลักใหญ่ ๆ ๓ ประเภทหลักที่ทางพระพุทธศาสนาเรียกว่า อธิปไตย แปลว่า ความเป็นใหญ่ เป็นพระธรรมเทศนาที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง เมื่อกล่าวโดยเนื้อหาสาระแล้ว เป็นหลักในการทำความคิดจากการพัฒนาตนเองจนถึงชาติบ้านเมือง ปรากฏแห่งความคิดจะเริ่มจากจุดใดก็ได้ เพราะแต่ละข้อล้วนมีการกำกับควบคุมด้วยกุศลธรรมทุกข้อ อธิปไตยมี ๓ ประการคือ

๑) อุตตาทิปไตย มีคนเป็นใหญ่ หากถึงขั้นระดับการบริหารบ้านเมือง เป็นการใช้อำนาจรวมศูนย์ที่คนๆ เดียว คือ ราชา ประมุข หัวหน้า ตามสมควรแก่กรณี ท่านผู้บริหารปรารถถึงสถานะ อำนาจหน้าที่ภารกิจที่ตนจะต้องกระทำ มีสติ เป็นหลักในการกำกับควบคุมความคิดเจตนารมณ์สามารถบริหารประเทศชาติให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้ และอาจจะบริหารได้ดีกว่าบางระบอบที่ขาดธรรมะก็ได้

๒) โลกาทิปไตย มีโลกเป็นใหญ่ ให้ความสำคัญตามกระแสความคิด ความพอใจของชาวโลกค่านิยมของชาวโลก หากเรียกปัจจุบันคือ ประชาธิปไตย แต่คนที่ผู้นำและใช้อำนาจในฐานะนั้นๆจะต้องมีปัญญาความรอบรู้ตนเอง สังคม ปัญหา สาเหตุของปัญหา การไม่มีปัญหาและหลักการวิธีการในการแก้ปัญหา ที่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนภายในชาติได้

๓) ธรรมาทิปไตย การถือธรรมเป็นใหญ่ให้ความสำคัญแก่ธรรม หากเป็นการบริหารก็เป็นการบริหารโดยการใช้ธรรมเป็นมาตรวัด ความถูกต้องผิดของใครอะไรก็ตาม นำเอาธรรมมาเป็นมาตรฐานวัด ค่อยยุติด้วยธรรม เป็นธรรม เทียบธรรม ผู้ปกครอง ผู้บริหารจะต้องทรงธรรม มีธรรมตัวอย่างคือการบริหารแบบราชาธิปไตย แต่พระราชทานทรงทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหะ แสดงว่าฐานความคิดในการบริหารประเทศชาติประชาชนของพระองค์ ทรงใช้สติปัญญา และธรรมะเป็นมาตรวัด<sup>๑</sup>

๑.๕.๓ คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา ได้กล่าวไว้ใน รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ ว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ถือกำเนิดมาเพื่อสร้างกฎหมาย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม เพื่อให้ประชาชนภายในรัฐมีศีลธรรมและระเบียบวินัย การมีระเบียบวินัยไม่ได้หมายถึงแต่เพียงพฤติกรรมที่แสดงออกมาในรูปแบบของการกระทำเท่านั้น เช่น การไม่ทำลายสาธารณสมบัติ ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น แต่ยังหมายถึงการมีศีลธรรมประจำใจด้วย เช่น มีความสำนึกในหน้าที่ของ

<sup>๑</sup>พระเทพดิลก, (ระแบบ จิตตวโณ), พระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ บริษัท แอปสลิปเจ็ด จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๕๗-๕๘.

พลเมืองที่จะไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะไม่มีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐอยู่ที่นั่นก็ตาม บุคคลต้องมีคุณธรรมตามหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นข้าราชการในตำแหน่งหน้าที่ใด หรือประชาชนทั่วไป<sup>๔</sup>

๑.๕.๔ พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ (แก้วพวง) ได้กล่าวไว้ในการทำวิจัยเรื่องการปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเถรวาทกับปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต ว่าโครงสร้างทางสังคมหรือระบบการปกครองรวมทั้งกิจกรรมภายในของรัฐของสังคมหนึ่งๆ ล้วนมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตมนุษย์ในสังคมนั้นๆ ความผูกพันกันทางความรู้สึก การมีส่วนร่วม การแสดงออก การเสนอความคิดเห็น การแสดงกิจกรรมร่วมของคนในรัฐล้วนแล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์ในทุกสังคมรัฐ และความเป็นรัฐก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้โดยตามลำพังปราศจากมนุษย์ได้<sup>๕</sup>

๑.๕.๕ พระมหาธรรมรัต อริยธมฺโม (ยศขุน) ได้กล่าวไว้ในการทำวิจัยเรื่องการศึกษาวิเคราะห์หลักรัฐศาสตร์ที่มีในพระไตรปิฎก ว่าในทางพุทธจักร พระธรรมวินัยเปรียบเหมือนกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นกัน ใครล่วงละเมิดในหลักของพระธรรมวินัยจะถูกลงโทษโดยให้กระทำกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามโทษหรืออาบัติหนักเบาตามพุทธบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยนั้นในทางพุทธจักรมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่ให้อำนาจในการบริหารการปกครองกันเองสามารถกำหนดคนโยบาย หรือออกกฎข้อบังคับใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย และกฎหมายของรัฐเพื่อประโยชน์สุขของสงฆ์โดยส่วนร่วม<sup>๖</sup>

## ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑.๖.๑ ทำให้ทราบความหมายขอบเขตเนื้อหาวิชาศาสตร์ตามแนวพุทธ
- ๑.๖.๒ ทำให้ทราบถึงธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ
- ๑.๖.๓ ทำให้ทราบถึงหลักธรรมที่ส่งเสริมธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ
- ๑.๖.๔ ทำให้สามารถนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน

<sup>๔</sup>คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา, หลักวิชาการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ และกำหนดรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, อ่างแล้ว, ๘๗ หน้า.

<sup>๕</sup>พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ (แก้วพวง), “การปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเถรวาทกับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต” : การศึกษาเปรียบเทียบ, วิทยานิพนธ์ศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๔๔, ๑๓๔ หน้า.

<sup>๖</sup>พระมหาธรรมรัต อริยธมฺโม (ยศขุน), “การศึกษาวิเคราะห์หลักรัฐศาสตร์ที่มีในพระไตรปิฎก”, วิทยานิพนธ์ศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๔๒, ๑๒๐ หน้า.

### ๑.๗ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

**พระพุทธศาสนา** หมายถึง คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ซึ่งแนะนำให้ยกฐานะของมนุษยชาติขึ้นสู่ความบริสุทธิ์ เช่น การละชั่ว ทำดี และชำระจิตใจให้บริสุทธิ์

**พระไตรปิฎก** หมายถึง คัมภีร์หลักของพระพุทธศาสนา ที่บรรจุคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าไว้เป็นหมวดหมู่ แบ่งออกเป็น ๓ ปิฎก ได้แก่

๑. พระวินัยปิฎก ว่าด้วยวินัยหรือศีลของภิกษุ ภิกษุณี
๒. พระสุตตันตปิฎก ว่าด้วยพระธรรมเทศนาต่างๆ ไป
๓. พระอภิธรรมปิฎก ว่าด้วยธรรมล้วนๆ หรือธรรมที่สำคัญ

**พุทธศาสตร์** หมายถึง วิชาที่ว่าด้วยความจริงอันประเสริฐ หรือวิชาที่ว่าด้วยความจริงของสรรพสิ่ง พุทธะ แปลว่า ผู้รู้ ผู้ตื่น ผู้เบิกบาน ในที่นี้หมายถึง ท่านผู้ตรัสรู้ ผู้รู้ร้อยสัง ๔

**ธรรม** หมายถึง สภาพที่ทรงไว้, ธรรมดา, ธรรมชาติ, สภาวะธรรม, สังขธรรม, ความจริง

**ธรรมาธิปไตย** หมายถึง การถือธรรมเป็นใหญ่ ให้ความสำคัญแก่ธรรม ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่

**ผู้ปกครอง** หมายถึง บุคคลที่มีอิทธิพลเหนือคนในกลุ่ม มีบทบาทสำคัญในการนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายในการทำงาน อาจเป็นคณาฯ เดียวกับผู้บริหารก็ได้ ในกลุ่มหรือองค์กรหนึ่งๆ อาจมีผู้นำหลายคนนอกเหนือไปจากผู้บริหารหรือหัวหน้า ซึ่งเป็นผู้นำโดยตำแหน่ง

**ข้าราชการ** หมายถึง ผู้ปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจและยินดี เพื่อความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย

**ผู้ได้ปกครอง** หมายถึง ประชาชนหรือราษฎรชาวบ้านทั่วไป ที่ไม่ได้รับราชการ ถือว่าเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองของรัฐ

**รูปแบบการปกครอง** หมายถึง กรอบการคิดในการปกครองทางรัฐศาสตร์ยึดถือกันเป็นแม่แบบ เช่น รูปแบบโดยคนเดียว รูปแบบจากคณะบุคคล และรูปแบบหลายๆ คน

**การเมืองการปกครอง** หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อนำมาควบคุมพฤติกรรมทางสังคม ให้อยู่ในระเบียบและกฎเกณฑ์เดียวกัน เพื่อให้เกิดสันติสุขของมหาชน

**หลักการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์** หมายถึง การบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึง

## บทที่ ๒

### ความหมายและเนื้อหาของธรรมชาปีตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐและการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ซึ่งครอบคลุม เรื่องการศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักการที่ส่งเสริมต่อธรรมชาปีตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาสาระตามหัวข้อต่อไปนี้

๒.๑ ความหมายของรัฐศาสตร์แนวพุทธ

๒.๒ ผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์เชิงพุทธ

๒.๓ ผู้ใต้ปกครองแนวพุทธ

๒.๔ อาณาเขตของรัฐแนวพุทธ

๒.๕ ระบอบการปกครองแนวพุทธ

๒.๖ ความหมายของธปิตยตามแนวรัฐศาสตร์เชิงพุทธและรัฐศาสตร์สากล

#### ๒.๑ ความหมายของรัฐศาสตร์แนวพุทธ

๒.๑.๑ ความหมายของรัฐศาสตร์แนวพุทธ

ความหมายของรัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์สามารถแยกศัพท์ได้ เพื่อความเข้าใจในการศึกษาที่ง่ายมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ รัฐ กับ พุทธศาสตร์ ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

คำว่า รัฐ จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความหมายของรัฐ สามารถเปรียบเทียบในทางพุทธจักรได้ดังนี้ คำว่า พุทธจักร เปรียบได้กับคำว่า รัฐ นั่นเอง

สุชีพ ปุณฺณานุภาพ ได้กล่าวว่า คำว่า รัฐ ตรงกับภาษาบาลีว่า รัฐ แปลว่า ประเทศ หรือ แคว้นแคว้น<sup>๑</sup> ส่วนมากแล้วในพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทยมักจะใช้คำว่า แคว้น มากกว่าคำว่า รัฐ แต่คำว่ารัฐก็มีใช้เหมือนกัน เช่นคำว่า มครรัฐ<sup>๒</sup> เป็นต้น

<sup>๑</sup>สุชีพ ปุณฺณานุภาพ, พจนานุกรมศัพท์พระพุทธศาสนา ไทย-อังกฤษ และ อังกฤษ-ไทย, (กรุงเทพมหานคร : เกษมบรรณกิจการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๐๗.

<sup>๒</sup>ที่.ม. ๑๐/๑๕๒/๑๐๓.

ปรุคตม์ บุญศรีตัน ได้กล่าวว่า การปกครองของสังคมอินเดียในพุทธกาลนั้น ได้มีการแบ่งเขต การปกครองออกเป็น รัฐ หรือ แคว้น ในอุโบสถสูตร พระพุทธเจ้าตรัสถึง รัฐ หรือแคว้น โดยทรงใช้ คำว่า มหาชนบท หมายถึง ชนบทใหญ่ๆ ไว้ ๑๖ มหาชนบท (แคว้น) และแคว้นที่ปรากฏในที่อื่นๆ ของพระไตรปิฎก โดยมีชื่อไม่ซ้ำกันอีก คือ สักกะ โกลิยะ กัคกะ วิเทหะ อังคุตตราปะ ในแต่ละแคว้น มีผู้ปกครองเป็นพระราชบิดา มหาราชบิดา อธิบดีบิดา แคว้นบางแคว้นที่ปกครองแบบราชาธิปไตย กำลังเรื่องอำนาจขึ้น และกำลังพยายามทำสงครามแผ่ขยายอำนาจและอาณาเขตออกไป แคว้นหลาย แคว้น โดยเฉพาะที่ปกครองแบบสามัคคีธรรม (หรือแบบสาธารณรัฐ) กำลังเสื่อมอำนาจลง ไปเรื่อยๆ บางแคว้นถูกปราบรวมเข้าไว้ในแคว้นอื่นแล้ว บางแคว้นที่ยังเข้มแข็ง ตกอยู่ในสภาพคั้งเครียด สงครามอาจเกิดขึ้นเมื่อไรก็ได้ แม้แคว้นใหญ่ที่เรื่องอำนาจก็มีการขัดแย้งรบพุ่งกันบ่อยๆ ในพุทธกาล จึงเกิดสงครามขึ้นหลายครั้ง เช่น สงครามระหว่างพระเจ้าอชาตศัตรูกับพวกเจ้าลิฉฉวี สงคราม ระหว่างพระเจ้าปเสนทิโกศลกับพระเจ้าอชาตศัตรู สงครามระหว่างศากยวงศ์กับพระเจ้าวิฑูทกะ รูปแบบการปกครองประชาชนประการหนึ่งน่าสนใจ คือการยึดทรัพย์ของผู้ที่ไม่มีบุตรสืบสกุลมา เป็นของผู้ปกครอง จึงเป็นที่ระแวงและกลัวการถูกยึดทรัพย์ของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้เป็น เศรษฐีหรือผู้ที่มีทรัพย์สมบัติมากจึงจำต้องแสวงหาบุตรเอาไว้สืบสกุล<sup>๑</sup>

นอกจากนี้พระไตรปิฎกยังมีคำอื่น ที่มีความหมายเหมือนคำว่า รัฐ เช่น มหาชนบท พระนคร เมือง ราชธานี เป็นต้น

ส่วนคำว่า พุทธศาสตร์ เป็นคำสมาสกันระหว่างคำว่า พุทธะ กับคำว่า ศาสตร์ เข้าด้วยกัน คำว่า พุทธะ แปลว่า ผู้รู้ ผู้ตื่น ผู้เบิกบาน ในที่นี้หมายถึง ท่านผู้ตรัสรู้ ผู้รู้หรือริยสัจ ๔ อย่างถ่องแท้<sup>๒</sup> และ คำว่า ศาสตร์ หมายถึงกิจกรรมของมนุษย์อย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งอธิบายอย่างเป็นระบบในความน่าจะเป็นไป ได้แห่งการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ต่างๆ ตามข้อสมมติฐานหรือความจริง เมื่อนำสองคำนี้มารวมกัน หมายความว่า วิชาที่ว่าด้วยความจริงอันประเสริฐ หรือวิชาที่ว่าด้วยความจริงของสรรพสิ่ง

สรุปว่า รัฐ ในพระพุทธศาสนา หมายถึง ประเทศ, แคว้น, มหาชนบท, พระนคร, เมือง, ราชธานี ในทางพระพุทธศาสนาส่วนมากจะใช้คำว่าแคว้นมากกว่า คำว่า รัฐ ก็มีใช้เหมือนกัน เช่น คำว่า มครรัฐ ซึ่งมีผู้ปกครองเป็นพระราชบิดา มหาราชบิดา อธิบดีบิดา เป็นต้น

<sup>๑</sup>ปรุคตม์ บุญศรีตัน, หลักพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ น้ำฝนไเอเซีย, ๒๕๔๕), หน้า ๔๔-๔๖.

<sup>๒</sup>พระราชวรมุนี (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสนา ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๑๘๕.

เพลโต (Plato) ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือ The Republic ว่าบุคคลไม่สามารถอยู่โดดเดี่ยวได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐ จึงถูกตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของบุคคล ดังนั้นรัฐที่ดีจะต้องทำให้เกิดผลประโยชน์กับประชาชน<sup>๔</sup>

ซีเซโร (Cicero) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐว่า รัฐ เป็นประชาคมทางจิตใจ รัฐก่อกำเนิดมาโดยการรับรองของประชาชนทุกคน ด้วยเหตุนี้ทุกคนจึงเป็นเจ้าของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายของประชาชน รัฐเป็นสมบัติของทุกคน รัฐที่ดีจะต้องมีรัฐบาลที่มีความยุติธรรม<sup>๕</sup>

การ์เนอร์ (Garner) ให้ความหมายว่า รัฐ คือ คนจำนวนหนึ่งซึ่งมากพอสมควรมารวมกลุ่มกันขึ้นอยู่ในดินแดนที่แน่นอนแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการถาวร เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมภายนอกและมีคณะผู้ทำการปกครองที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ ซึ่งบุคคลผู้อยู่อาศัยร่วมอยู่ในดินแดนนั้นต่างให้ความนับถือเชื่อฟัง<sup>๖</sup>

อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวว่า รัฐเป็นสิ่งชั้นสูงสุด โดยได้รวบรวมเอาสังคมทั้งหลายเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุความดีขั้นสูงสุด อริสโตเติลเชื่อว่ามนุษย์ไม่สามารถจะประสบความสุขและความสมบูรณ์สุขยอดได้หากปราศจากรัฐ รัฐเกิดขึ้นมาเพื่อการมีชีวิตที่ดีงาม<sup>๗</sup>

สรุปว่า ในทัศนะของนักทฤษฎี รัฐถูกตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของบุคคล โดยการรับรองของประชาชนทุกคนและมีคณะผู้ทำการปกครองที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ รัฐเกิดขึ้นมาเพื่อการมีชีวิตที่ดีงามและเกิดผลประโยชน์กับประชาชน

#### ๒.๑.๒ ความเป็นมาของรัฐตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

ทางพุทธศาสนามีผู้อธิบายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นมาของรัฐไปในทิศทางของทฤษฎีธรรมชาติ ซึ่งได้ให้ความสำคัญที่สถาบันครอบครัวว่าเกิดขึ้นตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่พระพุทธเจ้าไม่ได้ตรัสสอนเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง แต่ให้บุตรทุกคนเอาใจใส่ต่อบิณฑามารดาให้ดีและพรณาคูณของท่านไว้มากมายเปรียบเป็นพระอรหันต์ในบ้าน อันเป็นสถาบันที่พระพุทธองค์ทรงให้ความสนใจ ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความผูกพันกันในครอบครัว ขยายครอบครัวเป็น

<sup>๔</sup> ฉัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๖.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๖</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์บรรเทิง พาพิจิตร, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรีนติ้งเฮ้าส์ พ.ศ.๒๕๔๗), หน้า ๘๘.

<sup>๗</sup> อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีนติ้งเฮ้าส์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒.

ชุมชนหรือรัฐตามลำดับ ในที่นี้ผู้วิจัยจะได้ศึกษาความเป็นมาของรัฐตามหลักพระพุทธศาสนาที่ปรากฏในพระไตรปิฎก ๓ พระสูตรดังนี้

๑) อัคคัญญสูตร.

พระสูตรนี้เริ่มต้นจากการที่สามเณรสองรูป คือ สามเณรวาเสฏฐะและสามเณรภททวาชะได้เข้าไปเฝ้าพระพุทธเจ้า เพื่อประสงค์จะฟังธรรม สามเณรทั้งสองรูปนั้นเดิมเป็นพราหมณ์ที่เคร่งครัดศานามาก่อน เพื่อต้องการที่จะเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนา เมื่อไปถึงพระพุทธเจ้าตรัสถามว่าทั้งสองนั้นเคยเป็นพราหมณ์มาก่อน เมื่อมาบวชเช่นนี้พวกพราหมณ์ไม่ด่าว่าบ้างหรือ สามเณรทั้งสองรูปก็กราบทูลว่า พวกพราหมณ์พากันด่าว่าอย่างรุนแรง พระพุทธองค์จึงตรัสถามต่อไปว่า พวกพราหมณ์เหล่านั้นด่าว่าอย่างไรบ้าง สามเณรทั้งสองก็กราบทูลถึงคำด่าของพวกพราหมณ์ว่า พราหมณ์พวกเดียวเป็นวรรณะประเสริฐที่สุด...เป็นวรรณะขาว...บริสุทธิ์เป็นบุตรเกิดจากอูระ เกิดจากปากของพรหม มีกำเนิดมาจากพรหม พรหมเนรมิตขึ้น พวกอื่นเป็นวรรณะดำ พวกอื่นนอกจากพราหมณ์หาบริสุทธิ์ไม่เข้าทั้งสองคนละวรรณะอันประเสริฐสุดเสียแล้วไปเข้าริศวรรณะที่เลวทราม คือ พวกสมณะที่ศิระะโถ้นเป็นพวกคดหอบดี เป็นพวกดำ เป็นพวกที่เกิดจากเท้าพรหม ชื่อนั้น ไมดี ไม่สมควรเลย<sup>๕</sup>

เมื่อพระผู้มีพระภาคทรงสดับแล้วจึงตรัสแก่สามเณรทั้งสองรูปนั้นว่า พวกพราหมณ์เหล่านั้นระลึกถึงเรื่องเก่าของพวกเรามีได้จึงกล่าวอย่างนั้น พวกพราหมณ์เหล่านั้นเกิดมาจากช่องคลอดของนางพราหมณ์ทั้งนั้น จะมาอ้างว่าตนสะอาดกว่าคนอื่นหรือเป็นวรรณะขาวอยู่พวกเดียวได้อย่างไร จากนั้นตรัสเรื่องมนุษย์สี่วรรณะที่ทำดีได้ดีทำชั่วได้ชั่วเหมือนกัน และตรัสเล่าถึงการที่พระเจ้าไปเสนทิโกศลทรงปฏิบัติต่อพระองค์ (ซึ่งพราหมณ์ถือว่าเป็นพวกดำเพราะออกบวช) ด้วยความเคารพ ต่อขง เถนนั้นพระองค์ก็ตรัสเล่าถึงเรื่องราวดังกล่าว ที่พวกพราหมณ์เข้าใจผิดในเกณฑ์การตัดสิน หรือการแบ่งชนชั้นของมนุษย์ให้สามเณรทั้งสองรูปเข้าใจ โดยตรัสเล่าถึงการเริ่มต้นของสังคมมนุษย์ มีข้อความในพระสูตรว่า

“โดยล่วงระยะเวลาชียาวช้านานที่โลกจะพินาศ เมื่อโลกพินาศอยู่โดยมาก เหล่าสัตว์ย่อมเกิดในชั้นอภิสสรพรหม สัตว์เหล่านั้นได้สำเร็จทางใจ มีปีติเป็นอาหารมีรัศมีชานออกจากกายของตนเอง สัญจรไปได้ในอากาศ อยู่ในวิมานอันงามสถิตอยู่ในภพนั้นสิ้นกาลชียาวช้านาน”<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup>ที่.ปา. ๑๑/๕๑/๖๑-๖๒.

<sup>๖</sup>ที่.ปา. ๑๑/๕๖/๖๕-๖๖.



แล้วทรงอธิบายถึงวิวัฒนาการของโลกที่กลับมาเจริญอีกครั้งหนึ่ง สัตว์เหล่านี้ก็มาจุติในโลกนี้ก็มีสภาพความเป็นอยู่เหมือนกับตอนที่อยู่ในชั้นอาภัสสรพรหม คือ มีรัศมีในกาย ไม่ต้องกินอาหาร สามารถเหาะเหินเดินอากาศได้ จักรวาลทั้งสี่เป็นน้ำ มีคมนไปหมด ยังไม่มีดวงดาว ไม่มีเพศ สัตว์ทั้งหลายดำรงชีพอยู่ด้วยความสุขสบายสิ้นกาลช้านาน มีข้อความในพระสูตรว่า

“โดยล่วงกาลยี่ดียวช้านาน เกิดจันดิมลอยอยู่บนน้ำทั่วไป ได้ปรากฏแก่สัตว์เหล่านั้นเหมือนนมสดที่บุคคลเอื้อวให้งวด แล้วตั้งไว้ให้เย็นจับเป็นผาอยู่ข้างบนฉะนั้น จันดิมถึงพร้อมด้วยสี กลิ่น รส มีสีคล้ายเนยใสหรือเนยข้นอย่างดีมีรสอร่อยจืดจางฝืดเล็กน้อยอันหาโทษมิได้ฉะนั้น”<sup>\*\*</sup>

เมื่อเกิดจันดิมขึ้นดังนี้ เกิดมีสัตว์ผู้หนึ่งเป็นคน โลก ใช้นิ้วชี้จันดิมเหล่านั้นขึ้นมาชิมดูรสชาติของจันดิมเกิดซาบซ่าไปทั่วร่างกาย ก็เกิดความพอใจและความอยากขึ้น สัตว์เหล่านี้ก็พากันทำตามคน โลกนั้น บางคนก็เริ่มปั้นจันดิมเป็นคำๆ แล้วบริโภคนั้น เมื่อบริโภคนั้นซึ่งเป็นอาหารหยาบทำให้รัศมีในกายหายไป ปรากฏดวงจันทร์และดวงอาทิตย์ขึ้นมา ดาวเคราะห์ทั้งหลายก็ปรากฏ ร่างกายก็เริ่มเปลี่ยนแปลง ผิวพรรณก็เริ่มผิวด่างแตกต่างกันไป พวกที่ผิวพรรณดีก็ถือตัว ดูหมิ่นพวกที่มีผิวพรรณไม่งาม

หลังจากเครื่องดินหายไปก็เกิดข้าวสาละชนิดที่เป็นอาหารได้ เป็นข้าวที่ไม่มีมีรา ไม่มีแกลบขาวสะอาดมีกลิ่นหอม มีเมล็ดเป็นข้าวสาร เมื่อเก็บไปบริโภคนั้นตอนเย็นตอนเช้าก็จะงอกกลับขึ้นมาใหม่ สัตว์ทั้งหลายก็พากันบริโภคนั้นเป็นอาหาร ข้าวสาละทำให้ร่างกายของมนุษย์มีวิวัฒนาการต่อไป ผิวพรรณวรรณะก็แตกต่างกันมากขึ้น เกิดมีเพศหญิงเพศชายขึ้นมา ทั้งสองเพศต่างก็เพ่งมองซึ่งกันและกันก็เกิดความกำหนัดขึ้น เกิดความเร่าร้อนภายในกาย และพากันเสพเมถุน สัตว์อื่นๆ เห็นก็พากันคิดว่า โปรยฝุ่นใส่ ขว้างปา สัตว์ที่เสพเมถุนนั้น พร้อมทั้งห้ามเข้ากลุ่มเดือนหนึ่งบ้าง สองเดือนบ้าง ผู้ใดต้องการที่จะเสพเมถุนก็ต้องหลบซ่อน โดยการสร้างสถานที่กำบังขึ้นมาปกปิดการกระทำนั้น

ครั้งนั้นสัตว์ผู้หนึ่งเกิดความเกียจคร้านขึ้น จึงได้มีความเห็นอย่างนี้ว่า คุณก่อนท่านผู้เจริญ เราช่างลำบากเสียอะไร ที่ต้องไปเก็บข้าวสาละมาทั้งในเวลาเย็นสำหรับอาหารเย็น ทั้งในเวลาเช้าสำหรับอาหารเช้า อย่างกระนั้นเลย เราควรไปเก็บเอาข้าวสาละมาไว้เพื่อบริโภคนั้นเข้าทั้งเย็นคราวเดียวเถิด<sup>๒</sup>

<sup>\*\*</sup>ที่.ปา. ๑๑/๕๘/๖๖-๖๗.

<sup>๒</sup>ที่.ปา. ๑๑/๖๐/๖๘-๖๙.

สัตว์ผู้นั้นก็เก็บข้าวสาธิตมาไว้บริโภคนั้นก็เข้าเย็นในคราวเดียว หลังจากนั้นก็เริ่มเก็บสังข์สมไว้ ๒ วันบ้าง ๔ วันบ้าง ๘ วันบ้าง สัตว์เหล่าอื่นๆ ก็พากันสังข์สมตามอย่าง เมื่อสังข์สมกันมากเข้า ข้าวสาธิตก็กลายเป็นมีราหอมเมล็ดบ้าง มีเกล็ดหุ้มบ้าง คันที่ถูกเก็บเกี่ยวแล้วก็ไม่กลับงอกแทน จึงปรากฏว่าข้าวสาธิตที่เก็บแล้วขาดเป็นตอนๆ พวกมนุษย์เหล่านั้นจึงประชุมปรึกษาหารือกันปรารภถึงความเสื่อมทรามที่เกิดขึ้นโดยลำดับ และหาทางแก้ไขปัญหานี้โดยการแบ่งข้าวสาธิตและปักปันเขตแดนกันขึ้น

ครั้งนั้นแล พวกสัตว์ที่เป็นผู้ใหญ่จึงประชุมกัน ครั้นแล้วต่างก็ปรับทุกข์กันว่าพ่อเอ๋ย ก็การถือเอาสิ่งของที่เจ้าของไม่ได้ให้จักปรากฏ การคิดเขียนจักปรากฏการพูดเท็จจักปรากฏ การถือท่อนไม้จักปรากฏ ในเพราะบาปกรรมเหล่าใด บาปกรรมเหล่านั้นเกิดปรากฏแล้วในสัตว์ทั้งหลายอย่างกระต่ายนั้นเลย พวกเราสมมติสัตว์ผู้หนึ่งให้เป็นผู้ที่ควรว่ากล่าวได้โดยชอบ ให้เป็นผู้ที่เขียนผู้ที่ควรคิดเขียนโดยชอบ ให้เป็นผู้ที่ขับไล่ผู้ที่ควรขับไล่โดยชอบ ส่วนพวกเราจักแบ่งข้าวสาธิตให้แก่ผู้นั้น มีข้อความในพระสูตรว่า

“ดูก่อนวาเสฏฐะและภราทวาชะ เพราะเหตุที่ผู้ที่เป็นหัวหน้าอันมหาชนสมมติดังนี้แล มหาชนสมมติจึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับแรก เพราะเหตุที่ผู้ที่เป็นหัวหน้าเป็นใหญ่ยิ่งแห่งเขตทั้งหลายดังนี้แล อีกจะว่ากษัตริย์ กษัตริย์จึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับสองเพราะเหตุที่ผู้ที่เป็นหัวหน้ายังชนเหล่าอื่นให้สุขใจได้โดยธรรมดังนี้แล อีกจะว่าราชา ราชาจึงอุบัติขึ้นเป็นอันดับสามดังนี้แล”<sup>๑๑</sup>

ในพระสูตรตอนนี้แสดงการเกิดขึ้นของผู้ปกครองมาเป็นลำดับ คือ

(๑) มหาชนสมมติ เกิดจากประชาชนพร้อมใจกันมอบอำนาจให้กับบุคคลที่เหมาะสม และสมมติให้เป็นผู้ปกครอง

(๒) กษัตริย์ หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของนา หรือ ผู้เป็นใหญ่แห่งนา

(๓) ราชา หมายถึง ผู้ที่ทำให้ประชาชนสุขใจ พอใจโดยธรรม

ต่อจากนั้นเป็นการแสดงถึงการเกิดขึ้นของวรรณะต่างๆ ว่า เกิดจากการแบ่งงานกันทำตามความพอใจ การแบ่งงานกันทำเป็นแผนๆ จึงทำให้เกิดความแตกต่างของหมู่ชนคือทำให้เกิดเป็นวรรณะขึ้น คนทั้งสี่วรรณะมิได้แตกต่างกันมาแต่เดิม ชาติกำเนิดมิได้เป็นเครื่องวัดคุณค่า หรือตัดสินความแตกต่างกันระหว่างมนุษย์ว่าใครสูงต่ำกว่าใคร มีข้อความในพระสูตรว่า

<sup>๑๑</sup>ที่.ปา. ๑๑/๖๓/๗๑.

“ดูก่อนวาเสฏฐะและภราทวาชะ ด้วยประการดังนี้การบังเกิดขึ้นของพวก กษัตริย์จึงมีขึ้นในเพราะอภยะเป็นที่รู้กันว่าเป็นของดี เป็นของเก๋อย่างนี้แล เรื่อง ของสัตว์เหล่านั้นจะต่างกันหรือเหมือนกัน จะไม่ต่างกันหรือไม่เหมือนกันก็เพราะ ธรรมเท่านั้น นอกจากธรรมหาไม่มี ดูก่อนเสฏฐะและภราทวาชะ ความจริงธรรม เท่านั้นเป็นของประเสริฐสุดในที่ประชุมชนทั้งปัจจุบันและในภายหน้า”<sup>๔</sup>

ตามคติในทางพระพุทธศาสนา คนทั้งสี่วรรณะนั้นมิได้แตกต่างกันมาแต่เดิม แต่เพราะเป็น ที่ยอมรับกันว่าดีของประชาชน จึงทำให้บุคคลที่มีหน้าที่การงานสูง ได้รับการยอมรับ โดยทั่วไปว่า เป็นวรรณะสูง แต่สิ่งที่ทำให้สัตว์แตกต่างกันก็คือ ธรรม เท่านั้น คนทั้งสี่วรรณะหากกระทำความชั่ว ก็จะได้รับผลชั่วเสมอเหมือนกัน มีข้อความในพระสูตรว่า

“ดูก่อนเสฏฐะและภราทวาชะ กษัตริย์ก็ดี....พราหมณ์ก็ดี....แพศย์ก็ดี....ศูทร ก็ดี....สมณะก็ดี ประพฤติกายทุจริต วิจิทุจริต มโนทุจริต เป็นมิจฉาทิฎฐิ ยึดถือการ กระทำด้วยอำนาจมิจฉาทิฎฐิเป็นเหตุ เบื้องหน้าแต่ตายเพราะกายแตกย่อมเข้าถึง อบาย ทุกติวินิบาต นรกทั้งสิ้น”<sup>๕</sup>

ในทางตรงกันข้ามหากประพฤติกายสุจริต วิจิสุจริต มโนสุจริต เป็นสัมมาทิฎฐิ ยึดถือการ กระทำด้วยสัมมาทิฎฐิ ย่อมเข้าถึงสุคติโลกสวรรค์ และในตอนท้ายของพระสูตรพระพุทธองค์ได้ คริธาภิธานของสันทกุมารพรหมและของพระองค์ว่ามีเนื้อความที่ตรงกัน คือ กษัตริย์ผู้ประเสริฐใน หมู่ชนรังเกียจกันด้วย โศคร แต่ท่านผู้ถึงพร้อมด้วยวิชา (ความรู้) จรณะ (ความประพฤติ) ผู้้นั้นเป็น ผู้ประเสริฐสุดในหมู่เทวดาและมนุษย์ทั้งหลาย”<sup>๖</sup>

พระพุทธองค์ทรงแสดงการเกิดของรัฐ โดยธรรมชาติ ที่ว่านี้ก็นำไปถึงพื้นฐานทางกายและ ทางใจของมนุษย์”<sup>๗</sup>

สรุปว่า ในพระสูตรนี้ได้กล่าวถึงการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์และรัฐอย่างเป็นลำดับ แต่มิได้ กล่าวถึงปฐมจักวาลและสภาวะของมนุษย์หรือของโลก เพราะก่อนหน้าที่โลกจะพิภพนั้น โลกได้

<sup>๔</sup>ที่.ปา. ๑๑/๖๕/๗๓.

<sup>๕</sup>ที่.ปา. ๑๑/๖๗/๗๔.

<sup>๖</sup>ที่.ปา. ๑๑/๗๒/๗๔.

<sup>๗</sup>ปรีชา ช้างขวัญยืน, ทรศนะทางการเมืองของพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สามัคคีสาส์น จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๗๑.

เจริญมาก่อนเมื่อโลกพิเนาศาสตร์ของโลกส่วนมากไปเกิดในชั้นอาภัสสรพรหม เมื่อโลกกลับมาเจริญอีกครั้ง เริ่มแรกยังไม่ได้กำเนิดขึ้นเป็นสังคมหรือเป็นรัฐ ยังไม่มีการปกครอง สภาพเดิมของมนุษย์ เป็นสภาพที่สงบสุขมนุษย์ดำรงชีพอยู่ได้ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติ แต่ต่อมาเกิดความโลภ ความเกียจคร้าน ทำให้มีการสังฆอาหาร เกิดการแบ่งปันเขตแดนเพื่อครอบครองผลผลิต จึงเกิดมีสถาบันครอบครัว มีกิเลสตัณหา มานะทิฎฐิทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมมนุษย์ ผู้มีผิวพรรณงามก็ดูหมิ่นผู้มีผิวพรรณไม่งาม งามกับไม่งามนี้ เป็นมานะ กิเลสตัณหาทำให้เกิดการทำร้ายทะเลาะกัน ในสังคม จึงมีการเลือกและมอบหมายบุคคลบางคนเห็นว่าฉลาดสามารถให้เป็นหัวหน้า มีอำนาจในการควบคุมให้เกิดความเป็นระเบียบ มีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิด คำว่า มหาชน สมมติ (ที่มหาชนแต่งตั้ง) กษัตริย์ (ผู้เป็นใหญ่แห่งนา) ราชา (ผู้ทำความอิมใจ สุขใจ แก่ผู้อื่น) จึงเกิดขึ้น กษัตริย์ก็เกิดจากคนพวกนั้นมีใช้คนพวกอื่น จากคนเสมอกันมีใช้จากคนที่ไม่เสมอกันเกิดขึ้น โดยธรรมมีใช้เกิดขึ้น โดยอธรรม ธรรมะจึงประเสริฐสุดในหมู่ชน ทำหน้าที่ในการระงับปัญหา ค้ำครองคนคิดลงโทษคนผิด ให้ความยุติธรรมแก่สังคม ผู้ทำหน้าที่นี้เองเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองโดยมีกฎหมายหรือข้อบังคับในการปกครองหมู่คณะ อำนาจในการตัดสินใจของผู้ปกครองนี้เอง เป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิดรัฐ เห็นได้ว่าการกำเนิดรัฐได้สร้างระบบขึ้นเพื่อควบคุมสถานการณ์ต่างๆ แต่รัฐไม่สามารถขจัดคนเลวให้หมดไปจากสังคม รัฐเป็นเพียงผู้ช่วยพยายามค้ำครองคนดีและลงโทษคนเลว ทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขเท่านั้น

## ๒) ปฏิกิจสมุปบาท

ทฤษฎีทางการเมือง เมื่อจะอธิบายถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางการเมือง มักจะมีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับปฐมสภาวะ หรือ สภาพเริ่มต้นดั้งเดิมของสิ่งนั้นๆ ในทางพระพุทธศาสนาได้อธิบายว่า ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ได้เกิดขึ้นเองอย่างลอยๆ หรือเป็นสิ่งที่ถูกสร้างสรรค์มาจากเทพเจ้าผู้มีอำนาจเหนือมนุษย์ ธรรมดาสามัญ แต่ทุกสิ่งทุกอย่างเกิดขึ้นมา ก็เพราะมีเหตุมีปัจจัยอิงอาศัยกันและกันจึงเกิดมีขึ้น การนำเอาหลักปฏิกิจสมุปบาทมาอธิบายถึงกำเนิดรัฐนั้น มิได้หมายความว่า จะเป็นการอธิบายถึงปฐมเหตุที่เดียว แต่เป็นการชี้ให้เห็นปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดรัฐขึ้นมา เหมือนกับการอธิบายถึงปัจจัยที่ให้ต้นไม้งอกขึ้นมา มิได้หมายถึงแค่เพียงเมล็ดพืช แต่ยังหมายถึง ดิน น้ำ ปุ๋ย อากาศ อุณหภูมิอีกด้วย ว่าแต่ละอย่างล้วนเป็นปัจจัยของการเกิดขึ้นของต้นไม้ด้วยกันทั้งสิ้น และต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกัน<sup>๔</sup>

การที่สิ่งทั้งหลายอาศัยกันและกันเกิดขึ้นนี้ ทางพระพุทธศาสนาเรียกว่า ปฏิกิจสมุปบาท บ้าง อธิปไตยบ้าง หรือเรียกว่าปัจจัยการ ซึ่งเป็นหลักธรรมหมวดหนึ่งที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง

<sup>๔</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), *พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๘๐.

ในรูปของกฎธรรมชาติดังกล่าว หรือหลักความจริงที่มีอยู่โดยธรรมชาติ หลักธรรมหมวดนี้มีความสำคัญมาก จะเห็นได้จากพระพุทธพจน์ที่ว่า

“ผู้ใดเห็นปฏิจกสมุปบาท ผู้นั้นย่อมเห็นธรรม ผู้ใดเห็นธรรม ผู้นั้นย่อมเห็นปฏิจกสมุปบาท แต่เรื่องปฏิจกสมุปบาทนี้เป็นเรื่องที่น่าเข้าใจค่อนข้างยาก เพราะเป็นธรรมที่ลึกซึ้ง”<sup>๑๘</sup>

ดังพระพุทธองค์ตรัสกับพระอานนทที่ว่า

“ปฏิจกสมุปบาทนี้เป็นธรรมลึกซึ้ง และปรากฏเป็นธรรมลึกซึ้ง เพราะไม่รู้ ไม่เข้าใจ ไม่แทงตลอดซึ่งปฏิจกสมุปบาทนี้แหละ หมูสัตว์จึงวุ่นวายเหมือนเส้นด้ายที่ขอดกันยุ่งขมวดเหมือนกลุ่มด้ายที่ขอดเป็นปม เป็นเหมือนหญ้ามุง กระต่ายและหญ้าปล้อง ผ่านพื้นอบาย ทุกคติ วินิบาต และสังสารวัฏไปไม่ได้”<sup>๑๙</sup>

แม้แต่พระพุทธองค์เองหลังจากตรัสรู้แล้ว ก็ทรงพิจารณาปฏิจกสมุปบาทนี้ถึง ๗ วัน ปฏิจกสมุปบาทมีองค์ประกอบ ๑๒ ประการ คือ อวิชชา-สังขาร-วิญญาณ-นามรูป-สฬายตนะ-ผัสสะ-เวทนา-ตัณหา-อุปาทาน-ภพ-ชาติ-ชราวมรณะ (มีโสกะ ปริเทวะทุกข์ โทมนัส อุปายาส เป็นตัวพลอยผสม) ในการอธิบายปฏิจกสมุปบาทแบบประยุกต์

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องอธิบายตามลำดับและเต็มรูปคือชักตั้งแต่ต้นไปหาปลายเสมอไป อาจจะเริ่มต้นที่องค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งในระหว่างก็ได้ สุดแต่แต่องค์ประกอบข้อไหนจะกลายเป็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เช่น อาจจะเริ่มต้นที่ตัณหาอุปาทานก็ได้ และไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบที่ตายตัวหรือครบทั้ง ๑๒ ประการ อย่างข้างต้นก็ได้<sup>๒๐</sup>

กำเนิดรัฐตามแนวคิดทางพระพุทธศาสนานิยมอธิบายก่อนไปในทางทฤษฎีธรรมชาตินั้นคือ เริ่มต้นจากสถาบันครอบครัว พิจารณาธรรมชาติของมนุษย์ เพราะมนุษย์ตามธรรมชาตินั้นจะรักตัวเองมากกว่าสิ่งใดๆ ในโลก มีพุทธภาษิตเกี่ยวกับการรักตนของมนุษย์อย่างมากมายเช่น นตฺถิ อุตฺตมํ เปมํ ความรักเสมอด้วยตนไม่มี<sup>๒๑</sup> อุตฺตาหิ ปรมํ ปิโย ตนเองเป็นที่รักอย่างยิ่ง<sup>๒๒</sup> เป็นต้น เมื่อ

<sup>๑๘</sup> ม.ม. ๑๒/๓๔๖/๒๕๓.

<sup>๑๙</sup> ส.น. ๑๖/๒๒๕/๕๑.

<sup>๒๐</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ, อ่างแล้ว, หน้า

<sup>๒๑</sup> ส.ส. ๑๕/๒๘/๘.

มีความรักตัวเองมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นพื้นฐาน เมื่อเห็นแก่ตัวก็มักจะกระทำการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของตัวเอง ในสังคมเมื่อต่างคนต่างก็เห็นแก่ตัวทำให้เกิดความเลวร้ายขึ้นในสังคม ซึ่งความเลวร้ายในสังคมนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้นมา เมื่อใช้หลักปรัชญาอุปมาพินิจมาถึงธรรมชาติของมนุษย์ จะเห็นได้ว่าความเห็นแก่ตัวของมนุษย์นั้นเกิดขึ้นที่มาจาก อวิชา ตัณหา อุปาทาน ของมนุษย์นั่นเอง ทำให้เกิดวงจรที่เรียกว่า ไตรวัฏฏ์ คือ

(๑) อวิชา ตัณหา อุปาทาน ทั้งสามตัวนี้จัดเป็นกิเลสที่เป็นสาเหตุหลักค้ำให้มนุษย์ คิดปรุงแต่งการกระทำต่างๆ เป็นวงจรที่เรียกว่า กิเลสวัฏฏ์

(๒) การกระทำต่างๆ ที่ปรุงแต่งชีวิตให้เป็นไปต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วย สังขาร (กรรม) อกุศล เป็นวงจรของกรรม เรียกว่า กรรมวัฏฏ์

(๓) สภาพที่เป็นผลจากการปรุงแต่งของกรรม และกลับเป็นปัจจัยปรุงแต่งเสริมสร้างกิเลสต่อไปได้อีก ซึ่งประกอบไปด้วย วิญญาณ นามรูป สฬายตนะ ผัสสะ เวทนา เป็นวงจรของวิบาก เป็นวิปากวัฏฏ์<sup>๒๔</sup>

หรือปรัชญาอุปมาพินิจตามแนวนี้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่เชื่อมต่อกันระหว่างความเป็นไปในจิตใจของมนุษย์กับความเป็นไปภายนอก เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ชี้ให้เห็นที่มาแห่งปัญญา ความทุกข์ หรือความชั่วร้ายต่างๆ ในสังคมที่เกิดจากกิเลสของมนุษย์ อย่างในมหานิทานสูตรซึ่งเป็นพระสูตรสำคัญที่อธิบายปรัชญาอุปมาพินิจไว้ค่อนข้างที่จะละเอียด พระพุทธเจ้าได้แสดงหลักปัจจัยการทั้งที่เป็นไปภายในจิตใจของบุคคล และที่เป็นไปในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์หรือในทางสังคม ซึ่งปรัชญาอุปมาพินิจแห่งทุกข์หรือความชั่วร้ายในสังคม ก็ดำเนินไปในวิถีกันกับปรัชญาอุปมาพินิจแห่งทุกข์ของชีวิตมนุษย์นั่นเอง แต่เริ่มแยกแสดงอาการที่เป็นไปภายนอก ตั้งแต่ตัณหาเป็นต้นไป ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า<sup>๒๕</sup>

“อานนทํ ด้วยประการดังนี้แล อาศัยเวทนาจึงเกิดตัณหา (ความทะยานอยาก) อาศัยตัณหาจึงเกิดปริเยสนา (การแสวงหา) อาศัยปริเยสนาจึงมีลาภ (การได้) อาศัยลาภะจึงเกิดความคดลงใจ อาศัยการคดลงใจจึงมีฉันทราคะ (ความชอบชิดคิดพัน) อาศัยฉันทราคะจึงมีอัสโหมसान (การพะวง หมกมุ่น ฟังใจ) อาศัยอัสโหมसानจึงมีปริคคหะ (การยึดถือครอบครอง) อาศัยปริคคหะจึงมีมังจลริยะ (ความตระหนี่) อาศัยมังจลริยะจึงมีอารักขา (ความป้องกัน หวงแหน) อาศัยอารักขาสืบ

<sup>๒๓</sup> อ.นวก. ๒๓/๓๐/๕๒.

<sup>๒๔</sup> วิ.สุทฺธิ. ๓/๑๕๘.

<sup>๒๕</sup> ที.ม. ๑๐/๕๕/๕๒-๕๓.

เนื่องมาจากการอาภักขา จึงมีการถือไม้ ถือมิด การทะเลาะ การแก่งแย่ง วิวาท การ  
 คำว่า มิ่ง มิ่ง การส่อเสียด มุสาวาท บาปอกุศลธรรม (สิ่งชั่วร้าย) ทั้งหลายเป็นอนเก  
 ย่อมเกิดมีพร้อมด้วยอาการอย่างนี้”<sup>๒๖</sup>

จากพุทธพจน์นี้ แสดงเป็นกระบวนการธรรม ๒ สาย คือ กระบวนการเกิดทุกข์ของชีวิต และ  
 ขบวนการเกิดทุกข์หรือความชั่วร้ายในสังคมให้ดูง่าย ๆ คือ

(๑) อวิชา>สังขาร>วิญญาณ>นามรูป>สพายคณะ>ผัสสะ>เวทนา>ตัณหา>ภพ=ชาติ>ชรา  
 มรณะ โสกะ ปรีทเวะ ฯลฯ = กระบวนการทุกข์ของชีวิต

(๒) อวิชา>สังขาร>วิญญาณ>นามรูป>สพายคณะ>ผัสสะ>เวทนา>ตัณหา>ปริเยสนา>  
 ภาวะ>วินิจฉัย>ตัณหาราคะ>อหโมसान>ปริคหะ>มัจฉริยะ>อารักขะ>การทะเลาะ>แก่งแย่งวิวาท  
 ส่อเสียด ความชั่วร้ายต่างๆ อีกมากมายเกิดตามมา ฯลฯ = กระบวนการทุกข์ของสังคม

ปฏิจสนูปบาทในแนวนี้แสดงกระบวนการธรรมที่เชื่อมต่อระหว่างความเป็นไปภายในจิตใจ  
 ของบุคคล กับความเป็นไปภายนอกเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ ซึ่งให้เห็นที่มาของ  
 ปัญหา ความทุกข์ หรือความชั่วร้ายต่างๆ ในสังคม ที่เกิดจากกิเลสของคน ในพระสูตรนี้มีได้อธิบาย  
 ถึงรายละเอียดเจาะจงไปถึงกำเนิดรัฐ โดยตรงแต่อย่างใด เป็นเพียงแสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของ  
 สาเหตุของการเกิดรัฐ ส่วนพระสูตรที่อธิบายเกี่ยวกับกำเนิดรัฐนั้นจะมีปรากฏในพระสูตรอื่นๆ เช่น  
 อคคณฺญสูตร จักกวัตติสูตร เป็นต้น ในพระพุทธพจน์นี้เห็นได้ว่ากระบวนการความเลวร้ายในสังคม  
 เกิดสืบเนื่องมาจากตัณหาคือความทะยานอยาก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่ภายในจิตใจของมนุษย์  
 ปัจจัยภายในของมนุษย์ในช่วงเวทนาเป็นปัจจัยให้เกิดตัณหาเป็นช่วงที่มีความสำคัญมากในการ  
 ส่งผลสืบเนื่องออกมา ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมของมนุษย์ ตลอดจนวิวัฒนาการของสังคมและ  
 การกำเนิดขึ้นของรัฐ เพราะต้องมีเวทนาจึงจะมีตัณหาขึ้นมาได้ แต่เมื่อมีเวทนาแล้วไม่จำเป็นต้อง  
 มีตัณหาก็ได้ ถ้าหากอาศัยสติปัญญาหรือสติสัมปชัญญะ ก็สามารถสละเวทนาโดยปราศจากตัณหา  
 ได้ ซึ่งถ้าทำได้เช่นนี้ก็จะเป็นการตัดวงจรแห่งวัฏฏะให้ขาดไปได้ กล่าวได้ว่ากิเลสตัณหาสร้าง  
 สังคมมนุษย์ขึ้นมา โดยเริ่มต้นตั้งแต่สร้างคนแต่ละคน ทำให้คนแต่ละคนมีความสนใจและมี  
 ปฏิกริยาต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป ทำให้ชายหญิงมีความรู้สึกรักพึงพอใจซึ่งกันและกัน  
 ต้องการสนองตอบความต้องการทางเพศปรารถนาเป็นเจ้าของในกันและกัน จึงมีการแต่งงาน มี  
 ครอบครัว และมีการจัดระเบียบครอบครัวเครือญาติ มีการเคารพกันตามอาวุโส เมื่อมีครอบครัว  
 รวมกันมากๆ ก็จะเกิดเป็นชุมชนผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดก็ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำของชุมชน และทำ

<sup>๒๖</sup> อภิ.วิ. ๓๕/๑๐๒๓/๑๗๕-๑๘๐.

หน้าที่ในการปกครองสมาชิกในสังคมของคน เพราะคนในสังคมนั้นมีค่านิยมหรือความต้องการที่แตกต่างกันออกไปต่างก็แสดงความต้องการของตนออกมาไม่เหมือนกัน คนที่มีความต้องการรุนแรงก็อาจจะทำอันตรายหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นภายในสังคมได้ เพียงเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่จะมาสนองความต้องการของตนเอง ซึ่งเป็นสาเหตุของความเลวร้ายในสังคม รัฐจึงเกิดขึ้นมาเพื่อขจัดหรือควบคุมความเลวร้ายนี้<sup>๒๗</sup>

ในทางพุทธศาสนาเห็นว่า ความบกพร่องของจิตมนุษย์เป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเลวร้ายที่ขึ้นทั้งแก่ตัวเองและในสังคม การปล่อยให้รากเหง้าของความชั่ว คือ ความอยากเกิดขึ้นในจิตใจของมนุษย์ ทำให้จิตใจไร้อำนาจที่จะควบคุมเจตจำนงของตนเอง ต้องเป็นไปตามกระแสของรากเหง้าความชั่วที่ชักจูงไป การที่รากเหง้าความชั่วอย่างใดอย่างหนึ่งมีพลังเหนือจิตใจของมนุษย์โดยปราศจากการรู้เท่าทันและการควบคุมอย่างถูกต้อง ทำให้มนุษย์ต้องกระทำไปตามกระแสที่ถูกชักนำ ถึงแม้จิตมนุษย์จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเลวร้ายขึ้นก็ตาม แต่อิทธิพลภายนอกก็เป็นมูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะกระตุ้นให้มนุษย์กระทำการที่เลวร้าย โดยมาจุดประกายไฟแห่งกิเลสให้เกิดขึ้น ปัจจัยที่ผลักดันให้มนุษย์สร้างพฤติกรรมต่างๆ เรียกว่า กามซึ่งมี ๒ ส่วนด้วยกัน คือ

(๑) เหตุภายในที่กระตุ้นให้มนุษย์กระทำ คือความใคร่ ความอยาก ความปรารถนาเรียกว่า กิเลสกาม

(๒) เหตุที่ตัดสินใจให้กระทำ คือ วัตถุอันน่าใคร่ สิ่งที่น่าปรารถนา เรียกว่า วัตถุกาม<sup>๒๘</sup>

ความเป็นไปต่างๆ ในสังคมมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิวัฒนาการของสังคมหรือ กำเนิดของรัฐ เป็นผลแห่งความสัมพันธ์หรือการกระทำต่อกันของมนุษย์ ภายในสภาพแวดล้อมของธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง พูดอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นผลแห่งวิวัฒนาการที่เกิดจากความเป็นปัจจัยอาศัยกันและกันระหว่างมนุษย์ สังคม และธรรมชาติทั้งหมด เช่น เวทนาที่มนุษย์ได้รับต้องอาศัยผัสสะ ซึ่งมีองค์ประกอบทางสังคมหรือทางธรรมชาติแวดล้อมเป็นส่วนร่วมกับองค์ประกอบภายในที่มีอยู่ เช่น สัญญา เมื่อ ได้เวทนาแล้วก็เกิดคตินหาขึ้น มีพฤติกรรมที่อาจจะแสดงออกโดยการกระทำต่อมนุษย์อื่นหรือ ต่อสภาพแวดล้อม รัฐจึงเกิดมาจากสภาพที่ปัจจัยต่างๆ อิงอาศัยกันและกัน มิได้เกิดมาจากมนุษย์เพียงฝ่ายเดียว แต่ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมก็มีส่วน ในการเกิดขึ้นด้วยเหมือนกัน หลักปฏิจกสมุปบาทนี้ แสดงให้เห็นอาการที่สิ่งทั้งหลายสัมพันธ์เนื่องอาศัยเป็นเหตุปัจจัยต่อกันใน

<sup>๒๗</sup> จุ.มหา. ๒๕/๕/๓.

<sup>๒๘</sup> จุ.มหา. ๒๕/๕/๖.



รูปกระแส ในภาวะที่เป็นกระแสนี้จึงไม่มีมูลการณ์หรือต้นกำเนิดเดิมแท้ ตัวคนที่แท้จริงไม่มี ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า เมื่อสิ่งนี้มี สิ่งนี้ย่อมมี เมื่อสิ่งนี้ไม่มี สิ่งนี้ย่อมไม่มี<sup>๒๘</sup>

เป็นความจริงสัมพัทธ์ที่เรียกว่า Relative Truth ในอัครคัมภีร์สุตตรที่แสดงถึงการกำเนิดรัฐ ก็แสดงออกมาในรูปแบบของปฏิจสงมุขปาถ คือ คนเกียจคร้านนำข้าวมาเก็บสิ่งสมและเกิดความนิยมทำตามกัน เกิดการปักปันกันเขตแบ่งส่วนข้าว คนโลภขโมยส่วนของคนอื่นมาเพิ่มแก่ตน (เกิดอุทินนาทาน) เกิดการตำหนิ ตีเตียน การกล่าวเท็จ การทำร้ายลงโทษ การต่อสู้ ผู้มีปัญญาเห็นความจำเป็นต้องมีผู้ปกครอง เกิดการเลือกตั้ง เกิดมีคำว่ากษัตริย์ มีคนเบียดเบียนความชั่วร้ายในสังคม คิดลอบล้างบาป ไปอยู่ป่าบำเพ็ญฌาน บางพวกอยู่ใกล้ชุมชน เล่าเรียนเขียนตำราเกิดมีคำว่า พราหมณ์ เป็นต้น คนมีครอบครัวประกอบอาชีพประเภทต่างๆ เกิดมีคำว่าแพศย์ คนนอกจากนี้ซึ่งประพฤติเหลวไหล เลวร้ายถูกเรียกว่า สุทร คนทั้งสี่จำพวกนั้น บางพวกละเลิกขนบธรรมเนียมของตนสละเหย้าเรือนออกบวช เกิดมีสมณะ<sup>๒๙</sup>

สรุปว่า การกำเนิดรัฐตามหลักปฏิจสงมุขปาถ รัฐเกิดขึ้นมาจากกระบวนการที่อิงอาศัยกันเป็นรูปกระแส ถ้าหากกล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ก็จะมีความเห็นแก่ตัวเป็นพื้นฐาน เมื่อเห็นแก่ตัวก็กระทำในสิ่งต่าง เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ทำให้เกิดความเลวร้ายขึ้นในสังคม แต่ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์นี้เกิดมาจาก อวิชชา ตัณหา อุปาทานของมนุษย์ สิ่งต่างๆ ที่เกิดสืบเนื่องมาจากตัณหา ก็เกิดตามมาเป็นกระบวนการ ทำให้เกิดความเลวร้ายต่างๆ ขึ้นในสังคม แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายใน (กิเลสภายใน) ของมนุษย์ กับ สภาพแวดล้อมภายนอก (วัตถุภายนอก) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นมา รัฐคือทางเลือกของสังคมที่สมาชิกของรัฐพร้อมใจกันเลือกขึ้นมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาคความเลวร้ายที่เกิดจากกิเลสตัณหาของมนุษย์ส่งผลให้กำเนิดรัฐขึ้นมา

### ๓) มหาโควินทสูตร

ในมหาโควินทสูตร ไม่ได้อธิบายถึงสภาวะเริ่มต้นของสังคมมนุษย์ว่ามีจุดเริ่มต้นมาอย่างไร แต่เป็นการอธิบายถึงการเกิดรัฐ โดยการแบ่งเขตหรือดินแดนกันปกครอง จากประเทศเดียว ทำให้กลายเป็นหลายๆ ประเทศ เนื้อความโดยสรุปของพระสุตตรนี้มีว่า

“ปุโรหิตของพระเจ้าทิสัมปติ ชื่อว่าโควินทพราหมณ์ มีบุตรคนหนึ่งชื่อว่า  
โชติपालมาณพ เมื่อปุโรหิตถึงแก่กรรม โชติपालมาณพก็ได้รับตำแหน่งเป็นปุโรหิต  
แทนบิดา หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว โชติपालมาณพก็ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างดี

<sup>๒๘</sup> ส.น. ๑๖/๒๒๔-๒๒๕/๕๐-๕๑.

<sup>๒๙</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ, อ่างแล้ว, หน้า

เยี่ยมเหมือนบิดา คนทั้งหลายจึงได้ขนานนามท่านว่า มหาโควินทพราหมณ์ ต่อมา พระเจ้าทิสัมปติสววรรคตพระโอรสก็ได้ขึ้นเสวยราชสมบัติแทน เมื่อขึ้นเสวยราชย์แล้ว ก็ได้รับสั่งให้มาโควินทพราหมณ์แบ่งมหาปฐพีที่ยาว ไปทางทิศอุดรและทิศทักษิณออกเป็น ๗ ส่วนเท่าๆ กัน ๑ ส่วนเพื่อพระองค์เอง อีก ๖ ส่วนเพื่อกษัตริย์ราชกุมารอื่นๆ ซึ่งเคยเป็นพระสหายรักใคร่กัน แคว้นทั้ง ๗ ที่เกิดขึ้นใหม่คือ”

- ๑) แคว้นกาลิงคะ มีราชธานี ชื่อทันตปุระ
- ๒) แคว้นอัสสกะ มีราชธานี ชื่อโปตนะ
- ๓) แคว้นอวันตี มีราชธานี ชื่อมหิสสตี
- ๔) แคว้นโสจิริระ มีราชธานี ชื่อโรรุกะ
- ๕) แคว้นวิเทหะ มีราชธานี ชื่อมิลิตา
- ๖) แคว้นอังคะ มีราชธานี ชื่อจัมปา
- ๗) แคว้นกาตี มีราชธานีชื่อพาราณสี<sup>๓๑</sup>

ในมหาโควินทสูตรนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการกำเนิดรัฐ โดยการแบ่งดินแดนกันปกครอง ทำให้เกิดรัฐใหม่ๆ ขึ้น ในปัจจุบันมีหลายประเทศที่ปกครองโดยการแบ่งดินแดน

สรุปว่า มหาโควินทสูตร เป็นพระสูตรที่แสดงให้เห็นถึงการปกครองโดยแบ่งเขตแดนกันปกครอง หรือเรียกการปกครองแบบนี้ว่า “จักรภพเอกราช” เป็นการปกครองที่มีสิทธิ์ขาด เป็นประเทศอิสระ แต่มีองค์การในการประสานงานซึ่งกันและกัน เห็นได้ว่าการปกครองรูปแบบนี้เป็น การปกครองที่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชน และเหมาะสมกับประเทศนั้นๆ การบริหารและการปกครองทำได้ทั่วถึงในอีกรูปแบบหนึ่ง

#### ๒.๑.๓ ความเป็นมาของรัฐตามหลักรัฐศาสตร์

##### ๑) ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine theory)

ทฤษฎีเทวสิทธิ์เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับต้นกำเนิดของรัฐที่มีความเก่าที่สุด ที่เชื่อว่าพระเจ้าได้บันดาลหรือสร้างรัฐขึ้นมาเอง แนวคิดนี้มีต้นกำเนิดมาจากอาณาจักรโบราณแถวตะวันออกกลาง ที่ผู้ปกครองได้รับการยอมรับว่าเป็นเชื้อสายสืบทอดมาจากพระเจ้า ชาวฮีบรูโบราณเชื่อว่าพระเจ้าได้สร้างกฎของการปกครอง แนวคิดนี้เป็นที่นิยมที่สุดในช่วงยุคกลางแต่ก็มีความขัดแย้งระหว่างสันตะปาปากับจักรพรรดิแห่งอาณาจักร โรมันอันศักดิ์สิทธิ์ เกี่ยวกับบทบาทของผู้ปกครองว่าควรจะ

<sup>๓๑</sup>พ.ม. ๑๐/๓๐๕/๒๕๑.

มากหรือน้อยกว่าสันตะปาปา ซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนาในโลกมนุษย์ ซึ่งทฤษฎีนี้มีความเชื่อ ๓ ข้อหลักคือ

- (๑) รัฐเป็นการคลบับคาลมาจากเจตนาของพระเจ้า
- (๒) มนุษย์ไม่ได้เป็นปัจเจกของการสร้างรัฐ เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ
- (๓) ผู้ปกครองรัฐมีหน้าที่เสมือนตัวแทนของพระเจ้า ประชาชนต้องเชื่อฟังและเคารพโดยคุษฎี

ด้วยเหตุนี้คนที่มีความเชื่อในลัทธิเทวสิทธิ์ จึงให้ความสำคัญพระเจ้ากับผู้ปกครอง ผู้ซึ่งได้รับคำบัญชาจากพระเจ้าให้ลงมาปกครองมนุษย์ โดยแท้จริงแล้วมนุษย์เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่มีความสำคัญและไม่สามารถท้าทายการคงอยู่ของผู้ปกครองได้ การท้าทายหรือการละเมิดอำนาจของผู้ปกครองจึงถือว่าเป็นการละเมิดต่อพระเจ้า จึงถือว่ามีโทษและบาป<sup>๓๒</sup>

## ๒) ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social contract theory)

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular sovereignty) ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้มีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อว่ารัฐ มีต้นกำเนิดมาจากมนุษย์ โดยวิธีการที่เรียกว่า สัญญาประชาคม (Social contract) ซึ่งบุคคลแต่ละคนได้ลงความเห็นไว้ด้วยกัน แนวความคิดนี้เกิดขึ้นมามากมายโดยเฉพาะภายหลังสงครามศาสนา และในช่วงการปฏิวัติโดยประชาชนในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ซึ่งทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้มีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) รัฐเกิดจากมนุษย์ หรือมนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ ไม่ใช่พระเจ้าดังที่เคยเชื่อกันมาอีกต่อไป ซึ่งสาเหตุที่มนุษย์มาสร้างรัฐนั้น โทมัส ฮอบส์ นักปรัชญาคนหนึ่งให้ความคิดเห็นไว้ว่า สภาพตามธรรมชาติดังนั้นจึงต้องมีการร่วมตัวกันเพื่อเป็นรัฐ ในขณะที่จอห์น ล็อก นักปรัชญาการเมืองอีกคนหนึ่งบอกว่า สภาพเดิมของมนุษย์มีความสุข แต่สาเหตุที่จะต้องมีการร่วมตัวกันเป็นรัฐเพื่อที่จะประกันว่าหากมีปัญหาจะมีการแก้ไขข้อขัดแย้งกันได้ ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงสร้างรัฐขึ้นในฐานะที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ของมนุษย์

(๒) มนุษย์มีเจตนาที่แน่นอนในการสร้างรัฐ โดยนักปราชญ์ฝรั่งเศสคนหนึ่งชื่อ รูสโซ มีความเห็นว่ามนุษย์ร่วมตกลงกันอย่างเอกฉันท์ที่จะสร้างชุมชนขึ้นมาให้เป็นชุมชนทางสังคม ซึ่งยึดหลักเจตนาธรรมที่มีเหตุผลคือ General Will ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้รัฐปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั่วไป โดยเน้นถึงประโยชน์สุขร่วมกัน

<sup>๓๒</sup> ฌ็องฌัก อุนตรงจิตร, รัฐศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓-๒๔.

(๓) วัตถุประสงค์ของรัฐจึงเป็นไปเพื่อประชาชนได้แก่การที่รักษาและส่งเสริมสิทธิ ความธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน มนุษย์ทุกคนไม่ได้มอบสิทธิธรรมชาติ ให้แก่ผู้ใด สิทธินั้นยังคงอยู่กับมนุษย์ มนุษย์จึงมีสิทธิทุกประการในสังคมหรือรัฐที่ตนได้ก่อตั้ง ขึ้นมา รูปแบบของรัฐบาลจะเป็นเช่นใดก็ขึ้นอยู่กับเสียงข้างมาก ซึ่งทุกคนที่เข้าร่วมสัญญา ประชาคมยอมรับที่จะปฏิบัติตามเสียงข้างมากทุกประการ รัฐสภาจึงมีอำนาจสูงสุด<sup>๓๓</sup>

#### ๓) ทฤษฎีแสนยานุภาพ หรือทฤษฎีพลังกำลัง (Force theory)

การปกครองมีจุดเริ่มต้นมาจากการเข้ายึดครอง (Conquest) และการบังคับ (Coercion) ด้วยเหตุนี้รากฐานของรัฐ คือ ความอยุติธรรม (Injustice) และความชั่วร้าย (Evil) ดังนั้น ผู้ที่เข้มแข็งกว่าจึงสามารถข่มเหงผู้ที่อ่อนแอกว่า และได้สร้างกฎเกณฑ์ (Legitimacy) เพื่อกำจัดสิทธิ ของบุคคลอื่น ซึ่งแนวความคิดนี้พวกคริสเตียนในสมัยกลางเชื่อกันว่าอาณาจักรโรมันได้ก่อกำเนิด ด้วยแสนยานุภาพ ซึ่งทางศาสนาเห็นว่าไม่ถูกต้องและไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตามมีความคิดเห็นกันว่า อำนาจหรือพลังกำลังนี้ไม่ใช่สิ่งเสียหายอย่างเด็ดขาด ลัทธินาซีในเยอรมันถือว่าชาตินิยมเป็น ลักษณะที่สำคัญของรัฐ และเชื่อว่าอำนาจเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐบาลทำให้เกิดความ ถูกต้องและความชอบธรรม (Might makes right) อำนาจสร้างความยุติธรรม ดังนั้นเผ่าชนที่มีพลัง มากที่สุดคือเผ่าชนที่ดีที่สุด และรัฐคือองค์การที่มีอำนาจเหนือองค์การใดๆ ของมวลมนุษย์ นอกจากนั้นรัฐยังอยู่ในฐานะที่สูงกว่าศีลธรรมจรรยาทั้งปวง แต่แนวความคิดนี้ก็สูญสลายลงไป พร้อมกับ ความพ่ายแพ้ของพวกนาซีในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒<sup>๓๔</sup>

#### ๔) ทฤษฎีธรรมชาติ (Natural theory)

ทฤษฎีนี้เริ่มต้นขึ้นด้วยความเชื่อที่ว่า โดยธรรมชาติมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง โดย นักปราชญ์สมัยกรีกคนหนึ่งชื่อว่า อริสโตเติล อธิบายว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง (Political animal) ผู้ซึ่งสามารถสร้างความสำเร็จได้ก็โดยการมีชีวิตอยู่ในรัฐเท่านั้น มนุษย์ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ใน รัฐก็จะไม่ใช่มนุษย์ แต่จะเป็นพระเจ้า (God) หรือไม่เช่นนั้นก็เป็นสัตว์ (Beast) ไปเลย ดังนั้นกิจกรรม ทางการเมืองของมนุษย์จึงเป็นเรื่องธรรมชาติ เพราะมนุษย์กับการเมืองเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้<sup>๓๕</sup>

#### ๕) ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolution theory)

ทฤษฎีนี้มีความแตกต่างจากทฤษฎีก่อนหน้านี้ที่ได้กล่าวมาคือ ทฤษฎีก่อนหน้านี้ มองรัฐในทางที่เป็นการคาดคะเน (Speculation) แต่ทฤษฎีวิวัฒนาการนี้พยายามใช้ประวัติศาสตร์

<sup>๓๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔-๒๕.

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖.

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

การพัฒนาของมนุษย์เข้ามาประกอบ โดยทฤษฎีแบ่งชั้นของการวิวัฒนาการออกเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ระดับเล็กที่สุดไปจนถึงระดับใหญ่ที่สุด ใช้เวลานานในการเจริญเติบโต ทฤษฎีนี้เริ่มด้วยการอธิบายว่ามนุษย์อยู่ร่วมกันในกลุ่มเล็กๆ ที่เรียกว่าเครือญาติ (Family) ก่อน ซึ่งเป็นกลุ่มทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กันในทางสายเลือด แต่ไม่สามารถขยายกลุ่มออกไปได้มาก ในระยะต่อมา การเมืองเริ่มขยายไปไกลกว่ากลุ่มเครือญาติ เกิดการเมืองในลักษณะชนเผ่า (Tribe) โดยรวมเอากลุ่มเครือญาติมาไว้ด้วยกัน โดยแต่ละชนเผ่ามีลักษณะทางวัฒนธรรม จารีต ประเพณี เป็นของตัวเอง และมีผู้ปกครองของชนเผ่าด้วย<sup>๖๖</sup>

#### ๖) ทฤษฎีนิติศาสตร์ (Juristic)

รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic person) ถือกำเนิดมาเพื่อสร้างกฎหมายเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การที่รัฐถือกำเนิดมาเพื่อสร้างกฎและระเบียบในสังคมนั้น เพื่อให้ ประชาชนภายในรัฐมีศีลธรรมและระเบียบวินัย การมีระเบียบวินัยไม่ได้หมายถึงแต่เพียงพฤติกรรม ที่แสดงออกมาในรูปแบบของการกระทำเท่านั้น เช่น การไม่ทำลายสาธารณสมบัติ การไม่ฝ่าฝืน กฎหมาย เป็นต้น หากแต่ยังหมายถึงการมีศีลธรรมประจำใจอีกด้วย เช่นการมีความสำนึกในหน้าที่ ของพลเมืองที่จะไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานของรัฐอยู่ในที่นั้น ด้วยก็ตาม บุคคลจะต้องมีคุณธรรมตามหน้าที่ของเขาไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในตำแหน่งหน้าที่ใด หรือประชาชนทั่วไป<sup>๖๗</sup>

#### ๗) ทฤษฎีชีวภาพ (Organismic Theory)

ทฤษฎีนี้ถือว่า รัฐเป็นสิ่งมีชีวิต (Living thing) เช่นเดียวกับสัตว์ทั้งหลาย ทฤษฎีนี้ถือ ว่าสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งความเจริญ (Growth) และการเสื่อมโทรม (Decay) สุด แล้วแต่เซลล์ (Cell) ของสิ่งที่มีชีวิตจะมีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ถ้าหากเซลล์มีความ สมบูรณ์ร่างกายของสิ่งมีชีวิตก็มีความเจริญด้วย และการที่เซลล์จะเจริญได้ก็ต้องมีความสัมพันธ์กับ จิตใจ กล่าวคือ จิตใจจะต้องเจริญด้วยร่างกายจึงจะเจริญ

รูสโซ (Rousseau) นักปรัชญาทางรัฐศาสตร์กล่าวว่าภายในรัฐนั้น อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นสิริระบกกฎหมาย และระเบียบสาธารณะเป็นสมอง ประชาชนเป็นร่างกาย

<sup>๖๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

<sup>๖๗</sup> คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา, หลักสูตรการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ และ กำหนดรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟิการ์ต, ๒๕๓๖), หน้า ๘-๙.

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) กล่าวว่าความอ่อนแอของรัฐก็คือ ความเจ็บป่วยของร่างกาย นอกจากนี้รัฐโซคกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยเป็นหัวใจและมีความสำคัญต่อร่างกายของรัฐเป็นอย่างมาก รัฐจะมีความเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อประชาชนเชื่อฟังรัฐเท่านั้น<sup>๓๔</sup> ผลจากทฤษฎีนี้ทำให้นักการเมืองในสมัยหลังได้นำมาใช้ในการนำเอาลัทธิเผด็จการมาใช้ เช่น ฮิตเลอร์ มุสโสลินี (Hitler Muscolini) รวมทั้งลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วย เพราะเชื่อว่าการสั่งคำสั่งของรัฐย่อมจะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความสามัคคีกลมเกลียวกันด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีแก่รัฐ

จากการศึกษาพบว่า รัฐเกิดขึ้นจากกระบวนการที่อิงอาศัยกัน ธรรมชาติของมนุษย์ก็จะมีความเห็นแก่ตัวเป็นพื้นฐาน เมื่อเห็นแก่ตัวก็กระทำในสิ่งต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ทำให้เกิดความเลวร้ายขึ้นในสังคม เกิดมาจาก อวิชชา ตัณหา อุปาทานของมนุษย์ สิ่งต่างๆ ที่เกิดสืบเนื่องมาจากตัณหา ก็เกิดตามมาเป็นกระบวนการ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายใน (กิเลสตาม) ของมนุษย์กับสภาพแวดล้อมภายนอก (วัตถุตาม) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นมา รัฐคือทางเลือกของสังคมที่สมาชิกของรัฐพร้อมใจกันเลือกขึ้นมา เมื่อมีการเลือกหรือมอบหมายให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นหัวหน้า เพื่อควบคุมให้สังคมส่วนรวม มีระเบียบแบบแผนที่ดีงาม ไม่ยอมให้มีการกระทำใดๆ ในทางล่วงเกินข่มเหงผู้อื่นตามอำเภอใจ ความขัดแย้งการทะเลาะวิวาท และการเอารัดเอาเปรียบกันในหมู่มนุษย์ เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีรัฐ มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง ทั้งนี้ เพราะเมื่อมนุษย์จำนวนมากรวมตัวกันเป็นสังคม ปัญหาที่ตามมาคือความขัดแย้ง แม้ในปัจจุบันนี้ก็มีลักษณะเช่นนั้นปรากฏอยู่ การกำเนิดรัฐที่ปรากฏในพระพุทธศาสนานี้ มีลักษณะที่ทฤษฎีสัญญาประชาคม ตามหลักการของ ยัง ยัง รูสโซ (ค.ศ. 1712-1778) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังพระพุทธศาสนา มาสอดคล้องด้วยในหลายประการ คือรัฐเกิดมาเพราะประชาชน

ดังนั้น ความเป็นมาของรัฐตามหลักพุทธศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์พอสรุปได้ดังนี้

๑) สภาพธรรมชาติ ในตอนแรกเริ่มมีลักษณะบริสุทธิ์ผุดผ่อง เสมือนหนึ่งว่าโลกยุคนั้นเป็นสวรรค์ เพราะมีความพร้อมทุกสิ่งที่ต้องการ ความจำเป็นที่จะก่อให้เกิดเป็นสังคมเป็นรัฐจึงไม่มี เป็นสภาวะที่สงบ ต่างคนต่างอยู่ความขัดแย้งกันก็ไม่มี

๒) มนุษย์เหล่านั้น ดำรงชีพอยู่ด้วยปัจจัยเลี้ยงชีพพื้นฐาน คือ อาหารซึ่งสามารถหาเอาได้จากพื้นดินอันอุดมสมบูรณ์ ยังไม่รู้จักการสะสม เพราะยังไม่มีความจำเป็นต้องสะสม ทรัพย์สินส่วนบุคคลจึงยังไม่มี ทรัพยากรที่มีอยู่จึงเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ จึงยังไม่เกิดขึ้น

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

๓) มนุษย์ยุคบรรพกาล ยังมีความดีพร้อม แต่มนุษย์เหล่านั้นต้องสูญเสียความดีไป เมื่อมีความแตกต่างกันเกิดขึ้น โดยเฉพาะ คือ ความแตกต่างทางผิวพรรณ จึงเกิดความชู้ คือการดูหมิ่นเหยียดหยามกันมากขึ้น ความดีจึงเริ่มถูกบดบัง

๔) การสืบพันธุ์เป็นสัญชาตญาณดั้งเดิม เป็นเหตุให้เกิดครอบครัว เมื่อเกิดครอบครัวขึ้นแล้วทำให้เกิดความผูกพันเฉพาะครอบครัว จึงเกิดความคิดที่จะสะสม ต้องแบ่งปันปกป้องการทำมาหากินให้เป็นสัดส่วน

๕) เมื่อสังคมเติบโตขึ้น มนุษย์มีมากขึ้น ภาวะที่แท้จริงตั้งแต่บรรพกาล จวบจนปัจจุบันก็มีมนุษย์มีคิมิชั่ว ความชั่วที่ปรากฏครั้งแรกในหมู่มนุษย์ คือความโลภเป็นต้นเหตุให้เกิดความเห็นแก่ตัว ความเกียจคร้าน และการลักขโมย ความชั่วต่อมาคือการทะเลาะวิวาท ทำให้สังคมปั่นป่วนระส่ำระสาย

๖) แต่ความต้องการของมนุษย์ทุกยุคทุกสมัย ก็คือความสุขความสงบ ความระส่ำระสายในสังคม จึงเป็นสิ่งขัดแย้งต่อความต้องการของมนุษย์ เป็นเหตุให้มนุษย์แสวงหาทางคืนสู่ความสงบสุขที่เคยมีมาแต่เดิม โดยร่วมมือกันไปขอให้ผู้มีความสามารถ มีกำลังแข็งแรงกว่า ทำหน้าที่ขจัดปิดเป่าความระส่ำระสายในสังคม โดยให้อำนาจลงโทษผู้ทำผิด ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความระส่ำระสายนั้น

๗) ผู้ที่ได้รับเลือกนี้มีฐานะเป็นหัวหน้าเป็นตำแหน่งมหาชนสมมติ ตำแหน่งที่ได้มาจึงคล้ายๆ กับผู้แทนราษฎร ซึ่งได้โดยการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างมหาชนสมมติกับคนอื่นๆ ในสังคม มีลักษณะคล้ายคลึงกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรกับราษฎรผู้เลือกตั้ง แต่ต่างกันว่าผู้แทนราษฎรมีกำหนดเวลา ส่วนผู้ปกครองได้รับแต่งตั้งครั้งเดียวทำหน้าที่ไปตลอดชีวิต และมีผู้แข่งขันน้อยกว่าผู้แทนราษฎรที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่ง

๘) มหาชนสมมติ ได้รับมอบหมายอำนาจจากมหาชนให้เป็นผู้ปกป้องคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินช่วยเป็นผู้ตัดสินในกรณีที่มีความขัดแย้งในสังคม หน้าที่หลักสำคัญที่สุดคือการลงโทษผู้กระทำความผิด

## ๒.๒ ผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

จากการศึกษาพบว่า การปกครองมีมาในสมัยก่อนพุทธกาลดังที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ในอัครคณฺยสูตร ดังนั้นผู้ปกครองจะต้องมีคุณสมบัติของนักปกครองที่ดี ถ้านักปกครองไม่มีคุณสมบัติที่ดีย่อมไม่สามารถปกครองใครได้ การปกครองนับว่ามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาย่อมต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองทั้งสิ้น เนื่องจากมนุษย์เรานั้นเป็นสัตว์ของสังคม นิยมกันอยู่เป็นหมู่เป็นคณะ และประกอบด้วยสมาชิกทุกเพศทุกวัย จึงมีความคิดที่แตกต่างกัน ทั้งด้านฐานะหน้าที่การงาน อุปนิสัย ความเชื่อที่แตกต่างกัน มีทั้งคนดีคนเลว อาจใช้กำลังที่แข็งแรงกว่าทำร้ายคนที่อ่อนแอให้ได้รับความเดือดร้อน หากผู้นำไม่มีหลักการ

ปกครองที่ดีมาใช้สร้างกฎระเบียบ ปัญหาย่อมเกิดขึ้นระหว่างผู้อ่อนแอ ดังนั้น คำว่าการเมืองการปกครองจึงเกิดขึ้นจากสังคมจุดเล็กแล้วพัฒนาขึ้นมาสู่สังคมขนาดใหญ่ ผู้ปกครองจึงต้องหามาตรการมาสร้างเกาะป้องกันให้สังคมมิให้มีการกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบกันตามใจชอบโดยขาดจิตสำนึกที่ดีในการบริหารบ้านเมือง นักคิดและนักทฤษฎีจำนวนมาก ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ นักปกครองต้องมีทั้งพระเดชพระคุณและสามารถทำให้การเมืองการปกครองและชีวิตประชาชนมีการเป็นอยู่ที่ดีได้ นอกจากนี้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้ปกครองก็ขาดเสียไม่ได้เช่นกัน หากผู้ได้ปกครองมีความกระด้างกระเดื่อง หรือทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อนักปกครอง การบริหารบ้านเมืองก็ย่อมล้มเหลว ย่อมไม่สามารถดำเนินการไปอย่างราบรื่นได้ นอกจากนี้แล้วมิผู้ให้ความหมายของผู้ปกครองไว้ว่าดังนี้

#### ๒.๒.๑ ความหมายของการปกครองและผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายว่า การปกครองคือ ดูแล, คุ้มครอง, ระวังรักษา, บริหาร<sup>๘๘</sup>

พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การดูแล การให้ความคุ้มครอง หรือการบริหารนั่นเองคำว่า การปกครอง เป็นคำที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในลักษณะที่มีผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองสูงสุดจะเรียกว่า พ่อเมือง (เราเคยเรียกขานตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดว่า เจ้าเมือง) กรมที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องการปกครองบ้านเมืองให้มีความสุข และมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ก็ยังคงเรียกว่า กรมการปกครอง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดิน จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น คณะราษฎรผู้ยึดอำนาจการปกครอง ได้ตราพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของราชอาณาจักรไทยด้วย<sup>๘๙</sup>

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวถึง ความหมายของการปกครอง ตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า การปกครอง ตามความหมาย ในพระพุทธศาสนา เป็นการปกครองเพื่อการศึกษาและความสงบเรียบร้อย ที่เกิดจากการปกครองนั้นมีใช้เป็นจุดหมายในตัวแต่ เป็นเพียงปัจจัย คือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคล บรรลุจุดหมาย แห่งการศึกษาหรือเพื่อเป็นหลักประกัน

<sup>๘๘</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๖๔๖.

<sup>๘๙</sup>โคโซ สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่าง สู่โลกกว้าง จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๒๗-๒๘.



ของการศึกษา จึงถือเป็นคติได้ว่า การปกครองที่มีขึ้น เป็นเรื่องของ การศึกษา และเพื่อการศึกษานั้น ทั้งสิ้น ถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษาก็ต้องปกครองด้วยอำนาจ เมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติที่เอียงไปในทางที่จะขัดแย้งกันด้วย เหตุนี้การปกครองแบบใช้อำนาจ จึงก่อให้เกิดปัญหา เริ่มตั้งแต่เกิดความขัดแย้งในจิตใจ เป็นต้นไป ทำให้ยังต้องเพิ่มการใช้อำนาจใช้อำนาจ และจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ใช่การปกครองแบบ พยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบ พยายามกำจัดคนเลวนั่นเอง<sup>๔๑</sup>

พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ (แก้วพวง) ได้ทำวิจัยเรื่องการปกครองแบบรัฐธรรมนูญแนวพุทธศาสนาเดรวาทกับปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต:การศึกษาเปรียบเทียบ (The Concept of Good Governance in Theravada Buddhism and The Republic : A Comparative Study) ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างทางสังคมหรือระบบการปกครองรวมทั้งกิจกรรมภายในของรัฐของสังคมหนึ่งๆ ล้วนมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตมนุษย์ในสังคมนั้นๆ ความผูกพันกันทางความรู้สึก การมีส่วนร่วม การแสดงออก การเสนอความคิดเห็น การแสดงกิจกรรมร่วมของคนในรัฐล้วนแล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับมนุษย์ในทุกสังคมรัฐ และความเป็นรัฐก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้โดยตามลำพังปราศจากมนุษย์ได้<sup>๔๒</sup>

ดังนั้น ความเป็นรัฐและระบบการปกครองล้วนเกิดขึ้นมาจากมนุษย์แล้วสะท้อนกลับมาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมสร้างสรรค์หรือทำลายสังคมนมนุษย์ ในขณะที่เดียวกัน มนุษย์ในแต่ละสังคมก็ไม่อาจจะอยู่โดยปราศจากการปกครองได้ ถึงแม้จะอยู่ในสังคมที่จะเรียกว่า รัฐ หรืออาศัยอยู่ในสังคมเล็กสุด เช่น สังคมครอบครัวก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ความเป็นรัฐ รวมทั้งระบบการปกครองในสังคมจึงถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญมากชนิดหนึ่งของมนุษย์ทุกสังคม โดยคาดหวังว่าจะเป็นหนทางที่จะนำมนุษย์ไปสู่เป้าหมายสูงสุดของการใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันได้อย่างสันติสุข แสวงหาเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหา สังคมตามสภาพเหตุการณ์นั้นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นได้ว่า การปกครองในปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน หลักการปกครองของทฤษฎีหนึ่งจึงไม่อาจนำไปใช้กับสังคมได้ จึงแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า หลักการปกครองเป็นหลักที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสังคม สถานการณ์ ความเหมาะสม ตลอดจนความต้องการของคนในสังคมเป็นเงื่อนไขกำหนด

<sup>๔๑</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๕), หน้า ๕๕-๕๖.

<sup>๔๒</sup>พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ (แก้วพวง), “การปกครองแบบรัฐธรรมนูญแนวพุทธศาสนาเดรวาทกับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต” : การศึกษาเปรียบเทียบ, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๔๔, บทคัดย่อ.

เม่งจื่อ มีรัฐปรัชญาในการปกครอง โดยธรรมว่า ให้เริ่มปกครองจิตใจของตนเองแล้วขยายไปสู่ภายนอก โดยเม่งจื่อกล่าวว่า ธรรมคณาธรรมชาติของมนุษย์ในส่วนลึกของจิตใจที่แท้จริง ไม่ต้องการเบียดเบียนกันและกันอยู่แล้ว นักปกครองที่ดี ต้องอาศัยหลักในการปกครอง ข้อนี้นี้เป็นปทัสถานขยายเป็นรัฐมาวางไว้บนฝ่ามือ สุดแต่จะพลิกจะหมุนไปอย่างไรก็ย่อมได้<sup>๔๑</sup>

ขงจื่อ ได้กล่าวไว้ว่า นักปกครองที่ดีต้องแก้ไขความบกพร่องของตนเองก่อน ประชาชนจึงแก้ไขความชั่วความบกพร่องของแต่ละคนก่อน นักปกครองและประชาชนต้องข่มจิตใจจากการกระทำผิดกระทำบาปของแต่ละคนก่อน คือ ตั้งค้ำแต่ควบคุมจิตใจของแต่ละคนเป็นปฐม แล้วขยายออกไปที่ครอบครัว จากครอบครัวขยายไปที่ชาติจากรัฐจากชาติก็ขยายไปทั่วโลก

ผู้จะปกครองรัฐได้ ต้องปกครองตนเองก่อน ต้องปกครองครอบครัวของตนเองให้ได้ก่อน เมื่อปกครองตน ปกครองครอบครัว ได้ดีแล้วก็จะปกครอง ก็จักบริหารให้รัฐประสบสันติสุขได้ เมื่อรัฐมีความสงบเรียบร้อย ผู้นั้นก็จักยังโลกให้มีความสุขความสงบร่มเย็นและไพบูรณ์ได้

ขงจื่อ ยังได้เสนอพรรณนะเกี่ยวกับคุณธรรมทางการเมืองต่อไปว่า นับแต่นักปกครองลงมาจนถึงประชาชน ต้องอบรมตน ควบคุมตน ปกครองให้ได้ เพราะการปกครองคนอื่นนั้นเป็นการปกครองที่ปลายเหตุย่อมไม่สัมฤทธิ์ผล หากปกครองตนเองไม่ได้ จงควรทำสิ่งที่หนาแต่กลับไปทำให้บางสิ่งที่ควรจะทำให้บางแต่กลับทำให้หนา หากตนเองยังปกครองตนเองไม่ได้แล้วจะไปปกครองคนอื่นได้อย่างไร<sup>๔๒</sup>

ประพันธ์ สุริหาร ได้กล่าวว่า “นักปกครอง คือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำ ผู้ตัดสินใจ เพราะมีความสามารถในการปกครอง บังคับบัญชา หรือกลุ่ม เป็นไปในทางที่ดี หรือในทางที่ชั่วได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่มีอิทธิพลเหนือผู้อื่น”<sup>๔๓</sup>

สุรศักดิ์ ม่วงทอง ได้กล่าวว่า นักปกครอง คือ บุคคลใดก็ตามที่มีอิทธิพลเหนือคนในกลุ่มหรือมีบทบาทสำคัญในการนำกลุ่ม ไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายในการทำงานของนักปกครอง อาจเป็นคนๆ เดียวกับผู้บริหารก็ได้ ดังนั้น ในกลุ่มหรือองค์กรหนึ่งๆ อาจมีผู้นำหลายคนนอกเหนือไปจากผู้บริหารหรือหัวหน้า ซึ่งเป็นผู้นำโดยตำแหน่ง เป็นต้น<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๑</sup> ประยงค์ สุวรรณบุบผา, รัฐปรัชญาแนวคิดตะวันออก-ตะวันตก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓๕.

<sup>๔๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๑-๒๒๒.

<sup>๔๓</sup> ประพันธ์ สุริหาร, การบริหารการศึกษา, (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๕), หน้า ๑๒๕.

<sup>๔๔</sup> สุรศักดิ์ ม่วงทอง, พุทธธรรมกับภาวะผู้นำที่พึงประสงค์, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๔๓, หน้า ๕๘.

ภิญโญ สาร กล่าวว่ นักปกครองมีความหมาย ๓ ประการคือ

๑) นักปกครอง คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มหลายๆ คน ที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความจงใจให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานหรือพฤติกรรมของผู้อื่น นักปกครองจะมีความเป็นผู้นำมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความมากน้อยของอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคน

๒) นักปกครอง คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือผู้อื่นในการคิดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

๓) นักปกครอง แตกต่างจากหัวหน้า หรือผู้บริหาร คนสองคนนี้อาจเป็นคนๆ เดียวกันก็ได้ แต่ไม่จำเป็นเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ นักปกครองที่มีความเป็นผู้นำที่แท้จริงของกลุ่ม นักปกครองที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหาร มีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถจูงใจให้ประพฤติ ปฏิบัติตามความเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของตนได้ทั้งๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใดๆ<sup>๔๑</sup>

มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองที่สอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุด โดยเป็นการปกครองที่เข้ากันได้ดีกับสภาพจิตใจและสภาพอารมณ์ของประชาชน ซึ่งสามารถวัดได้จากเจตนารมณ์แห่งกฎหมายของรัฐ ซึ่งจะเกิดขึ้นและมีอยู่เพื่อสงวนรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพทางการเมือง เพื่อสร้างหลักประกันเสรีภาพของประชาชน จึงควรกำหนดกฎหมายให้แน่ชัด ทั้งการใช้อำนาจของรัฐต้องมีการแยกใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกันไม่ให้คนเดียวหรือกลุ่มเดียว ใช้ อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจและให้อำนาจทั้งสามตรวจสอบกันเอง<sup>๔๒</sup>

ในทางรัฐศาสตร์ ได้มีนักคิดและทฤษฎีหลายท่าน มีแนวคิดที่คล้ายกันบ้างแตกต่างกันบ้างแล้วแต่จะมากหรือน้อย ต่างกันเพียงใดเท่านั้นเอง ส่วนมากแล้วนักทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับกันมาจากตะวันตก และมีการพัฒนาทางศึกษาแนวคิดทฤษฎีกันอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบอย่างมาก เพราะการที่มีระบบการปกครองที่ดีย่อมมีผลต่อประชาชนอย่างยิ่ง

สรุปว่า ผู้ปกครอง หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก แต่งตั้งจากประชาชน ผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในทุกๆ ด้าน ซึ่งนักปกครองโดยตำแหน่ง อาจจะไม่มีความเป็นผู้นำก็ได้ นักปกครองที่แท้จริงอาจไม่มีหน้าที่ในการปกครอง การบริหารงาน แต่มีความสามารถและจูงใจผู้อื่นให้ทำงานได้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีแนวทางที่กำหนดในการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง

<sup>๔๑</sup>ภิญโญ สาร, หลักการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : อรุณสภา, ๒๕๒๖), หน้า ๒๕๕.

<sup>๔๒</sup>มองเตสกีเออ, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, แปลโดย ดร.วิภาวรรณ ตูยานนท์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๒๑๑.

บุคคลที่ถูกปกครองให้มีคุณธรรม จริยธรรม ให้ขวัญและกำลังใจแก่ผู้ได้บังคับบัญชา มีอำนาจในการตัดสินใจ มีศักยภาพในการนำพาผู้ใต้การปกครอง และองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีเป้าหมายการปกครองเพื่อความผาสุก โดยไม่เบียดเบียนกันและกัน

#### ๒.๒.๒ ความเป็นมาและคุณสมบัติของผู้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

จากการศึกษาพบว่าความเป็นมาของผู้ปกครองได้มีนักปราชญ์และนักวิชาการทางศาสนาทั้งหลาย ที่ได้แสดงไว้แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวคิดต่างๆ ของนักปราชญ์และนักวิชาการศาสนาทั้งหลายให้ได้ศึกษาพอสังเขปดังนี้

คัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา ได้กล่าวถึงการเกิดของผู้ปกครองไว้ในพระสูตร เช่น จักกวัตติสูตร<sup>๔๕</sup> และอัคคัณฺณสูตร<sup>๔๖</sup> ดังนี้

๑) พระเจ้าจักรพรรดิ หมายถึง ผู้ปกครองที่ปกครองรัฐ หรือประเทศใหญ่ๆ ที่มีอาณาเขตในหลายรัฐ หรือมีรัฐอื่นเป็นเมืองขึ้น อยู่ในการปกครองคล้ายกับการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน

๒) มหาชนสมมติ หมายถึง บุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่พร้อมใจคัดเลือกขึ้นมาเพื่อที่จะประสานประโยชน์ หรือคุ้มครองดูแลความสงบในรัฐโดยธรรม

๓) กษัตริย์ หมายถึง ผู้เป็นเจ้าแห่งเขต ผู้เป็นใหญ่แห่งนา ผู้ดูแลจัดสรรเขตแดนทั้งหลายให้แก่ประชาชน หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นผู้ปกครองที่วิวัฒนาการมาจากมหาสมมติ แต่มีชื่อเรียกแตกต่างออกไป เพราะหน้าที่ ที่ต้องทำเกี่ยวกับการแบ่งเขตแดนให้แก่ประชาชนในสมัยนั้น

๔) ราชา หมายถึง “ผู้ยังเหล่าชนให้อิ่มเอมใจ” หรือ “ผู้ทำให้คนอื่นมีความสุข” พระเจ้าแผ่นดิน, ผู้ปกครองประเทศ<sup>๔๗</sup>

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวว่า นักปกครอง จะต้องมียุทธศาสตร์หลายประการ เช่น มีสติ ปัญญา ความดีงาม ความรู้ ความสามารถ ของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายปฏิบัติตามช่วยประสานประโยชน์ สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่คณะ ชุมชน บุคคลทุกคนชั้น และนำพาไปสู่จุดหมายที่ดีงาม ที่ไม่ผิดกฎหมาย ศีลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งนักปกครองเป็นผู้นำต้องมีบทบาทและอิทธิพลสูงมากกว่าผู้ติดตาม หรือประชาชน ในการบริหารและการปกครองรัฐนั้นๆ ตรงกันข้ามหากนักปกครองนำพาประชาชนไปผิดทิศทาง ย่อมนำความเสียหายมาสู่รัฐ

<sup>๔๕</sup>ที่.ปา. ๑๑/๕๐/๘๖.

<sup>๔๖</sup>ที่.ปา. ๑๑/๕๑/๖๑.

<sup>๔๗</sup>พระราชวรมุณี (ประยูรค์ ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๒๕๑.

พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ในโศปาลสูตร สูตรเปรียบเทียบกับคนเลี้ยงโค เกี่ยวกับนักปกครองและผู้ตามไว้ว่า

“เหมือนโคหัวหน้าฝูงวัวนำไปสู่ฝั่งตรงข้าม หากโคหัวหน้าวัวไปตรง เมื่อฝูงโคทั้งหลาย ก็ไปตรงตามกัน และประสบกับความปลอดภัย หากโคหัวหน้าฝูงพาวัวไปคด โภคทั้งฝูงที่ติดตามย่อมจะดำเนินไปคด และประสบกับความลำบากฉนั้น บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ หรือเป็นผู้นำ หากมีคุณธรรมในการดำเนินชีวิต หรือในการปกครองแล้ว ผู้ติดตามย่อมจะเดินตามแบบผู้นำด้วยดี และประสบกับความปลอดภัย หากว่าผู้นำหรือหัวหน้าไม่ประกอบด้วยคุณธรรมในการดำเนินชีวิต หรือในการปกครองแล้ว ผู้ตามย่อมจะดำเนินไปตาม และประสบกับความลำบาก ฉนั้น”<sup>๔๒</sup>

พระพุทธพจน์นี้ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนักปกครองที่สามารถนำหรือมีความเป็นผู้นำ และมีความสำคัญต่อความอยู่รอด สวัสดิภาพ และสันติสุขของผู้ตาม หรือสังคมและประเทศชาติทั้งหลายทั้งหมด โดยเปรียบหัวหน้าโคผู้นำฝูง และฝูงโคผู้ตาม

พระมหานพรัตน์ รตุนรสี (กรแก้ว), ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์เรื่อง นักปกครองในอุดมคติตามแนวพระพุทธศาสนา ศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหามกุฏราชวิทยาลัย ว่า นักปกครองที่ดีจะต้องมีคุณสมบัติ ๒ ด้าน ดังนี้

- ๑) คุณสมบัติภายในตัวของนักปกครอง ได้แก่
  - (๑.๑) รู้หลักอภิปรายธรรม มีความรู้หลักการและเหตุผล เป็นต้น
  - (๑.๒) มีสติปัญญา ไม่ประมาท
  - (๑.๓) ตื่นตัว ทันต่อเหตุการณ์
  - (๑.๔) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล
  - (๑.๕) เป็นคนเข้มแข็ง
- ๒) คุณสมบัติภายนอก ในการที่จะประสานคนและงานเข้าด้วยกัน ได้แก่
  - (๒.๑) มีความรู้ ความสามารถ
  - (๒.๒) มีพรหมวิหารธรรม
  - (๒.๓) หวังประโยชน์สุขส่วนรวม
  - (๒.๔) น่ารัก น่าเคารพ

<sup>๔๒</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ภาวะผู้นำ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, ๒๕๔๖), หน้า ๒-๔.

(๒.๕) เป็นธรรมชาติไปโดย

(๒.๖) ฉลาดในการพูด

(๒.๗) ไม่ลำเอียง<sup>๔๓</sup>

พรนพ พุกกะพันธ์ ได้กล่าวถึง การกำเนิดนักปกครองไว้ ๔ ประการ ดังนี้

๑) นักปกครองโดยกำเนิด

๒) นักปกครองที่มีความอัจฉริยะ

๓) นักปกครองที่เกิดขึ้นตามสายงาน

๔) นักปกครองตามสถานการณ์<sup>๔๔</sup>

สรุปว่า ในทัศนะนี้ ได้ให้ความสำคัญกับชาติกำเนิด โดยเชื่อว่า นักปกครองเกิดขึ้นโดยสายเลือด มีความอัจฉริยะทำงานเป็นเวลานานอยู่ในสายงานนั้นๆ และรับช่วงกันต่อ ๆ ไป ซึ่งเรียกว่าทายาท

สุวิน สุขสมกิจ ได้กล่าวถึงกำเนิดนักปกครองในทางพระพุทธศาสนาที่ปรากฏในอัครคัมภีร์สูตร โดยกล่าวถึงความเป็นอยู่ของสังคมมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่สงบ ไม่มีการแก่งแย่งเอา รัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน เพราะมีความอุดมสมบูรณ์ หลักจากนั้นเกิดมีความขัดแย้งกันขึ้น เนื่องจากมีบุคคลหนึ่งกระทำความชั่ว คือการลักขโมยของบุคคลอื่น ในขั้นแรกจะเป็นการว่ากล่าว ตักเตือนตนเอง แต่เมื่อมีการประพตซ้ำอีก จึงมีการลงโทษแก่ผู้กระทำ ต่อมาได้มีการคัดเลือกนัก ปกครองและมอบอำนาจให้ในการว่ากล่าวตักเตือนหรือลงโทษ ดังนั้น ผู้ที่จะลงโทษหรือกล่าว ตักเตือนได้จะต้องเป็นหัวหน้า หรือนักปกครองเท่านั้น มีข้อความในพระสูตรดังนี้

“ครั้งนั้น เหล่ามนุษย์ทั้งหลายจึงประชุมกัน ครั้นแล้วต่างก็ปรับทุกข์กันว่า การถือเอาสิ่งของของผู้อื่นไม่ได้ให้ จักเกิดขึ้นเพราะความชั่วจากการกระทำเหล่าใด การกระทำเหล่านั้นจักเกิดขึ้นแก่พวกเรา อย่างกระนั้นเราจักสมมติให้มนุษย์ที่มี ศีลธรรมผู้หนึ่งเป็นผู้ว่ากล่าวโดยธรรม ให้เป็นผู้ตีเตือนลงโทษ โดยชอบธรรม ให้ เป็นผู้จับไล่บุคคลที่ควรถูกจับไล่ ส่วนพวกเราจักแบ่งข้าวสาทิให้แก่ผู้นั้น ครั้นแล้ว

<sup>๔๓</sup>พระมหานพรัตน์ รตุนนริสี (กรแก้ว), “นักปกครองในอุดมคติตามแนวพระพุทธศาสนา”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๒.

<sup>๔๔</sup>พรนพ พุกกะพันธ์, ภาวะผู้นำและการจูงใจ, (กรุงเทพมหานคร : จามจุรีโปรดักท์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๕.

จึงแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีศีลธรรมและคุณธรรมเป็นผู้นำ ส่วนพวกคนก็แบ่งข้าวสาทิให้แก่ผู้นั้น”<sup>๕๕</sup>

สรุปว่า นักปกครองมีกำเนิดมาจาก ๒ จุดใหญ่ๆ คือ ๑. นักปกครองโดยกำเนิด หมายถึง ผู้ปกครองประเภทนี้ได้มาจากการสืบทอดทางบรรพบุรุษ เช่น การได้รับการแต่งตั้งสืบทอดเป็นรัชทายาทหรือราชวงศ์ ๒. นักปกครองที่กำเนิดจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความกล้าหาญ หรือ บุคคลนั้นมีคุณสมบัติต่างๆ ในความเป็นผู้นำในตัวของเขาเอง ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์หรือกรณีใดๆ ก็ตาม บุคคลเช่นนี้เรียกว่า “นักปกครอง”

#### คุณสมบัติของผู้ปกครอง

นักคิดและนักทฤษฎีจำนวนมาก ได้ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของนักปกครองต้องมีคุณสมบัติซึ่งมีอำนาจและสามารถทำให้การเมืองการปกครองและชีวิตประชาชนมีการเป็นอยู่ที่ดีได้นอกจากนั้นความสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้ปกครองก็ขาดเสียไม่ได้เช่นกัน หากผู้ได้ปกครองมีความกระด้างกระเดื่อง หรือทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อนักปกครอง การบริหารบ้านเมืองย่อมไม่สามารถดำเนินการไปอย่างราบรื่นได้

นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ปกครองไว้ดังนี้

กิติ ติยัคคานนท์ อธิบายไว้ว่า คุณสมบัติของนักปกครองที่ดี ต้องมีลักษณะ ๑๔ อย่างดังนี้

- (๑) มีสุขภาพแข็งแรงดี
- (๒) มีความรู้ดี
- (๓) มีบุคลิกดี
- (๔) มีความคิดริเริ่ม
- (๕) มีการตัดสินใจกับการใช้ดุลยพินิจ
- (๖) มีความกล้าหาญ
- (๗) มีความแนบเนียน
- (๘) มีความอดทน
- (๙) มีการสื่อความหมายที่ดี
- (๑๐) มีความเห็นอกเห็นใจ

<sup>๕๕</sup> สุวิน สุขสมกิจ, “พุทธปรัชญากับการสร้างเสริมภาวะผู้นำ : กรณีศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดกาญจนบุรี”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๒๓, หน้า ๗๗.

(๑๑) ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละ และไม่ใช้อิทธิพลในทางที่ผิด

(๑๒) มีความสงบเสงี่ยม

(๑๓) มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน

(๑๔) มีการสังคมนตรี<sup>๔๖</sup>

อรุณ รักธรรม กล่าวว่า คุณสมบัติของนักปกครองที่ดี ควรประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ  
๑๑ ประการดังนี้

๑) ความรู้ (Knowledge) ความเป็นผู้นำความรู้เป็นสิ่งจำเป็นมากที่สุด เพราะจะเป็น  
เครื่องมือช่วยรักษาสถานการณ์ต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ผู้นำ หรือผู้บริหารจะต้องรอบรู้ ยิ่งรอบรู้มาก  
ฐานะความเป็นผู้นำยิ่งมั่นคงยิ่งขึ้น

๒) ความคิดริเริ่ม (Initiative) คือ ความต้องการที่จะปฏิบัติสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยไม่ต้องมี  
คำสั่ง และแสดงข้อคิดเห็นที่จะแก้ไขสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดี

๓) ความกล้าหาญ (Courage) คือ ลักษณะอาการที่ไม่กลัวต่ออันตราย ความลำบาก หรือ  
ความเจ็บปวด

๔) ความเด็ดขาด (Decisiveness) คือ ความสามารถที่จะตัดสินใจได้ทันที เมื่อตกลงสั่งการ  
ใดๆ แล้วจะสั่งได้อย่างเด็ดขาด สั้น และชัดเจน

๕) ความยุติธรรม (Justice) คือ การปฏิบัติให้ถูกต้องตามความยุติธรรม และศีลธรรม วาง  
ตนเป็นกลาง ไม่โอนเอียงในการที่จะก่อประโยชน์ หรือเป็นโทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

๖) ความอดทน (Endurance) คือ ความสามารถของร่างกาย และความคิดจิตใจที่จะทนต่อ

๗) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) คือ การมีใจจดจ่อที่ดี และมีความเอาใจใส่ต่อหน้าที่  
หรือกิจการที่จะต้องปฏิบัติอยู่เสมอ

๘) ความไม่เห็นแก่ตัว (Unselfishness) คือ ขจัดเสียซึ่งความสุขหรือผลประโยชน์แห่งตน

๙) ความเห็นอกเห็นใจ (Humanity) คือ คุณสมบัติประจำตัวอันเป็นแบบอย่างของ  
มนุษยชาติ ซึ่งต้องประกอบด้วยความเมตตาปราณี ความกรุณา ความสงสาร และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

๑๐) ความจงรักภักดี (Loyalty) คือ สภาพ หรือคุณสมบัติประจำตัวของการเป็นบุคคลที่  
ซื่อสัตย์สุจริตต่อผู้อื่น ต่อหน้าที่ ต่อรัฐ การเป็นผู้นำ หรือผู้บริหารใจตนเอง (Self-Control) คือ การ

<sup>๔๖</sup> กิติ ตัณฑ์คานนท์, เทคนิคการสร้างภาวะผู้นำ, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : แปลว  
อักษร, ๒๕๔๓), หน้า ๒๘-๓๓.



บังคับจิตใจเพื่อไม่ให้แสดงซึ่งกิริยาต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมกับผู้อื่น การบังคับตนเองนั้น นับว่าเป็นสิ่ง  
ที่สำคัญมากสำหรับผู้บริหาร<sup>๕๑</sup>

สิทธิชัย ฝรั่งเศสทอง กล่าวว่าคุณสมบัติของนักปกครองมี ๒ ประการดังนี้

๑) To Lead is to Serve การที่จะเป็นนักปกครองที่ยิ่งใหญ่ขึ้นอยู่กับบริการ การให้  
การช่วยเหลือคนอื่น เพราะว่าถ้าใครคิดให้ความช่วยเหลือคนอื่นก่อน โดยเฉพาะเกิดมาต่ำด้อย  
โอกาส ยิ่งต้องช่วยเหลือเขา และใครที่เกิดมามีน้อยในชีวิตควรจะได้มาก ๆ โดยกฎหมาย ซึ่งศิลปะ  
ของการเป็นนักปกครองต้องเป็นผู้ให้ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินหรือสิ่งของเสมอไป.

๒) To Lead is to Follow การเป็นนักปกครองต้องรู้จักตาม คำว่า Follow ก็คือในเรื่อง  
เกี่ยวกับชีวิต จิตใจ ความรู้สึก อารมณ์และเหตุผลของเขา สุภยาศิขินได้สอนคนจีนมาหลายร้อยปี  
แล้ว ได้บอกว่า ผู้นำคือเข็มนั้นคือคนที่ทำงานสำเร็จแล้วจะหายตัวไป หากเกิดปัญหาขึ้นอีกเมื่อใด  
เขาจะปรากฏตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แต่บุคคลส่วนมากถ้ามีอะไรผิดพลาดเกิดขึ้นจะชดทอดคนอื่นไป  
เรื่อยๆ เวลาทำสำเร็จแล้วจะอยู่รอ เพื่อรอรับการชื่นชมสรรเสริญเยินยอ แสดงว่าไม่ได้ถูกฝึกมาอย่าง  
ดี แต่ถ้าถูกฝึกให้มีจิตวิญญาณของความเป็นนักปกครองชั้นเยี่ยม นักปกครองต้องเข้าไปมีบทบาท  
ในการดูแลบุคคลผู้นั้น และการรู้จักเป็นผู้ตามในคราวที่ควรตามในสถานการณ์ที่เหมาะสม<sup>๕๒</sup>

สรุปว่า นักปกครองต้องมีความรู้ มีความสามารถ มีสติปัญญา ตื่นตัว มีวิสัยทัศน์ มีความ  
กล้าหาญ มีความเด็ดขาด มีความยุติธรรม มีความเห็นอกเห็นใจ มีความจงรักภักดี มีการบังคับใจ  
ตนเอง ต่อความรู้สึก อารมณ์และเหตุผล มีการตัดสินใจกับการใช้ดุลยพินิจ มีร่างกายที่เข้มแข็ง เป็น  
ที่น่าเคารพเชื่อถือและมีคุณธรรมประจำใจ รู้จักครองตน ครองคน และครองงานประสานประโยชน์  
ให้กับทุกๆ ฝ่ายได้

## ๒.๓ ผู้ได้ปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

### ๒.๓.๑ ความหมายของผู้ได้ปกครอง

จางงัก อติวัฒน์สิทธิ ได้กล่าวว่า ผู้ได้ปกครอง คือ ประชาชนทั้งหลายในประเทศ ซึ่ง  
จะต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่และคุ้มครองจากผู้ปกครอง หน้าที่ผู้ได้ปกครองที่ดี คือ หน้าที่ในการ  
มีส่วนร่วมการปกครองซึ่งมี ๗ ประการดังนี้

<sup>๕๑</sup> อรุณ รักรธรรม, การพัฒนาองค์กรเพื่อการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนา  
พานิช, ๒๕๒๒), หน้า ๒๐๐-๒๐๔.

<sup>๕๒</sup> สิทธิชัย ฝรั่งเศสทอง, “ภาวะผู้นำ”, มติชนรายวัน, (ฉบับประจำวันศุกร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์  
๒๕๔๘): ๔.

๑) มีส่วนร่วมในการประชุม และแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ซื่อนี้รวมทั้งมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้งผู้นำของสังคมในโอกาสต่างๆ ด้วย

๒) มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างพร้อมเพรียงกับบุคคลอื่น ตามกาลเวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ เมื่อเลิกกิจกรรมนั้นๆ ก็พร้อมเพรียงเลิก โดยไม่ตั้งใจขยายความต่อ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง และหน้าที่ของบุคคลอื่น

๓) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยไม่ลี้ล้งตามอำเภอใจ และไม่บัญญัติในสิ่งที่ไม่ได้เป็นข้อตกลงร่วมกันของสมาชิกในสังคม

๔) มีส่วนร่วมยกย่องให้เกียรตินักปราชญ์ ราชบัณฑิตและผู้รู้ที่มีประสบการณ์ พร้อมทั้งร่วมรับฟังความคิดเห็นของท่านเหล่านั้น

๕) มีส่วนร่วมในการป้องกันมิให้สตรีถูกข่มเหงรังแกและให้เกียรติแก่กุลสตรี

๖) มีส่วนร่วมในการสักการบูชา เจดีย์สถาน ปูนียสถาน และอนุสาวรีย์ประจำชาติ ไม่ละเลยพิธีกรรมอันจัดเป็นการเคารพบูชาสถานที่เหล่านี้

๗) มีส่วนร่วมบำรุง รักษา สักการะ คุ้มครอง และป้องกันอย่างชอบธรรม ซึ่งผู้ทรงศีลบริสุทธิ การแบ่งคนเป็นผู้ปกครอง และผู้ได้ปกครองนี้ ถือว่าเป็นการแบ่งโดยหน้าที่ สถานภาพ การเป็นผู้ปกครอง และผู้อยู่ภายใต้การปกครองอาจเปลี่ยนแปลงสลับกันไปมาได้ตามสถานการณ์<sup>๕๕</sup>

สรุปว่า ผู้ได้ปกครอง หมายถึง ประชาชนหรือราษฎร ชาวบ้านทั่วไปที่ไม่ได้รับราชการ ถือว่าเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองของรัฐ

#### ๒.๓.๒ ความเป็นมาของผู้ได้ปกครอง

จากการศึกษาพบว่าระบอบการปกครองแบบแบ่งชนชั้นมีมาในสมัยก่อนพุทธกาลดังที่ปรากฏในอัครคัมภีร์ และที่ปรากฏเด่นชัดในดินแดนชมพูทวีปหรือประเทศอินเดียในปัจจุบัน ระบอบการปกครองมีมูลฐานมาจากประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นแว่นแคว้นที่พระพุทธเจ้าได้ประสูติ ตรัสรู้ และปรินิพพาน ในชมพูทวีป หรือ อินเดีย ปัจจุบันเป็นดินแดนที่กว้างใหญ่ มีความเป็นมาจากนักวิชาการทางศาสนาได้สันนิษฐานว่าชนชาติดั้งเดิมอาศัยอยู่ในอินเดียครั้งแรก เท่าที่นักประวัติศาสตร์ค้นหาหลักฐานมาได้ว่า “ชนชาติเดิมอาศัยอยู่ในอินเดีก่อนชนชาติอารยันจะเข้ามา คือพวกนิกริโต โชนดาล มุนดา และ โกลาเรียน ต่อมาได้มีการขนานนามชนอีกพวกหนึ่งที่มีความเจริญน้อยกว่าว่ามีลักษณะ และเรียกตัวเองว่าอารยันหรืออริยกะ ประมาณ ๑,๕๐๐ ปี ก่อนพุทธกาล ชน

<sup>๕๕</sup> งานวิจัย อธิวัฒน์สิทธิ์, สังคมวิทยาตามแนวพุทธศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๗๕-๗๖.

ชาติอริยันได้เคลื่อนย้ายจากแหล่งเดิมมาสู่อินเดีย การเคลื่อนย้ายของพวกอารยันได้แบ่งออกเป็น ๒ สาย คือสายที่หนึ่งไปทางทิศตะวันตก เป็นนิชาวอารยันยุโรป อีกสายหนึ่งมาทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ มาตั้งถิ่นฐานอยู่ทางทิศตะวันออกของทะเลสาบแคสเปียน ซึ่งบัดนี้เรียกว่า ตุรกีสถาน<sup>๖๐</sup>

เมื่อพวกอารยันเข้ามาสู่อินเดียก็ขับไล่พวก คราวีเดียน หรือ มิถักกะ ซึ่งเป็นเจ้าของถิ่นเดิม ให้ถอยร่นลงไปทางทิศใต้ของอินเดีย พวกอารยันก็ครอบครองอินเดียตอนเหนือและตอนกลางไว้ทั้งหมด ในเบื้องต้นพวกอารยันอยู่ร่วมกันเป็นเผ่ามีหัวหน้าเผ่าเป็นผู้นำ มีการดำเนินชีวิตแบบเลี้ยงสัตว์เร่ร่อน การปกครองเป็นไปแบบฟอปครองลูก มีทรัพย์สินที่สำคัญที่สุดคือปศุสัตว์ การนับความมั่งคั่งของชาวอารยันในสมัยนั้นนับกันที่ใครมีปศุสัตว์มากกว่ากัน เผ่าใดมีปศุสัตว์มากถือว่าเผ่านั้นมีฐานะเป็นปึกแผ่นมั่นคง

ดังนั้น จึงมักเกิดการทำสงครามแย่งชิงปศุสัตว์ เพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่อยู่ สภาพสังคมในสมัยนั้น มีการยึดถือเรื่องวรรณะ วรรณะจึงเป็นระบบการปกครองชนชั้นในสังคมตามหลักของศาสนาพราหมณ์ ซึ่งถือเอาชาติกำเนิดเป็นเกณฑ์ บุคคลใดเกิดมาในวรรณะใดย่อมได้รับสิทธิและแนวทางการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนในศาสนาพราหมณ์ ที่ได้กำหนดไว้สำหรับวรรณะนั้น ดังเช่น เมื่อพวกอารยันเข้ามาสู่อินเดียแล้วก็จะมีการผสมพันธ์กันกับเจ้าของถิ่นเดิม ลัทธิความเชื่อต่างๆ ก็ได้ผสมกลมกลืนเข้ากันจนต่อมาแยกไม่ออกว่าประเพณีลัทธิความเชื่อของชนชาติต่างๆ เหล่านั้นมี ความแตกต่างกันอย่างไร ในยุคนี้พวกอารยันยังไม่ได้แบ่งชนชั้นวรรณะกันอย่างจริงจัง โดยแบ่งคนออกเป็น ๓ ชนชั้นตามอาชีพคือ นักบวช นักรบ และพ่อค้า<sup>๖๑</sup> แต่ยังไม่มียระบบวรรณะ การประกอบอาชีพของคนพวกนี้ยังไม่ได้กำหนดเป็นการสืบตระกูล กฎเกณฑ์ที่จะควบคุมการแต่งงานในระหว่างชนชั้นต่างๆ ยังไม่มีข้อห้าม

จะเห็นได้ว่าการแบ่งบุคคลออกเป็น ๓ ชั้นหรือวรรณะในระยะแรกๆ จึงเป็นการจับกลุ่มชนทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างง่าย ๆ ครั้นต่อมาพวกพราหมณ์ได้จัดระบบทางสังคมขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับฐานะหน้าที่การงาน โดยแบ่งชนชั้นออกเป็น ๔ วรรณะ ดังนี้

- ๑) กษัตริย์ มีหน้าที่ในการออกรบและการปกครอง
- ๒) พราหมณ์ มีหน้าที่ในการศึกษาพระคัมภีร์ และประกอบพิธีกรรมทางศาสนา
- ๓) แพศย์ มีหน้าที่ในทางการค้า

<sup>๖๐</sup> พระอุดมคุณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาในอินเดีย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๖.

<sup>๖๑</sup> จ้านง อควิณสิทธิ์ และคณะ, สังคมวิทยาตามแนวพุทธศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗.

๔) สุทร มีหน้าที่ในการรับใช้ทำงานเป็นกรรมกร<sup>๖๒</sup>

การจัดระบบทางสังคมที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากปัญหาทางเชื้อชาติและการเมืองระหว่างพวกอารยันกับพวกดราวิเดียน และพวกป่าเถื่อนที่อยู่ในอินเดียมาก่อนพวกอารยัน การปฏิบัติต่อกันระหว่างชนเหล่านี้ทำให้เกิดมีการแบ่งชนชั้นวรรณะกันขึ้น ในชั้นแรกยังไม่รุนแรงและนับว่ามีประโยชน์มากในทางปกครอง เพราะได้แบ่งชั้นวรรณะไว้ตามฐานะและภูมิชั้นของบุคคล แต่ต่อมา ระบบนี้ถูกแปรไปในความหมายอื่น พวกพราหมณ์อ้างการจัดแบ่งวรรณะเช่นนี้มีใช้ตัวเองเป็นผู้แบ่ง แต่เป็นพระประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าเมืองบนกำหนดไว้ จึงได้ถือกันอย่างเคร่งครัดมาก ผู้ที่เกิดในวรรณะไหนก็ต้องดำรงตนอยู่ในวรรณะนั้นตลอดไป และการประกอบอาชีพก็ต้องให้เป็นไปตามหน้าที่ของตนๆ จะทำงานก้าวก่ายข้ามวรรณะกันไม่ได้ ลูกหลานที่เกิดมาก็ต้องคำนึงตามรอยบรรพบุรุษต่อไป การเปลี่ยนหน้าที่นั้นนอกจากจะถือว่าเป็นการทรยศต่อตัวเองยังถือว่าเป็นการฝ่าฝืนคำบัญชาของพระเจ้าด้วย เดิมทีเดียวพวกพราหมณ์ได้ยกวรรณะของตนเป็นวรรณะที่สูงที่สุด และบริสุทธิ์ที่สุดยิ่งกว่าวรรณะอื่นๆ ผู้ที่เกิดในวรรณะสูงถือว่าตนเป็นผู้ยิ่งใหญ่และบริสุทธิ์กว่าพวกวรรณะต่ำ แล้วใช้วรรณะของตนโดยอ้างว่าเป็นพระประสงค์ของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าบังคับกับผู้เกิดในวรรณะที่ต่ำลงมา ถ้าใครฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษเรียกกันว่า เทวทัณฑ์บ้าง พรหมทัณฑ์บ้าง พวกที่เกิดในวรรณะต่ำโดยเฉพาะพวกศูทรหรือจัณฑาล ต้องยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งของพราหมณ์โดยไม่มีข้อแม้แต่อย่างใด เพราะนอกจากจะกลัวอำนาจของพวกที่มีอำนาจเหนือตนแล้ว ยังกลัวพระเจ้าลงโทษอีกด้วย พวกศูทรจึงเป็นพวกที่ได้รับชะตากรรมที่น่าสงสารที่สุด

ในยุคพระเวทนั้น องค์การทางการเมืองของอินเดียยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐ เพราะยังเป็นการปกครองแบบเผ่า ไม่มีอาณาเขตหรือดินแดนที่แน่นอน หลังจากพวกอารยันได้รับชัยชนะเหนือพวกดราวิเดียน ทำให้ความเป็นอยู่แบบเลี้ยงสัตว์เร่ร่อนได้สิ้นสุดลง มีการสร้างหมู่บ้านเป็นหลักแหล่ง มีการทำกสิกรรมทำให้สังคมเล็กๆ ได้พัฒนาเป็นสังคมใหญ่ขึ้น มีการประกอบพิธีกรรมมากขึ้น ในลักษณะสังคมแบบเผ่า นั้น ระบบเครือญาติเป็นระบบสำคัญของสังคม การปกครองแบบพ่อปกครองลูก เช่น กุสะ หรือครอบครัวที่มีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งเรียกว่า กุลปะ มีหน้าที่ดูแลสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยที่ดี คามหรือหมู่บ้าน มีคามินะหรือคามตีเป็นหัวหน้าทำหน้าที่ทั้งฝ่าย

<sup>๖๒</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธธรรม, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๓.

ทหารและพลเรือนหลายๆ หมู่บ้าน รวมกันเรียกว่าวิษยะ หรือวิศ มีวิศยบดีเป็นหัวหน้า หลายๆ วิศ ยะรวมกันเป็นชน มีราชันหรือกษัตริย์เป็นหัวหน้า<sup>๖๓</sup>

ต่อมาในยุคปลายพระเวทอำนาจพระราชามีมากขึ้น เพราะได้รับเอาการ โยงเอาสถาบัน กษัตริย์กับเทพเจ้าเข้าไว้ด้วยกัน คือ ถือว่าเทพเจ้าได้มอบคุณสมบัติอันน่านับถือต่างๆ ให้แก่ พระราชา แต่ถึงแม้ว่าอำนาจของพระราชามีมากในยุคนี้ แต่พระราก็มิได้ทรงเป็นเผด็จการ เพราะถ้าพระราชามีประพฤตินอกทางแห่งธรรมะ ประชาชนอาจมีสิทธิขับไล่ต่อต้านพระราชาก็ได้ ซึ่งลักษณะทางการปกครองมีการปกครองอยู่ ๒ รูปแบบ คือ แบบราชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์มี อำนาจในการปกครอง มีตำแหน่งที่สูงต่ำกันลงมา คือ ปุโรหิต เสนาบดี เสนา แต่ส่วนย่อยมีสภาการ ปกครองจากส่วนย่อยคือ คาม นิยม ชนบท ระดับชนบทยังมีหัวหน้าใหญ่ทำนองเจ้าประเทศราช ปกครองอีกด้วย<sup>๖๔</sup>

และแบบสาธารณรัฐซึ่งมี ๒ แบบด้วยกัน คือ สาธารณรัฐเฉพาะตัวเป็นรัฐๆ ไป เป็นการ ปกครองแบบสภาของตระกูลนั้นๆ โดยมีประธานสภาเป็นกษัตริย์เช่นเดียวกัน กับเป็นแบบ สมาพันธรัฐ คือมีรัฐอิสระหลายๆ รัฐมารวมกัน มีการสับเปลี่ยนกันเป็นพระราชของสาธารณรัฐ โดยมีการกำหนดอายุของพระราชขึ้น

ดังนั้น ผู้ปกครองจะต้องมีคุณสมบัติของนักปกครองที่ดี ถ้านักปกครองไม่มีคุณสมบัติที่ดี ย่อมไม่สามารถปกครองใครได้ การปกครองนับว่ามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพราะ มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาย่อมต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองทั้งสิ้น เนื่องจากมนุษย์เรานั้น เป็นสัตว์ของสังคม นิยมกันอยู่เป็นหมู่เป็นคณะ และประกอบด้วยสมาชิกทุกเพศทุกวัย จึงมีความคิด ที่แตกต่างกัน ทั้งด้านฐานะหน้าที่การงาน อุปนิสัย ความเชื่อที่แตกต่างกัน มีทั้งคนดีคนเลว อาจใช้ กำลังที่แข็งแรงกว่าทำร้ายคนที่อ่อนแอให้ได้รับความเดือดร้อน หากผู้นำไม่มีหลักการปกครองที่ดี มาใช้สร้างกฎระเบียบ ปัญหาย่อมเกิดขึ้นระหว่างผู้อ่อนแอ ดังนั้น คำว่าการเมืองการปกครองจึง เกิดขึ้นจากสังคมจุดเล็กแล้วพัฒนาขึ้นมาสู่สังคมขนาดใหญ่ ผู้ปกครองจึงต้องหามาตรการมาสร้าง เกราะป้องกันสังคมมิให้มีการกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบกันตามใจชอบ โดยขาดจิตสำนึกที่ดีในการ บริหารบ้านเมือง นักคิดและนักทฤษฎีจำนวนมาก ได้ให้ความสำคัญของนักปกครองต้องมีคุณสมบัติซึ่งมี อำนาจและสามารถทำให้การเมืองการปกครองและชีวิตประชาชนมีการเป็นอยู่ที่ดีได้ นอกจากนั้น

<sup>๖๓</sup> คณีย์ ไชยโยธา, ประวัติศาสตร์เอเชียยุคโบราณ, (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๗), หน้า ๔๖.

<sup>๖๔</sup> พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย ๒๕๖๖), หน้า ๘.

ความสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้ปกครองก็ขาดเสียไม่ได้เช่นกัน หากผู้ได้ปกครองมีความกระด้างกระเดื่อง หรือทำตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อนักปกครอง การบริหารบ้านเมืองก็ย่อมล้มเหลว ย่อมไม่สามารถดำเนินการไปอย่างราบรื่นได้ นอกจากนี้แล้วมีผู้ให้ความหมายของผู้ปกครองไว้ว่าดังนี้

#### ๒.๔ อาณาเขตของรัฐตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

ชมพูทวีปหรือประเทศอินเดียในสมัยพุทธกาล ได้แบ่งออกเป็น ๒ จังหวัด คือ มัชฌิมชนบท และปัจฉิมชนบท มัชฌิมชนบทนั้น มีอาณาเขตที่ปรากฏในบาลีจัมมจันชกะ ในมหาวรรคแห่งพระวินัย ดังนี้

ในทิศบูรพา	ภายในแคว้นมหาสาณครเข้ามา
ในทิศอาคเนย์	ภายในแคว้นแม่น้ำสัลลวดีเข้ามา
ในทิศปัจฉิม	ภายในแคว้นคานคาเข้ามา
ในทิศอุดร	ภายในแคว้นเขาอุสิริหะเข้ามา <sup>๖๕</sup>

อาณาจักรที่เป็นมหาชนบทในสมัยพุทธกาล มีระบุไว้ในบาลีอุโบสถสูตร ติกนิบาต อังคุตตรนิกายจัดเป็น ๑๖ แคว้น คือ อังคะ มคธ กาสี โภสละ วัชชี มัลละ เจติ วังสะ กุรุ ปัญจาละ สุรเสนะ มังละ อัสสกะ อวันตี คันธาระ กัมโพชะ<sup>๖๖</sup> และอีก ๕ อาณาจักร คือ สักกะ โกลิยะ ภัคคะ วิเทหะ และอังคุตตราปะ

มหาอาณาจักรเหล่านี้ มีนครหลวงเป็นจุดศูนย์กลางของการปกครอง การเมือง การเศรษฐกิจ และการศึกษาของประชาชนในยุคนั้น นครหลวงของแคว้นต่างๆ ที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา ที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส<sup>๖๗</sup> ทรงนิพนธ์มีดังนี้

๑) รัฐกาสิ เป็นแคว้นสำคัญแคว้นหนึ่งในมัชฌิมประเทศ มีนครหลวงชื่อว่า พาราณสี ในสมัยก่อนพุทธกาลแคว้นกาสิเป็นมหาชนบทที่มีความสำคัญทางการเมืองมาก และมักจะทำสงครามกับรัฐ โภสละอยู่เนืองๆ และแคว้นกาสิก็เป็นฝ่ายชนะ ต่อมาในสมัยพุทธกาลอำนาจของแคว้นกาสิอ่อนลง ดินแดนส่วนใหญ่ตกอยู่ในอำนาจการปกครองของกษัตริย์แห่งแคว้น โภสละ

<sup>๖๕</sup>วิ.ม. ๕/๒๓/๓๓-๓๔.

<sup>๖๖</sup>อง.ตัก. ๒๐/๕๑๐/๒๓๕.

<sup>๖๗</sup>สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธประวัติ เล่ม ๑, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๕๗-๕๘.

๒) รัฐโกศล เป็นเมืองที่ร่ำรวยและงดงาม มีเมืองหลวงชื่อว่าสาวัตติ ในสมัยพุทธกาล แคว้นโกศลเป็นแคว้นที่รุ่งเรืองและมีอำนาจมาก แคว้นกาสิในสมัยนั้นก็ขึ้นอยู่กับแคว้นโกศล มีหลักฐานมากแห่งทั้งทางฝ่ายพุทธและฝ่ายอื่นๆ แสดงว่าแคว้นสักกะหรือศากยะอันเป็นวงศ์ของพระพุทธเจ้าก็ตกอยู่ใต้อำนาจหรือความคุ้มครองของแคว้นโกศล

๓) รัฐอังคะ มีเมืองหลวงชื่อว่าจัมปา ในสมัยก่อนพุทธกาลมีอำนาจ แต่ต่อมาในสมัยพุทธกาลก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจของแคว้นมคธ ในมหาโควินทสูตรมีข้อความตอนหนึ่งที่กล่าวถึงอังคชนบทว่าเป็น ๑ ใน ๗ ส่วนของชมพูทวีปในด้านการปกครอง

๔) รัฐมคธ มีเมืองหลวงชื่อว่ากรุงราชฤกษ์ เป็นศูนย์กลางของพระพุทธศาสนาที่สำคัญอย่างยิ่งในสมัยพุทธกาล มคธเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ในแถบอินเดียนบน และเป็นมหาอำนาจ ๑ ใน ๔ ของชมพูทวีป ซึ่งได้แก่แคว้นวังสะ แคว้นโกศล แคว้นอวันตี และแคว้นมคธ

๕) รัฐวัชชี มีเมืองหลวงชื่อว่าเวสาลี เป็นแคว้นที่ปกครองแบบสาธารณรัฐ กล่าวว่าจะณะผู้ครองแคว้นมีถึง ๘ ราชวงศ์ด้วยกัน และในจำนวนนี้วงศ์ลิจฉวีแห่งเวสาลีและวงศ์วิเทหะแห่งมิลิตา เป็นวงศ์ที่มีอิทธิพลมากที่สุด

๖) รัฐมัลละ มีเมืองหลวงเดิมชื่อว่ากุสวดี อยู่ทางทิศตะวันตกของแคว้นวัชชี แคว้นนี้มีการปกครองแบบสาธารณรัฐหรือระบบสามัคคีธรรม แยกเมืองหลวงออกเป็น ๒ ส่วนคือ กุสินาราและป่าวา

๗) รัฐเจติ หรือ เจติยะ มีเมืองหลวงชื่อว่าโสถถวลี อยู่ทางทิศใต้ของแคว้นวังสะ ในคัมภีร์อังคุตตรนิกายมีข้อความระบุว่า พระพุทธองค์เสด็จไปโปรดชาวเจติหลายครั้ง

๘) รัฐวังสะ มีเมืองหลวงชื่อว่าโกสัมพี อยู่ทางทิศใต้ของแคว้นวังสะ ทางทิศตะวันตกของแคว้นกาสิ และทางทิศเหนือของแคว้นอวันตี มีพระเจ้าอุเทนเป็นผู้ปกครอง รัฐนี้รุ่งเรืองและมีอำนาจมากรัฐหนึ่ง พระพุทธองค์เคยเสด็จไปยังกรุงโกสัมพีหลายครั้ง

๙) รัฐกุรุ มีเมืองหลวงชื่อว่าอินทปัตถ์ อยู่ทางทิศตะวันตกของแคว้นปัญจาละ พระราชาผู้ครองแคว้นนี้ในสมัยพุทธกาล คือพระเจ้าโกรพิยะ พระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาที่มีข้อความลึกซึ้ง เช่น มหานิทานสูตร และมหาสติปัญญาสูตรแก่พุทธบริษัทที่แคว้นกุรุ

๑๐) รัฐปัญจาละ มีเมืองหลวงชื่อว่ากัมปิลละ อยู่ทางทิศตะวันตกของแคว้นกุรุ เมืองนี้ไม่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาในพุทธกาลมากนัก

๑๑) รัฐมัจฉะ มีเมืองหลวงชื่อว่าวิราฎนคร อยู่ทางทิศใต้ของแคว้นสุรเสนะ ในนิทานชาดกมีข้อความระบุถึงว่า ชาวมหาชนบทมัจฉะได้ร่วมเป็นสักขีพยานในการแข่งขันการเล่นสการะหว่างกษัตริย์แห่งแคว้นกุรุกับปุลณกะเศรษฐีแห่งนครราชฤกษ์ มีปรากฏในวิฐุรบัณฑิต

๑๒) รัฐสุรเสนะ มีเมืองหลวงชื่อว่ามธุรา ในสมัยพุทธกาลกษัตริย์แห่งแคว้นนี้ทรงพระนามว่ามธุราชอวันตีบุตร กล่าวกันว่าพระพุทธศาสนาตั้งหลักในแคว้นสุรเสนะ ได้ด้วยความปรึษา

สามารถของพระมหากัจจายนะ ที่ได้สนทนาธรรมกับพระเจ้ามรุตราชอวันตีบุตร ถึงกับทรงมีพระราชศรัทธาเลื่อมใสแสดงพระองค์เป็นอุบาสก

๑๓) รัฐอัสสะกะ มีนครหลวงชื่อว่าโปตนะ มีกษัตริย์ทรงพระนามว่าอรุณ คัมภีร์ พระพุทธศาสนากล่าวถึงแคว้นอัสสะกะว่า เป็นที่ตั้งอาศรมของพรหมณ์พาวรี ริมฝั่งแม่น้ำโคธาวรี

๑๔) รัฐอวันตี มีเมืองหลวงชื่อว่าอุชเชนี ผู้ปกครองในสมัยพุทธกาลคือพระเจ้าจันทปัชโชต อวันตีเป็นแคว้นที่สำคัญ ๑ ใน ๔ แคว้นที่ปกครองด้วยระบบราชาธิปไตย คือมคธ โกศล และวังสะ แคว้นอวันตีรุ่งเรืองมากในสมัยพุทธกาล พระเจ้าจันทปัชโชตมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับพระเจ้าพิมพิสารแห่งแคว้นมคธ

๑๕) รัฐคันธาระ มีเมืองหลวงชื่อว่าคคสิลา มีกษัตริย์คือพระเจ้าปุกกุสาตี พระองค์ทรงมีสัมพันธ์ไมตรีอย่างใกล้ชิดกับพระเจ้าพิมพิสาร เมืองนี้เป็นเมืองแห่งการศึกษาเป็นที่นิยมของบุคคลชั้นสูงในสมัยนั้น เช่น พระเจ้าปเสนทิโกศล พระเจ้ามหาลิ ก็สำเร็จการศึกษาจากแคว้นนี้

๑๖) รัฐกัมโพชะ มีเมืองหลวงชื่อว่าทวารกะ อยู่เหนือสุดตั้งอยู่เหนือคันธาระ กัมโพชะมีแหล่งกำเนิดของมัจฉิรูปรางสวงามแข็งแรง ในสมัยพุทธกาลไม่ปรากฏว่า พระพุทธศาสนาได้แผ่ไปถึงแคว้นกัมโพชะ ในคัมภีร์อินเดียบราหฺมณ แคว้นกัมโพชะมักจะได้รับการกล่าวขานควบคู่กันไปกับแคว้นคันธาระ

นอกจากนี้ในคัมภีร์ต่างๆ ยังปรากฏรายชื่อของแคว้นอื่นๆ อีก เช่น แคว้นโสวีระ สักกะ ภิกกะ พูลลิ และโกลิยะ เป็นต้น

คำว่า รัฐ ซึ่งมีความหมายถึงองค์กรทางการเมือง ที่มีความมั่นคงของมนุษย์ชาติจำนวนหนึ่ง และชีวิตทางการเมืองของชุมชนนั้นปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะดังนี้

๑) ประชากร (Population) ในทางพุทธจักรประชาชนก็มีความสำคัญมากที่สุด เพราะถ้าไม่มีประชากร พุทธจักรก็ไม่สามารถกำเนิดขึ้นได้ พุทธจักรจะเจริญหรือจะเสื่อมโทรมขึ้นอยู่กับพุทธบริษัททั้งสิ้นเองเป็นสำคัญ พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ว่า ศาสนาของตถาคตจะเจริญหรือเสื่อมย่อมขึ้นอยู่กับพุทธบริษัททั้งสิ้น คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา<sup>๒๔</sup> ประชากรในทางพุทธจักรจึงเรียกว่า บริษัท ๔ พ�ที่จะขยายความได้ดังนี้

๑.๑) ภิกษุบริษัท คือ บุรุษผู้มีคุณสมบัติในการอุปสมบทเป็นพระภิกษุ และปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าแล้วสอนให้ผู้อื่นรู้ตามในยุคแรกของพระพุทธศาสนาการนั้น การที่จะเป็นพระภิกษุได้นั้น พระพุทธเจ้าเป็นผู้ประทานให้เรียกว่า เอหิภิกขุอุปสัมปทา ในกาล

<sup>๒๔</sup> พระอัครคณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาในอินเดีย, อ่างแก้ว, หน้า ๑๖๕.



ต่อมาเมื่อผู้เข้ามาบวชในพระพุทธศาสนามากขึ้น พระพุทธองค์จึงทรงประทานอนุญาตให้ทางคณะสงฆ์บวชให้ ซึ่งการรับบุคคลเหล่านั้นเข้ามาหมู่โดยวิธีที่คณะสงฆ์คัดเลือกนั้นเรียกว่า ญัตติจตุตถกรรมอุปสัมปทา

๑.๒) ภิกษุณีบริษัท คือ สตรีที่มีศรัทธาออกบวชในพระพุทธศาสนาเป็นภิกษุณีหรือนักบวชที่เป็นสตรี ซึ่งเกิดขึ้นหลังพุทธบริษัทนานพอสมควร เดิมทีนั้นพระพุทธองค์ไม่ทรงประทานอนุญาต แต่เนื่องจากพระนางปชาบดีโคตมีทรงมีความเพียรและตั้งพระทัยจริง อีกทั้งพระอานนท์ทูลขอประทานอนุญาตด้วยเหตุผลมากมาย พระพุทธองค์จึงทรงประทานอนุญาตเพื่ออนุเคราะห์ประโยชน์อันยิ่งแก่สตรี ดังนั้น พระนางปชาบดีโคตมีจึงเป็นภิกษุณีรูปแรกในพระพุทธศาสนา

๑.๓) อุบาสกบริษัท คือ ขรราวาสผู้ชายที่มีศรัทธาเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาและปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า มีเบญจศีล เบญจธรรม เป็นต้น เป็นผู้ที่มีศรัทธาที่มั่นคงและเข้าถึงพระรัตนตรัย

๑.๔) อุบาสิกาบริษัท คือ สตรีที่เป็นขรราวาส มีจิตเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาและปฏิบัติตามหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า มีเบญจศีล เบญจธรรม เป็นต้น เป็นผู้ที่มีศรัทธาที่มั่นคงและเข้าถึงพระรัตนตรัยเหมือนกับอุบาสก

๒) ดินแดน (Territory) ในทางอาณาจักร ดินแดนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐ มีอาณาเขตหรือดินแดนที่ชัดเจนแน่นอน คำว่าดินแดนนี้รวมถึงสิ่งที่เป็นดินเป็นอากาศเหนือพื้นดินและส่วนติดกับชายฝั่งทะเลห่างจากฝั่งในปัจจุบัน ๑๒ ไมล์ทะเล ดินแดนนี้จะต้องมีการปักปันเขตแดนให้แน่นอน โดยการกำหนดเป็นสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาที่ได้รับการยอมรับจากประเทศอื่นๆ ด้วย ในปัจจุบันมีการปักปันเขตแดนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>๕</sup>

ทางพุทธจักร ก็มีสังฆมณฑลซึ่งอยู่ภายในรัฐ เป็นดินแดนที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับพระราชทานจากพระราชาให้เป็นสถานที่อยู่จำพรรษาของพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งเรียกว่าวัดหรืออาราม มีขอบเขตที่แน่นอนเป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางนิคิณัยและพฤตินัย โดยเฉพาะในประเทศไทย วัดหรือพุทธสถาน เป็นดินแดนที่จัดเป็นเอกเทศจากฝ่ายอาณาจักร เป็นศาสนาสมบัติไม่ต้องเสียภาษี ถึงแม้ว่าจะตั้งอยู่ภายในรัฐก็ตาม

๓) รัฐบาล (Government) ในทางอาณาจักรนั้น คือองค์การและผู้แทนขององค์การที่ดำเนินงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ที่ดำเนินงานตามหลักนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามหลักการที่สองของเจตนารมณ์ของสาธารณชน (General will) จึงถือได้ว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร

<sup>๕</sup> รัชชากัทร อุณตรงจิตร, รัฐศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๘-๑๙.

ตุลาการ และฝ่ายปกครองต่างเป็นส่วนของรัฐบาลทั้งสิ้น การเป็นรัฐบาลนั้นจำเป็นต้องได้รับความยินยอมของประชาชนและต้องสนองต่อความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชนภายในรัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น ตลอดจนให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน<sup>๑๐</sup>

๔) อำนาจอธิปไตย องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ก็คือเป็นที่รวมอำนาจที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาล ได้ใช้เพื่อการบริหารและปกครองประเทศ การที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยนี้เอง ทำให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือองค์กรใดๆ ทั้งปวงในสังคม ความหมายง่ายๆ ของอำนาจอธิปไตยคือ การเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจทางกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (final legal authority) ที่จริงคำว่าอำนาจเด็ดขาดของอำนาจอธิปไตยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีนักรัฐศาสตร์กล่าวว่าเป็นอำนาจที่ไม่จำกัด แต่แท้จริงแล้วก็ยังเป็นอำนาจที่จำกัดอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง

ในทางพุทธจักร พระธรรมวินัยเปรียบเหมือนกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นกัน ใครล่วงละเมิดในหลักของพระธรรมวินัยจะถูกกลงโทษ โดยให้กระทำกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามโทษหรืออาบัติหนักเบาตามพุทธบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยนั้นในทางพุทธจักรมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่ให้อำนาจในการบริหารการปกครองกันเอง สามารถกำหนดนโยบาย หรือออกกฎหมายข้อบังคับใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย และกฎหมายของรัฐเพื่อประโยชน์สุขของสงฆ์โดยส่วนร่วม<sup>๑๑</sup>

สรุปว่า รัฐนอกจากจะมีอาณาเขตคือดินแดนแล้ว องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐและกับพุทธจักรแล้ว จะเห็นได้ว่าทางอาณาจักรเรียกว่าประชากร ทางพุทธจักรเรียกว่าพุทธบริษัท ๔ ดินแดนหรืออาณาเขตเรียกว่าวัดหรืออาราม รัฐบาลเรียกว่ามหาเถรสมาคม อำนาจอธิปไตยเรียกพระธรรมวินัย กล่าวได้ว่าพุทธจักรเปรียบได้กับรัฐฯ หนึ่ง มีรูปแบบ ระบบ นโยบาย และมีเป้าหมายที่พิเศษกว่ารัฐในทางอาณาจักรหรือรัฐทั่วๆ ไปเท่านั้นเอง ส่วนจุดประสงค์การกำเนิดรัฐที่พัฒนามาเป็นระบบและวิวัฒนาการเรื่อยมาจนเป็นรัฐนั้น ทั้งสองทัศนะเห็นร่วมกันว่า รัฐเกิดขึ้นมาจากความต้องการของมนุษย์ เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งของมนุษย์ และเพื่ออำนวยความสะดวกของคนในสังคม ตลอดจนถึงการป้องกันให้ความคุ้มครองคนในสังคมนั้นของรัฐของตน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.

<sup>๑๑</sup> พระมหาธรรมวดี อริยธมฺโม (ยศขุน), "การศึกษาวิเคราะห์หลักรัฐศาสตร์ที่มีในพระไตรปิฎก", วิทยานิพนธ์สถานศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๔๒, หน้า ๕๐.

## ๒.๕ ระบอบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

### ๒.๕.๑ การปกครองตามหลักแนวพุทธ

จากการศึกษาพบว่า ระบอบการปกครองมีขึ้นในสมัยก่อนพุทธกาล และการปกครองบ้านเมืองในอินเดียในช่วงพุทธกาล มีรูปแบบการปกครอง ๒ ประการ ดังนี้

๑) ราชาธิปไตย คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง และมีผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งรองๆ ลงมา คือปุโรหิต เสนาบดี เสนา และแบ่งเป็นรัฐเล็กลงมาคือ คาม นิคม ชนบท ได้มีสภาของจุดย่อยระดับชนบท มีผู้ปกครองเป็นอิสระคล้ายเจ้าประเทศราช ซึ่งเป็นรัฐใหญ่และมักจะรุกรานรัฐเล็กๆ ทำให้เกิดความเคียดแค้นอยู่เนืองๆ เพราะสิทธิขาดอำนาจการปกครองรัฐ โดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ มีอำนาจสูงสุด ผู้ทำหน้าที่ปกครองสูงสุดเรียกว่า กษัตริย์ หรือพระราชา โดยที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจในด้านบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการด้วยพระองค์เอง ซึ่งมีการปกครองที่มีมาแต่เดิม อาณาจักรที่ปกครองในรูปแบบนี้ ทำให้ประชาชนรักและศรัทธาตัวผู้นำ เช่น แคว้นมคธ ได้แก่พระเจ้าพิมพิสาร แคว้นโกศล ได้แก่พระเจ้าปเสนทิโกศล ส่วนแคว้นอวันตี ได้แก่พระเจ้าจันทรปโชต และแคว้นวังสะ ได้แก่พระเจ้าอุเทน เป็นต้น ส่วนการสืบทอดอำนาจการปกครองด้วยระบบนี้ โดยมากมักจะเป็นการสืบทอดโดยสายเลือดจากพ่อไปสู่ลูกหรือหลาน ให้แก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะสามารถปกครองราษฎรให้ได้รับความผาสุก ส่วนวิธีการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้รับความผาสุก โดยยึดหลักธรรมเข้ามาบริหาร เช่น หลักของทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร เป็นต้น<sup>๑๒</sup>

๒) สามัคคีธรรม คือ เป็นการปกครองแบบไม่มีกษัตริย์เป็นประมุข แต่มีบุคคลที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำแห่งรัฐ มีบริหารงาน โดยการปรึกษาราชการกับสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกแห่งวงศ์ต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นคณะผู้ครองแคว้น ดังนั้น การปกครองแบบนี้จึงมักถูกเรียกว่า การถือเสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์ หรือในบางแห่งเรียกว่า ประชาธิปไตย เพราะเวลาเมื่อเรื่องราวเกิดขึ้นในรัฐ พวกชนชั้นที่มีหน้าที่ในการปกครองก็จะประชุมพิจารณาในสถานที่ ที่เรียกว่า สันฐาคาร มีลักษณะคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ในการใช้สันฐาคารก็เช่นเดียวกัน เป็นสถานที่ประชุมพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ของผู้ปกครอง เช่น ในตอนที่พระพุทธเจ้าเสด็จดับขันธปรินิพพาน พวกกษัตริย์มีลละก็เข้าไปประชุมกันในสันฐาคาร เพื่อพิจารณาว่าจะจัดการกับพระสรีระศพอย่างไร เป็นต้น

<sup>๑๒</sup>ปรีชา ช้างขวัญยืน, วรรณคดีการเมืองของพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๔.

ระบบสามัคคีธรรมนี้เป็นหลักการที่คล้ายคลึงกันกับรูปแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้อาจถือได้ว่ารูปแบบประชาธิปไตย อาจมีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาลแล้ว หลักการของระบบนี้ที่สำคัญที่สุด คือความสามัคคี<sup>๓๓</sup>

สรุปว่า การปกครองโดยสามัคคีธรรม เป็นรูปแบบการปกครองที่ยึดเสียงส่วนมากในการพิจารณาความคิดเห็น หรือการบริหารบ้านเมืองในยุคนั้น มีรูปแบบคล้ายกับประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ ที่ถือเสียงข้างมากเหมือนกัน ส่วนวิธีการปกครองในรูปแบบสามัคคีธรรม ประชาชนจะเลือกผู้ขึ้นมาบริหารปกครองอาจต้องใช้กฎหมายและหลักธรรม เป็นต้น

นักวิชาการ ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองของพระภิกษุสงฆ์ในพระพุทธศาสนาในสมัยพุทธกาลดังนี้

แสวง อุดมศรี ได้กล่าวว่า รูปแบบการปกครองของพระภิกษุสงฆ์ โดยแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น ๓ ประการดังนี้

๑) พระพุทธเจ้าทรงปกครองด้วยพระองค์เอง ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นหรือระยะแรก พระองค์ทรงปกครองเอง โดยมีพระองค์เป็นพระประมุข ซึ่งวิธีที่รับผู้เข้ามาอยู่ในปกครอง เรียกว่า เอหิภิกขุอุปสัมปทา คือ การอุปสมบท (การบวช) ด้วยวิธีนี้ พระพุทธเจ้าทรงดำเนินการด้วยพระองค์เอง บุคคลที่มีความประสงค์จะเข้ามาอุปสมบท ถ้าบุคคลผู้นั้นยังไม่บรรลุนิคมธรรมชั้นสูงในพระพุทธศาสนา คือ พระอรหันต์แล้ว พระองค์จะตรัสว่า เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์ เพื่อทำที่สุดแห่งทุกข์โดยชอบเถิด แต่ถ้าบุคคลนั้นได้บรรลุนิคมธรรมชั้นสูงในพระพุทธศาสนา คือ เป็นพระอรหันต์แล้ว พระองค์จะตรัสว่า เธอจงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์เถิด ด้วยพระพุทธดำรัสเพียงเท่านี้บุคคลผู้นั้นๆ ก็จะเป็นภิกษุในพระพุทธศาสนาอย่างสมบูรณ์แบบ

ดังนั้น การปกครองสงฆ์ในสมัยที่พระพุทธเจ้ายังทรงพระชนม์ชีพอยู่ พระพุทธองค์ทรงปกครองด้วยพระองค์เองทุกอย่างในระยะแรกที่เรียกว่า เอหิภิกขุอุปสัมปทา โดยการรับเข้ามาในการปกครอง เพราะการปกครองในระยะนั้น เป็นการปกครองที่เรียบง่ายซึ่ง กฎ ระเบียบ กติกาต่างๆ ยังไม่มี อยู่ด้วยกันอย่างสงบ เพราะพระสาวกที่เข้ามาส่วนใหญ่เป็นพระอรหันต์ เช่น พระอัญญาโกณฑัญญะ พระยสะ พระสารีบุตร พระโมคคัลลานะ เป็นต้น<sup>๓๔</sup>

<sup>๓๓</sup>กรรณา- เรื่องอุไร กุศลาลัย, อินเดียมสมัยพุทธกาล, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, ๒๕๓๕), หน้า ๕๐.

<sup>๓๔</sup>แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ม.ป.พ.), หน้า ๓๐-๓๑.

๒) อุปัชฌาย์เป็นผู้ปกครอง ซึ่งเป็นระยะกลาง ทรงมอบอำนาจให้ภิกษุชั้นภิกษุ ผู้มีคุณธรรมช่วยกันปกครอง โดยมีพระพุทธเจ้าทรงเป็นองค์พระประมุข หรือหากอยู่ในเขตภายนอกชนบทที่เรียกว่า ปัจฉันตชนบท ซึ่งเป็นสถานที่อยู่ชายแคว้นรอบนอกห่างไกลก็ทรงมอบให้อุปัชฌาย์ (ผู้เพ่งโทษน้อยใหญ่) คือเป็นผู้รับรองกุลบุตรเข้ารับการอุปสมบทในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ หรือเป็นผู้นำเข้ามาแล้วคอยดูแลภิกษุใหม่ โดยเลือกที่เป็นพระอุปัชฌาย์ที่มีคุณธรรมสูงเข้ามาอยู่ในการปกครอง เรียกว่า คิสรณคมนุปสัมปทา (การบวชด้วยการถึงสรณะสาม)

๓) ทรงมอบให้สงฆ์เป็นผู้ปกครอง เป็นระยะปลายหรือระยะหลัง โดยมีพระพุทธเจ้าทรงเป็นองค์พระประมุข ส่วนวิธีรับผู้เข้ามาอยู่ในการปกครอง เรียกว่า ญัตติจตุตถกรรมอุปสัมปทา เป็นอุปสมบทหรือการบวชด้วยการสวดญัตติ โดยใช้จำนวนสงฆ์ในการกระทำ สืบเนื่องจากที่พระพุทธองค์ทรงประทานการอุปสมบทด้วยวิธีคิสรณคมนุปสัมปทา โดยให้เหล่าพระอรหันตสาวกของพระองค์ทำการอุปสมบทให้กับกุลบุตร ผู้มีศรัทธาเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา โดยกำหนดดังต่อไปนี้ อุปสมบทพระในชนบทชายแคว้นที่ห่างไกลความเจริญ ภิกษุสงฆ์อย่างน้อย ๕ รูป ทำการทำการบวชกุลบุตรในมัชฌิมชนบท (ชนบทภาคกลางของอินเดีย) ภิกษุสงฆ์ ๑๐ รูปขึ้นไป การอุปสมบทด้วยวิธีนี้คณะสงฆ์ต้องร่วมกันพิจารณา และผู้ที่จะเป็นอุปัชฌาย์หรือประธานสงฆ์นั้น จะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ ๓ ประการ คือ ฉลาด สามารถ และมีพรรษา ๑๐ ขึ้นไป ส่วนกุลบุตรที่จะขอทำการอุปสมบทนั้น จะต้องมิใช่อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี บริบูรณ์ และได้รับการอนุญาตจากบิดามารดาแล้ว จึงจะทำการอุปสมบทได้

จะเห็นได้ว่า การปกครองในระยะปลายนี้ เป็นการมอบความเป็นใหญ่ให้แก่คณะสงฆ์เต็มรูปแบบ ในการปกครองกันเอง เพราะทรงเห็นว่า บุคคลที่มีศรัทธาประสงค์ต้องการออกบวชมีเป็นจำนวนมาก จะต้องเดินทางอย่างยากลำบาก เพื่อมาหาพระองค์ให้เป็นประมุขการอุปสมบท และอาจได้รับอันตรายจากโจรและสัตว์ จึงทรงอนุญาตญัตติจตุตถกรรมอุปสัมปทาขึ้นครั้งแรกของพระพุทธศาสนา โดยให้สงฆ์รับผิดชอบในการอุปสมบทและปกครอง และการมอบในครั้งนี้ทำให้พระพุทธศาสนาเป็นปึกแผ่นมากขึ้น แล้วทรงโอนอำนาจทั้งหมดให้สงฆ์ปกครองกันเอง โดยทรงบัญญัติธรรมวินัยไว้เป็นหลักปฏิบัติ กล่าวคือ ทรงปกครองสงฆ์โดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีธรรมาธิปไตยเป็นหลักยึด

สรุปว่า การปกครองของพระภิกษุสงฆ์ในพระพุทธศาสนา แบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ พระพุทธเจ้าได้ทำการปกครองด้วยพระองค์เอง

ระยะที่ ๒ พระพุทธเจ้าได้ทรงมอบอำนาจให้พระอุปัชฌาย์เป็นผู้ปกครอง

ระยะที่ ๓ ทรงมอบให้สงฆ์เป็นผู้ปกครองกันเอง แต่การทำต้องตามหลักของพระพุทธศาสนา และเมื่อพระพุทธองค์ได้ปรินิพพานไปแล้ว ทรงได้มอบอำนาจการปกครองให้ภิกษุสงฆ์

ปกครองดูแลกันเอง โดยวางกฎ ระเบียบต่างๆ ลงไปที่ พระธรรมวินัย เป็นเครื่องปกครองมาถึง  
ปัจจุบันนี้

### ๒.๕.๒ การปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

แนวความคิดระบบการที่รัฐมีอำนาจปกครองเหนือประชาชนบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลใดก็ตามที่ได้อำนาจรัฐ ก็จะมีอำนาจเหนือประชาชน เนื่องจากจุดหมายของนักการเมือง เน้นที่ผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมาจากการกำหนดการปกครองของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจรัฐนั่นเอง ซึ่งผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเพียงคนเดียว และนิยมความรุนแรง มีการใช้อำนาจบริหารเด็ดขาด หากประชาชนคัดค้านอาจถูกผู้ปกครองลงโทษทันทีได้ รูปแบบที่เกี่ยวกับหลักการปกครองในโลกนี้มีหลายรูปแบบ บางระบบมีความคล้ายคลึงกันบางระบบก็นำเอาข้อดีมาผสมผสานดัดแปลงให้ดียิ่งขึ้นตามความเชื่อของตน และตามหลักรัฐศาสตร์สากลกล่าวโดยสรุป ได้แบ่งระบบการปกครองออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ ๑. การปกครองระบบเผด็จการ ๒. การปกครองระบบประชาธิปไตย ที่มีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

#### ๑) การปกครองระบบเผด็จการ

ความหมายเผด็จการ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Dahl ได้กล่าวไว้ว่า เผด็จการ หมายถึง ระบอบการเมืองที่มีโอกาสของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถูกจำกัดอยู่ในบุคคลเพียงไม่กี่คน คือ มีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีโอกาสจะตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทุกเรื่อง โดยใช้อำนาจเผด็จการปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน<sup>๑๔</sup>

กมล สมวิเชียร ได้กล่าวไว้ว่า เผด็จการ หมายถึง เป็นลัทธิการเมืองที่มอบอำนาจในการปกครองสูงสุดทั้งหมดให้แก่ผู้ปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีบุคคลๆ คนเดียวหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่และใช้อำนาจในการปกครองทุกๆ อย่างในชาติ เช่น ทางศาล ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร<sup>๑๕</sup>

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้กล่าวไว้ว่า เผด็จการ หมายถึง การปกครองโดยคนๆ เดียว หรือคณะบุคคลโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>๑๖</sup>

สมัยรบ สุทธิวาทนพุดติ ได้กล่าวว่า เผด็จการ หมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจของรัฐบาลมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ระบอบ

<sup>๑๔</sup>ธานี สุขเกษม, ลัทธิการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.), หน้า ๑๐๑.

<sup>๑๕</sup>กมล สมวิเชียร, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๕), หน้า ๔๒.

<sup>๑๖</sup>สุลักษณ์ ศิวรักษ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๒๕), หน้า ๕๑.

การปกครองแบบนี้ประชาชนไม่มีโอกาสถอดถอนรัฐบาลที่ตนไม่พอใจ และไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การบริหารประเทศของรัฐบาล<sup>๑๔</sup>

สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ ได้กล่าวว่า ระบอบเผด็จการ หมายถึง ระบอบการเมืองที่เน้นเรื่องอำนาจ ขบถองและให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐที่ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้เหนือกว่าเสรีภาพของบุคคล ซึ่งผู้ปกครองอาจจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ นอกจากนั้นยังถือเอาประโยชน์ของบุคคลขบถองเกียรติภูมิของประเทศหรือขยายอำนาจของชาติ โดยไม่คำนึงถึงการสูญเสียชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคล<sup>๑๕</sup>

สรุปว่า เผด็จการ หมายถึง ระบอบการปกครองโดยคน ๆ เดียว หรือโดยกลุ่มคนเล็กๆ ที่ไม่ต้องรับผิดชอบกับประชาชน หรือคนที่สนับสนุนให้เขาได้มีอำนาจ การปกครองที่ให้ความสำคัญแก่อำนาจรัฐและผู้ปกครอง อำนาจรัฐจะอยู่เหนือเสรีภาพของบุคคล ผู้ปกครองอาจเป็นคนเดียว คณะบุคคลเดียว หรือพรรคการเมืองเดียว ซึ่งจะถือประโยชน์ของรัฐมากกว่าประโยชน์ของประชาชน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

๑.๑) เผด็จการแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) มาจากคำว่าอำนาจหรือ Authority ซึ่งเป็นการสร้างอำนาจที่เป็นทางการ (Formal) เช่น อำนาจของตำรวจในการจับอาชญากร หรืออำนาจของศาลในการพิพากษาคดี เป็นต้น การปกครองแบบอำนาจนิยมเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งที่เน้นการใช้อำนาจและมักอ้างจารีตประเพณี (Tradition) การปกครองแบบนี้จึงปฏิเสธเสรีภาพส่วนบุคคล (Individual liberty) และเป็นอันตรายต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจในลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมจึงมักจะอ้างว่า มันเป็นของที่เคยปฏิบัติกันมาจนเป็นจารีต ไม่มีเหตุผลที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ผู้น้อยยอมต้องทำตามอำนาจของผู้มีอำนาจ และมักจะเป็นเช่นนั้นตลอดไป และหลักการของการปกครองแบบอำนาจนิยมมี ๕ ประการดังนี้

๑) ปกครองโดยคนกลุ่มน้อย การตัดสินใจทุกอย่างทางการเมืองมาจากกลุ่มผู้ปกครองกลุ่มเดียวที่กระทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ผู้ปกครองกลุ่มนี้ไม่ยินยอมให้อำนาจของตัวเองถูกลดอำนาจ หรือไม่ยินยอมให้กลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาใช้อำนาจทำลายอำนาจของตัวเอง จึงทำให้ฝ่ายค้านถูกจำกัดบทบาทซึ่งโดยส่วนใหญ่จะไม่มีฝ่ายค้านในรัฐสภาเลย

<sup>๑๔</sup> สมัยรบ สุทธิวาทนพถุฒิ, ระบอบการปกครองใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๒๖), หน้า ๒๒๑.

<sup>๑๕</sup> สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐), หน้า ๓๑.

๒) ไม่ต้องการผู้ไม่เห็นด้วย เนื่องจากคนกลุ่มน้อยนี้ปกครองรัฐ โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคพวกของตัวเอง พวกเขาจึงไม่ต้องการสูญเสียอำนาจนี้ไป ฝ่ายค้านหรือผู้ไม่เห็นด้วยหรือคนนอกกลุ่มจะถูกกีดกันออกมาจากการเมือง โดยอาจจะอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งทำผิดกฎหมาย รวมทั้งการจับกุม ปิดสถานที่ทำการ ปิดหนังสือพิมพ์ รายการโทรทัศน์หรือนิตยสารใดๆ ที่ขัดขวางระบบ รวมทั้งสั่งห้ามการกระทำการใดๆ ที่อาจจะเป็นอันตรายต่อระบบการเมือง ข้าราชการหรืออาจารย์ที่มีแนวคิดหรือมีกิจกรรมอันจะเป็นอันตรายต่อระบบการเมือง ทำลายการต่อต้านอย่างสันติและจับกุมหัวหน้ากลุ่มต่อต้าน

๓) ใช้กำลังเข้าข่มขู่ นักการเมืองที่เป็นเผด็จการจะแสดงสัญญาณลักษณะที่บ่งบอกถึงพลังอำนาจผ่านทาง กองทัพ และ ตำรวจลับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำคัญระดับที่เป็นแขนขาและแขนซ้ายของระบบเลยทีเดียว ในการปกครองที่เป็นระบอบเผด็จการต่างๆ ผู้นำของรัฐมักจะเป็นผู้นำทางการเมืองทหารด้วย ในอดีตก็จะมีตำแหน่งเป็นกษัตริย์ เป็นจอมทัพ เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ของไทย แม่ทัพอันโตนิโอซัลซาร์ (Antonio Salazar) ในโปรตุเกส และนายพลฟรานซิสโก ฟรังโก (Francisco Franco) จากประเทศสเปน เป็นต้น ซึ่งผู้นำทั้งหลายต่างอ้างและอบรมทั้งกองทัพและตำรวจลับให้สนับสนุนระบอบการปกครองของตัวเองด้วยความรุนแรงอย่างสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการฆ่า ทรมาน การกีดกันทางเศรษฐกิจ และการใช้หลักการทางจิตวิทยา ทั้งนี้เผด็จการทั้งหลายมักจะอ้างกับประชาชนของตัวเองว่า กระทำไปเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงมากกว่าเพื่อเสรีภาพและกระบวนการแห่งกฎหมาย

๔) ใช้การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนสนับสนุน เป็นที่น่าสังเกตว่าเผด็จการทั่วโลกต่างมีข้อขัดแย้งในตัวเองที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่งคือ ในด้านหนึ่งจะกดขี่ข่มขู่ประชาชนให้เชื่อฟัง และทำลายผู้ที่ต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ นานา แต่อีกด้านหนึ่งก็พยายามที่จะเรียกร้องความสนับสนุนจากประชาชน มีการใช้โฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความชอบธรรมของตัวระบบ มากกว่าที่จะดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมต่อประชาชนภายในรัฐ นอกจากนี้ในหลายๆ รัฐยังดำเนินนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มทุนนิยมในสังคมสนับสนุนระบอบการปกครอง นอกจากนี้การพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมยังทำให้รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่ง เพียงพอที่จะนำไปอุดหนุนการใช้กำลังของรัฐได้อีกด้วย

๕) สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกริดรอน ในระบบนี้ผู้นำเชื่อว่าประชาชนไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะจะทำให้ไม่มีความสามัคคี และยังทำให้กระทบต่อระเบียบและความสงบเรียบร้อยของรัฐ ประชาชนอาจจะมีเสรีภาพในทางสังคมและเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่ก็อยู่ในขอบเขตจำกัด ประชาชนจะไม่มีเสรีภาพในทางการเมือง ที่จะสามารถเลือกพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกับตัวเอง<sup>๕๐</sup>

<sup>๕๐</sup> ฉันทชาติกร อุ้นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๐-๑๒๒.



๑.๒) เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism) ตลอดศตวรรษที่ ๒๐ สหภาพโซเวียตกลายเป็นประเทศเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ภายใต้การนำของโจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) และในศตวรรษเดียวกันก็เกิดเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมที่มีอิทธิพลต่อโลกอีก ๒ คน คือ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) และเบนิโต มุสโสลินี (Benito Mussolini) ระบบการปกครองเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมประกอบไปด้วยเนื้อหาที่เข้มข้นมากกว่าเบ็ดเสร็จนิยมในประเทศต่างๆ ดังนี้

๑) ควบคุมอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองในรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยม ผู้ปกครองจะควบคุมประชาชนทุกด้านของชีวิต ไม่เว้นแต่ทางด้านความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ผู้นำจะสร้างรูปแบบของอุดมการณ์แบบเบ็ดเสร็จนิยม และบังคับให้ประชาชนจะต้องยึดมั่นต่อมัน เช่น จอมพลสตาลิน ใช้นโยบายใช้อุดมการณ์พระมหากษัตริย์และอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เข้ามาแสวงหาความชอบธรรมในระบบเผด็จการของตัวเอง โดยอ้างความรุนแรงของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค เพื่อสร้างความมั่นคงทางทหารของประเทศไทย นอกจากนี้เผด็จการทั้งหลายในโลกมักจะอ้างการเดินทางของสังคม เพื่อจะนำไปสู่สังคมที่สมบูรณ์แบบ (Perfect society) แบบที่เรียกว่าสังคมยูโทเปีย (Utopia)

๒) มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว เผด็จการอำนาจนิยมมักจะตั้งพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวของตัวเอง ซึ่งมีอำนาจเพียงกลุ่มเดียวภายในรัฐ เช่น ในสหภาพโซเวียตและประเทศจีนเป็นต้น ก็จะมีพรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวที่เป็นพรรคการเมืองหลักและมีอำนาจมาก พรรคการเมืองนี้มักจะมีอำนาจมากกว่าหรือเท่ากับรัฐบาล

๓) มีการใช้ความรุนแรงและการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ มีการใช้ความรุนแรงโดยตำรวจลับอย่างกว้างขวางในรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ทั้งนี้เพื่อบังคับและป้องกันกิจกรรมทั้งปวงของกลุ่มฝ่ายตรงข้ามในอันที่จะทำลายอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ยังควบคุมสื่อมวลชนโดยทุกช่องทางในการสื่อสารจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทั้งหมด โดยที่ประชาชนไม่มีทางที่จะเข้ามาใช้ระบบสื่อสารมวลชนได้ นอกจากนี้จะเป็นผู้รับฟังการ โฆษณาชวนเชื่อจากรัฐบาลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการใช้อาวุธสงคราม และการควบคุมการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จและครอบคลุมยิ่งกว่าเผด็จการแบบอำนาจนิยมอีกด้วย

๔) มีการควบคุมถึงระบบความคิด มักจะมีวิธีการควบคุมที่อ่อนกว่าเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยม โดยผู้นำในระบบอำนาจนิยมจะมีกฎหมายและเชื่อฟังกฎหมายนั้นในระดับหนึ่ง ตรายท่าที่จะไม่มีใครเข้ามาทำลายต่อระบบการเมือง ในขณะที่เบ็ดเสร็จนิยมจะควบคุมประชาชนในระดับที่มากกว่าและมุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงความรู้สึก นึกคิด และบุคลิกภาพของประชาชนในสมัยสตาลิน เขาได้ประกาศลัทธิ Soviet Man ซึ่งเป็นอุดมการณ์สูงสุด ที่ยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์

ซึ่งเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนิยมนี้จะได้ครอบคลุมแค่การกระทำเท่านั้น แต่รวมถึงระบบความคิดอีกด้วย รวมทั้งพยายามปลูกฝังอุดมการณ์ผ่านทางระบบการศึกษา เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและแม้แต่วิทยาศาสตร์

๕) มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการควบคุมรัฐ ถึงแม้ว่านครรัฐสปาร์ตาในกรีกโบราณจะเป็นรัฐที่มีการควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ แต่เราก็ไม่อาจกล่าวว่สปาร์ตาเป็นรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ทั้งนี้เพราะสปาร์ตาไม่มีเทคโนโลยีในการควบคุมประชาชนเหมือนรัฐเผด็จการยุคใหม่ ซึ่งในรัฐเผด็จการยุคใหม่ต่างๆ เหล่านี้จะใช้เทคโนโลยีต่างๆ เพื่อการควบคุมกองกำลังของทหาร และมีการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจ ควบคุมสื่อสารมวลชน โดยผู้นำเผด็จการ

อย่างไรก็ตาม อำนาจนิยมหรืออำนาจเบ็ดเสร็จนิยม ก็มีจุดมุ่งหมายของรัฐเป็นอย่างเดียวกัน คือ การควบคุมรัฐ (Autonomy of state) และมุ่งสร้างระบบการเมืองใหม่ที่ประชาชนจะให้ความสนับสนุนแก่รัฐโดยปราศจากคำถาม อย่างไรก็ตามระบบเผด็จการมักจะเป็นระบบที่ไม่ยั่งยืนเพราะการควบคุมประชาชนโดยใช้กำลังทหารและตำรวจลับเพื่อสร้างความเป็นเนื้อเดียวของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก เพราะประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐๆ หนึ่งนั้น มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ ฯลฯ จนยากจะรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการจึงมักประสบปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติด้วย<sup>๕๑</sup>

## ๒) การปกครองระบบประชาธิปไตย

ผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนาและนักวิชาการได้ให้ความหมายผู้ปกครองไว้ ดังนี้

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชนที่แต่ละคนปกครองตนเองได้<sup>๕๒</sup>

สุชีพ ปุณฺณานุภาพ ให้คำนิยามของประชาธิปไตยว่า ประชาธิปไตย คือรูปแบบการปกครองที่ชนทุกชั้นมีอำนาจสูงสุด และใช้อำนาจนั้นทางผู้แทนของตน<sup>๕๓</sup>

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒-๑๒๔.

<sup>๕๒</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), การสร้างสรรค์ประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๑๗.

<sup>๕๓</sup> สุชีพ ปุณฺณานุภาพ, คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๘), หน้า ๑๘.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตย น. ระบอบการปกครองที่ล้อมคอกประชาชนเป็นใหญ่, ถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่<sup>๕๔</sup>

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมีลักษณะสำคัญคือ

- ๑) ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศและเป็นผู้ปกครองประเทศ
- ๒) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงหรือโดยอ้อม
- ๓) เป็นการปกครองที่มุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด นโยบายและการดำเนินการของรัฐต้องมุ่งประโยชน์กับคนส่วนรวม

๔) ยึดเสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครอง

๕) ประชาชนมีความเสมอภาคกันและมีสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด

๖) ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม<sup>๕๕</sup>

กระทรวงศึกษาธิการ ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ว่า ระบบการเมืองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อให้เกิดการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน<sup>๕๖</sup>

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ได้ให้คำจำกัดความของประชาธิปไตยอาจแบ่งได้เป็นสองแนวทางคือ แบบแคบและแบบกว้าง แบบแคบ หมายถึง เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีสิทธิ อำนาจและโอกาสในการเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ แบบกว้าง หมายถึง ปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถืออุดมคติ หรือหลักการที่กำหนดพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๔</sup>ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๖๕๖.

<sup>๕๕</sup>สมัค ชินบุตร, “การส่งเสริมประชาธิปไตยในสถาบันการศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๔๕, หน้า ๑๕.

<sup>๕๖</sup>ศศ. เขวภา ประคองศิลป์, รศ.ฉันทนา กล่อมจิตร และ กฤตกร กล่อมจิต, “ศึกษาการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของการศึกษาระดับพื้นฐาน”, รายงานการวิจัย, (ขอนแก่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น), ๒๕๔๗, หน้า ๑๑.

<sup>๕๗</sup>ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๕.

ชรินทร์ สันประเสริฐ ได้ศึกษาและสรุปความหมายประชาธิปไตยไว้ดังนี้

๑) อริสโตเติล ได้ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองที่พลเมืองของรัฐ สามารถหมุนเวียนกันเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง

๒) อับราฮัม ลินคอล์น ได้ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่กุมชะตาของบ้านเมืองคือประชาชน

๓) ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยเสียงของคนส่วนมากและคำนึงถึงสิทธิของคนส่วนน้อย เป็นการชี้ให้เห็นว่าสังคมประชาธิปไตยเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางความเป็นไปของบ้านเมือง และไม่ปิดกั้นเสียงส่วนน้อยในสังคม

๔) ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยหลักนิติธรรม จะมีการสร้างกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและชอบธรรม ทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย

๕) ประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ถือว่าเสียงของประชาชนคือเสียงสวรรค์ ประชาชนมีอำนาจและศักดิ์ศรี เนื่องจากเป็นเสียงของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะเสียงของประชาชนสามารถกำหนดตัวผู้ปกครองได้

๖) ประชาธิปไตย คือ การปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัด รัฐบาลประชานิยมนั้นไม่สามารถใช้อำนาจต่างๆ โดยพลการตามอำเภอใจ มีองค์กรต่างๆ คอยตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ตลอดจนกฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐบาลเอาไว้<sup>๔๔</sup>

สรุปว่า ความหมายประชาธิปไตยได้มีนักวิชาการต่างๆ ได้ให้ความหมายที่แตกต่างกัน สามารถแยกเป็นประเด็นต่างๆ ตามความหมายได้ว่า ประชาธิปไตยในความหมายที่เน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ความหมายที่เน้นการมีส่วนร่วมหรือเสียงของประชาชน ความหมายประชาธิปไตยในเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง ความหมายของประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบการปกครอง

เพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกได้แบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาจากจำนวนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไว้ดังนี้

๑) การปกครองโดยคนๆ เดียว หมายถึง อำนาจอธิปไตยอยู่กับคนเพียงคนเดียว จัดว่าเป็นระบบการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดในประวัติศาสตร์ ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ถือว่าเจตนารมณ์ของพระมหากษัตริย์เป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายสูงสุดที่ประชาชนต้องให้ความเคารพและถือปฏิบัติ

<sup>๔๔</sup>ดร.ชรินทร์ สันประเสริฐ, เอกสารการสอนวิชามนุษยศาสตร์กับสังคม, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, ๒๕๔๔), หน้า ๑๗๑.

อย่างเคร่งครัด จุดมุ่งหมายการปกครองอยู่ที่ความอุดมสมบูรณ์ของประชากรราษฎร การปกครองแบบนี้เป็นการปกครองแบบเผด็จการ เพราะมีรูปแบบปกครองเพียงผู้เดียว ได้แก่กษัตริย์ เพลโตกล่าวว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด ผู้นำใช้อำนาจบริหารเพียงผู้เดียวแต่ต้องประกอบด้วยคุณธรรมในการปกครอง ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้เรียกว่า ราชาธิปไตย โดยคุณธรรมและจริยธรรม<sup>๘๕</sup>

๒) การปกครองโดยคณะบุคคล เป็นการปกครองของคณะบุคคลชั้นสูงซึ่งเป็นพวกอภิสิทธิ์ชน บรรดาประชาชนจะให้การยอมรับโดยถือว่าผู้ปกครองเป็นชนชั้นที่มีการศึกษามีประสบการณ์ทางการเมือง และมีฐานะที่สูงกว่า มีลักษณะเป็นแบบเผด็จการ ซึ่งจุดมุ่งหมายในการปกครองก็เพื่อบำบัดทุกข์สุขให้แก่ราษฎร เพลโตให้การยกย่องการปกครองแบบนี้เป็นอันดับสองรองลงมาจากการปกครองแบบราชาธิปไตย ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้เรียกว่า อภิชนาธิปไตย ในทางตรงกันข้ามถ้าคณะผู้ปกครองที่วุ่นวายที่จะใช้อำนาจเพื่อแสวงหาความพอใจและประโยชน์สุขให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเองเท่านั้น และที่สำคัญเน้นเรื่องทรัพย์สินสมบัติมากกว่าความรักชาติและความเฉลียวฉลาด เพลโตได้เรียกการปกครองโดยคนกลุ่มนี้ว่า คณาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่เลวร้ายรองลงมาจากทรราชย์<sup>๘๖</sup>

๓) การปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองแบบนี้ได้รับการยกย่องมากที่สุด กล่าวคือถือว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยสายกลาง โดยมีชนชั้นกลางเป็นผู้ปกครองมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เพลโตกล่าวว่าอำนาจธิปไตยนั้นจะบันดาลความสุขให้เกิดได้ก็ต่อเมื่อสังคมนั้นๆ มีชนชั้นกลางจำนวนมากที่สุด เพราะชนชั้นกลางมีผลประโยชน์อยู่มากนัก ย่อมมีความคิดและการกระทำพอประมาณ ไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชนชั้นที่ร่ำรวยและชนชั้นต่ำที่ยากจน การปกครองโดยชนชั้นกลางนี้จะเป็นการสร้างความสามัคคีและกลมกลืนในสังคมได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่ดีนั้นจะต้องเป็นรัฐบาลที่ปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยยึดกฎหมายเป็นหลักในการใช้อำนาจ ตามแนวความคิดของเพลโต ให้การยอมรับยกย่องการปกครองแบบนี้ดีน้อยที่สุด ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้เรียกว่า ประชาธิปไตยสายกลาง

จุมพล หนีมพานิช ได้ศึกษาหลักการสำคัญการปกครองในระบบประชาธิปไตย พบว่าหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย สามารถแยกออกเป็นประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

๑) หลักการว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน หลักการนี้มีความหมายว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครอง ซึ่งถือว่าการตัดสินใจของ

<sup>๘๕</sup>เชาวน์วัศ เสนพงษ์, การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗.

<sup>๘๖</sup>กมล สมวิเชียร, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, อ่างแล้ว, หน้า ๒๑-๒๗.

ประชาชนถือว่าเป็นที่สิ้นสุดเด็ดขาด หลักการนี้เป็นการปฏิเสธโดยสิ้นเชิงที่ว่าผู้ปกครองคือ ผู้ที่ได้รับอำนาจมาจากสวรรค์ หรือตัวแทนเทพเจ้า

๒) หลักการว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ถ้าปราศจากหลักการนี้แล้วประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจสูงสุดของตนเองได้ หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตยวางอยู่บนรากฐานความคิดที่ว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล ยกย่องศักดิ์ศรีของมนุษย์ ยอมรับทัศนคติและความคิดเห็นที่แตกต่าง สามารถคัดค้าน พுக เขียน พิมพ์ โฆษณา หรือการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย หลักการนี้กลายเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย

๓) หลักการว่าด้วยความสูงสุดของกฎหมาย เป็นการเน้นให้เห็นความสำคัญของกฎหมายในฐานะเป็นกติกาการอยู่ร่วมกันและการดำเนินกิจการต่างๆในสังคม กฎหมายเป็นหลักที่ถือกันว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย กฎหมายถูกสร้างขึ้นโดยตัวแทนของประชาชน ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาทั้งหมด หลักการนี้สร้างขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ปกครอง ค้ำค้ำครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

๔) หลักการว่าด้วยเสียงข้างมาก หลักการนี้เป็นวิธีปฏิบัติในการดำเนินการในด้านต่างๆ สังคมประชาธิปไตย ในการแก้ไขปัญหา การหาข้อยุติ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ จำเป็นต้องใช้หลักการเสียงข้างมากเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ เป็นต้น<sup>๑</sup>

วิสุทธิ โภธิแทน ได้ศึกษาหลักสำคัญของประชาธิปไตย พบว่า หลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of democracy) คือ

#### ๑) หลักอธิปไตยของปวงชน (Popular sovereignty or sovereignty of the people)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญๆ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมทั้งหลายของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางสังคม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย ได้แก่

๑.๑) การเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนผู้เลือกใช้ดุลพินิจเลือกตัวแทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่

<sup>๑</sup>รศ.ดร.จุมพล นิมิตพานิช, มนุษย์กับสังคม : ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย, เล่ม ๑ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๑๗๗.

หลากหลาย เพื่อให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไปดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนประชาชน การเลือกตั้งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญมากที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือแสดงออกให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน และประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนของตนในการปกครองและบริหารประเทศ การเลือกตั้งเป็นการชี้ให้เห็นเป็นเบื้องต้นว่าประเทศนั้นปกครองโดยประชาชน

๑.๒) การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ในสังคมประชาธิปไตย เป็นสังคมที่คนทั้งหลายมีสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือมีความสนใจในเรื่องผลประโยชน์อย่างเดียวกันและรวมตัวกันอย่างอิสระเป็นกลุ่มต่างๆ แล้วทำกิจกรรมร่วมกันเกี่ยวกับความสนใจร่วมหรือผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองเพื่อให้สนองตอบในทางที่กลุ่มต้องการ

๑.๓) การมีส่วนร่วมในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ในประเทศประชาธิปไตย ประชาชนอาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มุ่งแข่งขันเพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองการปกครอง การรวมกลุ่มดังกล่าวเรียกว่า พรรคการเมือง กลุ่มที่เป็นพรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่สำคัญทางการเมืองที่รวบรวมคนที่มีความคิดทางการเมืองหรืออุดมคติทางการเมืองคล้ายคลึงกันมาอยู่ด้วยกัน เพื่อรวบรวมความเรียกร้องต้องการด้านต่างๆ ของคนในสังคมมาจัดทำเป็นนโยบายคือ สิ่งที่จะทำ หากกลุ่มตนได้อำนาจรัฐเป็นรัฐบาลหรือเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

## ๒) หลักการว่าด้วยเสรีภาพ (Right liberty or freedom)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของประชาธิปไตย สิทธิหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ ในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำหรือเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งภายใต้ขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

๒.๑) เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก หมายถึง การที่แต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีอิสระในการคิดและการแสดงออกซึ่งความคิดของตนได้อย่างเต็มที่ การคิดและการแสดงออกต้องไม่ละเมิดผู้อื่น วิธีการแสดงออกได้แก่ การพูด การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อสาร

๒.๒) สิทธิในการเป็นราษฎรของรัฐ หมายถึง บุคคลหนึ่งที่มีบิดาหรือมารดาเป็นราษฎรของรัฐใด คนๆ นั้นย่อมมีสิทธิได้สัญชาติเป็นราษฎรรัฐนั้น ราษฎรของรัฐย่อมมีสิทธิทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความเสมอภาคกับราษฎรคนอื่นๆ

๒.๓) เสรีภาพในการเลือกตั้ง หมายถึง การที่ราษฎรของรัฐผู้มีคุณสมบัติพื้นฐานจำเป็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้รับสิทธิเลือกตั้งอย่างเท่าเทียมกันอย่างเสรี

๒.๔) เสรีภาพในการนับถือศาสนา หมายถึง การที่คนเรามีสิทธิจะเชื่อหรือไม่เชื่อ นับถือหรือไม่นับถือศาสนาใดๆ ก็ได้ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือไม่ดูหมิ่นศาสนาอื่น

๒.๕) เสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือย้ายที่อยู่ หมายถึง ราษฎรของรัฐย่อมมีอิสระที่จะไปมาไหนมาไหนหรือตั้งบ้านเรือนได้โดยอิสระยกเว้นในพื้นที่หวงห้าม

๒.๖) เสรีภาพในการชุมนุมและรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสมาคม หมายถึง คนทั้งหลายมีอิสระร่วมชุมนุมกันโดยสงบปราศจากอาวุธ ทั้งมีอิสระในการรวมกลุ่มประเภทต่างๆ トラบใดการชุมนุมการรวมกลุ่มนั้น ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและรัฐ

๒.๗) เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐหรือใครกระทำการใดๆ ต่อตนตามอำเภอใจ หมายถึง ทุกคนที่อยู่ในรัฐต้องได้รับหลักประกันว่าตนเองจะไม่ถูกรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐหรือใครก็ตามกระทำการอำเภอใจคนเหล่านั้น จะปฏิบัติต่อประชาชนเกินกว่าเหตุอันสมควรมิได้

๒.๘) เสรีภาพพื้นฐานอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องส่วนตัว ในประเทศประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีอิสระในความเป็นอยู่และการกระทำส่วนตัวใดๆ ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการเลือกคู่ครอง เสรีภาพในการแสวงหาทรัพย์โดยสุจริต

### ๓) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ความเสมอภาค ได้แก่

๓.๑) ความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึง การที่ราษฎรมีหลักประกันที่จะเข้าร่วมทางการเมืองในเรื่องต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง อันได้แก่ความเสมอภาคของการเป็นผู้เลือกตั้งกับความเสมอภาคของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๓.๒) ความเสมอภาคตามกฎหมาย หมายถึง ความว่า ระบบการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้ และการวินิจฉัยกฎหมายของประเทศต้องมีลักษณะมาตรฐานสากลบังคับใช้กับทุกคนโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ การออกกฎหมาย การบังคับใช้ การวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาคดี ต้องกระทำด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้ใช้กับทุกคนโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคตามกฎหมายนี้เป็นการแสดงออกว่ารัฐนั้นยึดหลักนิติธรรมและมีความยุติธรรม

๓.๓) ความเสมอภาคในโอกาส หมายถึง ความว่า ราษฎรทุกคนในสังคมมีโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะแสดงออกซึ่งศักยภาพในการดำรงและดำเนินชีวิตโดยสุจริตทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งชั้นฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม



๓.๔) ความเสมอภาคทางสังคม หมายความว่า ทุกคนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเสมอภาคกัน โดยไม่ถูกเหยียดหยามกันเพราะสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกัน เพราะทุกคนเคารพในความเป็นมนุษย์ของกันและกัน

๓.๕) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ หมายความว่าราษฎรของรัฐทุกคนควรได้รับหลักประกันจากสังคมและรัฐให้มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจพื้นฐานเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยพอสมควรที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ

#### ๔) หลักการว่าด้วยภราดรภาพ (faternity)

ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมได้อย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในทุกเรื่องย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับถ้าคนทั้งหลายมีความเคารพซึ่งกันและกัน มีความรักความปรารถนาดีต่อกันเรียกว่ามีการครภาพ การมีการครภาพต้องยึดมั่นในเหตุผลประกอบกับข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน<sup>๒</sup>

สมบัติ ข้าราชการได้แบ่งหลักการปกครองของประชาธิปไตยออกเป็น ๕ ประการ ดังนี้

๑) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) ในหลักการข้อนี้จะเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง และรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าอีกด้วย

๒) หลักเสรีภาพ (Liberty) ในหลักการข้อนี้จะเป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน เสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจำแนกเป็น

๒.๑) เสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้ปกครองหรือผู้นำทางการเมือง เสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมและเคลื่อนไหวทางการเมือง

๒.๒) เสรีภาพในทรัพย์สิน ระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนมีเสรีภาพในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓) เสรีภาพในการนับถือศาสนา

๒.๔) เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย

<sup>๒</sup>รศ.วิสุทธิ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐), หน้า ๔๕.

## ๒.๕) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

๓) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักการในข้อนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมาด้วยความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกันทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

๔) หลักกฎหมาย (Rule of Law) หลักการในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม บังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด หลักกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย

๔.๑) กฎหมายต้องมีที่มาโดยชอบธรรม คือกฎหมายต้องออกจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับเลือกจากประชาชนเท่านั้น

๔.๒) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเท่าเทียมกัน

๔.๓) ประชาชนต้องได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๕) หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules) ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมากซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม้อาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ได้ ทั้งนี้ต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย<sup>๓</sup>

ทีนพັນธุ์ นาคตะ ได้สรุปหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ดังนี้

๑) การปกครองแบบประชาธิปไตยถือหลักว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมายโดยผ่านสภา นิติบัญญัติ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางบริหาร ประชาชนใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาล การใช้อำนาจเหล่านี้มาจากการยินยอมของประชาชน ฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อ

<sup>๓</sup>ศ.ดร.สมบัติ ชำรงชัญญะ, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, ๒๕๓๘), หน้า ๒๑๕.

ประชาชน และเป็นผู้บริหารประชาชน ทั้งนี้ เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดมั่นในความสำคัญของบุคคลในความเสมอภาคและเสรีภาพ

๒) การปกครองแบบประชาธิปไตยต้องมีวิธีการ คือ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้นำฝ่ายต่างๆ รวมทั้งมีวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของผู้นำเหล่านั้น ประชาชนมีบทบาทในการปกครอง คือ การเลือกตั้งรัฐบาล จึงเป็นการปกครองที่กำหนดระเบียบปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวการให้ได้มาซึ่งอำนาจตัดสินใจตามแบบประชาธิปไตย

๓) ประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม<sup>๔๔</sup>

สรุปว่า ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ล้วนแต่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละสิ่งแวดล้อมของแต่ละรัฐหรือประเทศ แต่โดยกรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยในทุกๆ รัฐ ยังคงต้องมีบรรทัดฐานของหลักการทั้ง ๕ ข้อเป็นสำคัญ ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนนั้นแสดงให้เห็นความแตกต่างของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองรูปแบบอื่นๆ เพราะประชาธิปไตยประชาชนเป็นผู้กำหนดความต้องการร่วมกัน ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงถือว่าเป็นการปกครองที่เกิดและดำรงอยู่จากการยินยอมพร้อมใจอย่างเสรีของประชาชน ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองและวิธีการดำเนินชีวิต ซึ่งยึดหลักของความเสมอภาค เสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และอำนาจอธิปไตยต้องมาจากปวงชน

พระพุทธศาสนาได้จัดองค์กรในลักษณะเป็นอาณาจักร โดยมีพระพุทธเจ้าทรงดำรงตำแหน่งเป็นพระธรรมราชา คือเป็นเจ้าแห่งธรรม พระสารีบุตรเถระเป็นธรรมบตี มีพระสงฆ์เป็นธรรมเสนาคือทหารในกองทัพธรรม เมื่อพระองค์เสด็จปรินิพพานแล้ว ทรงตั้งพระธรรมวินัยไว้ในฐานะเป็นพระศาสดาแทนพระองค์ การบริหารพระพุทธศาสนาในสมัยพุทธกาล ในส่วนของศาสนบุคคล ศาสนธรรม ศาสนสถานนั้น เป็นภารกิจที่ยากมาก โดยเฉพาะศาสนบุคคล ซึ่งเป็นการนำเอาบุคคลที่ยึดคิดในเรื่องของวาระที่มีการดูหมิ่นดูแคลนกันอย่างรุนแรง ให้มาอยู่ร่วมกันภายใต้พระธรรมวินัยเดียวกัน แต่งานประดิษฐานเผยแผ่และบริหารพระพุทธศาสนาก็ดำเนินมาได้ด้วยดี ในขณะเดียวกัน พระราชาในสมัยนั้น ที่ปกครองบ้านเมือง ๒ ระบบ คือ ราชาธิปไตยและกษัตริย์ธิปไตยหรืออภิชนาธิปไตย

๑) ราชาธิปไตย เช่น มคธรัฐ ปกครองโดยพระเจ้าพิมพิสาร รัฐโกศลปกครองโดยพระเจ้าปเสนทิโกศล รัฐวังสะปกครองโดยพระเจ้าอุเทน และรัฐอวันตีปกครองโดยพระเจ้าจันทพิชโชต

<sup>๔๔</sup> ศ.เขวภา ประคองศิลป์ และคณะ อ้างแล้ว, หน้า ๑๖.

๒) **คณาธิปไตยหรืออภิชนาธิปไตย** ประกอบไปด้วยแคว้น สักกะ โกลิยะ วัชชี มัลละ เป็นต้น ระบบการปกครองแบบนี้เป็นคู่แข่งกันในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกับระบบแต่รัฐที่ปกครองด้วยระบบราชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งมากกว่าและได้ปราบปรามรัฐที่ปกครองด้วยระบบสามัคคีธรรมไว้ในอำนาจเกือบหมด คงเหลือแต่รัฐวัชชี รัฐเดียวที่ยังเข้มแข็งอยู่ แต่หลังจากพุทธปรินิพพานไม่นาน รัฐวัชชีก็ตกอยู่ใต้อำนาจของรัฐมคธ ซึ่งปกครองโดยระบบราชาธิปไตย

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความเห็นว่าระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบของผู้ต้องการมีอำนาจอยู่แล้วคือจุมุ่งหมายอยู่ที่อำนาจและจะเผยแผ่อำนาจออกไป ส่วนระบบสามัคคีธรรมหรือระบบประชาธิปไตยสมัยโบราณมุ่งแต่จะจัดการปกครองอย่างไรประชาชนถึงจะอยู่ดีกินดี มีความผาสุกในบ้านเมือง ก็มุ่งไปทางนั้น แล้วก็ยังมีปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือระเบียบวินัยเป็นเครื่องดำรงความสามัคคี เมื่อใดไม่มีระเบียบวินัย เมื่อไรความสามัคคีหมดไประบบสามัคคีธรรม หรือประชาธิปไตยแบบสมัยโบราณก็ต้องพังพินาศ<sup>๔</sup>

สรุปว่า ในการปกครองทุกระบบมีองค์ประกอบสำคัญคือ อำนาจตัดสินใจ อันนี้เป็นตัวกำหนดเด็ดขาด การปกครองระบอบต่างๆ ทั้งหลายนั้น เมื่อมองไปให้ถึงที่สุดตัวกำหนดก็อยู่ที่อำนาจตัดสินใจ หมายความว่า อำนาจตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ไหน การปกครองก็คือระบอบนั้น จะเป็นระบอบการปกครองไหนก็คว่ำอำนาจตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ใด ถ้าอำนาจตัดสินใจอยู่ที่บุคคลผู้เดียว ก็เป็นเผด็จการ ถ้าอำนาจตัดสินใจอยู่ที่คณะบุคคล ก็เป็นคณาธิปไตย ถ้าอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ประชาชน ก็เป็นประชาธิปไตย ในพระพุทธานุศาสนามีคำสอนที่ส่งเสริมหรือสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมีมากดังนี้

๑) เรื่องความเสมอภาค พุทธศาสนาดูว่ามนุษย์เท่ากัน ไม่ว่าจะมิตระกูลหรือเกิดในวรรณะใดก็ตาม

๒) เรื่องเสรีภาพ พุทธศาสนามีคำสอนใน กาลามสูตร ซึ่งสนับสนุนให้บุคคลใช้เหตุผลและความคิดอิสระในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ โดยไม่ติดอยู่กับเรื่องต่างๆ คือ

- |                      |  |
|----------------------|--|
| (๑) มา อนุสฺสเวน     | อย่าปลงใจเชื่อด้วยการฟังตามกันมา         |
| (๒) มา ปรมฺปราย      | อย่าปลงใจเชื่อด้วยการถือสืบๆ กันมา       |
| (๓) มา อิติกิริย     | อย่าปลงใจเชื่อด้วยการเล่าลือ             |
| (๔) มา ปิฎกสมฺปทาเนน | อย่าปลงใจเชื่อด้วยการอ้างตำราหรือคัมภีร์ |

<sup>๔</sup> พระปลัดสมปอง สุนทรโร (ศิริมงคล), “พุทธวิธีแก้ปัญหาศึกษาจากพระไตรปิฎก”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๔๖, หน้า ๓๖.

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| (๕) มา ตกเหตุ              | อย่าปลงใจเชื่อเพราะตรรกะ                                    |
| (๖) มา นยเหตุ              | อย่าปลงใจเชื่อเพราะการอนุมาน                                |
| (๗) มา อากาการปริวิตกเถน   | อย่าปลงใจเชื่อด้วยการคิดตรองตามแนวเหตุผล                    |
| (๘) มา ทิฏฐินิษฐานกษนุคิยา | อย่าปลงใจเชื่อเพราะเข้าใจกับแนวคิดของตน                     |
| (๙) มา ภพพुरुปคาย          | อย่าปลงใจเชื่อเพราะรูปลักษณะภายนอกน่าเชื่อถือ               |
| (๑๐) มา สมโณ โน กรุ        | อย่าปลงใจเชื่อเพราะคิดว่าสมณะนี้เป็นครูของเรา <sup>๖๖</sup> |

## ๒.๖ อธิปไตยตามหลักพุทธศาสตร์

### ๒.๖.๑ ความหมายของอธิปไตย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือพจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรมว่า อธิปไตย ๓ ความเป็นใหญ่, ภาวะที่ถือเอาเป็นใหญ่

๑) อัตตอธิปไตย ความมีตนเป็นใหญ่, ถือตนเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนตนเป็นประมาณ

๒) โลกาธิปไตย ความมีโลกเป็นใหญ่, ถือโลกเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนนิยมของโลกเป็นประมาณ

๓) ธัมมาธิปไตย ความมีธรรมเป็นใหญ่, ถือธรรมเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนความถูกต้อง เป็นจริง สมควรตามธรรม เป็นประมาณ<sup>๖๗</sup>

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือธรรมนุญชีวิต ว่า สมาชิกของรัฐผู้มีส่วนร่วมให้เกิดการปกครองที่ดี โดยเฉพาะคนในสังคมประชาธิปไตย พึงรู้หลักและปฏิบัติดังนี้ รู้หลักอธิปไตย คือรู้จักความเป็นใหญ่ ที่เรียกว่า อธิปไตย ๓ ประการ ดังนี้

๑) อัตตอธิปไตย ถือตนเป็นใหญ่ คือ ถือเอาตนเอง ฐานะ ศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ ของตนเป็นใหญ่กระทำการด้วยปรารถนตนและสิ่งทีเนื่องด้วยตนเป็นประมาณ ในฝ่ายกุศล ได้แก่ เว้นชั่วทำดี ด้วยเคารพตน

๒) โลกาธิปไตย ถือโลกเป็นใหญ่ คือ ถือความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ หวั่นไหวไปตามเสียงนินทาและสรรเสริญ กระทำการด้วยปรารถนจะเอาใจหมู่ชน หากความนิยม หรือหวั่นกลัวเสียกว่าว่าเป็นประมาณ ในฝ่ายกุศล ได้แก่ เว้นชั่วทำดี ด้วยเคารพเสียงหมู่ชน

<sup>๖๖</sup>อง.คิก. ๒๐/๕๐๕/๒๔๑.

<sup>๖๗</sup>พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) พจนานุกรมพุทธศาสตร์, ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๑๐๗ ข้อที่ ๑๒๕.

๓) ธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ คือ ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษา ตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุด เต็มขีดแห่งสติปัญญาจะมองเห็นด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า เป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงาม เป็นประมาณอย่างสามัญได้แก่ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา<sup>๕๔</sup>

พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ) ได้กล่าวไว้ในหนังสือธรรมาธิปไตย ว่าการปกครองในระบอบนี้ ทางพระพุทธศาสนาแสดงอธิปไตยไว้คือ อธตธาธิปไตย โลกาธิปไตยและธรรมาธิปไตยมี ๓ ระดับคือ

๑) อธตธาธิปไตย ถือตนเองเป็นใหญ่ ให้ความสำคัญแก่ความคิดตามแนวของตน จะทำอะไรก็ปรารถนาและสิ่งที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยตนเองเป็นประมาณ แม้การทำความดีละความชั่ว ก็อาศัยความเคารพเชื่อมั่นในตนเองเป็นหลัก

๒) โลกาธิปไตย ความคิดถือโลกเป็นใหญ่ ให้การยอมรับนับถือความนิยมของชาวโลก จะทำอะไรก็ฟังเสียงชาวโลก คือ สังคมมักมีความอ่อนไหว มักมีความอ่อนไหวเอนเอียงไปตามคำยกย่อง นินทาคนทั้งหลาย การกระทำอะไรมุ่งเอาใจคนส่วนมากเป็นประมาณ แม้จะทำความดี ละความชั่วก็จะทำไปตามเสียงเรียกร้องของคนอื่น

๓) ธรรมาธิปไตย ถือธรรมคือ ความถูกต้องดีงามเป็นประมาณ ให้ความสำคัญแก่ความจริง ความดี ความถูกต้อง ซึ่งบางอย่างอาจจะไม่ถูกใจคนหมู่มาก แต่เมื่อศึกษาหลักการและเหตุผลถ่องแท้แล้ว อะไรที่ยุติด้วยเหตุผลและความดีงาม ก็พร้อมที่ดำเนินการไปตามหลักความดีงามเหล่านั้น<sup>๕๕</sup>

พระเทพคิลิก (ระแบบ จิตตภาโณ) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ พระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญ ว่า ระบอบการปกครอง จากอดีตกาลนานไกลมาแล้วการปกครองจะแบ่งออกเป็นหลักใหญ่ๆ ๓ ประเภทหลักที่ทางพระพุทธศาสนาเรียกว่า อธิปไตย แปลว่า ความเป็นใหญ่ เป็นพระธรรมเทศนาที่พระพุทธเจ้าทรงแสดง เมื่อกล่าวโดยเนื้อหาสาระแล้ว เป็นหลักในการทำมาดีจากการพัฒนาตนเองจนถึงชาติบ้านเมือง ปรากฏแห่งความคิดจะเริ่มจากจุดใดก็ได้ เพราะแต่ละข้อล้วนมีการกำกับควบคุมด้วยกุศลธรรมทุกข้อ อธิปไตยมี ๓ ประการคือ

<sup>๕๔</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), ธรรมบุญชีวิต, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘-๓๙.

<sup>๕๕</sup> พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ), ธรรมาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : พรสิวารพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๑-๒.

๑) อัคราธิปไตย มีคนเป็นใหญ่ หากถึงขั้นระดับการบริหารบ้านเมือง เป็นการใช้อำนาจรวมศูนย์ที่ตนๆ เดียว คือ ราชา ประมุข หัวหน้า ตามสมควรแก่กรณี ท่านผู้บริหารปรารถถึงสถานะอำนาจ หน้าที่ภารกิจที่ตนจะต้องกระทำ มีสติ เป็นหลักในการกำกับควบคุมความคิด เจตนาธรรมณ์สามารถบริหารประเทศชาติให้บริสุทธิยุติธรรมได้ และอาจจะบริหารได้ดีกว่าบางระบอบที่ขาดธรรมะก็ได้

๒) โลกาธิปไตย มีโลกเป็นใหญ่ ให้ความสำคัญตามกระแสความคิด ความพอใจของชาวโลก ค่านิยมของชาวโลก หากเรียกปัจจุบันคือ ประชาธิปไตย แต่คนที่เป็นผู้นำและใช้อำนาจในฐานะนั้นๆ จะต้องมีปัญญาความรอบรู้ตนเอง สังคม ปัญหา สาเหตุของปัญหา การไม่มีปัญหา และหลักการวิธีการในการแก้ปัญหา ที่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนภายในชาติได้

๓) ธรรมาธิปไตย การถือธรรมเป็นใหญ่ให้ความสำคัญแก่ธรรม หากเป็นการบริหารก็เป็นการบริหารโดยการใช้ธรรมเป็นมาตรวัด ความถูกต้องความผิดของใครอะไรก็ตาม นำเอาธรรมมาเป็นมาตรฐานวัด ต้องยุติด้วยธรรม เป็นธรรม เทียงธรรม ผู้ปกครอง ผู้บริหารจะต้องทรงธรรม มีธรรม ตัวอย่างคือการบริหารแบบราชาธิปไตย แต่พระราชทานทรงศพิชราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังคหะ แสดงว่าฐานความคิดในการบริหารประเทศชาติประชาชนของพระองค์ ทรงใช้สติปัญญาและธรรมะเป็นมาตรวัด<sup>๑๑๑</sup>

ศ.ดร. จิตรโชติ (บรรพต) วีระสัย และคณะ ได้กล่าวว่า ในพุทธศาสนาได้มีการแบ่งอธิปไตย ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) โลกาธิปไตย ๒) อัคราธิปไตย ๓) ธรรมาธิปไตย ซึ่งเป็นเรื่องของการที่บุคคลจะยึดถือสิ่งใดเป็นใหญ่ในการดำเนินชีวิต อธิปไตยทั้งสามนั้นอาจคัดแปลงให้มีความหมายทางการเมืองโดยเปลี่ยน บุคคล มาเป็น ประเทศ หรือ รัฐ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว อธิปไตยสามประเภทดังกล่าวนี้จะให้ความหมายว่าเป็นระบอบการปกครอง

๑) โลกาธิปไตย มาจากศัพท์ โลก สนธิกับ อธิปไตย โลก ณ ที่นี้ หมายถึงราษฎร หรือสังคม ในอินเดีย โลกสภามีหมายถึง สภาประชาชน คือ สภาล่าง (ในอินเดียมีสองสภา อีกสภาหนึ่งคือราชยสภา หรือสภาสูง) โลกาธิปไตยถือได้ว่าเป็นการปกครองที่ใกล้เคียงกับลัทธิประชาธิปไตย เพราะมีความหมายว่ายกให้พลเมืองเป็นใหญ่

๒) อัคราธิปไตย ได้แก่ การใช้อำนาจไว้กับคนๆ เดียว เช่น มอบให้แก่พระราชอาหรือผู้ยิ่งใหญ่คนใดคนหนึ่ง หากมอบให้กับกษัตริย์เรียกว่า ราชาธิปไตย และหากมอบอำนาจไว้ให้ผู้เผด็จการเป็นระบบอำนาจนิยม ซึ่งอาจเป็นฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวาก็ได้ ในพระพุทธกาลรูปแบบการ

<sup>๑๑๑</sup>พระเทพคิลก, (ระแบบ จิตตภาโณ), พระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญ, อ่างแล้ว, หน้า ๕๓-๕๔.

ปกครองใกล้เคียงกับอัคราธิปไตย คือ มีพระราชาเป็นใหญ่ แต่ไม่ใช่เป็นราชาธิปไตยทีเดียว ทั้งนี้ เพราะการปกครองคิงเช่นกรุงกบิลพัสดุ์นั้น พระราชวงศ์ศากยจะร่วมมือกันปกครองเข้าทำนองเป็น สภามนตรี เจ้าศากยจะผลัดกันเป็นหัวหน้าหรือประมุขสภาซึ่งเรียกว่าราชา เมื่อพระพุทธองค์ประสูติ นั้น เป็นเวลาที่พระเจ้าสุทโธทนะพระราชบิดาเป็นราชา หรือหัวหน้าสภามนตรีแห่งศากยวงศ์

๓) ธรรมาธิปไตย การปกครองที่คิดเลิศจนแยกแห่งพุทธศาสนา คือ ธรรมาธิปไตย (ธรรมะ สนธิกับอธิปไตย) ได้แก่ การยกย่องธรรมะให้เป็นใหญ่ทั้งในหมู่ผู้นำและประชาชนทั่วไป มีการ เทิดทูนผู้มีคุณธรรมให้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน เช่น การปกครองในสมัยพระเจ้าอโศกมหาราช หลังจาก ที่ทรงยอมรับนับถือพระพุทธศาสนาแล้วถือกันว่าเป็นแบบธรรมาธิปไตย ธรรมาธิปไตยยกย่องผู้มี ธรรมะ และเป็นการปกครองที่อยู่ในกรอบแห่งศีลธรรมและจริยธรรม และมุ่งให้ราษฎรยึดธรรมะ เป็นเกณฑ์<sup>๑๑๑</sup>

จ้านง อติวัฒน์สิทธิ ได้กล่าวว่า พระพุทธศาสนาได้แบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณา จากอำนาจความเป็นใหญ่หลักอธิปไตย ๓ ประการคือ

๑) อัคราธิปไตย การถือเอาตนเองเป็นใหญ่ กล่าวคือ ระบอบการเมืองการปกครองใน สังคมที่ยึดถือเอาผู้ปกครองเป็นใหญ่

๒) โลกาธิปไตย ถือโลกเป็นใหญ่ กล่าวคือ ถือเอาความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ หรือ เป็นไปตามกระแสความคิดและความนิยมของบุคคลอื่นๆ ในโลกเป็นหลักสำคัญ

๓) ธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ ธรรมคือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม ความมี เหตุผล ความชอบธรรม และความเป็นธรรม เป็นหลักสำคัญในการปกครองบ้านเมือง<sup>๑๑๒</sup>

รศ.ดร. ปราชญา กล้าผจญ ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereign Power)

๑) อัคราธิปไตย คือ การทำตนเองให้เป็นใหญ่ ด้วยสำเนียงความเพียรในสติ ในสมาธิ ของตนเอง เพื่อละอกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้บริสุทธิ์

๒) โลกาธิปไตย คือ การตรึกตรองว่า โลกอันใหญ่โตนี้ จะมีสมณพราหมณ์ มีเทวดา ที่มี อำนาจมีฤทธิ์ มีทิพยจักขุ รู้จักคนอื่นว่า ยังมีกรรมที่เป็นบาป เป็นอกุศล รู้ว่าท่านเหล่านี้สามารถ ล่วงรู้มาถึงการประพฤติปฏิบัติของตนเอง เป็นการทำให้โลกให้ใหญ่ แล้วตนเองได้ละอกุศล เจริญกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้บริสุทธิ์

<sup>๑๑๑</sup> ศ.ดร.จิร โชค (บรรพต) วีระลัย และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (ฉบับปรับปรุงใหม่), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒๑-๓๒๒.

<sup>๑๑๒</sup> จ้านง อติวัฒน์สิทธิ, สังคมวิทยาตามแนวพุทธศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๗๓.



๓) ธรรมาธิปไตย คือ การยึดเอาพระธรรมที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ดีแล้ว มาบำเพ็ญเพียร ตั้งสติให้มั่น มีกายที่สงบสำรวม ไม่ระส่ำระสาย มีจิตที่เป็นสมาธิ มีอารมณ์แน่วแน่ นำธรรมให้เป็นใหญ่ แล้วละอภุศล เจริญกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้บริสุทธิ์“คนที่มีคนเป็นใหญ่ ควรมีสติเที่ยวไป คนที่มีโลกเป็นใหญ่ ควรมปัญญาและเพ่งพินิจ และคนที่มีธรรมเป็นใหญ่ ควรประพฤติโดยสมควรแก่ธรรมในการปกครองบ้านเมือง ก็มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยเป็น ๓ แบบเช่นกัน กล่าวคือ ถ้านักการเมืองและผู้ปกครองบ้านเมือง ถือเอาตน ผลประโยชน์ของตน ความยิ่งใหญ่ อำนาจวาสนาบารมีของตน ก็เรียกว่าอัตตาธิปไตย ถ้าถือเอาความนิยมของผู้คน การเอาอกเอาใจกัน ความชอบใจพึงพอใจของคนจำนวนมาก ก็เรียกว่า เป็นโลกาธิปไตย แต่ถ้าถือเอาความถูกต้องดีงาม ประโยชน์สุขที่แท้จริงของประชาชนและแผ่นดิน โดยถือความเป็นใหญ่ เห็นแก่ธรรม เห็นแก่ความจริง ความถูกต้องดีงาม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง พวกพ้อง หรือแม้แต่คะแนนนิยม มีความชัดเจน โปร่งใสในการทำงาน ก็เรียกว่า ธรรมาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นหนึ่งเดียวกับหลักธรรมาธิปไตย ๘ ธรรม ความตั้งอยู่ของกฎธรรมชาติ บนความสัมพันธ์ระหว่างอสังขตธรรมกับสังขตธรรม

อสังขตธรรม คือ ธรรมที่ไม่มีเหตุปัจจัยปรุงแต่ง มีความสมบูรณ์ในตัวเอง พ้นจากกฎไตรลักษณ์ (อนิจจัง ทุกขัง อนัตตา) จึงเป็นศูนย์กลาง หรือเอกภาพของสรรพสิ่ง และเป็นธรรมาธิปไตย

สังขตธรรม คือ ธรรมที่มีเหตุปัจจัยปรุงแต่ง (Relative Truth) มีลักษณะแตกต่างหลากหลาย เป็นสิ่งผสม เกิดขึ้นในเบื้องต้น แปรปรวนในท่ามกลาง และดับไปในที่สุด ตกอยู่ใต้กฎไตรลักษณ์

หลักธรรมาธิปไตย ๘ ธรรม ประกอบไปด้วย

- ๑) หลักธรรมาธิปไตย
- ๒) หลักพระมหากษัตริย์ประมุขแห่งรัฐ
- ๓) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน
- ๔) หลักเสรีภาพของบุคคล
- ๕) หลักความเสมอภาค
- ๖) หลักภราดรภาพ
- ๗) หลักเอกภาพหรือรู้จักสามัคคี
- ๘) หลักคุณลยภาพ
- ๙) หลักนิติธรรม<sup>๑๑๑</sup>

<sup>๑๑๑</sup>รศ.ดร.ปราชญา กกล้าผจญ, คุณธรรมจริยธรรมผู้นำรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘.

### ๒.๖.๒ ความเป็นมาของอธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

ทางพุทธศาสนา กล่าวไว้ว่า อธิปไตย หมายถึง อัคราธิปไตย โลกาธิปไตย ธรรมาธิปไตย

คุณภิกษุทั้งหลาย ก็อัคราธิปไตยเป็นไฉน คุณภิกษุทั้งหลาย ภิกษุในธรรมวินัยนี้อยู่ในป่าก็ดี อยู่โคนไม้ก็ดี อยู่ในเรือนว่างก็ดี ย่อมสำเหนียก ดังนี้ว่า ก็เราออกบวชเป็นบรรพชิตไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจิวร ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งบิลณฑภาค ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งเสนาสนะ เราออกบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีและความไม่มีเช่นนั้น ก็แต่ว่า เราเป็นผู้อันชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปริเทวะ ทุกข์ โทมนัส อุปายาส ครอบงำแล้ว ชื่อว่าเป็นผู้มีทุกข์ครอบงำแล้ว มีทุกข์ท่วมทับแล้ว ไฉนการทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏ ก็การที่เราจะพึงแสวงหากามที่ละได้แล้ว ออกบวชเป็นบรรพชิตนั้น เป็นความเลวทรามอย่างยิ่ง ซื่อนั้น ไม่เป็นการสมควรแก่เราเลย เธอย่อมสำเหนียกว่า ก็ความเพียรที่ปรารถแล้ว จักไม่ย่อหย่อนสติที่เข้าไปตั้งมั่นแล้วจะไม่หลงลืม ภายที่สงบระงับแล้วจักไม่ระส่ำระสาย จิตที่เป็นสมาธิแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่ ดังนี้ เธอทำตนเองแลให้เป็นที่ใหญ่ แล้วละอกุศล เจริญกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้บริสุทธิ์คุณภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่า อัคราธิปไตย<sup>๑๑๔</sup>

ก็อัคราธิปไตย เป็นอย่างไร ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้อยู่ป่าก็ดีอยู่โคนไม้ก็ดี อยู่ในเรือนว่างก็ดี พิจารณาเห็นอย่างนี้ว่า ก็เราออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิต มิใช่เพื่อจิวร มิใช่เพื่อบิลณฑภาค มิใช่เพื่อเสนาสนะเป็นเหตุ มิใช่เพื่อความมีและไม่มีอย่างนั้น ที่แท้ เราเป็นผู้อันความเกิด ความแก่ ความตาย ความโสภ ความคร่ำครวญ ความไม่สบายกาย ความเสียใจ ความคับแค้นใจครอบงำแล้ว ตกอยู่ในกองทุกข์ มีความทุกข์ท่วมทับแล้ว คิดว่า (ด้วยการบวชนี้) ลางทีความทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งหมดนี้จะพึงปรากฏได้ ก็แลเราละทิ้งกามอย่างใด ออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตแล้ว จะมาแสวงหากามอย่างนั้นหรือกามที่เลวยิ่งกว่านั้น นั้นไม่สมควร แก่เราเลย ภิกษุนี้จึงตกลงอย่างนี้ว่า ความเพียร เราต้องทำไม่ย่อหย่อน สติต้องตั้งมั่น ไม่พินเพื่อน ภายต้องระงับไม่กระสับกระส่าย จิตต้องเป็นสมาธิแน่วแน่ ดังนี้ เธอทำตนเองให้เป็นอธิปไตย ละอกุศลบำเพ็ญกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้หมดจดได้ นี้ ภิกษุทั้งหลาย เราเรียกว่า อัคราธิปไตย<sup>๑๑๕</sup>

<sup>๑๑๔</sup> อ.จ.ต.ก. ๒๐/๘๕๕/๒๒๘-๒๒๙.

<sup>๑๑๕</sup> อ.จ.ต.ก. ๒๐/๘๕๕/๒๓๐.

คุณกรภิกษุทั้งหลาย ก็โลกาธิปไตยเป็นไฉน คุณกรภิกษุทั้งหลาย ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้ อยู่ในป่าก็ดี อยู่ในโคนไม้ก็ดี อยู่ในเรือนว่างก็ดี ย่อมสำเหนียกว่า ก็เราออกบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจิวร ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งบิณฑบาต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งเสนาสนะ เราออกบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีและความไม่มีเช่นนั้น ก็แต่ว่า เราเป็นผู้อันชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปริเทวะทุกข์ โทมณัส อุปายาส ครอบงำแล้ว ชื่อว่าเป็นผู้มีทุกข์ครอบงำแล้ว มีทุกข์ท่วมทับแล้ว ไฉนความทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏ ก็การที่เราออกบวชเป็นบรรพชิตเช่นนี้ พึงตรีกามวิตกก็ดี พึงตรีกพยาบาทวิตกก็ดี พึงตรีกวิหิงสาวิตกก็ดี ก็โลกสันนิวาสนี้ใหญ่โต ในโลกสันนิวาสนันใหญ่โต ย่อมจะมีสมณพราหมณ์ที่มีฤทธิ์ มีทิพยจักขุ รู้จิตของคนอื่นได้ สมณพราหมณ์เหล่านั้นย่อมมองเห็นได้แม้แต่ไกล แม้ใกล้ๆ เราก็มองเห็น และท่านย่อมรู้ชัดซึ่งจิตด้วยจิต สมณพราหมณ์เหล่านั้น ก็พึงรู้เราดังนี้ว่า

คุณของท่านผู้เจริญทั้งหลายคุณอุบลบุตรนี้ซี เขาเป็นผู้มีศรัทธาออกบวชเป็นบรรพชิตแล้ว แต่เคลื่อนกล่นไปด้วยธรรมที่เป็นบาปอกุศลอยู่ ถึงเทวดาที่มีฤทธิ์ มีทิพยจักขุ รู้จิตของคนอื่นได้ก็มีอยู่เทวดาเหล่านั้นย่อมมองเห็นได้แต่ไกล แม้ใกล้ๆ เราก็มองท่านไม่เห็น และท่านย่อมรู้ชัดซึ่งจิตด้วยจิต เทวดาเหล่านั้นก็พึงรู้เราดังนี้ว่า คุณของท่านผู้เจริญทั้งหลาย คุณอุบลบุตรนี้ซีเขาเป็นผู้มีศรัทธาออกบวชเป็นบรรพชิตแล้ว แต่เคลื่อนกล่นไปด้วยธรรมที่เป็นบาปอกุศลอยู่เธอย่อมสำเหนียกว่า ความเพียรที่เราปรารภแล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่เข้าไปตั้งมั่นแล้วจักไม่หลงลืม ภายที่สงบระงับแล้วจักไม่ระส่ำระสาย จิตที่เป็นสมาธิแล้วจักมีอารมณ์แน่วแน่ ดังนี้ เธอทำโลกให้เป็นใหญ่ แล้วละอกุศล เจริญกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษบริหารตนให้บริสุทธิ์ คุณกรภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่าโลกาธิปไตย<sup>๑๑๖</sup>

ก็โลกาธิปไตย เป็นอย่างไร ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้ อยู่ป่าก็ดี ฯลฯ คิดว่า (ด้วยการบวชนี้) ลงที่ความทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งหมดนี้ จะพึงปรากฏได้ ก็แลเราบวชอยู่อย่างนี้ จะมาตรีกกามวิตก พยาบาทวิตก และอวิหิงสาวิตก โลกสันนิวาสนี้ใหญ่ นะ ก็ในโลกสันนิวาสนันใหญ่ นี้ สมณพราหมณ์ทั้งหลาย ผู้มีฤทธิ์ มีทิพยจักขุ รู้จิตคนอื่นได้มีอยู่ สมณพราหมณ์เหล่านั้น เห็นไปได้ไกลด้วย ท่านเข้ามาใกล้ก็ไม่เห็นตัว ท่านรู้จิต (ของผู้อื่น) ด้วยจิต (ของท่าน) ด้วย ท่านเหล่านั้นจะพึงรู้จักเราอย่างนี้ว่า

<sup>๑๑๖</sup> อย.ติก. ๒๐/๘๕๕/๒๒๕-๒๓๐.

คุณบุตรผู้นี้ซิ ท่านผู้เจริญทั้งหลาย เขาถูกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตด้วยศรัทธา แล้วยังรุ่งด้วยธรรมอันเป็นบาปอกุศลอยู่ แม้เทวดาทั้งหลายผู้มีฤทธิ์ มีทิพจักขุรู้จิตผู้อื่นได้ก็มี เทวดาเหล่านั้น เห็นไปได้ไกลด้วย เข้ามาใกล้ก็ไม่เห็นตัว ด้วยรู้จิต (ของผู้อื่น) ด้วยจิต (ของตน) ด้วย แม้เทวดาเหล่านั้น ก็จะพึงรู้จักเราอย่างนี้ว่า คุณบุตรผู้นี้ซิ ท่านผู้เจริญทั้งหลาย เธอออกจากเรือนบวชเป็นบรรพชิตด้วยศรัทธา แล้วยังรุ่งด้วยธรรมอันเป็นบาปอกุศลอยู่ ภิกษุฉัน จึงตกลงใจอย่างนี้ว่า ความเพียร เราต้องทำอย่าง ไม่ย่อหย่อน สติต้องตั้งมั่น ไม่พินเพื่อน ภัยต้องระงับไม่กระสับกระส่าย จิตต้องเป็นสมาธิแน่นแน่ ดังนี้ เธอทำโลก (คือผู้อื่น) นั้นแลให้เป็นอธิปไตย ละอกุศล บำเพ็ญกุศลธรรมที่มีโทษบำเพ็ญธรรมที่ไม่มีโทษบริหารตนให้หมดจดได้ นี้ภิกษุทั้งหลาย เราเรียกว่า โลกาธิปไตย<sup>๑๑๖</sup>

คุณภิกษุทั้งหลาย ก็ธรรมาธิปไตยเป็นไฉน คุณภิกษุทั้งหลาย ภิกษุในธรรมวินัยนี้ อยู่ในป่าก็ดี อยู่ในโคนไม้ก็ดี อยู่ในเรือนว่างก็ดี ย่อมสำเหนียกว่า ก็เราออกบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งจีวร ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งบิณฑบาตไม่ใช่เพราะเหตุแห่งเสนาสนะเราออกบวชเป็นบรรพชิต ไม่ใช่เพราะเหตุแห่งความมีและความไม่มีเช่นนั้น ก็แต่เราเป็นผู้อันชาติ ชรา มรณะ โสกะ ปรีทเวชะ ทุกข์ โทมนัส อุบายาส ครอบงำแล้ว ชื่อว่าเป็นผู้มีทุกข์ท่วมทับแล้ว ไฉนความทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งสิ้นนี้จะพึงปรากฏ พระธรรมอันพระผู้มีพระภาคตรัสดีแล้วอันบุคคลพึงเห็นเอง ไม่ประกอบด้วยกาล ควรเรียกให้มาดู ควรน้อมเข้ามาในตนอันวิญญูชนจะพึงรู้เฉพาะตน ก็เพื่อนสพรหมจารีผู้รู้ที่อยู่ เห็นอยู่ มีอยู่แล ก็และการที่เราได้ออกบวชเป็นบรรพชิต ในธรรมวินัยอันพระผู้มีพระภาคตรัสดีแล้วจะพึงเป็นผู้เกียจคร้านมัวเมาประมาทอย่างนี้ ชื่อนั้นไม่เป็นการสมควรแก่เราเลยดังนี้ เธอย่อมสำเหนียกว่า ก็ความเพียรที่เราปรารถแล้วจักไม่ย่อหย่อน สติที่เข้าไปตั้งมั่นแล้ว จักไม่หลงลืม ภัยที่สงบระงับแล้วจักไม่ระส่ำระสายจิตที่เป็นสมาธิแล้วจักมี อารมณ์แน่นแน่ ดังนี้ เธอทำธรรมนั้นแหละให้เป็นใหญ่แล้วละอกุศล เจริญกุศล ละกรรมที่มีโทษ เจริญกรรมที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้บริสุทธิ์ คุณภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่าธรรมาธิปไตย

ก็ธรรมาธิปไตย เป็นอย่างไร ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้ อยู่ป่าก็ดี ฯลฯ คิดว่า (ด้วยการบวชนี้) ลงใจที่ความทำที่สุดแห่งกองทุกข์ทั้งหมดนี้จะพึงปรากฏได้ (สุวากุขา โตะ ภควตา ธมโม) พระธรรมอันพระผู้มีพระภาคเจ้าตรัสดีแล้ว (สนทิกฺขุโถ) อันผู้ได้

<sup>๑๑๖</sup> อ.จ.ติก. ๒๐/๔๓๕/๑๘๔-๑๘๕.

บรรลู่จะพึงเห็นเอง (อกาลิโก) ไม่ประกอบด้วยกาล (เอหิปัสสิโก) ควรเรียกให้มาดู (โอปนยิโก) ควรน้อมเข้ามา (ปจฺจตุคฺค เวทิตพฺโพ วิญญูหิ) อันวิญญูพึงรู้เฉพาะตน เพื่อนสหพรหมจารีผู้รู้ผู้เห็น (พระธรรมนั้น) อยู่ก็มี ก็แต่เราบวชในพระธรรมวินัยนี้อัน เป็นสวากขาตคฺคอย่างนี้แล้ว จะมาเกียจคร้านประมาทเสีย นั้นไม่สมควรแก่เราเลย ภิกษุทั้งหลายจึงตกลงใจอย่างนี้ว่า ความเพียร เราต้องทำไม่ย่อหย่อน สติต้องตั้งมั่นไม่พิน ฌเณน ฌเณน กายต้องระงับไม่กระสับกระส่าย จิตต้องเป็นสมาธิแน่วแน่ ดังนี้ เธอทำกรรม นั้นแลให้เป็นอธิปไตย ละอกุศลบาปเพื่อกุศล ละกรรมที่มีโทษ บำเพ็ญกรรมที่ไม่มี โทษ บริหารตนให้หมดจดได้ นี้ ภิกษุทั้งหลาย เราเรียกว่า ธรรมาธิปไตย<sup>๑๑๘</sup>

ดูกรภิกษุทั้งหลายอธิปไตย ๓ อย่างนี้แล ฯ ขึ้นชื่อว่าความลับ ไม่มีในโลก สำหรับผู้ทำบาปกรรม ดูกรบุรุษ จริงหรือเท็จ ตัวของท่านเองย่อมจะรู้ได้ แน่ผู้เจริญ ท่านสามารถที่จะทำความดีได้หนอ แต่ท่านดูหมิ่นตนเองเสีย อนึ่ง ท่านได้ปกปิด ความชั่วซึ่งมีอยู่ในคนท่านนั้นซึ่งเป็นคนพาล ประพฤติสิ่งๆ หย่อนๆ อันเทวดาและ พระตถาคตย่อมเห็นได้ เพราะฉะนั้นแหละ คนที่มีตนเป็นใหญ่ ควรมีสติเที่ยวไป คน ที่มีโลกเป็นใหญ่ ควรมีปัญญาและเพ่งพินิจและคนที่มีธรรมเป็นใหญ่ ควรเป็นผู้ ประพฤติโดยสมควรแก่กรรม มุนีผู้มีความบากบั่นอย่างจริงจัง ย่อมจะไม่เลวลง อนึ่ง บุคคลใดมีความเพียร ช่มชี่มาร ครอบงำมัจจุ ผู้ทำที่สุดเสียได้แล้ว ถูกต้องธรรมอัน เป็นที่สิ้นชาติ บุคคลผู้เช่นนั้น ย่อม เป็นผู้รู้แจ้งโลก มีเมธาดี เป็นมุนี ผู้หมดความ ทะยานอยากในธรรมทั้งปวง<sup>๑๑๙</sup>

อธิปไตยที่เกิดจากเหตุที่สำคัญที่สุด ชื่อว่า อธิปไตย. ในบทว่าอตุตฺตาธิปไตยยํ เป็นต้น พึงทราบวินิจฉัยดังต่อไปนี้ คุณชาติที่เกิดโดยทำตนให้เป็นใหญ่ ชื่อว่า อุตฺตาธิปไตย. คุณชาติที่เกิดโดยทำชาวโลกให้เป็นใหญ่ ชื่อว่า โลกาธิปไตย. คุณชาติที่ เกิดโดยทำโลกุตระธรรม ๘ ให้เป็นใหญ่ชื่อว่า ธัมมาธิปไตย<sup>๑๒๐</sup>

### ๒.๖.๓ ความหมายของอธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์สากล

ฉัชชาภัทร อุณฺตรงจิตร ได้กล่าวว่า อำนาจอธิปไตย เป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของ ความเป็นรัฐ การเรียนเรื่องอำนาจอธิปไตย ในวิชารัฐศาสตร์จะทำให้เราเข้าใจว่า เหตุใดรัฐบาลถึงมี

<sup>๑๑๘</sup> อ.จ.ต.ก. ๒๐/๔๗๕/๑๘๖.

<sup>๑๑๙</sup> อ.จ.ต.ก. ๒๐/๔๗๕/๑๔๐-๑๔๑.

<sup>๑๒๐</sup> อ.จ.ต.ก. ๒๐/๔๗๕/๑๘๘.

อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เช่น อำนาจในการกำหนดให้ประชาชนต้องมีหน้าที่เลือกตั้ง  
ต้องเสียภาษี ต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ ประกาศกฎอัยการศึก รวมถึงการประกาศสงครามกับประเทศ  
อื่น เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐใดที่ไม่มีอำนาจอธิปไตย รัฐนั้นจะหมดสิ้นความเป็นรัฐนั่นเอง

อำนาจอธิปไตยได้ถูกนำมาใช้ทั้งในเรื่องการเมืองในประเทศและระหว่างประเทศ  
ภายในประเทศ รัฐบาลมักอ้างว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้กับรัฐบาล รัฐบาลจึงมี  
ความชอบธรรมในการบริหารประเทศ เช่น รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีจากราษฎรเพื่อนำมา  
บริหารประเทศ หรือรัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือทางการทหารกับผู้ก่อการร้ายที่ต้องการแบ่งแยก  
ดินแดน ซึ่งเป็นการท้าทายอำนาจอธิปไตยโดยตรง

ในการเมืองระหว่างประเทศ ทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน ในทางทฤษฎีจึงไม่มีประเทศ  
ใดสามารถเข้ามามีอำนาจเหนือกว่าประเทศอื่นๆ ได้ กล่าวโดยสรุป อำนาจสูงสุดในการปกครอง  
ประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะบังคับให้ประชาชนภายในรัฐปฏิบัติ หรืองดเว้นปฏิบัติ และยังใช้ในการอ้าง  
สิทธิเพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มอำนาจอื่นๆ เข้ามามีอำนาจเหนือพื้นที่ที่รัฐนั้นๆ อ้างอำนาจอธิปไตยอยู่<sup>\*\*\*</sup>

นักชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ได้กล่าวถึงลักษณะของอำนาจอธิปไตย ๔ อย่างดังนี้

๑) ความเด็ดขาด (absoluteness) อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ไม่มีอำนาจใด  
เหนือกว่า ถ้ามีอำนาจใดมีพลังมากกว่าอำนาจอธิปไตยเดิม อำนาจนั้นจะกลายเป็นอำนาจอธิปไตย  
แทน ถึงแม้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศและการใช้บังคับต่อ  
ประชาชน แต่รัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยจะไม่ใช้อำนาจนี้ในการยับยั้งสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน เช่น สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และสิทธิในการชุมนุมกันโดยสันติ เป็นต้น แต่หาก  
เสรีภาพนั้นทำให้ประชาชนอื่นๆ เคียดแค้น เช่นรัฐบาลจีนอ้างว่า การชุมนุมกันของฟาลุนกงทำให้  
เกิดความวุ่นวายภายในประเทศ และกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตย รัฐบาลจีนจึงสามารถอ้าง  
อำนาจอธิปไตยในการใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่มฟาลุนกง

๒) เป็นการทั่วไป (comprehensiveness) อำนาจอธิปไตยมีอำนาจครอบคลุมทั่วไปในรัฐ  
อยู่เหนืออำนาจและกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะเป็นอำนาจของกลุ่มธุรกิจ ข้าราชการและอำนาจของ  
นักการเมือง อำนาจนี้ใช้ได้ทุกสถานที่ภายในอาณาเขตของรัฐ เช่นรัฐบาลใช้อำนาจอธิปไตยในการ  
บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ จึงต้องรับโทษหรือรับผลใดๆ อันเกิดจาก  
การฝ่าฝืนนั้น แต่อาจจะมีข้อยกเว้นสำหรับนักการทูต หรือสถานทูตของประเทศอื่นที่เข้ามา  
ประจำการอยู่ในประเทศนั้นๆ แต่การยกเว้นเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของอาณาเขต จึงสามารถ  
เรียกคืนซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้นได้

<sup>\*\*\*</sup>นักชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๔๐.

๓) ถาวร (permanence) อำนาจอธิปไตยมีลักษณะถาวร ซึ่งจะต่างกับรัฐบาล โดยรัฐบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ แต่อำนาจอธิปไตยต้องอยู่ตลอดไป หากอำนาจอธิปไตยถูกทำลาย รัฐบาลนั้นจะสูญสลายหายไปด้วย เช่น ในยุคของการล่าอาณานิคม ประเทศในขณะนั้น ต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยให้กับประเทศเจ้าอาณานิคม เช่น สเปน โปรตุเกส ฝรั่งเศสและอังกฤษ การสูญเสียอธิปไตยในลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลของประเทศอื่นเข้ามาปกครองประเทศแทนบางส่วนหรือทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลที่สูญเสียอำนาจอธิปไตยจึงหมดสิ้นความเป็นรัฐ ไป จนกระทั่ง ได้อำนาจอธิปไตยกลับคืนมาเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงเกิดเป็นรัฐขึ้นอีกครั้ง

๔) แบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) อำนาจอธิปไตยไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้ เพราะหากมีการแบ่งแยกจะทำให้รัฐเดิมสลายไป และมีประเทศใหม่เกิดขึ้น เช่น ประเทศเกาหลีเดิมมีประเทศเดียว เมื่อแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยแล้วเหลือ ๒ ประเทศ คือ ประเทศเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ และประเทศสหภาพโซเวียต ซึ่งเคยมีอำนาจอธิปไตยอยู่ที่รัฐบาลที่กรุงมอสโก เมื่ออำนาจอธิปไตยถูกแบ่งแยก ประเทศสหภาพโซเวียตจึงแตกสลายกลายเป็นประเทศย่อยๆ ต่างๆ สหภาพโซเวียตเองก็เปลี่ยนแปลงกลายเป็นประเทศรัสเซีย เป็นต้น<sup>๑๖</sup>

แนวความคิดเรื่องที่มาของอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (หรือลัทธิเทวาธิปไตย-การปกครองโดยพระเจ้าหรือเทพเจ้า) และทฤษฎีสัญญาประชาคม (หรือลัทธิประชาธิปไตย-การปกครองโดยคนหรือประชาชน) โดยลัทธิเทวสิทธิ์ได้รับความนิยมลดลงไปมากในปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับลัทธิประชาธิปไตย

๑) ทฤษฎีเทวสิทธิ์หรือลัทธิเทวาธิปไตย (Divine right theory) แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้คือ พระเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดรัฐ ซึ่งเป็นความคิดที่เก่าแก่ที่สุดของมนุษย์เกี่ยวกับรัฐ ดังที่เขียนไว้ในคัมภีร์ไบเบิลว่า พระเจ้าเป็นผู้สร้างระเบียบทางการปกครอง เพื่อเป็นการลงโทษการกระทำบาปของมนุษย์

ในศตวรรษที่ ๑๕ ของ โบแดง (Jean Bodin) ชาวฝรั่งเศสใช้ทฤษฎีนี้ในการสนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ ในขณะที่ต้องการลดอำนาจศาสนจักรไปในตัว โบแดงซึ่งอยู่ฝ่ายกษัตริย์ได้คิดปรัชญาที่จะเพิ่มอำนาจกษัตริย์จึงให้แนวคิดที่พระเจ้ามอบอำนาจอธิปไตยให้แก่กษัตริย์โดยตรง โดยที่กษัตริย์จะมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุปลัทธินี้มีสาระสำคัญดังนี้

๑) รัฐมีต้นกำเนิดมาจากเจตนาารมณ์ของพระเจ้า โดยลัทธินี้เชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลกและทุกอย่าง อย่าง รัฐเป็นผลผลิตจากพระเจ้าด้วย รวมถึงมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากเจตนาารมณ์ของพระเจ้า

<sup>๑๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑-๔๒.

๒) มนุษย์เป็นองค์ประกอบในการสร้างรัฐ ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างรัฐ จากการที่พระเจ้าได้สร้างมนุษย์ขึ้นมาเอง มนุษย์จึงเปรียบเสมือนวัตถุ เป็นองค์ประกอบของรัฐ ไม่ได้มีความสำคัญในฐานะต้นกำเนิดหรือผู้สร้างรัฐ

๓) ผู้ปกครองรัฐซึ่งเป็นมนุษย์ ได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากพระเจ้า ไม่ใช่จากประชาชน โดยเมื่อพระเจ้าสร้างโลกเสร็จแล้ว ก็มีพระบัญชาให้มนุษย์คนหนึ่งช่วยดูแลรัฐ รวมถึงมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่พระองค์สร้างขึ้น

๔) ผู้ปกครองรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของพระเจ้า การละเมิดอำนาจรัฐจึงมีโทษและมีบาป เพราะถือว่าการละเมิดต่อตัวแทนของพระเจ้าเป็นการละเมิดต่อพระเจ้าโดยตรง

๕) ประชาชนในรัฐจะต้องเชื่อฟังและเคารพผู้ปกครองรัฐ โดยคุณธิ เพราะผู้ปกครองเป็นตัวแทนของพระเจ้า มนุษย์ไม่สามารถปฏิเสธต่อต้าน หรือล้มล้างผู้ที่พระองค์ได้ประทานอำนาจในการปกครองได้

ทฤษฎีนี้ยังแบ่งได้ออกเป็น ๒ ความคิด คือ ความคิดแรกเชื่อว่าพระเจ้ามอบอำนาจอธิปไตยให้เป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว โดยมติสวรรค์ใครจะล่วงละเมิดมิได้ หากผู้ปกครองเป็นทรราชย์จะถือว่าเป็นบาปของมนุษย์เอง มนุษย์จึงต้องรับกรรมต่อไป ไม่สามารถปลดกษัตริย์ผู้ได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากพระเจ้าได้ ส่วนแนวคิดที่สองคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าและพระเจ้าไม่ได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ใครคนใดคนหนึ่ง แต่มนุษย์จะเลือกผู้ทำหน้าที่ที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตจำนงของพระเจ้าผู้เป็นเจ้า ซึ่งแนวความคิดหลังนี้ใกล้เคียงกับแนวความคิดสัญญาประชาคมในสมัยต่อมา<sup>๓๓</sup>

๒) ทฤษฎีสัญญาประชาคมหรือลัทธิประชาธิปไตย (Popular sovereign) ทฤษฎีนี้เชื่อกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในปัจจุบัน และมีอิทธิพลแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ์มากขึ้นทุกที แนวความคิดนี้มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่า มนุษย์เป็นผู้สร้างรัฐ โดยที่ประชาชนในสังคมจะมาทำสัญญาประชาคม (Social contract) เพื่อมอบให้ผู้ปกครองซึ่งอาจจะเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองประเทศ โดยผู้ปกครองจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจตามเจตจำนงของประชาชน หากผู้ปกครองละเมิดเจตจำนงของประชาชน ประชาชนจะมีสิทธิถอดถอนผู้ปกครองนั้นได้<sup>๓๔</sup>

กล่าวโดยสรุป ลัทธินี้มีสาระสำคัญดังนี้

๑) รัฐเกิดมาจากมนุษย์หรือประชาชนที่มีเจตจำนงร่วมกัน โดยรัฐไม่ได้เกิดจากพระเจ้าหรือการสร้างของผู้นำหรือบุคคลใดคนเดียว แต่รัฐมาจากความจำนงของมนุษย์เพื่ออยู่ร่วมกัน

<sup>๓๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓-๔๔.

<sup>๓๔</sup> เรื่องเดียวกัน.



๒) มนุษย์ที่ร่วมกันทำสัญญาประชาคม เป็นผลทำให้เกิดรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นสมบัติของประชาชนทุกคนที่เข้ามาทำสัญญาร่วมกัน

๓) สัญญานี้มีผลผูกพันกับประชาชนและผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐนี้เอง ประชาชนจึงร่วมกันเลือกผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการสัญญาระหว่างประชาชนและผู้ปกครอง

๔) สัญญานี้ทำให้เกิดรัฐและรัฐบาล โดยสัญญาที่ประชาชนทำนี้ ผูกมัดผู้ปกครอง และมีส่วนทำให้เกิดรัฐและรัฐบาล

๕) รัฐและรัฐบาลต้องใช้อำนาจอธิปไตยตามเจตจำนงของประชาชนผู้ร่วมทำสัญญา ทั้งนี้ หากผู้ปกครองไม่ทำตามเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนสามารถปลดผู้ปกครองออกได้ เนื่องจากละเมิดสัญญา<sup>๕๕</sup>

อำนาจอธิปไตยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

**อธิปไตยภายใน (Internal sovereignty)** ได้แก่อำนาจสูงสุดของรัฐบาลที่มีอำนาจเหนือประชากรทุกคน ตลอดจนประมุขของรัฐ ด้วยอำนาจอธิปไตยภายในนี้เองทำให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่าองค์กรใดๆ หรือบุคคลใดๆ ในรัฐคน ไม่ว่าจะ เป็นบรรษัทข้ามชาติ องค์กรระหว่างประเทศ หรือผู้ก่อการร้าย เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ความเป็น อธิปไตย ของ รัฐ ในการอ้างความชอบธรรมเหนือกลุ่มอาบุซาซาฟซึ่งเป็นกลุ่มกบฏในสายตาของรัฐ

**อธิปไตยภายนอก (External sovereignty)** หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเอกราช คืออำนาจที่เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมจากอำนาจอื่นๆ ที่เหนือกว่าตน อำนาจอธิปไตยภายนอกนี้คือ หลักประกันทางทฤษฎีที่ว่า รัฐทุกรัฐใน โลกมีความเท่าเทียมกัน โดยแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหมือนกันทุกรัฐ<sup>๕๖</sup>

ดร. สุเทพ สุวีรางกูร ได้กล่าวไว้ในบทความประชาธิปไตย วารสารปัญญาจักขุ ว่า อำนาจ (อธิปไตย ๓ คือ ภาวะที่ถือเอาความเป็นใหญ่ ๓ ประการ) มี ๓ ประการ ดังนี้

๑) อำนาจเบ็ดเสร็จเผด็จการ (อัตตาธิปไตย, Supremacy of self mind or autocracy) อำนาจที่ตนเป็นใหญ่ กระทำปรารถนาตนเป็นหลักสำคัญทำทุกอย่างเกี่ยวข้องกับตนเพื่อตนเอง

๒) อำนาจนิยม (โลกาธิปไตย, Supremacy of socio-political opinion or value) ถือนิยมโลกเป็นสำคัญ กระทำปรารถนาชาวโลก ถือนิยมของคนส่วนใหญ่กระทำไปตามกระแสค่านิยมทางสังคมการเมือง คนส่วนใหญ่ว่าอย่างไรหรือต้องการอะไรก็ทำตามนั้น

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑.

๓) อำนาจอิสเรีนियม (สัมมาธิปไตย, Supremacy of Dhamma or right-moral code) อำนาจที่ถือธรรมเป็นใหญ่ กระทำยึดถือหลักการหลักความจริง หลักความถูกต้องดีงาม ทำหน้าที่ทางสังคมการเมืองทั้งหลายอย่างถูกต้องมีเหตุผลเป็นสำคัญ เป็นการให้และใช้อำนาจหมดทุกอย่างให้อิสเรีนยภาพเสมอภาคราครภาพอย่างเต็มที่ เป็นการมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกัน ดำเนินเป็นไปตามหลักความถูกต้องดีงามด้วยกัน เป็นประโยชน์เกื้อกูลความสัมพันธ์สมมูลและบูรณาการทางสังคมการเมือง<sup>๓๓</sup>

สรุปว่า ระบอบการบริหารรัฐหรือประเทศตามหลักอริปไตยทั้ง ๓ ตามที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงไว้ไม่มีปัญหาทุกระบอบ หากผู้บริหารเข้าใจในสาระดีของระบอบนั้นๆ ได้ดี การบริหารที่ยุติธรรม เทียงธรรม เป็นธรรมก็จะเกิดผลตามที่ต้องการ อธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครอง และการบริหารของรัฐที่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะการแสดงออกในรูปของการบังคับบัญชาผู้ที่อยู่อาศัยภายในรัฐนั้นๆ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ อำนาจอริปไตยนั้นมีความสำคัญยิ่ง เพราะจะเชื่อมโยงไปถึงรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ ด้วย เป็นเครื่องแสดงความเป็นอิสระหรือความเป็นเอกราช อำนาจอริปไตยอาจตั้งอยู่บนรากฐานของอำนาจอธิปไตยหรือความยินยอมของประชาชนในทางพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยเปรียบดังกฎหมายรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงสุดที่ใครจะล่วงละเมิดมิได้ ถ้าหากมีผู้ล่วงละเมิดก็สามารถจะลงโทษหรือบังคับให้กระทำกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามพุทธบัญญัติได้ โดยเฉพาะในประเทศไทยในทางพุทธจักรมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่ให้อำนาจคณะสงฆ์บริหารปกครองตนเอง สามารถกำหนดคน โสภายหรือออกกฎข้อบังคับใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยและกฎหมายของรัฐ การปกครอง การบริหารของรัฐที่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะการแสดงออกในรูปของการบังคับบัญชาผู้ที่อยู่อาศัยภายในรัฐนั้นๆ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ อำนาจอริปไตยนั้นมีความสำคัญยิ่ง แสดงความเป็นอิสระ เป็นเอกราช อธิปไตยอาจตั้งอยู่บนรากฐานของอำนาจอธิปไตย ความถือคนเป็นใหญ่ ทำอะไรมุ่งเอาใจคนส่วนมาก แม้จะทำความดีละความชั่ว ความถูกต้องดีงามด้วยหลักการและเหตุผลก็ตามแต่ดำเนินการไปตามหลักความดีงาม การปกครองถึงจะดีแค่ไหน ถ้าผู้ปกครองไม่มีธรรมะในการปกครองแล้วก็เป็นทรราชย์ในสังคมอยู่ดี

<sup>๓๓</sup>ดร.สุเทพ สุวีรางกูร, วารสารปัญญาจักขุ, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๖๒ มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๑, (กรุงเทพมหานคร : หจก.ไอเดีย สแควร์, ๒๕๕๑) : ๑๕.

## บทที่ ๓

### หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

ผู้วิจัยได้ศึกษาเนื้อหาและความหมายของหลักธรรมาธิปไตยและคัดเลือกเฉพาะหัวข้อธรรมสำคัญที่เห็นว่าได้สนับสนุนหลักการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในระบบการปกครองทุกระดับ ทุกกลุ่มบุคคล โดยเรียงตามสาระสำคัญดังนี้

- ๓.๑ ความหมายของธรรม
- ๓.๒ ความหมายของธรรมาธิปไตย
- ๓.๓ หลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ
- ๓.๔ หลักธรรมของผู้ปกครองในระดับข้าราชการ
- ๓.๕ หลักธรรมของผู้ได้ปกครอง
- ๓.๖ อธิปไตยของรัฐแนวพุทธ

#### ๓.๑ ความหมายของธรรม

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรม หมายถึง สภาพที่ทรงไว้, ธรรมดา, ธรรมชาติ, สภาพธรรม, สัจธรรม, ความจริง<sup>๑</sup>, หลักคำสอนว่าด้วยความจริงของสิ่งทั้งหลายพร้อมทั้งข้อประพฤติปฏิบัติที่พระพุทธเจ้าทรงแนะนำตรัสแสดงไว้โดยสอดคล้องกับความจริงนั้น<sup>๒</sup>

รศ.ดร. ปราชญา กล้าผจญ ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมะ มีความหมายอยู่ ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) ธรรมะ คือ ธรรมชาติ เรามีหน้าที่ต้องเกี่ยวข้อง
- ๒) ธรรมะ คือ กฎของธรรมชาติ เรามีหน้าที่ต้องเรียนรู้
- ๓) ธรรมะ คือ หน้าที่ตามกฎของธรรมชาติ เรามีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

---

<sup>๑</sup>พระราชมณเฑียร (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๑๘๕.

<sup>๒</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), รู้จักพระไตรปิฎก เพื่อเป็นชาวพุทธที่แท้, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕.

๔) ธรรมะ คือ ผลจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น เรามีหน้าที่จะต้องมีหรือใช้มันอย่างถูกต้อง<sup>๓</sup>

พระราชวรมุณี (ประยูรค์ ปยุตฺโต) ได้กล่าวไว้ว่า ธรรม หมายถึง สภาวะ สิ่งปรากฏการณ์ ที่เราเห็นกันอยู่ทั้งที่สัมผัสได้และสัมผัสไม่ได้ ล้วนเป็นธรรม อิงอาศัยปัจจัยต่างๆ ก่อให้เกิดผลตามมาเป็นระบบระเบียบสามารถอธิบายได้ตามกระบวนการ โดยไม่มีใครไปกำหนด<sup>๔</sup>

พุทธทาส ได้กล่าวไว้ว่า ธรรม หมายถึง ธรรมชาติ หรือสิ่งที่เป็นอยู่เอง เกิดอยู่เอง เป็นไปเอง แม้เราจะเห็นดีก็ตามชั่วก็ตาม สภาพที่ปรากฏให้เห็นทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมล้วนเป็นชื่อของธรรม ธรรมดีเรียกว่ากุศลธรรม ธรรมที่ไม่ดีเรียกว่าอกุศลธรรม ธรรมที่ไม่ดีไม่ชั่วเป็นกลางๆ ต่างก็เรียกว่าอัพยาทธรรม<sup>๕</sup>

### ๓.๒ ความหมายของธรรมาธิปไตย

ความหมายของธรรมาธิปไตย มีมากมายลึกซึ้งเกินกว่าที่จะใช้ภาษาซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของคำมาอธิบาย ดังนั้น จึงยังไม่มีผู้ใดให้ความหมายของธรรมาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนา ได้ให้ความหมายของธรรมาธิปไตย พอสรุปได้ดังนี้

พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์ พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๒๘ หมายถึง ถือธรรมเป็นใหญ่ ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงามและเหตุผลเป็นใหญ่ ทำการด้วยปัญญา โดยเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา มุ่งเพื่อความดีงาม ความจริง ความชอบธรรมเป็นประมาณ

พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตวาโร) กล่าวไว้ในหนังสือธรรมาธิปไตยว่า ธรรมาธิปไตย ถือธรรมคือความถูกต้องดีงามเป็นประมาณ ให้ความสำคัญแก่ความจริง ความดี ความถูกต้อง ซึ่งบางอย่างอาจจะไม่ถูกใจคนหมู่มาก แต่เมื่อศึกษาหลักการและเหตุผลถ่องแท้แล้ว อะไรที่ยุติด้วยเหตุผลและความดีงาม ก็พร้อมที่ดำเนินการไปตามหลักความดีงามเหล่านั้น

พระภควาววิริยคุณ กล่าวไว้ในหนังสือรัฐศาสตร์เชิงพุทธ ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาธิปไตย คือ ผู้มีธรรมเป็นใหญ่ ประพฤติตามธรรม ละอกุศล บำเพ็ญกุศล ละธรรมที่มีโทษ บำเพ็ญธรรม ที่ไม่มีโทษ บริหารตนให้หมดจดได้

<sup>๓</sup>รศ.ดร.ปราชญา กล้าผจญ, คุณธรรม จริยธรรมผู้นำรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๓๘.

<sup>๔</sup>พระราชวรมุณี (ประยูรค์ ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลธรรม, (กรุงเทพมหานคร : เอส.อาร์. พรินแมสโปรดักส์, ๒๕๔๕), หน้า ๖๔-๖๕.

<sup>๕</sup>พุทธทาสภิกขุ, ธรรมคำเดียวพอ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมิต, ๒๕๕๐), หน้า ๕.

พระเทพดิลก กล่าวไว้ในหนังสือพระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาธิปไตย คือ การถือธรรมเป็นใหญ่ให้ความสำคัญแก่ธรรม หากเป็นการบริหารก็เป็นการบริหาร โดยการใช้ธรรมเป็นมาตรวัด ความถูกต้องความผิดของใครอะไรก็ตามนำเอาธรรมมาเป็นมาตรฐานวัด ต้อง บุติด้วยธรรม เป็นธรรม เทียงธรรม ผู้ปกครอง ผู้บริหารจะต้องทรงธรรม มีธรรม เช่น การบริหารแบบ ราชาธิปไตย

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวไว้ในหนังสือ จรรยาบรรณของข้าราชการ ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาธิปไตย คือ ทำความดีเพราะมีธรรมอยู่ในใจ จรรยาบรรณเป็นเรื่องของ กรอบความประพฤติที่ควรกระทำที่ควรปฏิบัติ แต่ถ้ามีคุณธรรมในใจที่ผ่องใส

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาธิปไตย คือ ถือธรรมเป็น ใหญ่ ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่ง ที่ ได้ศึกษา ตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ่มชัด และพิจารณา อย่างดีที่สุด เต็มซัดแห่งสติปัญญาจะมองเห็นด้วยความเป็นจริงว่า เป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อ ความดีงาม เป็นประมาณอย่างสามัญได้แก่ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา

### ๓.๓ หลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ

ตามประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ สมัยใดผู้ปกครองตั้งอยู่ในธรรม ให้ความเป็นธรรมอย่าง เท่าเทียม ใช้หลักธรรมเป็นเครื่องมือบริหารบ้านเมือง สมัยนั้นประชาราษฎร์ย่อมมีความร่มเย็นเป็นสุข แต่หากสมัยใดผู้ปกครองไม่ตั้งอยู่ในธรรม ไม่ใช้หลักธรรมในการบริหารบ้านเมือง สมัยนั้นจะเต็มไปด้วย ความทุกข์ มีแต่การเอารัดเอาเปรียบ การกดขี่ข่มเหงรังแกกัน สังคมขาดเสถียรภาพ ประชาชนอยู่ อย่างหวาดระแวง ด้วยเหตุนี้ ธรรมะจึงเป็นหลักสำคัญในการปกครองหรือบริหารรัฐ ทุกระบบ การเมือง แต่หากผู้ปกครองไม่มีธรรม ถึงแม้จะใช้ระบบการปกครองที่ถือว่าดีที่สุด มีมาตรการและ วิธีการรัดกุมเพียงใด ระบบการปกครองนั้นคงเป็นได้แค่เพียงเครื่องมือของจำประชาชนเท่านั้น

หลักธรรมเกี่ยวกับการปกครองบุคคล หมู่คณะ รวมทั้งสำหรับผู้ที่มีหน้าที่ปกครองตนและ บ้านเมืองนั้น คือ หลักธรรมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าที่ตรัสไว้เพื่อใช้ในการปกครอง หรือเป็นบรรทัดฐานเป็นแนวทางในการวางหลักกฎเกณฑ์ไว้ให้พุทธศาสนิกชนปฏิบัติเพื่อความ เรียบร้อย ความสงบสุข ผู้ปกครองรัฐที่ดีตามหลักพระพุทธศาสนาและหลักสากลนั้น คือท่านที่มี ความสามารถในการ บริหารตน บริหารคน บริหารงาน ด้วยความรู้ดี ความคิด ความสามารถดี มี

<sup>๖</sup>พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), ธรรมบุญชีวิต, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๔๘), หน้า ๓๘-๓๙.

คุณธรรมสูง การบริหารคนที่สำคัญคือบริหารที่ใจ กล่าวได้ว่าทุกอย่างรวมลงที่จิตดวงเดียว พระเจ้าจักรพรรดิ มหาราช พระราชา หรือผู้บริหารทุกระดับก็กำหนดไว้ ได้แก่ หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ หลักราชสังคหวัตถุ ๕ หลักจักรวรรดิวัตร ๑๒ หลักพละ ๔ สามารถนำมาประยุกต์ใช้แก่ผู้ปกครองรัฐหรือประเทศให้ตั้งอยู่ในหลักธรรมที่ตั้ง ดังนี้<sup>๑</sup>

#### ๑. ทศพิธราชธรรม ๑๐

ทศพิธราชธรรม หมายถึง ธรรมของพระราชา ข้อพึงปฏิบัติ กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ อาจเรียกว่าเป็นปทัสธาน (norms) คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง สิ่งที่ถูกต้องอันพึงปฏิบัติในเชิง การกระทำ คำที่พูด และสูตรที่คิด อันหมายถึงอุเมคคิ อุคคการณ และปรัชญา<sup>๒</sup> ธรรมของนักปกครอง คือ ผู้อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับต่างๆ รูปแบบของการปกครองดั้งเดิมของคนไทย ผู้ปกครองมีสภาพเป็นพระมหากษัตริย์ ผู้ที่ทรงได้รับการยกย่องของประชาชน พระมหากษัตริย์แม้จะเป็นสมมติเทพ ก็เป็นมนุษย์ที่ได้รับอำนาจให้ปกครองในลักษณะของสัญญาประชาคม ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน พระมหากษัตริย์จะมีความชอบธรรมในอำนาจปกครอง เท่าที่ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนตราบเท่าที่อุคคการณในการปกครองของพระองค์มีธรรมเป็นเข็มทิศ การปฏิบัติและความประพฤติของพระองค์มีธรรมเป็นเครื่องกำกับ คือ หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ คือ

เพื่อความเข้าใจหลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ ตามทัศนคติของพระพุทธศาสนา มีหลักอธิบาย ทศพิธราชธรรมเหล่านี้ตามสมควร ดังนี้

๑) ทาน การให้ มีความสำคัญสำหรับผู้ปกครอง เพราะในฐานะที่เป็นผู้ปกครองต้องไม่เห็นแก่ตัว ไม่ฉวยโอกาสเอาเปรียบเพื่อความสุข ผลประโยชน์ หรือความปลอดภัยเฉพาะส่วนตัว ต้องมีน้ำใจเสียสละทั้งด้านกำลังกาย กำลังทรัพย์ กำลังความคิด เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เป็นใหญ่หากมองในแง่คุณธรรมก็ควรจะเป็นผู้เอื้ออารีต่อคนในปกครองของตน ตามควรแก่โอกาสและเหตุการณ์ หากมองในแง่ของหน้าที่ ผู้ปกครองก็จะมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขคนในปกครองของตน ด้วยการให้วัตถุสิ่งของบ้าง ด้วยการให้วิชาความรู้บ้าง ด้วยการให้วัตถุสิ่งที่ต้องการอื่นๆ ตลอดจนการให้คำแนะนำบ้าง เพื่อเขาเหล่านั้นจะได้ใช้เป็นเครื่องยังชีพและสร้างสรรค์ชีวิตให้มีความผาสุกตามควรแก่อัธภาพ ให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนา สิ่งเหล่านี้ก็รวมอยู่ในคุณธรรมที่เรียกว่าทาน ส่วนผู้อยู่ในปกครอง เมื่อได้รับจากผู้ปกครองแล้ว ก็ควรจะให้ตอบด้วยความผาสุกของส่วนรวมจึงจะเป็นไปได้ เช่น เสียภาษีอากรแก่รัฐตามฐานะและหน้าที่ ให้ความ

<sup>๑</sup> พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภา โณ), ธรรมาธิปไตย, อ่างแก้ว, หน้า ๑๑-๑๓.

<sup>๒</sup> ศ.ดร.จिर โชค (บรรพต) วีระสัย และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, ฉบับปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓.

ร่วมมือช่วยเหลือเมื่อได้รับการขอร้อง ทุกฝ่ายจึงควรให้แก่กันและกันตามฐานะและหน้าที่ของตน การปกครองก็จะสงบสันติสุขสำหรับท่านในข้อนี้มีอยู่ ๔ ระดับ ดังนี้

๑) วัตถุทาน ท่านขี้เงินค้ำ แต่บางคนทำได้ยาก เพราะมีแล้วยึดถือเป็นของตนไปหมด บางคนมีเงินเดือนหลายหมื่นบาทจะเลี้ยงสังสรรค์ลูกน้องปีละสักนิดคิดแล้วคิดอีก เพื่อความสามัคคีในฝ่ายในกรมในกองเป็นการเสียสละเพื่อให้กลุ่มคนเขาเกาะกลุ่มสามัคคีกันแน่น หัวหน้าทำไม่ได้ เชียวหรือ เลี้ยงลูกน้องด้วยการทำทานสักครั้งในรอบปีจะไม่ได้เชียวหรือ วัตถุทานนี้รวมทั้งอาหาร ทยุกยาเสื้อผ้าสิ่งของต่างๆ ไม่ใช่เฉพาะเงินทองเท่านั้น

๒) วิทยาทาน การให้ความรู้ให้ความชำนาญให้ประสบการณ์แก่ลูกน้องหรือคนอื่น โดยการสอนงาน โดยการอบรมโดยไม่หวังความรู้ มีใช้ตัวเองเก่งคนเดียวปล่อยให้ลูกน้องโง่หมด หัวหน้าที่ดีนั้นนอกจากจะบริหารจัดการเก่งแล้วต้องมีความเก่งที่จะทำให้คนอื่นเขาเก่งด้วย

๓) อภัยทาน เช่น ลูกน้องทำผิดเราก็ตัดเดือนหรือลงโทษไปแล้ว เราไม่ควรผูกติดคิดอาฆาตพยาบาทเอาไว้ในใจอีกต่อไป ใจหัวหน้าเป็นอุเบกขาจิตหรือไม่? ตัดความอาฆาตมาดร้ายไปแล้วยัง? อภัยทานไปแล้วก็ให้เลิกรากันไป หันกลับไปปรับปรุงตัวใหม่ให้ดีขึ้น ถ้าไม่มีอภัยทานเสียแล้ว สังคมคงวุ่นวายมากไปกว่านี้แน่ พ่อแม่มักจะให้อภัยแก่ลูกหลานเสมอ แต่กับคนอื่น ๆ มักไม่ค่อยจะให้ เป็นต้น

๔) ธรรมทาน คือ ทานที่ให้แสงสว่างทางธรรมะ โดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆ จากผู้รับเลย พระพุทธเจ้าไม่ได้ทรงแจกวัตถุทานให้ใครเพราะพระองค์ไม่มีวัตถุเงินทองหรือโภคทรัพย์ที่จะแจกหรือแบ่งปัน ท่านมีแต่ให้ธรรมทานให้อริยทรัพย์คือศีล สมาธิ ปัญญา อันเป็นแสงสว่างในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องและสมบูรณ์พูนสุขของมนุษย์ ลองคิดดูซิว่าทำไมคนถึงได้เคารพยกย่องพระพุทธเจ้าทั่วโลก มีใช้เพราะท่านได้ให้อริยทรัพย์คือศีล สมาธิ ปัญญา อันเป็นแสงสว่างแก่ชีวิตมนุษย์มีใช้หรือไม่? ซึ่งธรรมทานนี้นับว่ายิ่งใหญ่กว่าทานทั้งปวง พระพุทธเจ้าท่านจึงทรงให้ธรรมทานแก่มนุษยโลก ถ้ามนุษยประพฤติปฏิบัติตามสมชิวิตาธรรม คือ กินอยู่อย่างเรียบง่ายตามรายได้และความจำเป็นแห่งประโยชน์ของการดำรงชีวิตของตน หรือนัยหนึ่ง Be simple life with high mordlity แล้ว มนุษย์ก็จะมีความสุขสมบูรณ์ตลอดชีวิตเหมือนกับทางธรรมะที่กล่าวไว้แล้วว่า สัพพทานํ ธรรมทานํ ชินาติ แปลว่า การให้ธรรมะเป็นทาน ชนะการให้ทานทั้งปวง และพระพุทธเจ้าก็ให้ธรรมทานอันเป็นแก่นแท้อันเดียวนี้แก่มนุษย ดังพระพุทธเจ้าได้ตรัสสอนไว้ว่า “บัณฑิตไม่ทำบาป เพราะเหตุแห่งตน ย่อมไม่ทำบาปเพราะเหตุแห่งบุคคลอื่น บัณฑิตไม่พึงปรารถนาบุตร ไม่พึง

ปรารถนาทรัพย์ ไม่พึงปรารถนาแว่นแคว้น (และ) ไม่พึงปรารถนา ความสำเร็จเพื่อตน โดยไม่เป็น  
 ธรรม บัณฑิตนั้นพึงเป็นผู้มีศีล มีปัญญา ตั้งอยู่ในธรรม”<sup>๑๐</sup>

และทานหรือการกระทำทางธรรมะมีความมุ่งหมาย ๒ อย่าง คือ

(๑) ให้เพื่อกำจัดกิเลส หมายถึง บริจาคแก่สมณะ (พระสงฆ์) ชี และพรหมณ์

(๒) ให้เพื่อสงเคราะห์ หมายถึง ให้เพื่อสงเคราะห์ผู้รับ เจตนาของการให้อยู่ที่ ต้อง  
 สงเคราะห์ช่วยเหลือคนในปกครองของตนตามสมควรแก่โอกาสและเหตุการณ์ ด้วยการให้วัตถุ  
 สิ่งของ ให้วิชาความรู้ ให้สิ่งที่ต้องการอื่นๆ ตลอดจนให้การแนะนำอบรม เพื่อให้ผู้อยู่ใต้การ  
 ปกครองจะได้ใช้เป็นเครื่องยังชีพและสร้างสรรค์ชีวิตให้มีความผาสุกตามควรแก่อัตภาพ

ดังนั้น ผู้ปกครองต้องมีการเสียสละสิ่งของ มิใช่ว่าจะต้องบำเพ็ญตนเป็นพระโพธิสัตว์ แต่  
 การบำเพ็ญทานในที่นี้ หมายถึง การกระจายความสุขแก่คนทั้งชาติให้มีความอยู่ดีกินดี

๒) ศีล ความประพฤติดีงาม หมายความว่า ผู้ปกครองจะต้องประพฤติตนอยู่ในศีลในธรรม  
 มั่นคงหนักแน่นอยู่ในระเบียบวินัย กฎหมาย และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง  
 วางตนให้เป็นหลักเป็นที่เชื่อถือของประชาชน รักษาสัจจะและเกียรติยศ ในฐานะที่เป็นหลักเป็น  
 ประธานของหมู่คณะหรือประเทศชาติ ส่วนประชาชนก็จะต้องประพฤติเช่นเดียวกัน เพราะถ้าผู้นำ  
 ทำดีอยู่คนเดียว แต่ประชาชนไม่เอาด้วย สังคมจะสงบเรียบร้อยไม่ได้ ถ้าประชาชนพยายามทำดี แต่  
 ผู้ปกครองไม่เอาด้วย ประชาชนก็เดือดร้อน ทุกฝ่ายจึงต้องมีศีลต่อกัน สังคมจึงจะสงบสันติสุข ดัง  
 พระพุทธพจน์ที่ว่า “ศีลพึงรู้ได้ด้วยกรอยู่ร่วมกัน ความสะอาดพึงรู้กัน ได้ด้วยกิจที่ทำ กำลังพึงรู้กัน  
 ได้ในเวลามีอันตราย ปัญญาพึงรู้กัน ได้ด้วยการสนทนา ทั้ง ๔ ประการนี้ ก็พึงรู้กัน ได้ด้วยเวลามิใช่  
 เล็กน้อย ผู้ที่มีมณสิการใคร่ครวญ และมีปัญญาเท่านั้นพึงรู้ได้ ไม่มีมณสิการ ไม่มีปัญญาก็ไม่รู้”<sup>๑๑</sup>

๓) ปริจาคะ การบริจจาคหรือความเสียสละ ผู้ปกครองย่อมต้องเป็นผู้เสียสละ หากไม่มี  
 คุณธรรมข้อนี้ ก็เป็นผู้ปกครองที่ดีไม่ได้ เป็นผู้นำที่ดีไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อ  
 กอบโกยประโยชน์สุขส่วนตนฝ่ายเดียว กล่าวสั้นๆ ผู้ปกครองจะต้องพร้อมเสมอที่จะเสียสละเพื่อ  
 ประโยชน์สุขของคนในปกครองของตน หรือเพื่อประเทศชาติของตน ส่วนประชาชนก็ต้อง  
 เสียสละเพื่อสนองนโยบายที่เป็นธรรม หรือความปรารถนาดีของผู้ปกครองด้วยเช่นกัน เช่นเมื่อถึง  
 คราวอดก็อดด้วยกัน เมื่อถึงคราวออมก็ออมด้วยกัน การแก้ปัญหาของหมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองจะ  
 เป็นไปได้ แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งกำลังประสบปัญหา แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับแสวงหาแต่ความสุขใส่ตัวเอง โดย

<sup>๑๐</sup> พ.ธ. ๒๕/๑๖/๑๕.

<sup>๑๑</sup> ศ.ธ. ๑๕/๓๕๖/๑๐๐.



ไม่อาทรห่วงใยต่อใคร หมู่คณะหรือชาติบ้านเมืองก็คงไปไม่รอด ดังนั้น ทุกคนจึงต้องเสียสละตาม  
 ควรแก่ฐานะและความรับผิดชอบ

๔) **อาชวะ** ความซื่อตรง กิจการทุกอย่างหากผู้ที่มีส่วนร่วม ไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองหรือ  
 ผู้ใต้ปกครอง ถ้าไม่มีความซื่อสัตย์ต่อกัน ไม่ซื่อตรงต่อเวลา ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรงต่อตนเอง  
 ไม่ซื่อตรงต่อความถูกต้อง ความยุติธรรม ผลก็เป็นไปได้ยาก และจะถึงความล้มเหลวในที่สุด แต่  
 ถ้าทุกฝ่ายซื่อตรงต่อกัน ซื่อตรงต่อเวลา ซื่อตรงต่อหน้าที่ และซื่อตรงต่อความถูกต้อง ความยุติธรรม ปฏิบัติ  
 กิจการหรือหน้าที่ด้วยความสุจริตใจ ไม่หลอกลวงประชาชนหรือผู้ใต้ปกครอง มีความรักดีต่อ  
 ประเทศชาติและตั้งมั่นในสุจริตธรรม มั่นคงอยู่ในศีลธรรม รักษาสิ่งจะ และเกียรติยศจนเป็นที่เชื่อถือ  
 ไว้วางใจก็หวังได้ว่า กิจการย่อมจะประสบความสำเร็จด้วยดี หากแม้มีอุปสรรคก็สามารถช่วยกัน  
 แก้ไขให้สำเร็จได้ไม่ยาก

๕) **มัทวะ** ความอ่อนโยน ผู้ปกครองต้องวางตัวเหมาะสมทั้งในด้านการปกครองและด้าน  
 ความประพฤติตลอดจนมีความสงบเสถียรการไม่วอกแวกไม่หยิ่งหรือภูมิใจโดยไร้เหตุผล คนที่  
 เย่อหยิ่งจองหองหรือแข็งกระด้างหยาบคายนั้น ย่อมเป็นที่เกลียดชังของคนทั่วไป หากผู้ปกครอง  
 ด้วยแล้ว ก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการปกครองเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้คนภายใต้  
 ปกครองขาดความเคารพนับถือและเสื่อมศรัทธา และบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดความหาญระอย่าง  
 ร้ายแรงขึ้นก็ได้ ผู้ปกครองที่ดี ย่อมจะสุภาพอ่อนโยนต่อทุกคนและในทุกโอกาสด้วยความจริงใจ  
 เสมอ ผู้ใต้ปกครองก็จะให้ความรักและเคารพอ่อนน้อมเป็นการตอบแทนเช่นกัน โดยสรุปแล้วก็คือ  
 ทุกคนควรมีความสุภาพอ่อนโยนต่อกันและกันตามควรแก่ฐานะ ในพระพุทธศาสนาก็แนะนำให้  
 พุทธแต่บรมราชาไว้ว่า “บุคคลพึงกล่าวแต่วาจาอันเป็นที่รัก อันชนชั้นชน ไม่ถือเอาคำอันลามก กล่าว  
 วาจาอันเป็นที่รักของผู้อื่น คำสัตย์และเป็นวาจาที่ไม่ตาย ธรรมนี้เป็นของเก่า สัตบุรุษตั้งมั่นแล้วใน  
 คำสัตย์ที่เป็นธรรมและเป็นธรรม”<sup>๑๒</sup>

การปกครองที่เข้ากับประชาชนไม่ได้ ส่วนหนึ่งก็มีสาเหตุมาจากคำพูดนั่นเอง เพราะ  
 ผู้ปกครองถือตนเองว่าเป็นเจ้านายประชาชน พูดยาหยาบคาย กระด้าง ดูถูกประชาชนจึงเข้ากับ  
 ประชาชนไม่ได้ เมื่อเข้าไม่ได้ผลเสียก็เกิดแก่การปกครองนั่นเอง ฉะนั้นควรผูกมิตรกับหมู่ชนโดย  
 การพูดจาที่สุภาพอ่อนโยน กิริยาที่นุ่มนวล ความอ่อนโยน มิใช่ความอ่อนแอ แต่เป็นเครื่องผูกใจที่  
 สำคัญระหว่างมวลชนกับฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี

๖) **ตปะ** ความเพียร ลักษณะของผู้ปกครองที่จะขาดเสียไม่ได้ก็คือ ความกล้าหาญเด็ดเดี่ยว  
 ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในยามที่ต้องเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากต่างๆ จึงจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่น

<sup>๑๒</sup> พ.ร. ๒๕/๓๓๗/๓๑๒-๓๑๓.

และความเข้มแข็งในประชาชนได้ ความกล้าหาญเด็ดเดี่ยวจะมีก็ต่อเมื่อมีพลังภายในคือคือตะบะ ความเพียรพยายามอย่างเด็ดเดี่ยวมั่นคงจนกว่าจะบรรลุความสำเร็จในหน้าที่การงานนั่นเอง ตะบะจึงเป็นที่มาแห่งอำนาจของผู้ปกครอง ดังที่มักเรียกกันว่า มีตะบะเคอะ ผู้นำที่ไร้ตะบะไม่เป็นที่เชื่อมั่นยำเกรงของคนในปกครอง ตะบะจึงเป็นคุณธรรมจำเป็นสำหรับผู้ปกครองผู้บริหาร และในเมื่อผู้ปกครองมีความเพียรพยายามแล้ว ผู้อยู่ใต้ปกครองหรือผู้ตามก็จะตอบสนองตอบด้วยก็จะต้องมีความเพียรพยายามไปตามฐานะและหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ กล่าวสั้นๆ คือ ทุกคนต้องมีความเพียรพยายามอย่างเด็ดเดี่ยวมั่นคง ร่วมใจกันในการแก้ปัญหาหรือสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่หมู่คณะหรือชาติบ้านเมือง

๗) อักโกระ ความไม่โกรธ ผู้ปกครองไม่ควรปฏิบัติต่อคนในการปกครองของตนด้วยอำนาจบาตรใหญ่ หรือด้วยความเกรี้ยวกราดอย่างไร้เหตุผล เพราะจะทำให้กลายเป็นที่เกลียดกลัวของคนในปกครอง อันจะทำให้ขาดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติหน้าที่การงานแต่ถ้าผู้ปกครองหรือผู้บริหารเป็นคนไม่ว่างามใช้อารมณ์ แต่เป็นคนเยือกเย็นมีเหตุผลและแสดงความเมตตาอาทรต่อทุกคน โดยเสมอหน้า ก็ย่อมจะเป็นที่รักที่พอใจของทุกคน และย่อมจะได้รับความร่วมมือร่วมใจในกิจการทุกอย่างด้วยดีโดยไม่ต้องบังคับขอร้อง ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงควรปฏิบัติต่อกันด้วยความไม่ว่างาม และมีเหตุผล พร้อมทั้งมีเมตตาอาทรต่อกันตามฐานะ กิจการทุกอย่างจะดำเนินไปด้วยดี ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า “บุคคลฆ่าความโกรธได้แล้ว ย่อมอยู่สบาย บุคคลฆ่าความโกรธได้แล้ว ย่อมไม่เดือดร้อน”<sup>๑๓</sup>

ดังนั้น ผู้ปกครองต้องมีความหนักแน่น อดทนต่ออนิฏฐารมณ์ต่างๆ ได้ ไม่หวั่นไหวต่อคำพูดที่กวนโทสะ รักษาปกติภาพของตนเอาไว้ให้ดี เมื่อทำได้ดังนี้ ก็ถือว่าเป็นนักปกครองที่ประเสริฐ ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า “ความโกรธอย่าได้ครอบงำท่านทั้งหลาย และท่านทั้งหลายอย่าได้โกรธต่อบุคคลผู้โกรธ ความไม่โกรธ และความไม่เบียดเบียน ย่อมมีในท่านผู้ประเสริฐทุกเมื่อ ก็ความโกรธเปรียบดังภูเขาที่ย่อมย่ำยีคนลามก ฉะนั้น”<sup>๑๔</sup>

๘) อวิหิงสา ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ผู้ปกครองจะต้องไม่เป็นผู้โหดร้ายทารุณต่อผู้ใต้ปกครองไม่กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ประชาชน ทั้งในด้านทรัพย์สินและชีวิตร่างกาย หากผู้ปกครองโหดร้ายปราศจากกรุณาปราณี ประชาชนก็จะมีแต่ความหวาดผวาทะหนี่งใจในชีวิตและทรัพย์สินไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็คงไม่มีใครคิดสร้างสรรค์อะไร

<sup>๑๓</sup> มหามกุฏราชวิทยาลัย, มังคลัตถทีปนี ปฐม ภาค, พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๑๒๑.

<sup>๑๔</sup> ส.ส. ๑๕/๕๕๗/๒๘๕.

ให้สังคมหรือส่วนรวม เพราะแต่ละคนก็จะมัวแต่ระวังภัยอันอาจจะเกิดขึ้นกับตนเองได้ทุกเมื่อ ผู้ปกครองที่ดีจะต้องไม่สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน แต่จะต้องพยายามสร้างความสุขกายเย็นใจให้แก่ทุกคนในปกครองของตนเท่าที่สามารถจะทำได้ ส่วนประชาชนก็จะต้องไม่หาเหตุสร้างความเป็นศัตรูให้แก่ผู้ปกครองด้วยเช่นกัน คือทุกฝ่ายจะต้องไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่กันและกัน จึงจะอยู่ด้วยได้อย่างเป็นสุข

๘) ขันติ ความอดทน ภารกิจของผู้ปกครองนั้น เป็นสิ่งที่หนักยิ่ง ผู้ปกครองจึงจำเป็นต้องมีความอดทนอย่างยิ่ง จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นผลสำเร็จ ก็จะต้องอดทนต่อความทุกข์ยากในการปฏิบัติหน้าที่ อดทนเสียดสละเพื่อประชาชน อดทนต่อปัญหาและอารมณ์อันไม่พึงประสงค์ของคนเป็นจำนวนมาก ตลอดจนอดทนต่อความเจ็บปวด ทนต่อความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยไม่ยอมแพ้ รวมทั้งความกล้าหาญทั้งกายและใจ รู้สึกและความต้องการอันไม่ถูกไม่ควรของตนเอง ไม่ให้แสดงออกมาด้วย ก็คือ จะต้องเป็นผู้หนักแน่นมั่นคงในทุกสถานการณ์ เพื่อให้ภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบดำเนินไปด้วยดี แม้ประชาชนก็จะต้องมีความอดทนด้วยเช่นกัน เช่น ทนกระทำในสิ่งที่ดีงามควรกระทำ ทนลำบากได้ในเมื่อบ้านเมืองต้องการความช่วยเหลือ หรือทนอดออมได้เพื่อผลดีแก่ส่วนรวม ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันทนร่วมกันทำ การแก้ปัญหาหรือสร้างสรรค์ความเจริญของบ้านเมืองจึงจะเป็นไปได้

๑๐) อวีโรธนะ ความปฏิบัติไม่ผิด ผู้ปกครองจะปฏิบัติหรือกระทำการต่างๆ ไม่ผิดไปจากทำนองคลองธรรมของผู้ปกครองที่ดี แต่กระทำการต่างๆ ไปตามที่ถูกที่ควร โดยยึดถือคุณธรรมมีทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการบริหารหรือปกครองก็คือ ปกครองโดยธรรม ที่ทางพระพุทธศาสนามารวมเรียกว่าธรรมาธิปไตย ถือธรรมคือความถูกต้องยุติธรรมเป็นใหญ่ไม่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวหรืออำนาจ หรืออารมณ์อันไร้เหตุผลมาเป็นหลักเป็นใหญ่ในการบริหารหรือปกครองแม้ผู้ในปกครองหรือผู้ร่วมงานก็เช่นเดียวกัน จะต้องยึดถือธรรม คือความถูกต้องยุติธรรมเป็นหลักในการปฏิบัติสนองตอบต่อผู้ปกครอง หรือปฏิบัติต่อกันและกัน<sup>๔</sup>

สรุปว่า หลักธรรมทั้ง ๑๐ ประการนี้ เป็นหลักในการบริหารตน และพร้อมที่จะใช้ไปในการบริหารคน บริหารงาน ตามสมควรแก่กรณีของคน และงานที่ต้องรับผิดชอบนั้นๆ ทุกฝ่ายจะต้องยึดถือธรรม คือความถูกต้องยุติธรรมเป็นในการปฏิบัติต่อกันและกัน ไม่เอาประโยชน์ส่วนตัว หรืออคติความลำเอียงเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยตัดสินความเป็นธรรมในสังคมจึงจะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

<sup>๔</sup> บุ.ชา. ๒๘/๒๔๐/๘๖.

### ๓.๓.๒ ราชสังคหวัตถุ ๕

ราชสังคหวัตถุ หมายถึง การสงเคราะห์ ผู้ปกครองที่ดีจะต้องช่วยเหลือประเทศชาติ และประชาชนภายในชาติ อันเป็นที่ตั้งแห่งความสงเคราะห์ยึดเหนี่ยวน้ำใจของประชาชนมี ๕ ประการดังนี้

๑) สัสสมณะ ผลาดบำรุงธัญญาหาร ผู้ปกครองต้องมีความรู้ความสามารถในนโยบายที่จะบำรุงพืชธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตรให้อุดมสมบูรณ์ มีความฉลาดในการส่งเสริมอาชีพของราษฎร ซึ่งมีความแตกต่างกันเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตของตน จนสามารถอยู่ดีมีสุขได้ตามสมควรแก่ฐานะ ผู้ปกครองควรเป็นผู้ฉลาดในด้านการเกษตร สามารถบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหารให้มีความเจริญงอกงามได้ มีการส่งเสริมด้านการเกษตรให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยอาศัยเทคโนโลยี

๒) บุริสมณะ ผลาดบำรุงข้าราชการ ผู้ปกครองต้องมีความปรีชาสามารถในนโยบายที่จะบำรุงข้าราชการ ด้วยการส่งเสริมคนดีมีความสามารถ จัดสวัสดิการให้ดี มีความฉลาดในการส่งเสริมคนสนับสนุนคนมอบหมายคนให้ทำงานที่เหมาะสมแก่ความรู้ความสามารถความคิดอ่าน และคุณธรรมซึ่งมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในการทำงานเหล่านั้น ผู้ปกครองควรเป็นผู้มีความฉลาดในด้านการส่งเสริมบุคคลให้มีความเจริญทั้งหน้าที่ละการงาน รู้จักการใช้คนให้ถูกกับงาน ส่งเสริมความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นๆ

๓) สัมมาปาสะ ผูกประสานปวงประชา ผู้ปกครองต้องผูกผสานประชาชนไว้ด้วยนโยบายส่งเสริมอาชีพ เช่น จัดหาทุนให้คนยากจนยืมไปสร้างตนในพาณิชยกรรม หรือดำเนินกิจการต่างๆ ไม่ให้ฐานะเหลื่อมล้ำห่างเหินจนแตกแยกกัน มีหลักการสงเคราะห์คนภายในชาติที่มีความขาดแคลนกำลังความรู้ ความคิดและกำลังทรัพย์ โดยรัฐต้องจัดการลงทุนให้มีระยะปลอดหนี้พอสมควร เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถตั้งตนได้เป็นหลักฐานแล้วค่อยผ่อนใช้หนี้แก่รัฐ โดยรัฐจะนำไปสงเคราะห์คนอื่นต่อไปและควรประชาสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลหรือสังคม ให้มีความสามัคคีกัน รวมกันเป็นหนึ่งเดียวกัน มีการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน หรือการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการสงเคราะห์โดยการรวมทรัพย์ของคนในหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือคนในหมู่บ้าน

๔) วาขเปยยะ มีวาทีศุดคัมใจ ผู้ปกครองต้องรู้จักพูด รู้จักชี้แจงแนะนำ รู้จักหักทาบ ใถ่ถามทุกข์สุขราษฎรทุกชั้น แม้ปราศรัยก็ไพเราะน่าฟัง ทั้งประกอบด้วยเหตุผล เป็นหลักฐาน มีประโยชน์เป็นทางแห่งการสร้างสรรค์ แก้ไขปัญหา เสริมความสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจดี ความเชื่อถือ และความนิยมนับถือ ใช้การประชาสัมพันธ์ ข่าวสาร ชี้แจง แสดงความจริงแก่ประชาชน ด้วยเหตุด้วยผลที่สามารถคล้อยตามเห็นตามได้ จนสามารถสร้างเอกภาพทางความคิด ทางกิจกรรม โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันได้และควรส่งเสริม ควรเป็นผู้มีวาจาที่ชักจูงไปในทางที่ดี พูดสุภาพ มีเหตุผล เป็นผู้มีวจีสัจจริต ไม่พูดหลอกลวง ไม่พูดเพื่อเจ้า ไม่พูดสิ่งที่ไร้สาระ

๕) นิรคพะ คือ สงบราบคาบปราศจากโจรภัยจนถึงทวารเรือนไม่ต้องลงกลอนผู้ปกครอง ต้องขจัดอุปสรรคปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่บ้านเมืองและประชาชน เช่น แก้อุปสรรคจากเงินกู้ยืมของระบบของกลุ่มอิทธิพลที่เบียดเบียนประชาชนออกไป ในส่วนผลคือประชาชนสามารถอยู่ครองเรือนได้ โดยบ้านเมืองไม่มีโจรผู้ร้ายมารบกวน โดยไม่ต้องติดกุญแจบ้าน<sup>๖๖</sup>

สรุปว่า ราชสังคหวัดดู ๕ ประการนี้ ผู้ปกครองควรมีความฉลาดในการส่งเสริมอาชีพของประชาชน บำรุงข้าราชการ ส่งเสริมคนดีมีความฉลาดในการส่งเสริมคนสนับสนุนคน และมอบหมายคนให้ทำงาน ไม่ให้เหลื่อมล้ำ รู้จักถามทุกข์สุขราษฎรทุกชั้น มีวาจาที่ชักจูงไปในทางที่ดี พุศสุภาพ มีเหตุผล การขจัดอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน เมื่อประชาชนมีอยู่ดีกินดี ก็ไม่สร้างปัญหาให้สังคมและผู้ปกครอง

### ๓.๓.๓ จักรวรรดิวัตร ๑๒

จักรวรรดิวัตร หมายถึง หลักความประพฤติของผู้ปกครอง คือ วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ พระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ ธรรมเนียมการทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจหน้าที่นักปกครองพระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประชาชน ทรงอิงอาศัยเพราะเคารพนับถือบูชาธรรม มีธรรมเป็นธงชัยมีธรรมเป็นใหญ่เป็นอธิปัตย์ ทรงจัดการรักษาคุ้มครองป้องกันภัย หลักความประพฤติของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นพระจริยาวัตร เพื่อความเข้าใจหลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ ตามหลักของพระพุทธศาสนา มีหลักอธิบายหลักจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ ตามสมควรดังนี้

๑) อนุโตชนสุมี พลกายสุมี ผู้ปกครองต้องให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรมแก่ชนภายในพลกาย คือ กองทหารที่อยู่ได้บังคับบัญชา อีกทั้งควรพระราชทาน โอวาทและอนุเคราะห์ ประชาชน ให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข เพื่อตอบแทนความดีความชอบ ที่ช่วยรักษาประเทศบ้านเมืองไว้

๒) ขตุติเยสุ การคุ้มครองอันเป็นธรรม ผู้ปกครองควรสงเคราะห์แก่กษัตริย์อื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระองค์ เช่น กษัตริย์ประเทศราชที่เป็นเมืองขึ้น ให้อยู่อย่างสบายและสงบสุข

๓) อนุยนุเตสุ สงเคราะห์เหล่าเชื้อพระวงศ์ผู้ตามเสด็จเป็นราชบริพาร ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรม และการสงเคราะห์แก่กษัตริย์ผู้ติดตามหรือผู้เป็นราชบริพาร โดยอนุเคราะห์ให้ได้รับความสะดวกสบาย ที่ร่วมส่งเสริมและร่วมพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญ

๔) พุราหุณคหปติเกสุ คุ้มครองพราหมณ์และคฤหบดีทั้งหลาย ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรมแก่พราหมณ์ ผู้นำทางจิตวิญญาณ ที่ช่วยอบรมสั่งสอนศีลธรรมจริยธรรม และประกอบพิธีกรรมต่างๆ ทางประเพณี และคฤหบดีผู้เป็นเสาหลักของบ้านเมือง ทางด้านทรัพย์สิน

<sup>๖๖</sup> ตี.ส. ๑๕/๑๑๐/๓๕๑.

และเงินทอง พร้อมกับส่งเสริมให้มีโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีงานทำ เพื่อให้มีรายได้ภายในครอบครัว สร้างความปลอดภัย ให้กับประชาชนทำให้ประเทศเกิดความสงบสุข

๕) เนคมชนปเทศ คຸ້ມຄອງราชย์ราษฎรพื้นเมืองทั้งหลาย ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรมแก่ชาวนิคม และชาวชนบทโดยส่งเสริมให้มีโครงการต่างๆ ให้ทั่วถึงกันทั้งในเมืองและชายแดน โดยจัดหางานให้ประชาชนได้ทำตามความรู้ความสามารถของบุคคล ให้ความปลอดภัยให้กับประชาชนภายในประเทศ

๖) สมณพราหมณเสถุ คຸ້ມຄອງเหล่าสมณพราหมณ์ ควรทรงอุปการะ ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรมแก่พราหมณ์ คือ พราหมณ์ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ ให้ได้รับความปลอดภัยทั้งร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน

๗) มิคปลุกชีสุ คຸ້ມຄອງเนือนกที่เอาไว้สืบพันธุ์ เพราะสัตว์บางชนิดกินแมลงเป็นอาหาร เป็นการช่วยกำจัดศัตรูของพืชไม้ให้แพร่ระบาด และยังสร้างความสมดุลให้กับธรรมชาติ หรือสัตว์หายาก โดยการจักษรักษาฝูงเนื้อต่างๆ และพระราชทานอกภัยไม่ให้ใครเบียดเบียนทำอันตรายจนสูญพันธุ์

๘) อธมมการปฏิบัติโป ห้ามปรามมิให้มีการประพฤติกการอันผิดธรรมชาติ ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองและห้ามปรามชนทั้งหลายไม่ให้ประกอบกิจที่ไม่ประกอบด้วยธรรม คือ ประพฤติผิดจากจารีตประเพณีอันดีงามของชุมชนและสังคม ชักนำให้ตั้งอยู่ในกุศลสุจริตส่วนชอบ ประกอบการงานเลี้ยงชีพด้วยโดยทางธรรม เพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชนสังคมและประเทศชาติ

๙) อธนานัน ฌานานุปปทานัน ทำนุบำรุงผู้ขัดสนไร้ทรัพย์สิน ผู้ปกครองควรให้ความคุ้มครองอันเป็นธรรม โดยการเจือจุนทำนุบำรุงผู้ขัดสนไร้ทรัพย์สิน ด้วยการมอบทรัพย์สินเงินทอง และการมอบเครื่องอุปโภคบริโภคให้ หรือจัดหางานให้ทำด้วยวิธีอันเหมาะสม ไม่ให้แสวงหาด้วยสุจริต

๑๐) สมณพราหมณเสถุ อุปสงกมิตวา ปญหาปุจจนัน ควรเสด็จไปหาสมณพราหมณ์เพื่อได้ถามของความเป็นอยู่ของสมณพราหมณ์ และถามอรรถปริศนาต่างๆ ที่ไม่เข้าใจให้เข้าใจ เช่น เรื่องบุญบาป กุศลและอกุศล มาเป็นหลักในการดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข

๑๑) อธมมราคสุส ปทานัน เว้นความกำหนัดในกาม โดยอาการไม่เป็นธรรม ผู้ปกครองควรเว้นความกำหนัดในกาม โดยอาการไม่เป็นธรรม ควรละสิ่งที่ผิดหลักธรรม คือ เว้นจากการทำความคิดในทางกาม ไม่ว่าจะเป็นกามกิเลสและกามวัตถุ

๑๒) วิสมโลภสุส ปทานัน เว้นโลกถลา ไม่เลือกควรไม่ควร ผู้ปกครองต้องเว้นจากความโลภ เพราะทรัพย์สินต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของตน ก็เป็นของตนทั้งหมดอยู่แล้ว ถ้ามีความต้องการอยากได้แต่ก็เป็นสิ่งที่ผิดจากหลักของมนุษย์ เพราะพระเจ้าจักรพรรดิผู้ปกครองก็เหมือนบิดาของประเทสอยู่แล้ว เพื่อต้องการให้ประชาชนในประเทศอยู่อย่างสงบสุขจึงไม่ควรโลภมาก<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup> ที.ปาฎิ. ๑๑/๖๕/๓๕.

สรุปว่า หลักของจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการนี้ เป็นหลักธรรมของผู้ปกครองรัฐ ประเทศหรือหลาย ๆ ประเทศ สามารถควบคุม ดูแลความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น ภายใต้การปกครองของตน มนุษย์ถ้ามีความสุขในการดำรงชีพแล้วก็ไม่ทำอะไรๆ เพื่อก่อให้เกิดความเดือดร้อนมาถึงตน แต่ถ้าไม่ได้รับความสุขหรือความไม่เป็นธรรมก็จะก่อให้เกิดการต่อสู้ดิ้นรนขวนขวาย เพื่อเอาชีวิตให้รอด จึงมีการต่อสู้หรือก่อความไม่สงบ เพื่อให้ปกครองในกลุ่มของตนสนใจตน จึงจะเรียกร่องสิ่งที่ต้องการดังกล่าว

#### ๓.๔ หลักธรรมของผู้ปกครองในระดับข้าราชการ

ข้าราชการ คือ ผู้ปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชน ได้รับความพึงพอใจและยินดี เพื่อความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย คำว่า ข้าราชการ คำนี้ บ่งบอกชัดเจนว่า เป็นข้า เป็นผู้รับใช้ในกิจการต่างๆ อันเป็นของทางราชการหรือกิจการของพระราชอาณา<sup>๔</sup>

การปกครอง เป็นงานที่เหนื่อยและหนัก คนคนเดียวไม่สามารถทำให้สำเร็จได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย รวมพลังกันเข้าเป็นพลังแห่งความสามัคคี เพราะความคิดของบุคคลคนเดียว อาจผิดพลาดได้ง่าย แต่ความคิดของคนหลายคน ย่อมได้รับการพิจารณากลับกรองมาแล้วหลายชั้น ย่อมมีความผิดพลาดได้น้อยที่สุด ดังนั้น หลักการ นโยบาย แผนงาน และวิธีปฏิบัติที่ได้ผ่าน มติที่ประชุมแล้ว จึงมีความเหมาะสมและถูกต้องมากกว่า อีกอย่างหนึ่งการประชุมกันบ่อยๆ ย่อมก่อให้เกิดการประสานงานกันเป็น ไปอยู่ต่อเนื่อง ทำให้งานปกครองนั้นเป็น ไปด้วยความราบรื่นแม้งานบริหารประเทศในปัจจุบันก็มีการประชุมกันเป็นประจำ ก็เพราะได้รับอิทธิพล จากหลักอปริหานิยธรรมเหล่านี้

##### ๓.๔.๑ อปริหานิยธรรม ๗

อปริหานิยธรรม หมายถึง ธรรมที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม แต่เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว สำหรับหมู่ชนหรือผู้บริหารบ้านเมือง ชื่อว่า อปริหานิยธรรม มีอยู่ ๒ ประเภท คืออปริหานิยธรรมสำหรับพระสงฆ์ และอปริหานิยธรรมสำหรับฆราวาส ในที่นี้จะได้อธิบายหลักอปริหานิยธรรม ๗ ของกษัตริย์วัชชีหรือที่เรียกว่า วัชชีอปริหานิยธรรม ๗ ประการไว้ดังนี้

๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ พบปะปรึกษาหารือกิจการงาน โดยสม่ำเสมอ

๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจทั้งหลายที่พึงทำร่วมกันเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศ ทั้งเวลาเช้าและเลิกประชุมย่อมแสดงให้เห็นถึงความสามัคคีของหมู่คณะ ผู้บริหารบ้านเมือง

<sup>๔</sup>รศ.ดร.ปราชญา กล้าผจญ, คุณธรรมจริยธรรมผู้นำรัฐ, อ่างแล้ว, หน้า ๕๓.

ผู้ปกครองต้องให้ความสำคัญ ต่อการประชุม ไม่ขาด ไม่ลา ไม่หลบหลีกการประชุม เว้นมีกิจจำเป็นจริงๆ ก็ควรบอกกล่าวล่วงหน้าให้ที่ประชุมทราบ ขณะประชุมอยู่ก็ต้องรักษาสามัคคีธรรม โดยให้เกิดริ้วรอยแก่ผู้เข้าร่วม เคารพเหตุผลคนอื่น ไม่ควรเอาความคิดเห็นตัวเองเป็นมาตรฐาน ไม่มีทิฐิมานะ ไม่พูดจาก้าวร้าว ไร้มารยาทต่อที่ประชุม เวลาจะแสดงมติของตนต้องพูดจาสุภาพนุ่มนวล ให้เกียรติต่อที่ประชุม มีความอดทนสูง ยอมรับฟังความคิดเห็นคนอื่นด้วยอาการสงบไม่ว่าใครจะเถียง เมื่อมีผู้โต้แย้งความคิดของตน ถ้าคณะผู้ปกครองที่ร่วมประชุมกัน มีความสำคัญอย่างนี้ ย่อมก่อให้เกิดสามัคคีธรรม เพราะรู้จักสามัคคี ความเจริญก็เกิดขึ้นต่อส่วนรวม ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า

“ความพร้อมเพรียงของหมู่ เป็นสุข และการสนับสนุนคนผู้พร้อมเพรียงกันก็ เป็นสุข ผู้ยินดีในคนผู้พร้อมเพรียงกันตั้งอยู่ในธรรมย่อมไม่คลาดจากธรรมอันเกษมจาก โยคะ”<sup>๑๙</sup>

๓) ไม่ถืออำเภอใจใครต่อความสะดวก บัญญัติวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติวางไว้ และไม่เหยียบย่ำล้มล้างสิ่งที่ตกลงวางบัญญัติกันไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมเนียม สิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้แล้ว ถือมั่นในประเพณีที่สืบต่อกันมานาน

โดยการยึดหลักกฎหมาย รวมไปถึงขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของกลุ่มชน ผู้ปกครองจะตรากฎระเบียบใดๆ ก็ตาม อย่าให้ขัดต่อบทบัญญัติเก่าที่เคยถือปฏิบัติกันมา อย่าลบล้างที่บัญญัติไว้ดีแล้ว อันเป็นหลักที่ดีงาม เป็นมคิมาหาหนที่ช่วยกันบัญญัติขึ้นไว้ เพื่อป้องกันความวุ่นวายของสังคม

๔) ท่านผู้ใดเป็นผู้ใหญ่มีประสบการณ์ยาวนาน ให้เกียรติเคารพนับถือท่านเหล่านั้น มองเห็นความสำคัญแห่งถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันพึงรับฟัง และนำมาประพฤติปฏิบัติ พระพุทธศาสนาสอนว่าคนที่มิปกคิอ่อนน้อมต่อผู้ใหญ่อ้อมเจริญด้วยพร ๔ ประการคืออายุ วรรณะ สุขะ พละ ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า

“ธรรม สี่ ประการ คือ อายุ วรรณะ สุขะ พละ ย่อมเจริญแก่บุคคล ผู้กราบไหว้เป็นปกคิ ผู้อ่อนน้อมต่อท่านผู้เจริญเป็นนิตย์”<sup>๒๐</sup>

ผู้บริหารนักปกครอง ควรตระหนักในเรื่องความอ่อนน้อม ต่อผู้ใหญ่ให้มาก จะเป็นมงคลแก่ชีวิตและงานปกครองของตนเองตลอดไป

<sup>๑๙</sup> บ. อธิ. ๒๕/๑๕๗/๑๗๐.

<sup>๒๐</sup> บ. ธ. ๒๕/๑๘/๒๑.



๕) ให้เกียรติและคุ้มครองกุลสตรี ไม่ให้มีการข่มเหงรังแก ไม่ดูคร่ำขื่นใจกุลสตรีหรือกุมารีให้อยู่ร่วมด้วย การคุ้มครองสตรีมิให้ถูกรังแก ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ข้อนี้เป็นการให้เกียรติสตรีผู้เป็นเพศแม่ที่มีความอ่อนหวาน ผู้ชายไม่ควรข่มเหงสตรีทั้งทางเพศและแรงงาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็กหญิง และโสเภณีกระทบกระเทือนต่อสังคมอย่างมาก

ดังนั้น ผู้ปกครอง จึงมุ่งปราบปรามอาชญากรรมทางเพศ และการเอาเปรียบผู้หญิงทุกวิถีทาง ผู้ปกครองของหญิงสาวย่อมห่วงใย ในความปลอดภัยของลูกสาวเป็นอย่างมาก ถ้าสังคมยังเต็มไปด้วยความเดือดร้อนวุ่นวาย หนึ่งผู้หญิงก็มีสิทธิ และเสรีภาพเท่ากับผู้ชายในด้านความประพฤติธรรม เพื่อความหลุดพ้นก็มีเหมือนกับผู้ชาย โดยสมเด็จพระบรมศาสดาทรงอนุญาตให้ผู้หญิงเป็นภิกษุได้เท่ากับบุรุษ ในกรณีการประพฤติธรรมก็เหมือนกันมีพระภิกษุณีจำนวนมากที่ออกบวชประพฤติพรหมจรรย์ได้บรรลุธรรม เช่นนางมหาปชาบดีโคตมีเถรี เป็นต้น<sup>๒๐</sup>

ดังนั้น นักปกครอง จึงรักษาป้องกันผู้หญิงจากอันตรายต่างๆ ที่สังคมหยิบยื่นให้ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอย่างเต็มความสามารถ มุ่งแก้ปัญหาเรื่องการทารุณกรรมทางเพศอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ก็จะได้ชื่อว่า ปฏิบัติตนตามอธิปไตยธรรมอย่างแท้จริง

๖) เคารพบูชาสักการะเจดีย์ ปุชณียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติ อันเป็นเครื่องเตือนความทรงจำ ใ้เราทำความดี และเป็นที่ยอมรับของหมู่ชน ไม่ละเลย พิธีเคารพบูชา อันพึงทำต่อ อนุสรณ์สถานเหล่านั้นตามประเพณีทั้งในเมืองและนอกเมือง และไม่ละเลยการบูชาอันชอบธรรมที่เคยให้เคยกระทำต่อเจดีย์เหล่านั้นให้เสื่อมสูญไป

การบูชา การเคารพ ปุชณียวัตถุและปุชณียสถานที่สำคัญ อันเป็นที่เคารพสักการะของหมู่ชน ข้อนี้เป็นจิตวิถียามวลชนที่ผู้ปกครองพึงรักษาไว้ อย่าลบหลู่ดูหมิ่นสิ่งเคารพของประชาชนอย่างเด็ดขาด ควรอนุโลมตาม เพื่อความมั่นคงของสังคม เพื่อความเป็นเอกราชของหมู่คณะ และเพื่อเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวทางจิตใจร่วมกัน ปุชณียวัตถุเหล่านี้ คือตัวเชื่อมให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ดังนั้น ผู้ปกครองที่สร้างสรรค์จึง ไม่ควรหักหาญน้ำใจของประชาชนโดยการเลิกเคารพ นับถือบูชาปุชณียวัตถุ เพราะนั่นคือ การกระทำที่ไม่ฉลาดเลย ทางที่ดีควรสนับสนุนการแสดงความจริงรักภักดี ต่อสิ่งเคารพของชุมชน และช่วยกันกำจัด ป้องกันมิให้ผู้ไม่หวังดีและบ่อนทำลายความเจริญของชาติและศาสนา ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงยิ่งขึ้นไป

๗) จัดการให้ความอารักขา บำรุง คุ้มครอง อันชอบธรรมแก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลทรงธรรม อันบริสุทธิ์ ซึ่งเป็นหลักใจ และเป็นตัวอย่างทางศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้

ท่านอยู่โดยผาสุก และป้องกันพระอรหันต์ทั้งหลายโดยชอบธรรม ด้วยตั้งใจว่า ทำอย่างไรพระอรหันต์ที่ยังไม่มา พึงมาสู่แคว้นของเรา และท่านที่มาแล้วพึงอยู่อย่างผาสุก<sup>๒๒</sup>

พระพุทธศาสนาสอนว่า ที่พึงของเราอย่างอื่นไม่มี พระพุทธ พระธรรม และพระสงฆ์ คือ ที่พึงอันประเสริฐ นั้นเป็นการสอนในระดับหนึ่งก่อนถึงขั้นสูงขึ้นไป เพราะสารัตถะในพระพุทธศาสนา มีถึงสามระดับ คือ เปลือก กระจี และแก่น ก่อนผ่านไปถึงแก่น ก็ต้องผ่านเปลือกก่อน ดังนั้นผู้ปกครองที่สร้างสรรค์ จึงไม่ควรหักหาญน้ำใจของประชาชนโดยการเลิกเคารพ นับถือบูชาปูชนียวัตถุ เพราะนั่นคือ การกระทำที่ไม่ฉลาดเลย ทางที่ดีควรสนับสนุนการแสดงความจริงรักภักดี ต่อสิ่งเคารพของชุมชน และช่วยกันกำจัด ป้องกันมิให้ผู้ไม่หวังดีและบ่อนทำลายความเจริญของชาติและศาสนา ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงยิ่งขึ้น ไป<sup>๒๓</sup>

ยึดหลักการถวายอารักขาแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย ข้อนี้หลักฐานบ่งชี้ชัดเจนว่า พระอรหันต์หมายถึงสมณะผู้บำเพ็ญเพียรแล้วสั่งสอนชุมชนให้ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบถวายอารักขาแก่ท่าน เพื่อความปลอดภัยและเป็นหลักใจให้กับประชาชน

อุปทานิยธรรมข้อนี้ พระพุทธเจ้าแสดงไว้เพื่อความเจริญฝ่ายเดียวหาความเสื่อมมิได้ ผู้ปกครองบ้านเมืองที่มีความรักชาติศาสนา ประารถนาให้ชาติเจริญรุ่งเรืองก็ต้องดำเนินการ ปกป้องและกำจัดผู้บ่อนทำลายพระพุทธศาสนา และพระสงฆ์ผู้เป็นหัวใจของมวลชนอย่างเข้มแข็งและต้องผนึกกำลังทุกฝ่าย เพื่อรับมือกับภัยของพระพุทธศาสนาที่มาในรูปแบบต่างๆ อย่างทันท่วงที

สรุปว่า หลักอุปทานิยธรรม ๑ ประการนี้ เป็นหลักธรรมที่ทำให้สังคมมีแต่ความเจริญ ไม่มีเสื่อม เป็นหลักการปกครองที่มีลักษณะเหมือนการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ และมุ่งเน้นถึงสามัคคีธรรมในการทำงาน มีการเคารพในกฎหมาย และข้อตกลงระหว่างประชาชนตลอดจนส่งเสริมให้มีการนำ หรือชักชวนให้คนดีมาสู่ประเทศหรือรัฐ ข้าราชการ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พึงศึกษาและปฏิบัติหลักการ ๑ อย่างนี้โดยเคร่งครัด

#### ๓.๔.๒ อคติ ๔

อคติ หมายถึง ผู้ปกครองต้องละเว้นจากอคติหรือความลำเอียง เป็นหลักธรรมสำคัญยิ่ง เพราะเป็นหลักประกันถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ว่าจะไม่เป็นโทษของผู้ใต้ปกครอง ดังนั้นผู้ปกครองจะต้องละเว้นจากอคติ ๔ ประการ

๑) อนุภาคติ ความลำเอียง เพราะอาศัยความรักใคร่ชอบพอกัน อันเกิดจากอำนาจแห่งความรัก ความพอใจของบุคคล ทำให้ผู้ปกครองทำสิ่งไม่ควรทำ เช่น ให้ผลประโยชน์แก่บุคคลอื่น หรือ

<sup>๒๒</sup> อก.สตุตคก. ๒๓/๒๐/๑๘-๒๑.

<sup>๒๓</sup> บุ.บุ. ๒๕/๕/๓.

บุคคลใดบุคคลหนึ่งทั้งๆ ที่ไม่สมควรจะให้ หรือให้มากกว่าบุคคลนั้นๆ ควรจะได้รับ ที่ทำเช่นนี้ก็ เพราะบุคคลนั้นเป็นญาติของตน เป็นเพื่อนของตน เป็นคนใกล้ชิดของตน เป็นคนเคยให้สิ่งของแก่ตน เป็นที่มาของการคอร์ปชั่นในสังคมทุกระดับ

๒) โทสะคติ ความลำเอียง เพราะความโกรธ อันเกิดจากอำนาจความโกรธ ความพยายาม ผูกเวรกัน ทำให้บุคคลทำสิ่งไม่ควรทำ เช่น ทำให้ผู้ไม่ควรเป็นเจ้าของได้ผลประโยชน์ ทำให้ผู้ที่ควร เป็นเจ้าของต้องเสียผลประโยชน์หรือได้รับผลประโยชน์น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทำเช่นนี้ก็เพราะ อำนาจความโกรธความพยายามที่มีอยู่ในใจบุคคลผู้ปกครอง จึงไม่ตั้งอยู่ในความเที่ยงธรรม เป็น ที่มาแห่งความก่อกวนแก่งัดกันในสังคม

๓) โมหะคติ ความลำเอียง เพราะความหลง อันเกิดจากความโง่เงาเบาปัญญา ทำให้ผู้ปกครอง ทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ เช่น ทำให้ผู้ไม่ควรได้ประโยชน์ กลับได้รับ ส่วนผู้ควรได้รับกลับไม่ได้รับ หรือได้รับน้อยกว่าที่ควร ทำเช่นนี้ก็เพราะความโง่เงาเบาปัญญาที่มีอยู่ในใจของผู้ปกครองนั้น ทำ ให้สังคมขาดคุณธรรมที่แน่นอน เหมือนไม้ปักเลน

๔) ภยาคติ ความลำเอียง เพราะความกลัว อันเกิดจากความกลัวภัยมาถึงตัว ทำให้ผู้ปกครอง ทำสิ่งที่ไม่ควรทำเช่น ทำให้ผู้ไม่ควรได้รับประโยชน์กลับได้รับ ส่วนบุคคลที่ควรได้รับกลับไม่ได้ รับ หรือได้รับที่น้อยกว่าที่ควร ที่เช่นนั้นก็เพราะผู้ปกครองกลัวภัยอันตรายจะมาถึงตัวนั่นเอง ก่อให้เกิดภัยมีระดับความทุกข์ในสังคม

สรุปว่า ความลำเอียง ๔ ประการนี้ ผู้ปกครองระดับข้าราชการควรเว้น ข้าราชการที่ดีต้องมีความเที่ยงธรรมเที่ยงตรงต่อหน้าที่ ต้องเป็นผู้มีความกล้าหาญ อดทน เสียสละพร้อมทั้งความซื่อตรง ต่อตนเองและผู้อื่นเพื่อประโยชน์สุขของผู้ได้ปกครองทุกระดับชั้น เมื่อผู้ได้ปกครองมีความเสมอภาคกันแล้ว ย่อมทำในสิ่งที่ถูกต้องไม่ก่อปัญหาให้กับสังคมทำให้เกิดความสันติสงบสุข

#### ๓.๔.๓ พรหมวิหาร ๔

๑) เมตตา ความรัก ความปรารถนาดี มีไมตรีต้องการช่วยเหลือให้ทุกคนประสบ ประโยชน์และความสุข ผู้ปกครองและผู้นำควรตั้งความรักความปรารถนาดีที่จะให้ตนได้รับความ สุขความสำราญแล้ว ประชาชน สังคม และประเทศชาติประสบประโยชน์และความสุข เพราะ เมตตานำไปใช้แล้วสามารถสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมือง ประชาชนก็ได้รับความสุขไปด้วย

๒) กรุณา ความสงสาร คือ อยากจะช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ ใฝ่ใจที่จะ ปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนและสัตว์ทั้งปวง

๓) มุทิตา ความเบิกบานพลอยยินดี คือ เมื่อเห็นผู้อื่นอยู่ดีมีสุข ก็มีใจแจ่มชื่นเบิกบาน เมื่อเห็นเขาทำดีงามประสบความสำเร็จก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ก็พลอยยินดีบันเทิงใจด้วย พร้อมทั้ง จะช่วยส่งเสริมสนับสนุน

๔) อุเบกขา ความมีใจเป็นกลาง คือ มองตามเป็นจริง โดยวางจิตเรียบสม่ำเสมอ มั่นคง เทียงตรงดุจตราขึง มองเห็นการที่บุคคลจะได้รับผลดี หรือชั่ว สมควรแก่เหตุที่ตนประกอบ พร้อมทั้งจะวินิจฉัย วางคน และปฏิบัติไปตามหลักการ เหตุผล และความเที่ยงธรรม<sup>๒๔</sup>

หลักธรรมที่เป็นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตหมดจดและปฏิบัติตนต่อมนุษย์สัตว์ทั้งหลายโดยชอบ ในกรอบครวั ในสังคัม ธรรมที่มีไว้เป็นหลักใจ และกำกับการประพฤติ อยู่อย่างประเสริฐ ธรรมประจำใจอันประเสริฐ หลักความประพฤติที่ประเสริฐบริสุทธิ์ ก็จะนำสังคมไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย ดั่งงาม ไปสู่ความสำเร็จแห่งผลที่มุ่งหมาย ตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเรียกว่าพหุมวิหาร

สรุปว่า ข้าราชการผู้บริหารชั้นสูง ต้องการช่วยเหลือให้ทุกคนประสบประโยชน์และความสุข ช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ เมื่อเห็นผู้อื่นอยู่ดีมีสุข ก็มีใจแจ่มชื่นเบิกบาน มองเห็นการที่บุคคลจะได้รับผลดี หรือชั่ว สมควรแก่เหตุที่ตนประกอบ มีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อเสริมการการปฏิบัติงาน ไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อยดั่งงาม ในหน้าที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สมเด็จพระวันรัต (เฮง เขมจารี) อ่างใน รศ.ดร.ปราชญา กล้าผจญ ได้กล่าวหลักการปฏิบัติของข้าราชการไว้ ๕๐ ข้อ ดังนี้

- ๑) จงแสดงความสามารภให้ปรากฏ
- ๒) อย่ากล้าจนเกินพอดี
- ๓) อย่าขลาดจนเสียราชการ
- ๔) อย่าประมาท ให้ระมัดระวังอยู่เป็นนิตย์
- ๕) ต้องมีคุณสมบัติทั้งความประพฤติ ความรู้ ความสะอาดในการปฏิบัติงานให้เป็นที่ไว้วางใจได้
- ๖) รักษาความลับของทางราชการเท่าชีวิต (อย่าให้เกิดความระแวงสงสัย)
- ๗) พึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตใจ
- ๘) พึงปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จ โดยเที่ยงธรรม
- ๙) ต้องฉลาดในหน้าที่ราชการใหญ่น้อยทุกอย่าง
- ๑๐) ต้องกล้าหาญในการสั่งงาน ไม่หวั่นไหวต่อหน้าที่ที่ที่เกิดขึ้นทุกขณะ มีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จได้โดยฉับพลัน
- ๑๑) ให้รู้จักลดตัว เมื่อติดตามไปกับผู้ใหญ่ (อย่าเดินบนลาดพระบาท แม้อนุญาตก็ไม่บังควร)
- ๑๒) อย่าใช้สอยเท่าเทียมผู้ใหญ่

<sup>๒๔</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์, ฉบับประมวลธรรม, อ่างแล้ว, หน้า ๑๒๔.

- ๑๓) ควรเดินตามหลังผู้ใหญ่
- ๑๔) ควรปฏิบัติให้ดูต่ำกว่าผู้ใหญ่ (อย่าให้เกินหน้าผู้ใหญ่)
- ๑๕) เสื้อผ้า เครื่องประดับ อย่าใช้ทัดเทียมผู้ใหญ่
- ๑๖) อากัปกิริยา และการพูดจา ควรระมัดระวังอย่าให้กำเริบ
- ๑๗) อย่าล้อเลียนผู้ใหญ่ ให้รู้จักกลศตัว (ไม่ตีตนเสมอ)
- ๑๘) ในขณะที่ผู้ใหญ่เล่น (พักผ่อน) หากมีสตรีฝ่ายในอยู่ อย่าทอดสนิท
- ๑๙) อย่าเป็นคนฟุ้งซ่าน
- ๒๐) อย่าแสดงอาการของคนพอง (เบ่ง)
- ๒๑) อย่าคะนองกาย วาจา ให้เสียจริยาข้าราชการ
- ๒๒) ต้องรู้จักรักษาวินัยของข้าราชการ
- ๒๓) ต้องรู้จักระวังมิให้เกิดราติในหน้าที่ราชการ
- ๒๔) อย่าปราศรัยและเล่นหัวกับสตรีฝ่ายในของผู้ใหญ่
- ๒๕) อย่าลืกลอบเบิกของหลวง ไปใช้ส่วนตัว
- ๒๖) อย่าหลับนอนหรือเกียจคร้านในเวลาราชการ
- ๒๗) อย่าปล่อยให้หน้าที่ราชการเสียหาย
- ๒๘) อย่าดื่มสุราจนเมามาย ทำให้ขายหน้าผู้บังคับบัญชา
- ๒๙) อย่าเบียดเบียนสัตว์ที่ผู้ใหญ่ให้อภัย
- ๓๐) อย่าตีเสมอผู้ใหญ่ในทุกกรณี (แม้เพียงที่นั่ง ที่นอน เป็นต้น)
- ๓๑) ต้องเข้าใจหน้าที่ราชการ โดยรอบคอบ
- ๓๒) ต้องมีไหวพริบในภาคปฏิบัติอันเนื่องด้วยผู้ใหญ่
- ๓๓) อย่าเหินห่างผู้ใหญ่เกินไป และอย่าอยู่ใกล้ผู้ใหญ่เกินไป
- ๓๔) อย่าชะล่าใจว่าผู้ใหญ่คือเพื่อน
- ๓๕) เมื่อผู้ใหญ่ยกย่องในระดับ ราชบัณฑิต หรือที่ปรึกษา อย่าชะล่าใจ และหลงคิดว่า ยิ่งใหญ่เป็นอันขาด ภัยจะตามมา
- ๓๖) เมื่อได้รับความไว้วางใจเป็นฝ่ายในมากเพียงไร ให้มีสติดำรงตนให้รอบคอบ อย่าประมาทแม้แต่น้อย
- ๓๗) อย่าเพ็ดทูลคุณหรือโทษผู้ใกล้ชิดผู้ใหญ่
- ๓๘) อย่าขัดหรือคัดค้านของเพื่อนร่วมงาน
- ๓๙) ต้องรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว
- ๔๐) ไม่ควรพูดให้เสียราชการงานเมือง

- ๔๑) อย่างมักใหญ่เห็นแก่ได้จนเกินไป
- ๔๒) ไม่พูดจาหาเรื่อง จงพูดเฉพาะที่เป็นประโยชน์
- ๔๓) อย่าเบียดบังราชการ โดยใช้จ่ายให้ฟุ่มเฟือย
- ๔๔) พึงสอคล้องและดูแลรักษาหน้าที่ราชการ ไม่ให้ผิดต่อจารีตประเพณี
- ๔๕) ต้องกล้าที่จะเผชิญอุปสรรค และสามารถแก้ไขข้อขัดข้องได้
- ๔๖) ไม่ควรมัวเมาเรื่องเพศจนเกินไป จนทำให้เสียงานในหน้าที่
- ๔๗) ควรเพิ่มพูนปัญญาในการปฏิบัติงาน สมรรถภาพจะสูงขึ้น
- ๔๘) อย่าพูดมาก นิ่งเสียเลยก็ไม่ชอบ ให้พูดพอประมาณ ไม่พรั้งเพรื่อ
- ๔๙) ต้องอดทน ไม่เป็นคนฉุนเฉียวโกรธง่าย
- ๕๐) อย่าพูดกระทบกระเทียบเปรียบเปรยให้เป็นที่รำคาญแก่ผู้อื่น
- ๕๑) ให้รักษาสัจจะ
- ๕๒) ให้ระวังถ้อยคำ
- ๕๓) เป็นคนละเอียดสุขุม
- ๕๔) พูดแต่ถ้อยคำนุ่มนวลควรค้ำไว้ในใจ
- ๕๕) ไม่เป็นคนขุแห่ย์ ส่อเสียด ไม่สร้างความบาดหมางกับเพื่อนฝูง
- ๕๖) ไม่พูดเพื่อจ้อ ไม่ทำตนเป็นคนเหลวไหล
- ๕๗) ต้องบำรุงเลี้ยงมารดาบิดาให้เป็นสุข
- ๕๘) ผู้ใหญ่ในสกุลจะต้องเกื้อหนุนนบนอบให้ชอบธรรม
- ๕๙) มีหิริ โอตตปปะ เป็นกัลยาณชน
- ๖๐) มีมโนธรรมสูง พร้อมทั้งประพฤติดนเป็นแบบอย่าง
- ๖๑) ต้องมีอาจารย์สมบัติได้รับการฝึกหัดไว้ดี
- ๖๒) ต้องมีศิลปวิทยา และมีความสามารถในหน้าที่
- ๖๓) รู้จักข่มใจ ไม่ทำตนให้วิปริต เพราะขาดสังวรต่อหน้าที่
- ๖๔) มีความสามารถด้านวิชาการและจริยธรรม
- ๖๕) เป็นผู้คงเส้นคงวา ไม่แปรผัน ในคราวมีสมบัติ และวิบัติ
- ๖๖) มีอิทธาศัยอ่อนโยน ไม่เข่อหยิ่ง
- ๖๗) ไม่ประมาทในหน้าที่ราชการ
- ๖๘) มีความประพฤติสุจริตไม่มัวหมอง (ไม่คอร์รัปชัน)
- ๖๙) ขยันเอาใจใส่ในหน้าที่การงาน

๑๐) ควรปฏิบัติราชการด้วยความอ่อนน้อม เคารพ มีสัมมาคารวะ เรียบร้อยทั้งกายและวาจา ให้ผู้มาติดต่อมีความสุข

๑๑) พึงปฏิบัติให้ดีเยี่ยมในราชการ อันเนื่องด้วย วงการทูต ระหว่างประเทศ เรื่องลับสุด ยอด ต้องเข้าใจและเอาใจใส่ให้ดี

๑๒) พึงเข้าสมาคมโดยเคารพ แม้นในสมณะ ชีพราหมณ์ ผู้มีศีล ทาน บริจาค ที่เคยปฏิบัติพึงรักษาไว้มิให้เสื่อมคลาย แม้นในพวกวณิพก

๑๓) พึงสอดส่องให้ตระหนักในหน้าที่ราชการ

๑๔) มีความสุขุมรอบคอบ ไม่บกพร่อง

๑๕) มีความฉลาดหลักแหลมในหน้าที่ราชการ ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

๑๖) รู้จักกาล รู้สมัย ว่าควรจะทำปฏิบัติอย่างไร

๑๗) ปฏิบัติราชการให้สำเร็จทันกาล ทันสมัยนั้นๆ

๑๘) ไม่ตั้งอยู่ในฐานะที่ประมาท พร้อมทั้งสอดส่องในหน้าที่ที่จะต้องจัด

๑๙) มีความขยันหมั่นเพียร ไม่เกียจคร้าน ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

๒๐) ต้องสำรวจเครื่องอุปโภคบริโภคภายในบ้านเรือนให้รู้ไว้ พร้อมทั้งอุปกรณ์ใช้สอยในงานอย่างครบถ้วนมิให้บกพร่อง

๒๑) อย่าเห็นแก่ญาติวงศ์วานที่ไม่ตั้งอยู่ในศีลธรรม ไม่ควรยกย่องให้เป็นใหญ่ปกครอง หมู่คณะ จะเสียความเป็นธรรมในหน้าที่

๒๒) แม้ทาสหรือกรรมกรที่ตั้งอยู่ในศีลธรรม มีความขยันหมั่นเพียร ควรยกย่องให้ปรากฏ และให้ปกครองหมู่คณะได้

๒๓) พึงตั้งอยู่ในศีลธรรม ไม่อสังข์ อธรรม ไม่ละโมภเห็นแก่ได้

๒๔) ไม่เอาใจออกห่างจากหน้าที่ ประพฤติตามผู้ใหญ่ ไม่เข้ากับคนผิด

๒๕) มีความจงรักภักดี ทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๒๖) ต้องรู้จักพระราชนิยม รัฐนิยมของแผ่นดิน และสามารถปฏิบัติให้ถูกต้อง

๒๗) ในบางโอกาส ต้องทำใจให้เป็น (ใจไม่เป็น เป็นใหญ่ยาก)

๒๘) ในบางครั้ง แม้นถูกกริ้วกราด ให้มีความอดทน อย่าโกรธตอบ

๒๙) ผู้หวังความเจริญแก่ตน เขายังทำอัญชลีแม้เพียงหม้อน้ำ และนกกแอ่นลมได้ ผู้ใหญ่เหนือหัว ซึ่งให้ ได้ทั้งคุณและโทษ เราจึงควรสักการะไว้ในที่สูงอย่างแท้จริง

๕๐) จริยธรรมสำหรับราชการ ดังได้บรรยายมานี้ เป็นคุณธรรมน้อมนำประโยชน์ให้ท่านได้รับความโปรดปรานจากผู้ใหญ่ ให้มีความก้าวหน้าในราชการยิ่งขึ้นไป ไม่หยุดยั้ง และจะมีแต่ความสุขโดยส่วนเดียว<sup>๔๕</sup>

สรุปว่า หลักคุณธรรมจริยธรรมข้าราชการ มีทั้งหมด ๕๐ ข้อ อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ๆ คือ ๑) ธรรมที่เกี่ยวกับพระราชชาติโดยตรง ๒) ธรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมตนเอง ๓) ธรรมที่เกี่ยวกับการทำงาน เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ ความยินดีทำงานไม่ว่าเวลาใด ความยึดถือระเบียบ ความไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ความไม่สุรุษสุร่าย ความมีวินัยและสุภาพ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจและยินดี เพื่อความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย คำว่า ข้าราชการ คำนี้ บ่งบอกชัดเจนว่า เป็นข้า เป็นผู้รับใช้ในกิจการต่างๆ อันเป็นของทางราชการหรือกิจการของพระราชชาติ

### ๓.๕ หลักธรรมของผู้ใต้ปกครองประชาชนทั่วไป

#### ๑. นานาคุณธรรม ๑๐

นานาคุณธรรม หมายถึง ทำตนให้เป็นที่พึ่งของคนได้ พร้อมทั้งจะรับผิดชอบต่อตนเอง ไม่ทำตัวให้เป็นปัญหาหรือภาระถ่วงหมุ่คณะหรือกลุ่มชน ด้วยการประพฤติธรรมสำหรับสร้างที่พึ่งแก่ตนเอง เรียกว่านานาคุณธรรมได้แก่ ศีล พาหุสัจจะ กัลยาณมิตตตา โสวัจสสตา กิงกรณียesu ทักขตา รัมมกามตา วิชิรารัมภะ สันตุภูฏี สติ ปัญญารวม ๑๐ ประการ<sup>๔๖</sup> ดังนี้

๑) ศีล คือ ประพฤติดีมีวินัย คือ ดำเนินชีวิตโดยสุจริต ทั้งทางกาย วาจา มีวินัย และประกอบสัมมาชีพ มีระเบียบความประพฤติดีงาม หรือ ระเบียบความเป็นอยู่ทั้งส่วนตัวและที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางกาย วาจา ตลอดจนการเลี้ยงชีพในทางสุจริต สารของศีลอยู่ที่เจตนา ได้แก่การไม่ล่วงละเมิดมี ๒ แห่ง คือ ไม่ล่วงละเมิดระเบียบ กฎเกณฑ์ บทบัญญัติวินัย ที่วางกันไว้ อีกแห่งหนึ่งคือ ไม่ล่วงละเมิดต่อผู้อื่น หมายถึงเจตนาที่จะไม่เบียดเบียนผู้อื่นนั่นเอง หรืออีกมุมมองหนึ่งศีลอยู่ที่ความสำรวมระวังคอยปิดกั้นหลีกเลี่ยงไม่ให้ความชั่วเกิดขึ้น และถ้ามองให้ลึกที่สุดสภาพจิตของผู้ไม่คิดจะละเมิด ไม่คิดเบียดเบียนใครนั่นคือ ศีล สำหรับศีลซึ่งเป็นข้อกำหนดอย่างต่ำที่สุดในทางความประพฤติของมนุษย์ เท่าที่จำเป็นพอที่จะทำให้สังคมมนุษย์อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และแต่ละคนดำเนินชีวิตที่ไม่เป็นโทษภัย

<sup>๔๕</sup>รศ.ดร.ปราชญา กล้าผจญ, คุณธรรมจริยธรรมผู้นำรัฐ, อ้างแล้ว, หน้า ๕๓-๕๖.

<sup>๔๖</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ธรรมานุญชีวิต, ฉบับเดิมและฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม (ฉบับภาษาไทย), พิมพ์ครั้งที่ ๓, (นครปฐม : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ), หน้า ๓๔-๓๖.



๒) พหุสัจจะ ได้ศึกษาศดับมาก คือ ศึกษาเล่าเรียนสดับรับฟังมาก อันใดเป็นสายวิชาของคน หรือตนศึกษาศิลปวิทยาใด ที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและส่วนรวม ก็ศึกษาให้ชำรอง มีความเข้าใจกว้างขวางลึกซึ้ง รู้ชัดเจนและใช้ได้จริง ในการประกอบอาชีพ คำรงตนให้อยู่ร่วมกับบุคคล และสังคมได้ การศึกษาทำให้ผู้ได้ปกครองมีความรู้ความเข้าใจว่าอะไรเป็นธรรม อะไรเป็นความถูกต้อง อะไรเป็นประโยชน์สุขที่แท้จริงของชุมชน และประเทศ

๓) กัลยาณมิตรตา รู้จักคบคนดี คือ คบกัลยาณมิตร และคบสัปบุรุษรู้จักเลือกเสวนา เข้าหาที่ปรึกษาหรือผู้แนะนำสั่งสอนที่ดี เลือกสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับและถือเยี่ยงอย่างสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ดี ซึ่งจะทำให้ชีวิตเจริญงอกงาม ตลอดถึงการทำให้มีความเป็นกัลยาณมิตร จะช่วยให้ไม่คิดทุจริต มีความซื่อตรง ไม่ประมาทฆัวเมาหลงอาภิส และไม่ประมาทในทุกภารกิจและเหตุการณ์ต่างๆ ด้วย

๔) โสวัจสสตา เป็นคนที่พูดกันง่าย คือ ไม่คือรันกระด้างต่อผู้ปกครอง ย่อมรู้จักรับฟังเหตุผล ข้อเท็จจริง และสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน ประเทศชาติ จากผู้ปกครอง และพร้อมที่จะนำไปแก้ไขปรับปรุงตน ไม่มีทิฐิมานะ ความเป็นผู้ว่าง่ายในที่นี้หมายเอาคนว่าง่ายประเภทที่เห็นแก่ความดี เป็นการแสดงออกถึงความดี ความมีคุณธรรมของตน

๕) กิงกรณียะสุ ทักขตา ขวนขวายกิจของหมู่ คือ เอาใจใส่ช่วยเหลือธุระและกิจการของผู้ปกครอง ของหมู่คณะ ของประเทศชาติ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ผลประโยชน์ก็คือการพัฒนาและความสงบสุข สร้างหลักร่วมกันทางความคิด ในด้านกิจกรรมหลักร่วมผลประโยชน์เพื่อบูรณาการ “ร่วมแรง แข็งขัน ช่วยกันพัฒนาไผ่หาสันติ”

๖) ฐัมมกามตา เป็นผู้ใคร่ธรรม คือ รักธรรม ชอบศึกษาค้นคว้า สอบถามหาความรู้หาความจริง รู้จักพูดในเวลาที่ต้องแสดงความคิดเห็น รู้จักรับฟังข้อแนะนำจากผู้ปกครองและกลุ่มชน สร้างความรู้สึกสนิทสนมสบายใจ ชวนให้ผู้อื่นอยากเข้ามาปรึกษาและร่วมสนทนาด้วย

๗) วิริยารัมภะ มีความเพียรขยัน คือ ขยันหมั่นเพียรในการทำกิจกรรมของตน ตามที่ได้รับมอบหมาย มีความบากบั่น ก้าวหน้า ไม่ย่อท้อ ประกอบคุณงามความดี พยายามหลีกเลี่ยงความชั่ว ประกอบความดี ไม่ละเลยทอดทิ้งธุระของตนให้เป็นหน้าที่ของผู้ปกครองหรือคนอื่น

๘) สันตุภูฏี มีสันโดษรู้พอดี คือ ยินดี พึงพอใจแต่ในลาภผล ผลงานและผลสำเร็จต่างๆ ที่ตนสร้างหรือแสวงหามาได้ด้วยริ้วแรงความเพียรพยายามของตนเอง โดยทางชอบธรรม และไม่ฆัวเมาเห็นแก่ความสุขทางวัตถุ

๙. สติ มีสติมั่นคง คือ รู้จักกำหนดจดจำ ระลึกการทำ คำที่พูด กิจที่ทำแล้ว และที่จะต้องทำต่อไปได้ จะทำอะไรก็รอบคอบ รู้จักยับยั้งชั่งใจ ไม่ผลิผลาม ไม่เดินเลื้อย ไม่เลื่อนลอย ไม่ประมาท ไม่ยอมถลำลงในทางที่ผิดพลาด ไม่ปล่อยปละละเลยทิ้งโอกาสสำหรับการความดีงาม

๑๐. ปัญญาที่มีปัญญาเหนืออารมณ์ คือ มีปัญญาหยั่งรู้เหตุผล รู้ดี รู้ชั่ว คุณ โทษ ประโยชน์ มิใช่ประโยชน์ เช่น เห็นว่าตนได้รับความอบอุ่น ปลอดภัย ความสะดวกสบาย สวัสดิการ สิทธิ ผลประโยชน์ต่างๆ ภายในชาตินั้น เพราะผู้ปกครองมีคุณูปการต่อตน ผู้ได้ปกครองต้องสำนึก รับผิดชอบในการใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เหมาะสมกับฐานะของความเป็นพลเมืองดี

สรุปว่า ผู้ได้ปกครองประชาชนทั่วไป จะเป็นคนที่ดีของหมู่ชน จะต้องมีคุณสมบัติดีมีวินัย ได้ศึกษาศดับมาก รู้จักคบคนดี เป็นคนที่พุดกันง่าย ขวนขวายกิจของหมู่ มีความขยันหมั่นเพียร มีสันโดษรู้พอคิ มีสติมั่นคง คือ รู้จักกำหนดจดจำ ระลึกการที่ทำ คำที่พุด กิจที่ทำแล้ว และที่จะต้องทำต่อไปได้ ปัญญาเหนืออารมณ์ มีปัญญาหยั่งรู้เหตุผล รู้ดี รู้ชั่ว ทำตนให้เป็นที่ยิ่งของตนได้ พร้อมทั้งจะรับผิดชอบตนเอง ไม่ทำตัวให้เป็นปัญหาหรือภาระถ่วงหมู่คณะหรือกลุ่มชน ด้วยการประพฤติธรรมสำหรับสร้างที่พึ่งแก่ตนเอง ๑๐ ประการ เป็นต้น

## ๒. กุศลกรรมบถ ๑๐

กุศลกรรมบถ แปลว่า ทางปฏิบัติหรือวิถีทางแห่งการกระทำอันเกิดจากการประกอบด้วยกาย วาจา และใจ เป็นที่ตั้ง แบ่งออกเป็น ๓ อย่างดังนี้

### ๑) กายสุจริต ประพฤติดีทางกาย ๓ ประการ คือ

(๑) เว้นการฆ่าสัตว์ หรือเบียดเบียนสัตว์อื่นด้วยตนเอง หรือใช้ให้ผู้อื่นกระทำโดยชีวิตของสัตว์ตกลงไป

(๒) เว้นจากการถือเอาของที่เขามิได้ให้ โดยอาการขโมย เว้นจากการ ลัก โกง ละเมิดกรรมสิทธิ์ ทำลายทรัพย์สิน เช่น ลักทรัพย์ แย่งชิงทรัพย์ของผู้อื่นมาเป็นของตน

(๓) เว้นจากการประพฤติดินในกาม เว้นการล่วงละเมิดสิ่งที่ผู้อื่นรักใคร่หวงเหวน เช่น จากการล่วงละเมิดทางกามารมณ์ คือในรูป ในเสียง ในกลิ่น ในรส ในการสัมผัสถูกต้อง

### ๒. วชิสุจริต ประพฤติดีทางวาจา ๔ ประการ คือ

(๑) เว้นจากการพุดเท็จ โทษ หลอกลวง เช่น คำพุดที่ไม่จริง โดยมีเจตนาให้ผู้ฟังเข้าใจในทางไม่ถูกต้องและเชื่อตามคำพุดนั้น

(๒) เว้นจากการพุดส่อเสียด ช่วยสมานคนที่แตกร้างกัน ส่งเสริมคนที่สมักรสมานกัน ชอบกล่าวถ้อยคำที่สร้างสามัคคี

(๓) เว้นจากการพุดคำหยาบ คำไม่สุภาพ ซึ่งแสดงออกซึ่งลักษณะที่ไม่เรียบร้อยทางวาจา พุดแต่คำสุภาพอ่อนหวาน

(๔) เว้นจากการพุดเพ้อเจ้อ เหลวไหล พุดแต่คำจริง มีเหตุผล มีสารประโยชน์ ถูกกาลเทศะ

๓. มโนสุจริต ประพฤติดีทางใจ ๓ ประการ คือ

(๑) เว้นจากความไม่คิดเฟื่องเลี้ยงอยากได้ของเขา ไม่คิดโลภอยากได้ของผู้อื่นมาเป็นของตน เช่น ปล้น ขโมย หรือแก้, แต่งบัญชีบริษัท, ไม่หลบภาษีต่อรัฐ เป็นต้น

(๒) เว้นจากความไม่คิดร้ายต่อผู้อื่น คิดปรารถนาแต่ว่าขอให้สัตว์ทั้งหลายไม่มีเวร ไม่เบียดเบียน ไม่มีทุกข์ ครอบครองอยู่เป็นสุขเถิด

(๓) มีความเห็นชอบ ถูกต้องตามคลองธรรม เช่น เห็นว่าทานมีผล การบูชามีผล ผลวิบากของกรรมดีกรรมชั่วมีจริง เป็นต้น

กุศลกรรมบถทั้ง ๑๐ นี้ เป็นสิ่งดี เป็นทางแห่งกุศล ทางทำความดี กรรมดีอันเป็นทางนำไปสู่สุคติ สิ่งที่เป็นประโยชน์ ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เดือดร้อน เป็นธรรมที่มีสุข

คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา ได้กล่าวว่า พระพุทธศาสนามีคำสอนในมงคลสูตร เหมาะสำหรับปฏิบัติทุกระดับชั้น ทุกประเภท หรือเกี่ยวกับผู้น้อย ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้การปกครอง ดังนี้

- ๑) พาลาเสวนะ ไม่ให้คบคนพาล คนชั่วเป็นมิตร
- ๒) บัณฑิตเสวนะ ให้คบบัณฑิต คนดีเป็นมิตร
- ๓) ปุชนียบุชา ให้บูชาผู้ที่สมควรบูชายกย่องนับถือ
- ๔) อตฺตสัมมาปณิธิ ให้ตั้งตนไว้ชอบตามคำสั่งสอน
- ๕) พาหุสัจจะ สิบปะ ให้ได้ยินได้ฟัง ได้รู้ได้เห็นและสอนศิลปะวิทยาการให้มาก
- ๖) สุตสิกขิตวินยะ ให้มีและอยู่ในระเบียบวินัยที่ดี
- ๗) ปิยวาจา ให้พูดดี มีกิริยามารยาทในการพูด พูดไพเราะเป็นที่รักที่ชื่นชมของผู้ฟัง
- ๘) อนากุลกัมมันตะ ไม่ให้ทอดทิ้งกิจการงานที่ได้รับมอบหมาย
- ๙) อนวัชชกัมมะ ไม่ให้ทำกิจการงานที่ชั่ว ที่ผิด ที่ทุจริต ที่ผิดศีลธรรมจรรยา ที่ผิดกฎหมาย
- ๑๐) ปาปาวิริติ ให้เว้นจากการทำชั่ว ประพฤติชั่วทั้งหลายทั้งปวง ทั้งทางกายทางวาจาและทางใจ เช่น ไม่ให้คิดยาเสพติด ผัน เฮโรอิน สุรา ทำร้ายหรือประทุษร้ายผู้อื่น เป็นต้น
- ๑๑) อัปปมาทะ ไม่ให้ประมาทในคำสั่งของผู้ใหญ่
- ๑๒) การวะ ให้มีความเคารพต่อผู้ใหญ่หรือผู้ที่ควรเคารพ
- ๑๓) นิวัตตะ ไม่ให้เย่อหยิ่งจองหอง
- ๑๔) สันตุฎฺฐิ ให้ยินดีด้วยของคน ไม่คิดล่วงเกินของผู้อื่น
- ๑๕) กตัญญุตตา กตเวทิตา ให้มีความกตัญญู รู้อุปการคุณที่ผู้อื่นได้กระทำต่อตน แล้วพยายามกระทำตอบแทนบุญคุณ
- ๑๖) ขันติ ให้มีความอดทนต่อคำสั่งสอนที่ผู้ใหญ่สั่งสอนด้วยความปรารถนาดี
- ๑๗) โสวัจฺจสฺสตา ให้เป็นคนว่าง่าย

๑๘) อภิวัตนธรรม อปายคนธรรม ให้กราบไหว้ผู้ใหญ่ ครูอาจารย์ เป็นปกติ และให้มีความอ่อนน้อมถ่อมตนต่อผู้ใหญ่เป็นเนืองนิตย์ เป็นผู้น้อยหากลิมคน ทำเหมือนไม้สูงกว่าแม้จะแพ้ลมบน

๑๙) กาเลนธัมมัสสวนะ ฟังธรรมตลอดกาล

๒๐) อนตุกัสมโก ไม่ยกตน ไม่ข่มเหงผู้อื่น

๒๑) อมกุชชี อปพาลี ไม่เป็นคนลบหลู่ ไม่ตีเสมอ

๒๒) อนิสสุภิก อมจฺจรี ไม่ริษยา ไม่ตระหนี่

๒๓) อสโจ อมายาวิ ไม่เป็นคนขี้โม้โอ้อวด ไม่มีมารยา

๒๔) อทุกโร อนคิมานี ไม่เป็นคนกระด้าง ไม่เป็นคนคูหมิ่นผู้อื่น

๒๕) อสนฺทิฎฺฐิปรามาสี อนาคนคาหิ ไม่เป็นคนถือเอาความเห็นของตนเป็นใหญ่ ไม่คือร้อน

๒๖) โสรัสจจะ มีความสงบเสงี่ยมเจียมตัว

๒๗) วุฑฺฒาปจายิธรรม เคารพผู้ใหญ่ผู้เป็นประธานและเชื่อฟังคำของท่าน

๒๘) โยนิโสมนสิการะ ครีตรองให้รู้ถึงที่ดีที่ชั่ว โดยอุบายที่ชอบ

๒๙) สมานัตตตา รู้จักวางตัวให้พอเหมาะพอสกับวัย ฐานะ การศึกษา ไม่ถือตัว

๓๐) รู้จักคนว่าเป็นเด็ก เป็นนักเรียน เป็นเยาวชน เป็นนิสิต นักศึกษา เป็นผู้น้อย เป็นผู้ได้ปกครอง หรือรู้ด้วยชาติ สกุล ยศศักดิ์ สมบัติ บริวาร ความรู้และคุณธรรมของคน ซึ่งตนควรจะวางตัวปฏิบัติตัวอย่างไร<sup>๒๖</sup>

สรุปว่า ธรรม คือ สภาพที่ทรงไว้ ธรรมคา ธรรมชาติ สภาวะธรรม สังฆธรรม ความจริง ที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้โดยสอดคล้องกับความจริง มีหน้าที่ต้องเรียนรู้และปฏิบัติ จะต้องใช้อย่างถูกต้อง ให้ความสำคัญบางอย่างอาจจะไม่ถูกใจคนหมู่มาก ถึงหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่รับฟังอย่างกว้างขวางแจ้งชัด ด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยตัดสินความเป็นธรรม ในสังคมต้องส่งเสริมคนดีมีความฉลาดในการส่งเสริมคนสนับสนุนคน และมอบหมายคนให้ทำงาน มีวาจาที่ซื่อตรงในทางที่ดี พูดสุภาพ มีเหตุผล สามารถควบคุม ดูแลความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น มนุษย์ถ้ามีความสุขในการดำรงชีพแล้วก็ไม่ทำอะไรใดๆ เพื่อก่อให้เกิดความเดือดร้อนทำให้สังคมมีแต่ความเจริญ เป็นหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน มีความเที่ยงธรรมเที่ยงตรงต่อหน้าที่ ต้องเป็นผู้เสียสละพร้อมทั้งความซื่อตรงต่อตนเองและผู้อื่นเพื่อประโยชน์สุขของผู้ได้ปกครองทุกระดับชั้น เมื่อมีความเสมอภาคกันแล้ว ย่อมทำในสิ่งที่ถูกต้องไม่ก่อปัญหา ทุกคนประสบประโยชน์และความสุข ช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจาก

<sup>๒๖</sup> คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา, หลักสูตรการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ และกำหนดรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๘.

ความทุกข์ เมื่อเห็นผู้อื่นอยู่ดีมีสุข ก็มีใจแค้นชิงชังเบียดเบียน มองเห็นการที่บุคคลจะได้รับผลดี หรือชั่วสมควรแก่เหตุที่ตนประกอบ มีทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อเสริมการการปฏิบัติงาน ไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อยดีงาม ในหน้าที่สมบุรณ์ยิ่งขึ้น ได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่คือ ๑) ธรรมที่เกี่ยวกับพระราชาโดยตรง ๒) ธรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมตนเอง ๓) ธรรมที่เกี่ยวกับการทำงาน เพื่อให้มีความขยัน ความซื่อสัตย์ ความยินดีทำงานไม่ว่าเวลาใด ความยึดถือระเบียบ ความไม่ย่อท้อต่ออุปสรรค ความไม่สุรุ่ยสุร่าย ความมีวินัย และสุภาพ หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจและยินดี เพื่อความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย สร้างความปลอดภัย ให้กับประชาชนทำให้ประเทศเกิดความสงบสุข



## บทที่ ๔

### วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ

หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยในทางพระพุทธศาสนานั้นเน้นในด้าน “หลักธรรมาธิปไตย” คือ ถือธรรมเป็นใหญ่เป็นสิ่งสำคัญ โดยไม่ให้ความสำคัญด้วยการถือบุคคลเป็นใหญ่หรือคนส่วนน้อย หรือแม้แต่ความเห็นเพียงคนเดียว (เผด็จการ) ที่สังคมโลกนิยมนำมาปกครองรัฐหรือประเทศ อาจได้รับผลดีในด้านการปกครองมาแล้วก็ตาม แต่ถ้าไม่ประกอบด้วยธรรม ไม่นำมาซึ่งประโยชน์สุขแก่หมู่ชน พระพุทธศาสนาไม่สรรเสริญ และพระพุทธศาสนาไม่ระบุว่า การปกครองแบบใดดีแบบใดเสีย แต่ถ้าได้ผู้ปกครองที่ขาดคุณธรรมแล้ว ไม่ว่าจะระบบการปกครองนั้นจะดีเพียงไรก็ตาม ก็จะกลายเป็นการปกครองแบบทรราชนำความเดือดร้อนมาสู่ประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เห็นได้ว่า แนวคิดทางพระพุทธศาสนา ไม่ให้ความสำคัญที่หลักการ รูปแบบ หรือทฤษฎีต่างๆ แนวคิดของนักปรัชญาทางการเมืองเพลโต อริสโตเติลเป็นต้น ที่ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่พระพุทธศาสนาไม่ให้ความสำคัญในจุดนั้น แต่ถ้าระบอบใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อธรรมถือธรรมเป็นใหญ่ พระพุทธศาสนาสรรเสริญแนวคิดเหล่านั้นว่าดี โดยเฉพาะผู้ปกครองต้องมีธรรมเป็นราชา เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาพบว่าหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาในด้านการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับปกครองประเทศ, ปกครองข้าราชการ, ปกครองตนเอง พระพุทธศาสนาก็มีหลักธรรมเหล่านี้ โดยเน้น “หลักธรรมาธิปไตย” เข้ามาสอดแทรกในการปกครอง เพื่อใช้ในการบริหารตน บริหารคน และบริหารงาน ให้มหาชนทั้งปวงได้รับความสุขดังนี้

#### ๔.๑ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของผู้ปกครอง

จากการศึกษาพบว่าหลักธรรมาธิปไตย คือ ถือธรรมเป็นใหญ่ในระดับปกครองประเทศ การนำเอาหลักธรรมของพระพุทธศาสนาไปประยุกต์ใช้ในระดับการปกครองประเทศ เพื่อให้ผู้ปกครองในด้านต่างๆ ไปพัฒนาจิตใจให้มีคุณธรรม จริยธรรม โดยเลือกหลักธรรมที่เกี่ยวกับหลักการปกครองที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตย ทำให้ผู้อยู่ภายใต้การปกครองได้รับความผาสุก ดังนี้

## ๑. ทศพิธราชธรรม ๑๐

ผู้ปกครองที่พึงประสงค์ตามหลักของพระพุทธศาสนาและหลักสากลนั้น ผู้ปกครองต้องมีความสามารถในการ “บริหารตน บริหารคน บริหารงาน” ด้วยความรู้ดี ความคิดดี ความสามารถดี มีคุณธรรมสูง หลักทศพิธราชธรรมทั้ง ๑๐ ประการ เป็นธรรมที่นำมาซึ่งความยินดีแก่ผู้ปฏิบัติและคนที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน ที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองด้วยธรรมาธิปไตย คือ “ทาน ศีล การเสียสละ ความซื่อตรง ความสุภาพอ่อนโยน ความเพียรพยายาม ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดกลั้น อดทน การไม่ประพฤติให้ผิด” ผู้ปกครองจะต้องใช้ในการบริหารตนครบ ๑๐ ประการนี้ และพร้อมที่จะใช้ไปในการบริหารตน บริหารคน บริหารงาน ตามสมควรมี ๓ ประการ ดังนี้

## ๑) คุณค่าในการบริหารตน คือ

๑) ศีล การมีระเบียบวินัย และเคารพกฎหมายซึ่งถือเป็นหัวข้อธรรมสำหรับการผู้ปกครองควรนำมาใช้ประพฤติปฏิบัติแก่ตนเอง ต้องมีกุศลเจตนาที่จะรักษากายกรรม วาจกรรม ตั้งให้เป็นปกติดี เว้นจากการประพฤติชั่ว ทุจริต ศีลในทางการปกครอง คือการประพฤติตามกฎหมายจารีตประเพณีอันดีงาม แม้ในขณะนี้ก็มีกฎหมายอยู่มากแล้ว ก็ยังต้องอาศัยศีลอุปการะ แต่บัญญัติผ่อนลงตามที่เห็นสมควร ประชาชนจึงจะอยู่เป็นสุข ในการนำหลักศีลไปใช้ คือ การบริหารงานต่างๆ ไม่มีปัญหาในเรื่องของการทุจริต ไม่ประมาทหมัวเมาามิสและวัตถุ เมื่อผู้ปกครองยึดมั่นอยู่ในศีลธรรมอันดีแล้ว ย่อมเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติดนแก่ประชาชน ผลที่ได้รับคือ นำมาซึ่งองค์กร และบ้านเมืองปราศจากปัญหา มีความร่มเย็นเป็นสุข ประชาชนทุกคนมีจิตใจดีงาม

๒) อาชวะ ความซื่อตรง ผู้ปกครองต้องปฏิบัติซื่อตรงทั้งฝ่ายปกครองและผู้ใต้ปกครอง เรื่องของการตรงต่อหน้าที่ ผู้ปกครองเมื่อได้รับตำแหน่งแล้วต้องปฏิบัติในหน้าที่อย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญมาก การตรงต่อวาจา ผู้ปกครองพูดอะไรไปแล้วต้องทำให้ได้ อย่างที่พูด มิใช่พูดไปลอยๆ ไม่ให้ความสำคัญกับคำพูดตนเอง การตรงต่อเวลาผู้ปกครองจัดว่าต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในการทำงาน เพราะการบริหารงานจะเกิดประสิทธิภาพ ผู้ปกครองต้องเป็นผู้ตรงต่อเวลาเสมอ ไปใช้ในการบริหารงานโดยการปฏิบัติตรงต่อกัน ก็จะเกิดความไว้วางใจและสามัคคีกลมเกลียวกัน เกิดความไว้วางใจกัน ทำงานด้วยความโปร่งใส ประชาชนก็เกิดความเชื่อมั่น

๓) มัททวะ ความสุภาพอ่อนโยน ผู้ปกครองต้องมีอัธยาศัยอ่อนโยน ไม่ดื้อดึง ถือตน มีความอ่อนอ่อนไปตามเหตุผล ตามสมควร มีสัมมาคารวะต่อท่านผู้ใหญ่ อ่อนโยนต่อบุคคลผู้เสมอ กันและต่ำกว่า วางตนสม่ำเสมอ ไม่กระด้าง ดูหมิ่นผู้อื่นด้วยอำนาจ ถือเป็นสิ่งสำคัญในการให้การยอมรับร่วมงานทุกคนในการมีสัมมาคารวะ อ่อนน้อมต่อผู้ใหญ่ วางตนอย่างเหมาะสม ซึ่งต้องนำมาใช้กับตนเองเป็นตัวอย่างก่อน ที่จะให้เพื่อนร่วมงานเห็นในการประพฤติปฏิบัติตนอย่าง

สม่ำเสมอ จะก่อให้เกิดความประนีประนอมในการทำงาน รวมถึงการบริหารคนในหน่วยงานด้วยความร่วมมือของทุกคนทุกฝ่าย มีรอยยิ้มให้กันในการทำงาน ทุกคนต่างมีความสุข

ดังนั้น ผู้ปกครองก่อนจะปกครองคนอื่นได้ ต้องปกครองตนเองให้ได้ก่อน การมีศีล การมีระเบียบวินัย การเคารพกฎหมาย ความสุภาพอ่อนโยน เป็นคุณธรรมสำคัญในการบริหารตน ซึ่งเป็นหลักธรรมของผู้ปกครองอย่างแท้จริง มีผลดีแก่ตนเองและผู้ใต้ปกครองทุกระดับ โดยส่วนรวม

## ๒) คุณค่าในการบริหารคน คือ

๑) ทาน จำแนกทานออกเป็น ๒ อย่าง คือ (๑) การให้วัตถุสิ่งของด้วยปัจจัยสี่คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม กับผู้ร่วมงานและประชาชนภายใต้การปกครอง เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม ภัยหนาว เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้มักเกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่มีการแบ่งแยกว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจน เดือดร้อนเหมือนกันหมด ผู้ปกครองต้องเสียสละกำลังกาย กำลังใจ และปัจจัยสี่ด้วย เพราะเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองโดยตรงและเป็นการละกิเลสคือความตระหนี่ภายในใจด้วย (๒) การให้ธรรม การให้โอวาท คำสั่งสอน คำแนะนำ ความสะอาดปลอดภัย ให้ความช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ประสพทุกข์ และให้การสนับสนุนคนทำความดี ผู้ปกครองควรยินดีให้รางวัลแก่พนักงาน ข้าราชการ และประชาชนผู้สมควรได้รับในโอกาสที่เหมาะสม ตลอดจนดูแลเรื่องสวัสดิการต่างๆ เน้นการพัฒนาคน เพื่อให้เกิดผลดีแก่การบริหารงานที่ดีต่อไป ในการนำหลักธรรมไปใช้ คือ ทำให้ผู้ที่ได้รับมีความรู้ มีการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา อาชีพ ให้สูงขึ้น ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณธรรม เมื่อบุคลากรมีคุณภาพ จะส่งผลให้การบริการงานต่างๆ สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การอภัยทาน ผู้ปกครองทุกคนต้องรู้จักการให้อภัย เพราะการบริหารงานต้องมีบุคคลมาเกี่ยวข้องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ใต้ปกครองประชาชนทั่วไป ซึ่งการทำงานอาจเกิดความขัดแย้ง ผิดพลาด ขึ้นได้โดยไม่เจตนา ผู้ปกครองควรต้องให้อภัย และให้โอกาสพัฒนาให้ดีขึ้น เพราะการอยู่กับคนหมู่มาก ย่อมเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นไม่มากนักน้อย ผู้ปกครองต้องมีความจริงใจ มีความเป็นธรรม และมีความปรารถนาดี ไม่คิดเอาเปรียบทำให้งานสำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพสร้างความรัก สามัคคีปรองมอด ความเอื้ออาทร เห็นอกเห็นใจกัน เป็นต้น

๒) บริจาคะ เป็นการแสดงถึงการมีน้ำใจของผู้ปกครอง ต้องเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อประโยชน์สุขของคนหมู่มากคือผู้ใต้ปกครองทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการสละกิเลส สละความไม่ดีไม่งามออกไปจากใจของตนเอง การสละสุขส่วนตัวเพื่อสร้างสุขให้แก่สังคม ในการสละหรือบริจาคนี้ ผู้ปกครองต้องทำด้วยใจ และต้องทำอยู่อย่างสม่ำเสมอ ต้องมีจิตใจเป็นสาธารณะ และมุ่งทำเพื่อท้องถิ่นและผู้ใต้ปกครองอย่างแท้จริง หากเกิดปัญหาขึ้นในหน่วยงาน หรือเกิดปัญหาจากบุคลากร ผู้ปกครองต้องยอมสละความสุขเฉพาะตนมาแก้ไขปัญหาก็เบาบางอย่างรวดเร็วที่สุด เพราะถือว่าเรื่องบุคลากรและองค์กรเป็นปัญหาสำคัญ ที่จะป็นหน่วยขับเคลื่อนให้การบริหาร และ



การประสานแก่ผู้ได้ปกครองบรรลุผลและเกิดประสิทธิภาพ ในยามที่ผู้ได้ปกครองตกทุกข์ได้ยากเดือดร้อนกะทันหัน ไม่ว่าจะเป็นเวลาค่าคืนก็ต้องสละเวลาส่วนตัวอย่างจริงจัง เป็นผลให้ผู้ได้ปกครองในท้องถิ่นได้รับความช่วยเหลืออย่างทันเวลา สามารถดำเนินชีวิตได้ปกติและเป็นสุข

ดังนั้น ผู้ปกครอง มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สละแรงกายแรงใจในการปกครองกับคนหมู่มาก อาจเกิดความขัดแย้ง ข้อผิดพลาดขึ้นได้ ผู้ปกครองควรให้อภัย และให้โอกาสในการพัฒนา เพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับสังคมอย่างแท้จริง ดังคำว่า “สังคมร่มเย็นประชาชนก็เป็นสุข”

### ๓) คุณค่าในการบริหารงาน คือ

๑) อดทน ความเพียรพยายามและข้อขันติ ความอดกลั้น อดทน ผู้ปกครองต้องตั้งใจเพียรพยายามในการกำจัดความเกียจคร้านหรือความคิดที่จะทำผิดในหน้าที่การงาน การบริหาร ในการที่จะขจัดความชั่วร้ายได้นั้น ต้องมีสติอยู่เสมอ นอกจากนี้ผู้ปกครองและผู้ได้ปกครอง รวมถึงประชาชนที่ได้รับการบริการ การอำนวยความสะดวกต่างๆ ต้องปฏิบัติตนและปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับให้เหมาะสมบริบูรณ์กับฐานะ จะก่อให้เกิดความเคารพยำเกรง มีความเจริญก้าวหน้า และบรรลุผลสำเร็จของงาน

๒) อดทน ความซื่อตรง ผู้ปกครองต้องปฏิบัติซื่อตรงทั้งฝ่ายปกครองและผู้ได้ปกครอง เรื่องของการตรงต่อหน้าที่ ผู้ปกครองเมื่อได้รับตำแหน่งแล้วต้องปฏิบัติในหน้าที่อย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญมาก การตรงต่อเวลา ผู้ปกครองทุกคนไปแล้วต้องทำให้ได้อย่างที่พูด มิใช่พูดไปลอยๆ ไม่ให้ความสำคัญกับคำพูดตนเอง การตรงต่อเวลา ผู้ปกครองจัดว่าต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในการทำงาน เพราะการบริหารงานจะเกิดประสิทธิภาพ ผู้ปกครองต้องเป็นผู้ตรงต่อเวลาเสมอ ไปใช้ในการบริหารงาน โดยการปฏิบัติตรงต่อ กัน ก็จะทำให้เกิดความไว้วางใจและกลมเกลียวกัน ทำงานด้วยความโปร่งใส ผู้ได้ปกครอง จะเกิดความเชื่อมั่นต่อผู้ปกครอง

๓) อภิธรรม เป็นหลักธรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้ปกครองในทัศนะของพระพุทธศาสนา ต้องเป็นผู้มีธรรมเป็นที่ตั้ง ปกครองโดยธรรม และต้องประพฤติธรรมเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ได้ปกครอง การมีคุณธรรมของผู้ปกครองย่อมเป็นส่วนสำคัญที่จะบรรลุผลประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติ คือ ข้อตกลงกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ได้ปกครอง ที่กำหนดไว้ การที่ผู้ปกครองมีคุณธรรมย่อมมีการกระทำที่ดี มีกิริยา มารยาท ข้อปฏิบัติที่ดี มีทรรษะที่ถูกต้องของผู้ปกครองเอง การวางตัวให้ถูกต้อง ด้วยการปกครองโดยธรรม และปฏิบัติธรรมด้วยตนเอง เพื่อเป็นแบบอย่าง ดังพุทธพจน์ที่ว่า

“บัณฑิตตั้งตนไว้ในคุณธรรมอันสมควรก่อนปราศอนผู้อื่นภายหลัง จึงไม่  
หมั่นหมอง ถ้าปราศอนผู้อื่นจันใด ก็ควรทำตนจันนั้น”<sup>๑</sup>

ดังนั้น ผู้ปกครองปฏิบัติตามหลักทศพิธราชธรรม ย่อมเป็นที่พึงพอใจ และเป็นที่ยังใจ  
ของผู้ใต้ปกครอง เมื่อผู้ใต้ปกครองมีความเชื่อมั่น มีความมั่นใจในตัวผู้ปกครองของตนแล้ว ผู้ใต้  
ปกครองย่อมประพฤติปฏิบัติตามผู้ปกครองอย่างเคร่งครัด ไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคม ชุมชน และ  
ประเทศชาติ อันถือว่าเป็นหลักจิตวิทยาในการปกครองชั้นสูง เป็นการชนะใจของผู้ใต้ปกครองได้  
อย่างแท้จริงและสมบูรณ์ เพราะการปกครองที่ดีที่สุดคือการที่ผู้ถูกปกครองไม่มีความรู้สึกว่าถูกใคร  
ปกครอง เป็นธรรมชาติไปโดยอย่างแท้จริง

## ๒. ราชสังคหวัตถุ ๕

จากการศึกษาพบว่าหลักธรรมข้อราชสังคหวัตถุนี้ ให้คุณค่าทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การ  
ปกครอง ถือได้ว่าเป็นหลักธรรมของผู้ปกครองที่ประกอบด้วย “บำรุงรักษาอาหาร บำรุงข้าราชการ  
ผูกประสานปวงประชา มีวาตะคุณคัมภีร์ สงบราบคาบปราศจากโจรภัย” เพื่อใช้ในการวางนโยบาย  
ในการปกครองและการบริหารงานของรัฐ ต้องถือถือ ต่อส่งเสริมสร้างพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของ  
ประชาชนภายใต้ปกครองให้ดีขึ้น เรียกว่า “หลักรัฐประศาสนโยบาย” เป็นหลักสำคัญในการปกครอง  
ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ให้มีความเจริญก้าวหน้า สร้างความเป็นปึกแผ่น  
มั่นคงให้กับผู้ปกครองได้ นั่นคือ รัฐที่มีความเป็นปึกแผ่นประกอบด้วยปัจจัยพื้นฐาน ๔ ประการ คือ  
ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางด้านสังคม และความ  
มั่นคงทางด้านทหารหรือการป้องกันประเทศ หลักธรรมทั้งสี่ประการนั้นสามารถเชื่อมโยงน้ำใจคน  
ให้เป็นหนึ่งเดียวกันได้ เป็นการลดช่องว่างทางสังคมได้เป็นอย่างดี เพราะสังคมโลกนั้นที่อยู่รอดมา  
ได้ก็เพราะมีการสงเคราะห์กันจากจุดด้อยที่สุดคือพ่อแม่สงเคราะห์ลูก ผู้ปกครองสงเคราะห์ผู้ใต้  
ปกครอง ราชสังคหวัตถุ ๕ เมื่อสรุปแล้วเหลือเพียง ๒ ประการ ดังนี้

๑) อามิสสังคหะ การสงเคราะห์ด้วยวัตถุสิ่งของปัจจัยสี่ อันเป็นลักษณะของการบำบัด  
ทุกข์ บำรุงสุขให้แก่กันและกัน ตามหลักกิริยา ปฏิบัติกิริยา คือ เมื่อฝ่ายผู้ปกครองกระทำมา ผู้ใต้  
ปกครองก็ทำดีตอบไป

๒) ธัมมสังคหะ การสงเคราะห์ด้วยธรรม ด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจ หลักวิชาการ  
ต่างๆ การปฏิบัติตนให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น ตลอดจนการยอมรับนับถือให้เกียรติยกย่อง  
คนอื่น ตามสมควรแก่ฐานะของเธอ การสงเคราะห์สามารถให้มีความสุขกาย สบายใจแก่ผู้ใต้ปกครอง

<sup>๑</sup>พ.ธ. ๒๕/๒๒/๓๖.

การสงเคราะห์เช่นนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ ผู้ปกครองจะมีความรู้สึกสุขใจ ภูมิใจ การทำหน้าที่นี้ได้จะต้องมีความบริสุทธิ์ใจเป็นฐานสำคัญ

ดังนั้น ราชสังคหวัตถุ ๕ ผู้ปกครองต้องทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ อาศัยความเมตตา กรุณา ความรัก ความหวังดี มีจิตคิดอนุเคราะห์ต่อผู้ได้ปกครองทุกระดับ ผู้ได้ปกครองเมื่อได้รับการสงเคราะห์แล้วย่อมเกิดความสำนึกขึ้นมายอมรับว่าผู้ปกครองเป็นผู้มีอุปการคุณต่อตน ความรัก ความเคารพนับถือ ความศรัทธา ความกตัญญูทศเวทีกี่จะเกิดขึ้นมา ความเกี่ยวข้องผูกพันกันของทั้งสองฝ่าย ที่อาศัยโยแห่งธรรมในทางพระพุทธศาสนา ดังคำว่า “สงเคราะห์ด้วยน้ำใจอันงดงาม” เป็นตัวเชื่อมโยงผูกพันกันไว้ ทำให้เกิดการประสานประโยชน์ ก่อให้เกิดเป็นความสามัคคีเอกภาพขึ้นในสังคม จากจุดย่อยถึงจุดใหญ่ จะกลายเป็นสายใย เป็นวงจรที่หมุนวนกันไป และขยายผลออกไปจากคนสู่คน จากหมู่คนสู่หมู่คน จากยุคสมัยสู่ยุคสมัย เป็นธรรมาธิปไตย สามารถผ่านกาลเวลาไปได้นาน

### ๓. จักรวรรดิวัตร ๑๒

จากการศึกษาพบว่าหลักธรรมข้อจักรวรรดิวัตร เป็นหลักธรรมที่ช่วยให้ผู้ปกครองดำเนิน กุศลโลบายและวิเทโศบายหรือความสัมพันธ์ทางการปกครอง เป็นธรรมะอันเป็นจริยาวัตรสำหรับผู้ปกครองควรปฏิบัติ มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของสังคมอย่างแท้จริง เป็นหลักธรรมที่สอนให้ผู้ปกครองใช้อำนาจในทางที่ถูก มุ่งส่งเสริมประศาสน์นโยบายอันดี ประกอบด้วยประโยชน์ เรียกว่า จักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ แต่หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตย เมื่อสรุปแล้วมีเพียง ๕ ข้อดังนี้

๑) คุณค่าทางด้านป้องกันรักษา ข้อธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ ถือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผล หลักการ กฎกติกาที่ชอบธรรมเป็นบรรทัดฐาน เคารพธรรม เชิดชูธรรม นิยมธรรม ตั้งตนอยู่ในธรรม ประพฤติธรรมด้วยตนเอง ผู้ปกครองต้องยึดถือเรื่องนี้เป็นสำคัญว่า จะต้องยึดถือธรรมเป็นใหญ่ งานการของชีวิตและสังคมต้องมีจุดหมาย หรือประโยชน์ที่ต้องการ แต่การที่จะบรรลุเป้าหมายนั้นได้ ก็ต้องทำหรือปฏิบัติการให้ถูกต้องคือทำเหตุให้ตรงพอดีที่จะให้ผลที่ต้องการนั้นเกิดขึ้น คือการกระทำหรือปฏิบัติการที่ถูกต้องตามความจริงแห่งความเป็นเหตุเป็นผลตามหลักแห่งการกระทำ เรียกว่า หลักการ ซึ่งเป็นฐานแห่งการปฏิบัติการ ที่จะนำไปอย่างถูกต้องสู่จุดหมาย เรวางหลักการที่เป็นธรรมไว้เพื่อเป็นฐานที่จะปฏิบัติการบรรลุจุดหมายที่ชอบธรรม หลักการก็สนองจุดหมาย และจุดหมายก็อาศัยหรืออิงอยู่กับหลักการ

ผู้ปกครองต้องถือว่า มนุษย์จะต้องเป็นอยู่และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามหลักการ หรืออย่างมีหลักการ ชีวิต สังคมและประเทศชาติ จะดำรงอยู่ด้วยดี และประสบผลดีตามความมุ่งหมาย อย่งไรก็ดีจะต้องระวังอยู่เสมอ ให้ทั้งหลักการและความมุ่งหมาย ควบคู่กันไป มิฉะนั้นอาจเกิดความผิดพลาดบางที่ยึดถือแต่หลักการ ลืมนึกถึงความมุ่งหมาย ในแง่หนึ่งอาจเป็นหนักแน่น แต่ก็ติดอยู่กับที่วนเวียนอยู่กับหลักไม่เดินหน้าไปไหน โดยเฉพาะผู้ปกครอง จะต้องมีความหมายที่ชัดเจน และเป็นคนที่

มีจิตใจมุ่งมั่นแน่วแน่ต่อจุดหมายคำหนึ่งอยู่เสมอถึงสิ่งที่จะต้องทำให้สำเร็จ การมีจุดหมายที่ชัดเจน ทำให้บริหารประเทศและดำเนินกิจการอย่างมีทิศทางเด่นชัด และทำให้มีพลังเข้มแข็ง จริงจัง แล้วหลักการก็จะสนองจุดหมายนั้น ทำให้เดินหน้าไปอย่างมั่นคง แต่ถ้ามีจุดหมายโดยไม่มีหลักการ ก็อาจจะกลายเป็นผู้ปกครองที่เลื่อนลอยได้แต่หวัง โดยไม่มีหลักประกันที่จะทำให้สำเร็จ นอกจากหลักการและจุดหมายแล้ว ในการปฏิบัติที่จะเชื่อมโยงจากหลักการให้ถึงจุดหมาย ก็ควรจะมีวิธีการที่ฉลาดด้วย วิธีการนั้นอาศัยหลักการเป็นฐาน ผู้ปกครองที่ฉลาดจะจัดสรรวิธีการต่างๆ เพื่อปฏิบัติให้บรรลุจุดหมาย จึงต้องการวิธีที่ดีด้วย ในทางพระพุทธศาสนาสอนว่า เพื่อให้บรรลุจุดหมายที่ดี วิธีการต้องชอบธรรมด้วย ผู้ปกครองที่จะใช้วิธีการที่ดี เพื่อบรรลุจุดหมายที่ดีได้นั้น ถูกจำกัดขอบเขตให้แคบเข้า ทำงานได้ยากลำบากกว่าคนที่ไม่คำนึงถึงวิธีการว่าจะชอบธรรมหรือไม่ จะต้องมิตติปัญญาความสามารถพิเศษจริงๆ จึงจะทำได้สำเร็จ ในที่สุดหลักการที่ดีงาม ชอบธรรม จะเป็นตัวจำกัดให้ผู้ปกครองต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ชอบธรรม เพื่อบรรลุจุดหมายที่เป็นธรรม จะไม่เอนเอียงไปข้างไหน ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ ไม่เห็นแก่พรรคพวก ไม่เห็นแก่คะแนนนิยม เป็นต้น และจะมีความชัดเจนในการทำงาน ดังที่ว่า หลักการต้องสนองความมุ่งหมาย ทางพระพุทธศาสนาเรียกว่า ธรรมะ คู่กับ อัตถะ

๒) คุณค่าทางความยุติธรรม ข้อธรรมการรักษา ให้ความคุ้มครอง โดยธรรม ผู้ปกครองควรจัดอำนาจการรักษาคู่ครองป้องกันภัยต่างๆ อันชอบธรรม แก่ผู้ใต้ปกครองทุกระดับในแผ่นดิน คือ คนภายในคือภรรยา บุตร ธิดา ข้าราชการฝ่ายทหาร ข้าราชการปกครอง ข้าราชการพลเรือน นักวิชาการ และคนที่ประกอบอาชีพ เช่น พ่อค้าและเกษตรกร ชาวนิกมชนบทและชนชายแดน พระสงฆ์และบรรพชิตผู้ทรงศีลทรงธรรม ตลอดถึงสัตว์บกสัตว์บินสัตว์น้ำ อันควรสงวนพันธุ์ไว้

นอกจากคุ้มครองรักษาให้อยู่ดีมีมั่นคงปลอดภัยแล้วยังต้องช่วยเกื้อหนุนให้เขาสามารถทำสิ่งที่ดีงาม ทำการสร้างสรรค์ก้าวหน้าไปในกิจการต่างๆ หากคุ้มครองรักษาประชาชนภายใต้การปกครองไม่ได้ ให้ความเป็นธรรม ให้โอกาสแก่ความเจริญงอกงามของชีวิตและสังคมไม่ได้ งานการปกครองก็เรียกได้ว่าล้มเหลว เพราะว่าเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างสภาพเอื้อหรือสร้างโอกาสให้แก่ชีวิตและสังคมที่จะก้าวหน้าไปสู่จุดหมายที่ต้องการ ดังคำที่ว่า รักษาธรรม คู่กับ อารักษาประชาชน

๓) คุณค่าทางสังคม ข้อ มา อธรรมการ ผู้ปกครองต้องจัดการป้องกันแก้ไข กำราบปราบปรามการกระทำที่ไม่เป็นธรรม แก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ให้มีสิ่งจะมาขัดขวางไม่ให้ประชาชนภายใต้การปกครองอยู่ดีมีสุข คือ การกระทำทั้งหลายที่ไม่ชอบธรรม ที่ทำให้เกิดความเดือดร้อน ที่เป็นผลเสียแก่ชีวิตและสังคม ตั้งแต่โจรผู้ร้าย อาชญากรรม ความยุติธรรมทุกรูปแบบในสังคม ตลอดจนสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางด้านจิตใจ และความเสื่อมถอยทางปัญญา ด้วยการเบียดเบียนข่มเหงและความผิดความชั่วร้ายเดือดร้อน เกิดให้มีในแผ่นดินที่ปกครอง ชักนำผู้อยู่

ภายใต้การปกครองให้ตั้งมั่นอยู่ในสุจริตและนิยมนธรรม รวมทั้งจัดวางระบบที่ป้องกันคนร้าย พร้อมกับให้โอกาสกับคนดี

๔) คุณค่าทางเศรษฐกิจ ข้อธนานุพทาน ปันทรัพย์แก่ชนผู้ยากไร้ ให้แก่คนยากไร้ ผู้ไม่มีเงินทองให้คนที่ยากจนขัดสนได้รับการเอาใจใส่ ให้มีทางทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นอยู่ได้ การส่งเสริมให้คนร่ำรวย จะกลายเป็นภัยอันตราย ถ้าสังคมไม่เอาใจใส่คนที่ยากไร้ขาดแคลน แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าเอาใจใส่คนยากไร้ขาดแคลน ให้ได้รับความเกื้อหนุนมีทางเป็นอยู่และฟื้นตัวได้ การที่จะส่งเสริมความร่ำรวยมั่งคั่ง ในทางที่จะเพิ่มความหมุนเวียนของทรัพย์ ก็จะกลายเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น แต่จะต้องอยู่ในหลักการ คือ เข้าใจความหมายของความเจริญพร้อมทางเศรษฐกิจหรือทางวัตถุ หรือการมีเงินมีทองเป็นต้นนี้ เรียกว่าปัจจัย หมายความว่า เป็น Means คือ เป็นเครื่องเกื้อหนุนให้ก้าวต่อไปได้ ถ้าขาดวัตถุ ขาดปัจจัยสี่ เราไม่สามารถก้าวไปสู่การสร้างสรรค์ และทำความดีงามที่สูงขึ้นไป คือ การที่จะมีความเจริญก้าวหน้าพัฒนาทางด้านจิตใจ ด้านปัญญา ด้านวัฒนธรรมและศิลปะวิทยาการ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ในทางกลับกัน การที่จะก้าวไปสู่ความดีงาม และการสร้างสรรค์เหล่านั้น ก็จะต้องให้ประชาชนในสังคมนี้ ไม่ขาดแคลนวัตถุปัจจัยเครื่องเลี้ยงชีพ ผู้ปกครองต้องไม่ให้ประชาชนผู้ได้ปกครองต้องขัดสนยากไร้ในแผ่นดิน จัดให้ประชาชนทั้งปวงมีทางหาเลี้ยงชีพ ประกอบอาชีพได้โดยสุจริต ข้อ ๔ นี้ มีความสำคัญมาก เป็นเรื่องทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งทางธรรมถือว่าเป็นเรื่องสำคัญขั้นพื้นฐานที่เรียกว่า ปัจจัยดี คือเศรษฐกิจทั่วถึงและเพียงพอ

๕) คุณค่าทางปัญญา ข้อปริพฺจณา หมั่นปริกษาสอบถาม ค้นคว้าหาความรู้อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบว่าจะไรจริง อะไรถูกต้อง อะไรดีงาม ผู้ปกครองบริหารกิจการบ้านเมืองก็เพื่อสร้างสภาพเอื้อให้ประชาชนภายใต้ปกครอง และสังคมเดินก้าวหน้า ไปสู่จุดหมายแห่งชีวิตและจุดหมายแห่งสังคม เช่น การสร้างสรรค์อารยธรรม การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น การที่จะทำหน้าที่นี้ได้ จะต้องมีปัญหา เพราะผู้ปกครองไม่ได้บริหารกิจการบ้านเมืองเพียงให้บ้านเมืองสงบสุขอยู่เฉยๆ ผู้ปกครองจึงต้องแสวงปัญญาอยู่เสมอ โดยถือเป็นหน้าที่ เพื่อพัฒนาปัญญาของคนแล้ว และยังคงเกื้อหนุนให้ประชาชนภายใต้ปกครองมีการศึกษาด้วย เพราะการศึกษาถือว่าการพัฒนาให้ปัญญาเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ สามารถรู้ได้ว่าอะไรเป็นข้อห้ามเพื่อยับยั้งชั่งใจ เพื่อตรึกตรองหาเหตุและผลของการประพฤติปฏิบัติ เพราะมนุษย์มีความ "อยาก" บังตาไว้จึงมองไม่เห็น การศึกษาที่เป็นข้อห้ามที่ประพฤติปฏิบัติที่ผิดศีลธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม ข้อที่ควรนำไปปฏิบัติที่ดี คือ ชีวิตและสังคมจะดีงาม จะมีความสุขที่แท้จริง ถ้าประชาชนรู้ว่าอะไรดี อะไรเป็นประโยชน์ และไม่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ดังนั้นข้อที่ ๕ นี้ ผู้ปกครอง ผู้ได้ปกครองจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ "การแสวงหาปัญญาที่ทำให้ต้องการสิ่งที่ดีงาม ถูกต้อง และเป็นจริง" ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ทีเดียว

ผู้ปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองผู้ใต้ปกครอง ให้อยู่ในกรอบกฎหมายและประเพณีนิยม สร้างสรรค์สังคมให้เจริญ ให้ผู้ใต้ปกครองได้รับความสุข จะต้องใช้หลักการบำเพ็ญกรณียะของพระเจ้าจักรพรรดิ ด้วยการอนุเคราะห์ผู้ใต้ปกครอง กล่าวได้ว่าหลักธรรมทั้งหมดนี้ เป็นหลักธรรมหรือข้อปฏิบัติสำหรับผู้ปกครอง ผู้บริหารหรือนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะ และบริหารงานของรัฐ “ผู้ปกครองในคติทางพระพุทธศาสนา มิได้เป็นเพียงผู้นำทางการบริหารของประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้นำสังคมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ และเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสังคม”<sup>๒</sup>

ดังนั้น ผู้ปกครองเป็นกลไกสำคัญต่อความเคลื่อนไหวความเปลี่ยนแปลงของสังคม จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเสื่อมลงก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครองนั่นเอง ผู้ปกครองที่ปฏิบัติตามหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ราชสังคหวัตถุ ๕ จักรวรรดิวัตร ๑๒ ก็สามารที่จะนำพาประเทศให้เป็นประเทศในอุดมคติได้ จะมีแต่ความสุขสงบสุข เพียงพร้อมไปด้วยสุจริตชน

คุณค่าในระดับการปกครองประเทศ โดยการนำหลักธรรมของ “หลักทศพิธราชธรรม” มาประยุกต์ใช้กับผู้ปกครองในการทำหน้าที่บริหารประเทศ เพื่อให้ประชาชนภายใต้การปกครองมีความสุข และเป็นเครื่องอบรมจิตใจไม่ให้ละเมิดอำนาจและหน้าที่ของตนและผู้อื่น โดยวิธีการปฏิบัติเพื่อสร้างคุณธรรมในการปกครอง ประกอบด้วยสิบประการ เช่น การให้ทาน การรักษาศีล การบริจจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความทรงเดช ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน ความไม่คลาดจากธรรม และประกอบด้วยหลักราชสังคหวัตถุ ๕ หลักจักรวรรดิวัตร ๑๒ ไปปรับใช้ในชีวิตประจำวัน ย่อมเป็นที่รักของประชาชนภายใต้การปกครองทั้งต่อหน้าและลับหลัง

ดังนั้น “ผู้ปกครองที่ดีจะต้องรู้จักตนเองได้ก่อนอันดับแรก และหมั่นสำรวจตนเองอยู่เสมออย่าหลงใช้อำนาจ ใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด และต้องสำรวจข้อบกพร่องของตนอยู่เสมอเพื่อความก้าวหน้าของตนเองและผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ผู้ปกครองที่ดีต้องเป็นผู้ฟังที่ดี หูดากกว้างขวาง สดับรับฟังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ และคอยรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ไม่เป็นคนหูเบา ไม่เชื่ออะไรง่ายๆ และควรเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ภายใต้การปกครองได้แสดง

<sup>๒</sup>พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธศาสนากับสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๓๒), หน้า ๓๑.

ความคิดเห็นอย่างเสรี มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรืออาจนึกเสียว่าการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนภายใต้การปกครอง คือกระจกเงาส่องตนเอง”<sup>๖</sup>

#### ๔.๒ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของข้าราชการ

การวิเคราะห์ถึงหลักธรรมในการปกครองของข้าราชการ เป็นการนำเอาหลักธรรมของพระพุทธศาสนามาควบคุมจิตใจของข้าราชการ ให้มีคุณธรรมในการประกอบอาชีพในทางที่ถูกต้อง ไม่ไปสร้างปัญหาให้แก่สังคมที่เกิดขึ้น เช่น การทุจริตคอร์ปชั่นในระบบราชการส่งผลโดยตรงต่อประชาชนทั่วไปที่อยู่ภายใต้การปกครองอย่างกว้างขวางคือปัญหาเรื่องการรับสินบน คำนำร้อนน้ำชา หรือเงินใต้โต๊ะซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจ ใช้ทรัพย์สินให้แก่ราชการ เพื่อให้การติดต่อกันต่างๆ กับทางราชการ ได้รับการอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ ทำให้การติดต่อเสร็จสิ้นในเวลาอันรวดเร็วขึ้น และยังส่งผลกระทบต่อรัฐและประเทศชาติส่วนรวม คือการใช้อำนาจและทรัพย์สินในการติดสินบนในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ หรือที่เรียกกันว่า รับค่ามิสชั่น ซึ่งการคอร์ปชั่นในวงราชการนำมาซึ่งผลเสียต่างๆ ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจคือขาดการไว้วางใจจากประเทศต่างๆ ไม่ต้องการติดต่อทั้งการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศที่มีการคอร์ปชั่น เมื่อขาดการติดต่อกับต่างประเทศ โอกาสที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ลดลง การคอร์ปชั่นในระบบข้าราชการนี้ ได้สร้างปัญหาใหญ่หลวงให้แก่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้ได้ปกครอง หรือประโยชน์อันประชาชนพึงได้รับจากรัฐ แต่ถูกบิดบังไปจากงบประมาณแผ่นดินด้วยการคอร์ปชั่น นอกจากนี้การคอร์ปชั่นยังเป็นภาพสะท้อนของคุณธรรมจริยธรรมของสังคมอีกด้วย เห็นได้ว่าปัญหาของข้าราชการคือการคอร์ปชั่น ข้าราชการปัจจุบันส่วนใหญ่มักจะกล่าวว่า เงิน ไม่มี เกียรติไม่มี และมักจะยึดวัตถุนิยม โดยมักจะมองว่าข้าราชการระดับสูงจะต้องมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี เช่น มีรถยนต์ราคาแพง บ้านหลังใหญ่ๆ จนถึงมีการแบ่งคนเป็นระดับๆ เช่น บางครั้งก็พูดว่าคนระดับนั้น ทำไมขับรถยนต์ไม่สมระดับก็อาจทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเพียรพยายามหาวัตถุให้สมกับระดับที่สังคมกำหนดกันขึ้นมา ก็อาจทำให้มีการแสวงหาทรัพย์สิน อำนาจมาโดยสุจริตประพฤติกมิชอบ จะเห็นว่าส่วนหนึ่งนั้นของการทุจริตของข้าราชการ มาจากสภาพทางสังคมที่จะพยายามทำตัวให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องและเป็นความรู้สึกของผู้ที่มีความเห็นผิดเป็นชอบเท่านั้น ที่จะมีความรู้สึกว่าคนไม่มีเงินเป็นคน ไม่มีเกียรติ เงินกับเกียรติมิใช่อันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่เป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ คนที่ไม่มีเงินแต่มีเกียรติก็มีอยู่ คนมีเงินแต่ไม่มีเกียรติก็มีอยู่ เช่น คนค้าขายสิ่งๆ ที่ผิดกฎหมายถึงจะมีเงิน แต่

<sup>๖</sup>สุวิน สุขสมกิจ. พุทธปรัชญากับการสร้างเสริมภาวะผู้นำ : กรณีศึกษาผู้นำผู้ใหญ่บ้านจังหวัดกาญจนบุรี, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๒๓, หน้า ๒๒๒.

เงินที่ได้มาจากการกระทำผิด หรือคนที่ร่ำรวยมาจากการทุจริตคอร์ปชั่นก็เช่นเดียวกัน ซึ่งหากถูกจับได้ก็จะถูกยึดทรัพย์และถูกจำคุกส่งผลเสียมาสู่ระบบข้าราชการได้

ดังนั้น ข้าราชการที่ดีหวังความเจริญมาสู่ตนและประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ในทางพระพุทธศาสนา ได้มีหลักธรรมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาของข้าราชการทุกระดับชั้น โดยใช้หลักของอปฺริหานิยธรรม ๗ อคติ ๔ พรหมวิหาร ๔ และหลักปฏิบัติของข้าราชการไว้ ๕๐ ข้อของสมเด็จพระวันรัต (เฮง เขมจารี) เนื้อความนี้กล่าวไว้แล้ว (หน้า ๘๕-๘๗) ในบทที่ ๓

#### ๑. อปฺริหานิยธรรม ๗

หลักอปฺริหานิยธรรมมีคุณค่าต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองในสภาวะปัจจุบัน ถึงแม้ทะเลคือสถานที่อาจมีความแตกต่างกาลเวลาช่อมืดกันบ้าง บุคคลก็ไม่เหมือนกันกับอินเดียโบราณ (วัชชี) แม้การดำเนินชีวิตยังไม่เหมือนกันกับสังคมปัจจุบัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มาจากสาเหตุคล้ายๆ กันคือขาดความสามัคคีจะทำให้ประเทศชาติประสบกับปัญหามากมาย ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติดให้โทษ การลักขโมย การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร ถ้ามีความพร้อมเพรียงกันแสดงให้เห็นถึง อปฺริหานิยธรรม ๗ ประการ จะบ่งบอกคุณค่าไว้หลายประการดังนี้

๑) คุณค่าทางสามัคคี ข้าราชการและสมาชิกทุกคนมีโอกาสได้พูดคุยทำความเข้าใจกันในที่ประชุม แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบหน้าที่ของตน สามารถพูดได้อย่างเต็มที่โดยไม่แตกแยก แต่อาจมีความแตกต่างกัน ข้อสำคัญก็คือความสม่ำเสมอ ความเสมอต้นเสมอปลายของการประชุม ทุกคนเข้าใจในอำนาจและหน้าที่ของตน

๒) คุณค่าทางสังคม ข้าราชการพร้อมเพรียงกันทำกิจที่ควรทำ คำว่ากิจที่ควรทำก็คือพร้อมที่จะรักษาความยุติธรรมให้กับทุกคน ข้าราชการทุกคนต้องรับผิดชอบงานร่วมกัน เกี่ยวกับการบริหารงานก็จะต้องนำมาถกเถียงกันในที่ประชุมรายงานให้ที่ประชุมได้ทราบ และซักถามข้อข้องใจต่างๆ ทุกคนต้องเปิดเผยตนเอง ถ้ามีใครไม่ซื่อสัตย์สุจริต จะต้องมีการลงโทษตามสมควรแก่เหตุ

๓) คุณค่าทางความยุติธรรม ข้าราชการและสมาชิกได้อภิปรายกันอย่างเต็มที่ถูกต้องตามหลักของการประชุม จะต้องให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย จะทำให้เกิดการคิดหาเหตุผลผลให้รู้จักปัญหาและวิธีแก้ปัญหาด้วยกระบวนการความคิด หลักบัญญัติเดิมที่ยังเหมาะสมและดีงามต่อชุมชนและประเทศ ก็ไม่ควรลบล้างทิ้ง และต้องให้เกียรติแก่ผู้บัญญัติไว้เดิมก่อน

๔) คุณค่าทางวัฒนธรรม ให้ข้าราชการทุกคน แสดงออกถึงเคารพต่อท่านผู้ที่มีอายุโดยการเชื้อฟังถ้อยคำของท่านหรือแม้การเข้าไปหาขอคำปรึกษา ขอคำแนะนำจากท่าน การทำงานใหม่หรือสถานงานต่อส่วนเป็นจิตสำนึกของภรรษาหลังเพราะสิ่งที่ปรากฏในปัจจุบันก็มาจากผลงานของท่านในอดีต ได้วางแผนจัดการต่อสู่มาคด้วยความอยากลำบาก เราอยู่ดีมีสุขก็เพราะอานิสงส์ที่ท่านเหล่านั้นได้ทำมา



๕) คุณค่าทางสิทธิเสรีภาพ ข้าราชการต้องไม่ไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่น เป็นการให้สิทธิเสรีภาพอย่างมีขอบเขตพอเหมาะพอดี ที่รุ่นวายไม่เลิกในสังคมปัจจุบัน เพราะใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตเกินความพอดี เลยไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นกันไปหมด นั้นได้แสดงให้เห็นว่าไม่ถูกต้อง ถ้าศึกษาให้ดี นั้นแสดงให้เห็นว่าไม่ปิดกั้นเสรีภาพทางความคิด ไม่ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของการกระทำ

๖) คุณค่าทางปัญญา ข้าราชการต้องสร้างวัฒนธรรมบนพื้นฐานของสังคม ให้สังคมได้รู้จักยกย่องให้เกิดริ้วรอยที่อาวุโส ให้รู้จักเคารพกราบไหว้ท่านผู้มีศีล เช่น พระอรหันต์ รู้จักเคารพสักการบูชาปูชนียบุคคล ปูชนียวัตถุและโบราณสถาน สร้างวัฒนธรรมให้มีความเคารพในกฎระเบียบของบ้านเมือง เช่น เคารพในสิทธิและหน้าที่ของคนอื่น ไม่ละเมิดสิทธิบุคคลสิทธิ พร้อมกับประกอบพิธีเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจเป็นต้น

๗) คุณค่าทางความกตัญญูรู้คุณ ให้ข้าราชการจัดแจงให้การอารักขาป้องกัน คุ่มครองอันเป็นธรรมในพระอรหันต์ทั้งหลาย คำว่าเป็นธรรมคือความยุติธรรม สร้างหรือจัดการให้เกิดความเป็นธรรม แก่พระอรหันต์ทั้งหลายคือตัวแทนแห่งความดีงามทั้งปวงคุณค่าของความยุติธรรมจะสร้างให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย แต่สังคมใด อีกอย่างก็คือเหตุที่ชาววัชชีให้การปกป้องคุ้มครองพระอรหันต์ ในสมัยที่เมืองเวสาลีเกิดข้าวยากหมากแพงผู้คนล้มตายจำนวนมากอาศัยพระพุทธเจ้ามาปะพรหมนำพุทธมนต์ให้ เมื่อบ้านเมืองอยู่ดีมีสุขก็นึกถึงคุณของพระอรหันต์มีพระพุทธเจ้า เป็นต้น

ดังนั้น หลักอภิธานิธรรม ช่วยส่งเสริมให้ข้าราชการมีธรรมาธิปไตย ด้วยการปกครองโดยยึดหลักความสามัคคี หลักของสังคม ความยุติธรรม วัฒนธรรม หลักสิทธิเสรีภาพ ปัญญา และความกตัญญู ทำให้ข้าราชการและประชาชนทุกคน ทุกระดับมีความสุขในการดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้

## ๒. อคติ ๔

จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการมีข้อที่ควรจเว้น ๔ ประการ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติสากลทั่วไปแก่ทุกคน ทุกตำแหน่งงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคนอื่นตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป จะต้องเว้นจากการกระทำอันทำให้เสียความเที่ยงธรรมเรียกว่า อคติ ๔ ประการคือ

๑. ถ้าเอียงเพราะรักคนนี้มากกว่าคนโน้น (ฉันทาคติ)
๒. ถ้าเอียงเพราะไม่ชอบหน้า (โทสาคติ)
๓. ถ้าเอียงเพราะความ โง่เขลาเบาปัญญาของตนเอง (โมหาคติ)
๔. ถ้าเอียงเพราะกลัว (ภยาคติ)

คุณค่าทางความยุติธรรม จึงเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในทางสังคม เพราะเป็นเครื่องประกันความมั่นใจในชีวิตของประชาชนในสังคมได้ ถึงประชาชนจะมีความสมบูรณ์

ด้วยทรัพย์สินสมบัติ มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ข้าราชการขาดความยุติธรรมในสังคม สังคมนั้นย่อมจะต้องประสบกับความสับสนวุ่นวายไร้ความสงบสุข อดคิด ๔ ประการนี้ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญของความยุติธรรมในทุกสังคม และยังเป็นทั้งความเสื่อมของข้าราชการต่อสังคม และคนที่ประพฤติปฏิบัติด้วย ดังมีพุทธพจน์ว่า

“ผู้ใดประพฤติล่วงธรรมเพราะความรัก ความชัง ความกลัว ความหลง ยศ  
ของผู้นั้นย่อมเสื่อม ดังดวงจันทร์ในข้างแรม ผู้ใดไม่ประพฤติล่วงธรรมเพราะความ  
รัก ความชัง ความกลัว ความหลง ยศย่อมเจริญแก่ผู้นั้น ดวงดวงจันทร์ในข้างขึ้น”<sup>๔</sup>

ดังนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องพึงที่จะระลึกถึงให้มากที่สุดก็คือ เมื่อคนเราได้รับการกำหนดหรือได้รับการมอบหมายให้กระทำหน้าที่ปกครองผู้ใด บุคคลนั้นจะต้องทำการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของ ผู้รับการปกครอง เช่น การปกครองตนเองก็เพื่อให้ตนเองเป็นคนดี ถ้าปกครองหมู่คณะก็เพื่อผลประโยชน์สุขของหมู่คณะมากกว่าของตัวเอง และถ้าปกครองสังคมก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนรวมมากกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากใครไม่ยึดมั่นและไม่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวนี้ ก็จะได้ชื่อว่าเป็นคนไม่ดีหรือเป็นผู้ปกครองที่ไม่ดี เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงมีหลักอยู่ว่า ใครก็ตามที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองก็ต้องตัดสินใจ กำหนดนโยบาย หรือออกกฎหมาย โดยยึดมั่นในผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ถึงแม้จะต้องเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าจะอยู่ในรูปใด ก็จะต้องยินยอม ดังมีคติพจน์สำหรับนักปกครองที่คืออยู่ใน การตัดสินใจนั้น หากยังอยู่ในกรณีสงสัยว่าจะเลือกทางใด ก็ให้เอียงข้างประชาชนส่วนรวมเข้าไว้ก่อน แต่ในข้อนี้จะต้องยึดมั่นในหลักการที่มีอยู่ด้วยเสมอไปข้าราชการผู้ปกครองโดยธรรมหรือการใช้อำนาจธรรมนั้น ต้องอาศัยธรรมประจำใจ เพราะธรรมเป็นนามธรรม ประโยชน์จะเกิดขึ้นได้ ก็ต้องอาศัยผู้ปฏิบัติธรรม มีจิตใจและเจตนาที่จะปกครองให้เป็นธรรม ไม่เอนเอียงไปตามอคติใดๆ ไม่ว่าจะเป็นสุริยจักรหรือรัศมีอันร้อนแรงของดวงอาทิตย์หรือจักรแก้วของพระเจ้าจักรพรรดิราช ย่อมไม่อาจยังความร่มเย็นมาสู่มวลมนุษยชาติ เพื่อความสันติสุขแก่มวลมนุษย

### ๓. พรหมวิหาร ๔

หลักพรหมวิหารธรรม ธรรมของพรหมหรือของท่านผู้เป็นใหญ่ พรหมวิหารเป็น หลักธรรมที่สำคัญสำหรับข้าราชการผู้ปกครอง เป็นหลักธรรมประจำใจที่จะช่วยให้ผู้ปกครอง ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างประเสริฐและบริสุทธิ์ ในการปกครองบุคคล สังคม ประชาชนภายใต้การ ปกครอง ให้มีความรัก ความเมตตาต่อกัน โดยแบ่งเป็น ๔ ประการดังนี้ เมตตา กรุณา มุทิตา และ

<sup>๔</sup>ที่.ปา. ๑๑/๑๓๗/๑๕๖.

อุเบกขา ก็เป็นอีกหลักธรรมหนึ่งที่ข้าราชการจำเป็นต้องตระหนัก และนำมาปฏิบัติพร้อมกับการบริหารงานอยู่เสมอ

**คุณค่าทางเศรษฐกิจ** คือ เมตตา ข้าราชการผู้ปกครองควรตั้งความปรารถนาให้ประชาชน ภายใต้การปกครองได้รับความสุข ความสุขเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งกายและใจ เช่น ความสุขเกิดจากการมีทรัพย์ ความสุขเกิดจากการใช้จ่ายทรัพย์ เพื่อการบริโภค ความสุขเกิดจากการไม่เป็นหนี้ และความสุขเกิดจากการทำงานที่ปราศจากโทษ เป็นต้น ข้าราชการผู้ปกครองจะต้องมีความรักต่อประชาชนภายใต้การปกครอง แม้เขาจะทำผิดก็พร้อมให้คำชี้แนะถึงความถูกต้อง

**คุณค่าทางการสังคม** คือ กรุณา ข้าราชการผู้ปกครองควรตั้งความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความทุกข์ได้แก่ สิ่งที่เข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน พระพุทธองค์ทรงสรุปความทุกข์มี ๒ กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ (๑) ทุกข์โดยสภาวะ หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติของร่างกาย เช่น การเกิด การเจ็บไข้ ความแก่และความตาย สิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่เกิดขึ้นมาในโลกจะต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งรวมเรียกว่ากายิกทุกข์ (๒) ทุกข์จรหรือทุกข์ทางใจอันเป็นความทุกข์ที่เกิดจากสาเหตุที่อยู่นอกตัวเรา เช่น เมื่อปรารถนาแล้วไม่สมหวังการเป็นทุกข์ การประสบกับสิ่งอันไม่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์ การพลัดพรากจากสิ่งที่รักก็เป็นทุกข์ รวมเรียกว่าเจตสิกทุกข์ ดังนั้น ข้าราชการผู้ปกครองถ้าแม้ว่าประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองมีความทุกข์จากสาเหตุดังกล่าวมา ก็พร้อมที่จะช่วยเหลือ เช่น การดูแล ตามทุกข์สุขถึงความจำเป็นอยู่ ว่าในขณะนี้มีปัญหาอะไร ในด้านปัจจัยสี่ หรือป่วย ข้าราชการผู้ปกครองต้องไปให้กำลังใจและช่วยเหลือในกิจการนั้นๆ

**คุณค่าทางปกครอง** คือ มุทิตา ข้าราชการผู้ปกครองควรตั้งความยินดี เมื่อประชาชนภายใต้ปกครองได้ดี คำว่าดีในที่นี้หมายถึง การมีความสุขหรือมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ไม่มีจิตใจริษยา คือ ความสบายใจ ความโกรธ ความฟุ้งซ่าน ซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อเห็นผู้อื่นได้ดีกว่าตน เช่น เห็นเพื่อนร่วมงานมีตำแหน่งมากกว่าตน เพราะผู้ปกครองได้เห็นความสามารถเขา มีความรับผิดชอบต่องาน ได้เลื่อนตำแหน่งให้ ข้าราชการผู้ปกครองก็พร้อมไปยินดี โดยไม่ไปอิจฉาริษยา เพราะมองเห็นว่าเขาทำดียอมได้ดีเป็นผลตอบแทน ตามความสามารถของเขา

**คุณค่าทางความยุติธรรม** คือ อุเบกขา ข้าราชการผู้ปกครองควรรู้จักวางเฉย การวางมีใจเป็นกลาง คือ ความเป็นกลางในที่นี้ใช้ประยุกต์ในการปกครอง เป็นกลางเฉพาะความดีของบุคคลภายใต้การปกครอง แต่มิใช่เห็นเขากระทำผิดแล้ววางเฉย แต่ความเป็นกลางต้องถูกต้องทั้งหลักศีลธรรมจริยธรรม หรือหลักกฎหมาย เช่น ถ้าผู้ได้ปกครองกระทำผิดทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่ ผู้ปกครอง

พร้อมที่จะเปิดเผย ซื่อสัตย์ บอกถึงความถูกต้อง หรือบุคคลแนะนำแล้วไม่เชื่อฟัง ก็ปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินคดีตามความผิด<sup>๕</sup>

ดังนั้น หลักของพรหมวิหาร ๔ เป็นหลักธรรมของข้าราชการผู้ใหญ่ ผู้ปกครองควรใช้ในการ บริหารและปกครองสมาชิกและประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองให้อยู่กันอย่างผาสุก เหมือนพ่อ ปกครองลูกให้อยู่ในโอวาท จะต้องมีการอบรมและสั่งสอนมิให้ประพฤติดอกนอกกรอบของ คุณธรรม บางครั้งต้องใช้พระคุณและพระเดชควบคู่กันไป แต่ท้ายที่สุดแล้วข้าราชการผู้ปกครองที่ ทำไปก็เกิดจากความรัก ความสงสาร ความพลอยยินดี และวางใจเป็นกลางต่อหน้าที่ของตน ในการ ปฏิบัติกับผู้อยู่ภายใต้การปกครองด้วยหลักพรหมวิหารสี่

กล่าวได้ว่าหลักธรรมทั้งหมดนี้ เป็นหลักธรรมหรือข้อปฏิบัติสำหรับผู้ปกครอง ข้าราชการ ผู้บริหารหรือนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะ และบริหารงานของรัฐ “ข้าราชการผู้ปกครองในอุดมคติทางพระพุทธศาสนา มิได้เป็นเพียงผู้นำทางการบริหารของประเทศ เท่านั้น แต่ยังเป็นผู้นำสังคมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ และเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสังคม”<sup>๖</sup>

ข้าราชการผู้ปกครองเป็นกลไกสำคัญต่อความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคม จะ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเสื่อมลงก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของข้าราชการผู้ปกครองนั่นเอง ข้าราชการ ผู้ปกครองที่ปฏิบัติตามหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ราชสังคหวัตถุ ๔ จักรวรรดิวัตร ๑๒ อป ริหานิยธรรม ๗ อคติ ๔ และพรหมวิหาร ๔ ก็สามารถที่จะนำพาประเทศหรือรัฐนั้นให้เป็นรัฐใน อุดมคติได้ ข้าราชการ ผู้ปกครองที่มีหลักธรรมมาธิปไตยแล้ว ประเทศหรือรัฐจะมีแต่ความสงบสุข เพียงพร้อมไปด้วยสุจริตชน

ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงคุณค่าหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยของผู้ปกครองระดับ ข้าราชการ เป็นการนำเอาหลักธรรมของพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ข้าราชการมี คุณธรรม จริยธรรม เป็นข้าราชการที่ดี เคารพกฎหมาย และให้เกียรติกับประชาชนผู้อยู่ภายใต้การ ปกครอง ไม่เห็นประชาชนเป็นคนต่ำต้อยหน้ารังเกียจ ปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยง ธรรม ทำงานเต็มความสามารถ รวดเร็ว ขยัน ถูกต้อง ตรงต่อเวลา และใช้ทรัพย์สินทางราชการอย่าง ประหยัด มีวาจาสุภาพ ประกอบด้วยน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการมา แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ตามหลักอปริหานิยธรรม ๗ อคติ ๔ พรหมวิหาร ๔ และหลักการ ปฏิบัติของข้าราชการ ๕๐ ข้อ ดังที่กล่าว

<sup>๕</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลธรรม, อ่างแล้ว, หน้า ๑๒๔.

<sup>๖</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), พุทธศาสนากับสังคมไทย, อ่างแล้ว, หน้า ๓๑.

คุณค่าในระดับปกครองข้าราชการ โดยการนำหลักธรรมของอปริหานิยธรรม ๗ อคติ ๔ และพรหมวิหาร ๔ และหลักการปฏิบัติของข้าราชการ ๕๐ ข้อ มาประยุกต์ใช้กับข้าราชการประจำ และชั่วคราวให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยมีวิธีปฏิบัติตามหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตย เช่น การวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองการปกครอง วางตัวเป็นกลางในการออกกฎหมาย โดยไม่จำกัดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองการปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชา ข้าราชการประจำและชั่วคราวจะต้องไม่หวั่นไหวและต้องปฏิบัติตามหน้าที่และนโยบายของฝ่ายนั้นให้ดีที่สุด เสมอต้นเสมอปลาย

ดังนั้น การนำหลักธรรมในระดับปกครองข้าราชการที่ดีมาปรับใช้ในชีวิตประจำวัน เพื่อให้ข้าราชการประจำและชั่วคราวมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นข้าราชการที่ดี เคารพกฎหมาย กฎระเบียบทางสังคม และให้เกียรติต่อประชาชนทุกระดับ ปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ทำงานเต็มความรู้ความสามารถ และมีน้ำใจกับเพื่อนร่วมงานและประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองดังที่กล่าวมา

#### ๔.๓ วิเคราะห์คุณค่าหลักธรรมของผู้ใต้ปกครองประชาชนทั่วไป

การวิเคราะห์หลักธรรมในการปกครองตน (ประชาชนทั่วไป) จะพบว่า การนำเอาหลักคำสอนของพระพุทธศาสนา มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ตนรู้จักวิธีการปกครองตนอย่างถูกต้องและอยู่ในสังคมเดียวกันอย่างสันติสุข ไม่สร้างปัญหาให้กับสังคม และให้เป็นที่รักของบุคคลทุกระดับชั้น ผู้ปกครองตั้งเป็นแบบอย่างที่ดีเสียก่อน เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เคารพ นอบน้อมได้อย่างสนิทใจ ผู้ที่จะทำให้บุคคลอื่นรักได้นั้น หลักการปกครองตนเอง โดยเฉพาะหลักของธรรมคือมีธรรมในการปกครอง ซึ่งการปกครองตนนั้น ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของเยาวชนคิดขบเสพยาเสพติด ปัญหาครอบครัวแตกร้าง ปัญหาอาชญากรรม ปล้น ใจ ช่มชู้ นักการเมืองทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลไปถึงปัญหาของประเทศ ก็ล้วนมีต้นเหตุมาจาก “ตัวมนุษย์” ของแต่ละคนทั้งสิ้นที่ใช้กิเลสนำหน้า ใช้ปัญญาตามหลัง ที่ละเลยต่อคุณธรรม จริยธรรม ปัญหาจึงเกิดขึ้น เพราะวามนุษย์แต่ละบุคคลไม่มีหลักในการปกครองตน เพราะฉะนั้น ในทางพระพุทธศาสนาได้วางหลักในระดับการปกครองตนไว้ เพื่อควบคุมความประพฤติของตนให้อยู่ในกรอบของคุณธรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประการ ดังนี้

##### ๑. นาดกณธรรม ๑๐

นาดกณธรรมหรือธรรมอันเป็นที่พึง ๑๐ อย่าง เป็นที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้นำไปประพฤติปฏิบัติดังที่ว่า “ธรรมย่อมรักษา ผู้ประพฤติปฏิบัติธรรมเช่นกัน” หลักของการประพฤติปฏิบัติ

หลักธรรมในข้อนี้ เพื่อเป็นหลักใจ เพราะว่าในร่างกายของมนุษย์นั้นมีจิตใจเป็นส่วนสำคัญ ถ้าจิตใจอ่อน ร่างกายก็พลอยอ่อนห้ำไปด้วย ดังนั้น มนุษย์จึงจำเป็นที่จะต้องหาที่พึ่งทางใจ ที่เรียกว่า “นาถกรรมธรรม” หรือธรรมอันเป็นที่พึ่ง ๑๐ อย่าง ดังนี้

๑) ศีล เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนเองและผู้อื่น เพราะว่า ผู้มีศีล เป็นผู้มีกิริยาที่เรียบร้อย มีความสำรวมกาย วาจา และมีวาจาที่อ่อนหวาน

๒) พากุศลจะ เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้เรื่องราวที่จะเกิดคดีกับตนเองและสังคม เป็นผู้รู้ศิลปวิทยาทั้งคดีโลกและคดีธรรม รู้ว่าสิ่งใดถูก หรือสิ่งใดผิด รู้จักคดีทั้งทางโลกและทางธรรม

๓) กัลยาณมิตรตา เป็นเครื่องป้องกันการเสียประโยชน์ เพราะกัลยาณมิตรเป็นผู้แนะนำประโยชน์และป้องกันภัยต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเพื่อน สิ่งที่สำคัญจะต้องเป็นผู้มีความสุจริต ๓ ประการ คือ กายสุจริต วชิสุจริต มโนสุจริต ที่เรียกว่า “การมีมิตรที่ดี คือ มิตรที่แนะนำประโยชน์และเป็นผู้มีความสุจริต ๓ ประการ เป็นต้น”<sup>๔</sup>

๔) ไสวจัสดตา เป็นเครื่องป้องกันการผิดพลาดในการดำเนินชีวิต เพราะผู้ใหญ่เป็นผู้ที่เกิดก่อน ย่อมเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการดำเนินชีวิต เมื่อผู้ใหญ่เตือนควรพิจารณา ถ้าเห็นว่าดีก็ควรเชื่อฟัง หรือคล้อยตามคำตักเตือน และนำไปประพฤติปฏิบัติตาม

๕) กิงกรณ์เยสุ ทักขตา เป็นการชวนช่วยกิจของหมู่ คือ เอาใจใส่ช่วยเหลือธุระและกิจการของชนร่วมหมู่คณะ ญาติ เพื่อนพ้อง และของชุมชน รู้จักใช้ปัญญา ไตร่ตรองหาวิธีดำเนินการที่เหมาะสม ทำได้ จัดได้ ให้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

๖) รัชมกมตา เป็นการแสวงหาความรู้ทั้งทางโลกและทางธรรม การแสวงหาความรู้ทางโลก เพื่อประกอบอาชีพที่สุจริต ส่วนการแสวงหาความรู้ทางธรรมเพื่อเป็นที่พึ่งทางใจในการดำเนินชีวิต

๗) วิริยารัมภะ มีความเพียรพยายาม ในการละเลิกการทำ ความชั่ว และมีความเพียรในการทำ ความดีหรือ “ความเพียร ๓ ประการคือ เพียรพยายามในการละความชั่ว เพียรพยายามทำความดี และเพียรพยายามทำความดีให้มากขึ้นไปอีก” บากัน ก้าวหน้า ไม่ย่อท้อ ไม่ละเลยทอดทิ้งธุระหน้าที่

๘) สันตุญฐี มีความยินดีในสิ่งที่ตนได้มา และสิ่งที่ตนมีอยู่ด้วยความสุจริต ไม่ควรมีความโลภอยากได้ของคนอื่น โดยการทุจริต เพราะจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนเองและผู้อื่น

๙) สติ รู้จักกำหนดจดจำ ระลึกการทำ คำที่พูด กิจที่ทำแล้ว และที่จะต้องทำต่อไปได้ จะทำอะไรก็รอบคอบ รู้จักยับยั้งชั่งใจ ไม่ผลีผลาม ไม่เดินเล่น ไม่เล่นลอย ไม่ประมาท ไม่ยอมถลำลงในทางที่ผิดพลาด ไม่ปล่อยปละละเลยถึง โอกาสสำหรับความดีงาม

<sup>๔</sup> บ.อิติ. ๒๕/๑๕๕/๑๒๑-๑๒๒.

<sup>๕</sup> อ.ติ. ๓๔/๔๕๕/๔๖-๔๗.

๑๐) ปัญญา มีปัญญาเหนืออารมณ์ คือ มีปัญญาหยั่งรู้เหตุผล รู้ดี รู้ชั่ว คุณ โทษ ประโยชน์มิใช่ประโยชน์ มองสิ่งทั้งหลายตามความเป็นจริง รู้จักพิจารณาวินิจฉัยด้วยใจเป็นอิสระ ทำการต่างๆ ด้วยความคิดและมีวิจารณ์ญาณ ไม่มีความอาฆาตพยาบาทต่อผู้ปกครอง ข้าราชการและผู้อื่น เป็นต้น

ดังนั้น หลักดำเนินชีวิตของประชาชนผู้อยู่ภายใต้ปกครองของรัฐ ย่อมต้องเป็นส่วนร่วมที่ดีของสังคม หมู่ชน ต้องมีความประพฤติดีมีวินัย รู้จักคบคนดี เป็นคนที่พูดกันง่าย ชอบชวนช่วยกิจของหมู่ มีความขยันหมั่นเพียร มีสันโดษรู้พอดี มีสติมั่นคง รู้จักกำหนดจดจำ ระลึกการทำ คำที่พูด กิจที่ทำแล้ว และที่จะต้องทำต่อไปได้ ทำตนให้เป็นที่พึ่งของคนพร้อมที่จะรับผิดชอบตนเอง ไม่ทำตัวให้เป็นปัญหาหรือภาระถ่วงหมู่คณะหรือหมู่ญาติ และรวมถึงประเทศด้วย

## ๒. กุศลกรรมบถ ๑๐

กุศลกรรมบถ คือ ทางปฏิบัติหรือวิถีทางแห่งการกระทำอันเกิดจากการประกอบด้วยกาย วาจา และใจ เป็นที่ตั้ง มีความพอใจในสิ่งที่ตนได้มาด้วยความสามารถของคนที่มียู่ ซึ่งเป็นทรัพย์สมบัติ ความรู้ ความสามารถที่ตนได้มานั้น จะต้องอาศัยสิ่งที่ตนมียู่ คือ ความสุจริต ๓ ประการมี กายสุจริต วาจสุจริต และมโนสุจริต สามารถนำไปใช้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติ และใช้ในการบริหารตน บริหารคน บริหารงาน และสามารถช่วยให้มนุษย์มีสุขภาพที่แข็งแรง เพราะถ้าสามารถปฏิบัติตามได้ ก็จะสร้างประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น ได้ คือ

คุณค่าทางความยุติธรรม ข้อกายสุจริต ๓ ประพฤติดีทางกาย เว้นการฆ่าสัตว์ หรือเบียดเบียนสัตว์, เว้นจากการถือเอาของที่เขาไม่ได้ให้โดยอากรขโมย เว้นจากการ ลัก โกง และล่วงละเมิดสิทธิในชีวิต ทรัพย์สิน และมีความยินดีในสามภรรยาของตนเท่านั้น

คุณค่าทางสังคม ข้อวาจสุจริต ๔ ประพฤติดีทางวาจา เมื่อมีการสื่อสาร จะใช้วาจาที่วางอยู่บนฐานของความมีไมตรีจิตต่อกัน การพูดจา จะสามารถตอบคำถามได้ว่า ผู้ที่เราเจรจาด้วยจะได้รับประโยชน์อะไร และตนเองได้พูดอะไรออกไป นั่นคือการเจรจาที่วาจาที่เป็นคำสัตย์คำจริง คำส่งเสริมสามัคคี ประสานสามัคคี และสมานสามัคคี มีความไพเราะอ่อนหวาน และคนฟังได้รับประโยชน์ในขณะที่ตนเองได้เป็นคนประพฤติกุศลสุจริตทางวาจา

คุณค่าทางการปกครอง ข้อมโนสุจริต ประพฤติดีทางใจ สามารถกำกับควบคุมใจ อย่านำใจถึงกับอยากได้ของๆ คนอื่น ไม่คิดอาฆาตพยาบาทใคร มีความเห็นชอบตามทำนองคลองธรรม ที่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการกำกับ ควบคุมใจของตนเองให้อยู่ในครรลองแห่งธรรม ไม่มีผลกระทบกับคนอื่น โดยตรงในชั้นความคิด จิตเช่นนี้เป็นจิตที่มีคุณค่า คุณภาพ คุณสมบัติเหมาะสม เพราะมีคุณธรรมเป็นเรือนใจ การปกครองระบบใดไม่มีความสำคัญ เท่ากับการสามารถปกครองใจคนอื่นไว้ได้

ดังนั้น หากมองถึงสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ ในความหมายของพระพุทธศาสนา โดยอาศัยมาตรวัด คือ การที่บุคคลชั้นใดก็ตาม ที่ดำเนินชีวิตไปบนเส้นทางแห่งกุศลกรรมบถ ๑๐

ประการ คือ สุจริตทางกาย วาจา ใจ สามารถที่จะปกครองคนด้วย ๑) สอนให้เขารู้ ด้วยวิธีทางจารีต  
 กฎหมาย ศิลป ศีลธรรม ๒) ทำตนให้เป็นตัวอย่างด้วยการปฏิบัติตามจารีต ประเพณี กฎหมาย ศิลป  
 ศีลธรรม ๓) สามารถทำตนเป็นต้นแบบในด้านความประพฤติมีความสงบกาย วาจา ใจ ให้คนอื่น  
 เห็นเป็นตัวอย่าง มีผลสูงสุด ในการบริหารตน บริหารคน บริหารงาน จนถึงบริหารประเทศ เป็น  
 หลักการของการละความชั่วมาทำความดี ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง ครอบครัว สังคม  
 ประเทศชาติ แต่หันกลับมาก่อทำความดี เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ คือ “รู้ รัก  
 สามัคคี การสร้างสมานฉันท์ ความมีเอกภาพ ภาวะภาพ เสรีภาพ และสภาพ” ของสังคมทุกระดับ

คณะกรรมการดำเนินการศึกษา, ได้กล่าววาทะคำสอนพระพุทธศาสนามีคำสอนใน  
 มงคลสูตร เหมาะสำหรับปฏิบัติทุกระดับชั้น ทุกประเภท หรือเกี่ยวกับผู้น้อย ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้อยู่  
 ใต้การปกครอง ๓๐ ข้อ เนื้อความนี้กล่าวไว้แล้ว (หน้า ๕๖-๕๗) ในบทที่ ๑

คุณค่าในระดับปกครองตนเอง โดยการนำหลักธรรมของหลักนาถกรรมธรรม ๑๐ และกุศล  
 กรรมบถ ๑๐ มาประยุกต์ใช้สำหรับพัฒนาคนให้อยู่ในสังคมเดียวกันกับผู้อื่นอย่างมีความผาสุก ไม่  
 ไปสร้างปัญหาให้ผู้ปกครองและบุคคลอื่นและประเทศชาติให้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำ  
 ของตน โดยมีวิธีปฏิบัติที่ค้ำมนุษย์ แบ่งออกเป็น ๓ ประการ ได้แก่ กาย วาจา และใจของแต่ละคน  
 เช่น การสำรวมทางกายให้บริสุทธิ์ คือไม่ทำร้ายบุคคลอื่นและสัตว์อื่นให้ถึงแก่ชีวิต ทางวาจา คือ  
 การสำรวมคำพูด โดยกล่าวแต่คำที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับโดยเมตตา ไม่  
 พูดส่อเสียดและคำหยาบให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ส่วนทางใจเป็นการนึกคิดแต่ที่ดี นำมาแต่สิ่ง  
 สร้างสรรค์ต่อส่วนรวม ไม่ให้ความโลภ ความโกรธ ความหลง มาสอดแทรกจิตใจของตนได้กระทำ  
 ผิดหลักเบญจศีล เบญจธรรม หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตย

สรุปว่า หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ คือการนำเอา  
 หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา มาปรับประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตของผู้ปกครอง ข้าราชการ และ  
 ผู้ได้ปกครองประชาชนทั่วไป หลักธรรมทั้งหมดในบท ๔ นี้ สรุปว่าอยู่ในหลักของกุศลกรรมบถ  
 ด้วยการประพฤติ “กายสุจริต วชิสุจริตและมโนสุจริต” มีผลดีต่อสังคม เศรษฐกิจ และการปกครอง  
 ผู้ปกครอง ข้าราชการ และผู้ได้ปกครอง ควรนำไปใช้เป็นอย่างยิ่ง เมื่อนำไปใช้แล้ว ย่อมเป็นที่รัก  
 ของชนทุกระดับชั้นอย่างดีที่สุด



## บทที่ ๕

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ เป็นการศึกษาถึงทฤษฎีการกำเนิดรัฐ ความหมายของรัฐศาสตร์ หลักธรรมของผู้ปกครอง หลักธรรมของข้าราชการและหลักธรรมผู้ใต้ปกครองประชาชนทั่วไป อธิปไตยแนวพุทธ ระบอบการปกครอง หลักธรรมที่เกี่ยวกับการปกครองทั่วไป มีข้อสรุปดังต่อไปนี้

#### ๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ หลักธรรมของพระพุทธศาสนาที่กล่าวถึงหลักการปกครองตามแนวพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองก่อนพุทธกาล แล้ววิวัฒนาการมาสู่การปกครองเป็นลำดับ ตลอดถึงแนวคิดทฤษฎีการปกครองทั่วไป เพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษาในประเด็นความหมายและเนื้อหาของธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ รัฐมีอาณาเขตคือดินแดนแล้วองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐคือประชากร ทางพุทธจักรเรียกว่าพุทธบริษัท ๔ ดินแดนหรืออาณาเขตเรียกว่าวัดหรืออาราม รัฐบาลเรียกว่ามหาเถรสมาคม อำนาจอธิปไตยเรียกพระธรรมวินัย กล่าวได้ว่าพุทธจักรเปรียบได้กับรัฐฯ หนึ่ง มีรูปแบบ ระบบ นโยบาย และมีเป้าหมายที่พิเศษกว่ารัฐในทางอาณาจักรหรือรัฐทั่วไป ส่วนจุดประสงค์การกำเนิดรัฐที่พัฒนามาเป็นระบบและวิวัฒนาการเรื่อยมาจนเป็นรัฐนั้น ทั้งพุทธศาสตร์และรัฐศาสตร์เห็นร่วมกันว่า รัฐเกิดขึ้นมาจากความต้องการของมนุษย์ เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งของมนุษย์ และเพื่ออำนวยความสะดวกของคนในสังคม ตลอดจนถึงการป้องกันให้ความคุ้มครองคนในสังคมรัฐของตน ให้สามารถดำรงชีพออยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข ระบบการบริหารรัฐหรือประเทศตามหลักอธิปไตยทั้ง ๓ อำนาจอธิปไตยมีความสำคัญยิ่งเพราะจะเชื่อมโยงไปถึงรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ เป็นเครื่องแสดงความเป็นอิสระหรือความเป็นเอกราช และอำนาจอธิปไตยอาจตั้งอยู่บนรากฐานของอำนาจบังคับหรือความยินยอมของประชาชน มี ๓ ประการดังนี้

๑) อัตตาริปไตย ความมีตนเป็นใหญ่, ถือตนเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารถนตนเป็นประมาณ

๒) โลกธาปไตย ความมีโลกเป็นใหญ่, ถือโลกเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารภนิยมของโลกเป็นประมาธ

๓) ธรรมธาปไตย ความมีธรรมเป็นใหญ่, ถือธรรมเป็นใหญ่, กระทำการด้วยปรารภความถูกต้อง เป็นจริง สมควรตามธรรม เป็นประมาธ

ในทางพุทธศาสนามีพระธรรมวินัยเปรียบดังกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสูงสุดที่ใครจะล่วงละเมิดมิได้ ถ้าหากมีผู้ล่วงละเมิดก็สามารถจะลงโทษหรือบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามพุทธบัญญัติได้ โดยเฉพาะในประเทศไทย ในทางพุทธจักรมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่ให้อำนาจคณะสงฆ์บริหารปกครองกันเอง สามารถกำหนดนโยบายหรือออกกฎข้อบังคับใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยและกฎหมายของรัฐ

จากการศึกษาถึงระบบการปกครองแบบต่างๆ หลักธรรมทางพระพุทธศาสนามีความสอดคล้องเข้ากันได้กับการปกครองได้ทุกระบบ การปกครองใดก็ได้ ที่เป็นระบบการปกครองที่มุ่งธรรม คือ ความถูกต้องชอบธรรม เป็นเป้าหมาย พระพุทธศาสนาไม่ได้ยอมรับหรือปฏิเสธระบบการเมืองการปกครองแบบใดๆ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีทั้งนั้น เพียงแต่วิธีการของแต่ละระบบอาจจะแตกต่างกันออกไป และการปกครองทุกระบบล้วนแล้วแต่มีข้อผิดพลาดบกพร่องทั้งสิ้น พระพุทธเจ้ามิได้เสนอให้แก้ปัญหาดังคมโดยการเสนอระบบการปกครองระบบใหม่ แต่ใช้วิธีเสนอให้ปรับระบบเดิม นั่นคือทุกระบบอาจจะมีข้อบกพร่อง ส่วนที่บกพร่อง คือส่วนที่ไม่เป็นธรรม ถ้าแก้ไขส่วนนั้นให้เป็นธรรมได้ ระบบอะไรก็เป็นธรรมเหมือนกัน หากช่วยให้สังคมมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่สงบสุข เป็นไปเพื่อการเลิก ลด ละความชั่วหรือกิเลสแล้ว หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาก็จะเป็นเครื่องช่วยเสริมระบบการปกครองนั้นๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ถ้าระบบใดเป็นไปเพื่อความยิ่งใหญ่ของผู้ปกครองและข้าราชการ ทำให้ประชาชนภายใต้การปกครองต้องเดือดร้อน พระพุทธศาสนาก็ไม่ยอมรับระบบการปกครองนั้น ปัญหาส่วนใหญ่จึงไม่ได้อยู่ที่ระบบการปกครอง แต่อยู่ที่คนจะนำอำนาจรัฐมาใช้ในการปกครอง หากได้คนดีเป็นผู้ปกครองก็จะแก้ระบบการปกครองที่บกพร่องอยู่ให้สมบูรณ์ พระพุทธเจ้าจึงทรงเน้น ในการแก้ปัญหาที่คนมากกว่าระบบ

จากการศึกษา ผู้ปกครอง คือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก แต่งตั้งจากประชาชน มีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในทุกๆ ด้าน ซึ่งนักปกครองโดยตำแหน่ง อาจจะไม่มีความเป็นผู้นำก็ได้ นักปกครองที่แท้จริงอาจไม่มีหน้าที่ในการปกครอง การบริหารงาน แต่มีความสามารถและตั้งใจผู้อื่นให้ทำงานได้ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีแนวทางที่กำหนดในการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง บุคคลที่ถูกปกครองให้มีคุณธรรม จริยธรรม ให้ขวัญและกำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจในการตัดสินใจ มีศักยภาพในการนำพาผู้ใต้การปกครอง และองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมี

เป้าหมายการปกครองเพื่อความผาสุก โดยไม่เบียดเบียนกันและกัน ผู้ปกครองถือกำเนิดมาจาก ๒ จุดใหญ่ ๆ คือ ๑) ผู้ปกครองโดยกำเนิดด้วยการสืบทอดทางบรรพบุรุษ การได้รับการแต่งตั้งสืบทอดเป็นรัชทายาทหรือราชวงศ์ ๒) ผู้ปกครองที่กำเนิดจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความกล้าหาญ หรือบุคคลนั้นมีคุณสมบัติต่างๆ ในความเป็นผู้นำในตัวของเขาเอง ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์หรือกรณีใดๆ ก็ตาม บุคคลเช่นนี้เรียกว่า นักปกครองเกิดจากสังคมนี่เกิดความวุ่นวาย จึงได้คัดเลือกแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณธรรม จริยธรรมและมีคุณสมบัติเพียงพอมาเป็นนักปกครอง บริหารงานต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ในพระพุทธศาสนามี ๓ ระยะ คือ ๑) พระพุทธเจ้าได้ทำการปกครองด้วยพระองค์เอง ๒) พระพุทธเจ้าได้ทรงมอบอำนาจให้พระอัครสาวกเป็นผู้ปกครอง และ ๓) มอบให้สงฆ์ปกครองกันเอง โดยวางกฎ ระเบียบต่างๆ ไปที่ พระธรรมวินัย เป็นเครื่องปกครองมาจนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า มนุษย์มีความใฝ่ฝันที่จะมีสังคม หรือระบบการปกครองที่สมบูรณ์นั้นมีมานานแล้ว และระบบความคิด ทฤษฎีการเมืองหรือทฤษฎีทางสังคม มักจะเกี่ยวข้องกับการสร้างรูปแบบสังคมในอุดมคติ การปกครองในอุดมคติทางพระพุทธศาสนาก็คือ ระบบการปกครองที่เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” ธรรมาธิปไตยเป็นทางสายกลางระหว่างอัตตาธิปไตยและโลกาธิปไตย หลักการปกครองในอดีตตั้งแต่สมัยพุทธกาลเป็นต้นมา ถึงจะมีความแตกต่างกันในรูปแบบการปกครอง แต่เนื้อหาสาระก็คือ การที่จะให้บรรลุถึงหลักการปกครองโดยธรรม ถ้าการปกครองทุกระบบสามารถใช้ได้หมด ธรรมาธิปไตยมิใช่ระบบการปกครอง แต่เป็นหลักในการปกครอง และเป็นเป้าหมายการปกครองทุกระบบ ที่จะต้องประกอบไปด้วยธรรม มีธรรม เป็นธรรม และชอบธรรม พระธรรมปิฎกได้ให้ความเห็นว่า “การที่จะเป็นธรรมาธิปไตยก็ต้องเริ่มตั้งแต่รู้ว่าอะไรเป็นธรรม ความรู้จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัญญา จะให้มีปัญญาก็ต้องมีการศึกษาตามหลักไตรสิกขา ๓ คือ ๑) สीलสิกขา ข้อปฏิบัติสำหรับฝึกรอบรมความประพฤติดีงามทางกาย และวาจาให้เป็นปกติ ๒) จิตตสิกขา ข้อปฏิบัติสำหรับฝึกรอบรมทางด้านจิตใจเพื่อให้เกิดสมาธิ และเป็นรากฐานในการเจริญปัญญา ๓) ปัญญาสิกขา ข้อปฏิบัติสำหรับฝึกรอบรมเจริญปัญญา เพื่อทำให้รู้แจ้งในอริยสัจ ๔ เพื่อจะารู้จักเลือก รู้จักวินิจฉัยว่า อะไรดี อะไรชั่ว อะไรเป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์

๑. หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยของผู้ปกครอง เป็นหลักธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองผู้ใช้อำนาจหน้าที่การปกครองไพร่ฟ้าประชาชนภายใต้การปกครองให้อยู่ดีมีสุข ไม่ไปสร้างปัญหาแก่รัฐและบุคคลอื่น ต้องมีหลักการปกครองประเทศที่ดี ดังนี้

๑) ทศพิธราชธรรม ๑๐ เป็นธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ พระราชา พึงประพฤติในการปกครองราษฎรให้มีความสุข เช่น การให้ทาน การรักษาศีล เป็นต้น

๒) ราชสังคหวัตถุ ๕ เป็นธรรมข้อปฏิบัติสำหรับการบำเพ็ญการสงเคราะห์ประชาชนทุกระดับภายใต้การปกครอง เช่น การให้ปันสิ่งของ การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ เป็นต้น

๓) จักรวรรดิวัตร ๑๒ เป็นธรรมสำหรับผู้ปกครองผู้ยิ่งใหญ่ จัดเป็นธรรมเนียมหรือหน้าที่ประจำของผู้ปกครองทั้งหลาย เช่น การถือธรรมเป็นใหญ่ ถือธรรมเป็นธงชัย เป็นต้น

๒. หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยของข้าราชการ เป็นหลักธรรมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้อบรมจิตของข้าราชการ ให้มีระเบียบวินัยในการทำงานร่วมกับหมู่คณะ ปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์ สุจริต เฝื่องงธรรม ไม่มีอคติเอนเอียงเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความเมตตา กรุณา เป็นที่ตั้ง ไม่อาศัยอำนาจหน้าที่ทางราชการไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ต้องมีหลักในการปกครองที่ดี ได้แก่

๑) อปริหานิยธรรม ๘ เป็นหลักธรรมในการบริหารบ้านเมือง สำหรับข้าราชการ ธรรมที่ไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเลื่อม แต่เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว เช่น หมั่นประชุมกันเนื่องนิคย เคารพบูชาสักการะเจดีย์ ปุชณียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติ ให้เกียรติและคุ้มครองกุลสตรี เป็นต้น

๒) ละอคติ ๔ เป็นธรรมของผู้ปกครองระดับข้าราชการ ต้องมีไว้ในใจในการบริหารงานในหน้าที่ เช่น เว้นจากการลำเอียงเพราะรัก เพราะชอบ เพราะหลง เพราะกลัว เป็นต้น

๓) พรหมวิหาร ๔ เป็นธรรมของพรหมหรือท่านผู้เป็นใหญ่ เช่น เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา

๔) การปฏิบัติของข้าราชการ ๕๐ ข้อ มาประยุกต์ใช้กับข้าราชการประจำและชั่วคราว ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เช่น การวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองการปกครอง วางตัวเป็นกลางในการออกกฎหมายที่ไม่ขัดต่อธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

๓. หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยของผู้ปกครอง ประชาชนทั่วไป เป็นการนำเอาหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา เพื่อนำมาควบคุมอบรมจิตตน ให้อยู่ในสังคมเดียวกันอย่างสันติสุข เพื่อให้เป็นที่รักของผู้ปกครองและบุคคลทุกระดับชั้น สามารถอยู่กับคนรอบข้างได้อย่างมีความสุข ต้องมีหลักในการปกครองตน ได้แก่

๑) นาดกรณธรรม ๑๐ ศีลพาหุสังจาจะ กัลยาณมิตตตา โสวจัสสตา กิงกรณียะสุ ทักขตา ชัมมกามตา วิริยารัมภะ สันตุญฐีสติ ปัญญา

๒) กุศลกรรมบถ ๑๐ เป็นหลักธรรมที่ควรปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์ ๓ ทาง “ประโยชน์ทางกาย ๓ ประโยชน์ทางวาจา ๔ และประโยชน์ทางจิตใจ ๓”

๓) หลักในมงคลสูตร สำหรับปฏิบัติทุกระดับชั้น ทุกประเภท หรือเกี่ยวกับผู้น้อย ผู้อยู่ใต้การปกครอง ๓๐ ข้อ” ซึ่งเป็นหลักธรรมในการปกครองตนเป็นที่ตั้ง ซึ่งหลักธรรมทั้งสามนี้ คும்ครองร่างกายไม่ผิดศีลธรรม ไม่ใช่วจากกล่าวร้ายผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย ต่อชุมชน สังคม

รวมถึงประเทศชาติ ต้องรู้จักข่มจิตไม่ให้กิเลสตัณหาเกิดขึ้น ห่างไกลจากความโลภ ความโกรธ ความหลง สร้างความเห็นถูกต้องตามครรลองครองธรรม

ดังนั้น การศึกษาหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ พบว่า หลักการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ทั่วไปเน้นที่ “อำนาจ” ส่วนวิธีการได้มาใช้ความรุนแรง ส่วนการปกครองทางพระพุทธศาสนาเน้นที่ “ประโยชน์สุข” ส่วนวิธีการได้มาโดยใช้หลักคุณธรรมในการดำเนินชีวิตคือความสุข ส่วนการนำไปใช้ในประจำวัน ผลการศึกษาหลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ พบว่า หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมที่มีคุณค่าอย่างแท้จริง สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการเมือง การปกครองในปัจจุบันได้ทุกระดับ เช่น การปกครองตนเอง การปกครองข้าราชการ และการปกครองประเทศเข้ากันได้เป็นอย่างดี แต่กลับเป็นสิ่งช่วยเสริมให้การบริหารการปกครองนั้นๆ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ด้านการเมือง ผู้ปกครอง ข้าราชการและประชาชนทั่วไป หันมาสนใจและนำหลักธรรมเหล่านี้ ไปประพฤติปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว สามารถนำไปแก้ปัญหาของสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครอง ข้าราชการ ที่มีหน้าที่บริหารประเทศโดยตรง จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปกครองที่ดี เปี่ยมไปด้วยคุณธรรม ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายหลักของการปกครองทุกระบบ ในทางพระพุทธศาสนาก็ยอมรับว่าการปกครองแบบธรรมาธิปไตย หรือการปกครองที่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ ยึดถือธรรมเป็นหลักการ ประกอบไปด้วยธรรม เป็นการปกครองในอุดมคติและเป็นการปกครองที่ดีที่สุด

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

### ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หลักธรรมที่ส่งเสริมต่อธรรมาธิปไตยตามหลักรัฐศาสตร์แนวพุทธ เริ่มมีขึ้นมาในโลกนี้ ตั้งแต่สมัยพระพุทธเจ้าตรัสรู้ชอบด้วยพระองค์เอง และได้นำมาสั่งสอนให้ชาวโลกได้รับรู้ และนำไปปฏิบัติจนสำเร็จตามคำสอน เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะเชิงนโยบายนั้นว่า ผู้ปกครองทุกระดับ ข้าราชการ นักการเมือง ประชาชน ในการปกครองตน การปกครองคน การปกครองงาน ควรจะปกครองตามกำลังกาย วาจา และใจหรือสติปัญญา ดังนี้

๑) การปกครองทางกำลังกาย ตนเองมีสุขภาพที่แข็งแรงสมบูรณ์พอที่จะช่วยคนอื่นได้หรือไม่ หรือเป็นส่วนร่วมในการช่วยเหลือทางกำลังกายได้หรือไม่ เป็นต้น

๒) การปกครองทางวาจา ตนเองมีพอที่จะช่วยคนอื่นได้หรือไม่ หรือเป็นส่วนร่วมในการช่วยเหลือทางวาจาได้หรือไม่ เป็นต้น

๓) การปกครองทางจิตใจหรือสติปัญญา คนเป็นบุคคลที่มีความรู้พอที่จะช่วยคนอื่น ได้จริงหรือไม่ จึงจะช่วยคนอื่นถ้ามีความรู้จริงก็ตกลงช่วยได้

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

- ๑) ควรวิจัยเกี่ยวกับการเปรียบเทียบการปกครองระหว่างรัฐศาสตร์กับพุทธศาสตร์
- ๒) ควรวิจัยเกี่ยวกับการเปรียบเทียบกฎหมายกับศีลระหว่างรัฐศาสตร์กับพุทธศาสตร์
- ๓) ควรวิจัยหลักทศพิธราชธรรมกับจักรวรรดิวัตรมาเปรียบเทียบกับพระจริยวัตรของพระมหากษัตริย์องค์อื่นๆ



## บรรณานุกรม

### ข้อมูลปฐมภูมิ

- สลาภกิ้นแบ่งรัฐบาล, สำนักงาน. พระไตรปิฎก, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
เฉลิมชาัญการพิมพ์, ๒๕๓๐.
- สุชีพ ปุญญานุภาพ, พระไตรปิฎกสำหรับประชาชน, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์มกุฏราช  
วิทยาลัย, ๒๕๓๕.

### ข้อมูลทุติยภูมิ

#### ๑. หนังสือทั่วไป

- กมล สมวิเชียร. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๕.
- กรรณา และเรื่องอุไร กุศลาลัย. อินเดียสมัยพุทธกาล. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๓๕.
- กิติ ดัชคานนท์. เทคนิคการสร้างภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพมหานคร : เพลออักษร, ๒๕๕๓.
- คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษา. หลักวิชาการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์. และกำหนด  
รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟิเคอาร์ท, ๒๕๓๖.
- จ่านงค์ อดิวัฒน์สิทธิ์. สังคมวิทยาตามแนวพุทธศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘.
- จิรโชค (บรรพต) วีระชัย. ศ.ดร. และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. (ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.
- จุมพล หนิมพานิช, รศ.ดร. มนุษย์กับสังคม : ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย. เล่ม ๑. นนทบุรี :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๔.
- ชรินทร์ สันประเสริฐ, คร. เอกสารการสอนวิชามนุษย์กับสังคม. นนทบุรี : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๔.
- ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์. หลักทางพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
๒๕๓๓, หน้า ๑๘๒.
- เชาวน์วัศ เสนพงษ์. การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, ๒๕๔๗.

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. รัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

คณีย์ ไชยโยธา. ประวัติศาสตร์เอเชียยุคโบราณ. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๗.

เดโช สวานานนท์. พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้างจำกัด, ๒๕๔๕.

ธานี สุขเกษม. ด้ทธิการเมืองและด้ทธิเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., ม.ป.ป.

บัญชา เนตินันท์. พล.ต.อ. พระสุตตันตปิฎกฉบับย่อ เล่ม ๑๒-๒๕. นครปฐม : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ม.ป.ท., ม.ป.ป..

บรรเท็ง พาพิจิตร, ผศ. สังคมวิทยา. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, พ.ศ.๒๕๔๗.

ประพันธ์ สุริหาร. การบริหารการศึกษา. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๕.

ประยงค์ สุวรรณบุบผา. รัฐปรัชญาแนวคิดตะวันออก-ตะวันตก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, ๒๕๔๑.

ปราชญา กล้าผจญ, รศ.ดร. คุณธรรมจริยธรรมผู้นำรัฐ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ข้าวฟ่างจำกัด, ๒๕๔๕.

ปรีชา ช้างขวัญยืน. ทรรศนะทางการเมืองของพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐.

ปรุดม บัญศรีตัน. หลักพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ น้ำฝนโอเคีย, ๒๕๔๕.

พรนพ พุกกะพันธุ์. ภาวะผู้นำและการจูงใจ. กรุงเทพมหานคร : จามจุรีโปรดักท์, ๒๕๔๕.

พระเทพคิลิก. (ระแบบ จิตตวาท). พระพุทธศาสนากับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่บริษัท แปลกสิ่งเจ็ด, (๒๕๔๕) จำกัด, ๒๕๕๐.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). นิติศาสตร์แนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๕.

\_\_\_\_\_พุทธธรรม. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๒.

\_\_\_\_\_รู้จักพระไตรปิฎก เพื่อเป็นชาวพุทธที่แท้. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๕.

\_\_\_\_\_ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, ๒๕๔๖.

\_\_\_\_\_การสร้างสรรค์ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

\_\_\_\_\_พุทธธรรม ฉบับปรับปรุงและขยายความ. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

\_\_\_\_\_พุทธศาสนากับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๓๒.



พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์, ฉบับประมวลธรรม. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓.

.....ธรรมบุญชีวิต. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๕.

พระราชธรรมนิเทศ (ระเบบ จิตภาโม). ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๖๓๖.

.....ธรรมาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : พรสิวกการพิมพ์, ๒๕๓๔.

พระราชวรมณี (ประยูรช ปยุตฺโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์. กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๒๘.

พระอุดมคุณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ). ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาในอินเดีย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

พุทธทาสภิกขุ. ธรรมคำเดียวพอ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมิต, ๒๕๕๐.

ภิญโญ สาร. หลักการบริหารการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : กุรุสภา, ๒๕๒๖.

มหามกุฏราชวิทยาลัย. มังคลัตถปิณี ปฐม ภาค. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

มองเตสกีเออ. เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. แปลโดย ดร.วิภาวรรณ คูยานนท์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุคส์พับลิชชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖.

วิสุทธิ์ โทธิแท้. รศ. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐.

วชิรญาณวโรรส, กรมพระยา, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า. พุทธประวัติ เล่ม ๑. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, ศ.ดร. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, ๒๕๓๘.

สมพงษ์ เกษมสิน. และจรรยา สุภาพ. ด้ทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐.

สมัยรบ สุธธิวาทนฤพุดิ. ระบบการปกครองใน เอกสารเรสอนชุดวิชากฎหมาย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, ๒๕๒๖.

สุชีพ ปุญญานุภาพ. พจนานุกรมศัพท์พระพุทธศาสนา ไทย-อังกฤษ และ อังกฤษ-ไทย.

กรุงเทพมหานคร : เกษมบรรณกิจการพิมพ์, ๒๕๑๔.

\_\_\_\_\_ .คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๘.

สุเทพ สุวีรางกูร. ดร. วารสารปัญญาจักขุ. ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๖๒ มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๓.

กรุงเทพมหานคร : หจก. ไอเดีย สแควร์, ๒๕๕๓.

สุพิศรา สุภาพ. สังคมและวัฒนธรรมไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๓๓.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิตรนราการพิมพ์, ๒๕๒๕.

แสวง อุคมนตรี. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ม.ป.พ.

อรุณ รักรธรรม. การพัฒนาองค์กรเพื่อการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๒.

อานนท์ อากาภิรม. รัฐศาสตร์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินติ้ง เฮาส์, ๒๕๔๕.

## ๒. บทความในหนังสือพิมพ์

สิทธิชัย ฝรั่งทอง. “ภาวะผู้นำ”. มติชนรายวัน. (ฉบับประจำวันศุกร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘).

## ๓. วิทยานิพนธ์ และงานวิจัย

พระมหานพรัตน์ รตคนร์สี. (กรแก้ว). “นักปกครองในอุดมคติตามแนวพระพุทธศาสนา”. วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

เยาวภา ประคองศิลป์, ผศ. และคณะ. “ศึกษาศาสตร์เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของการศึกษาขั้นพื้นฐาน”. รายงานการวิจัย. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๔๗.

พระมหาเวชยันต์ กิตติโสภโณ. “การปกครองแบบธรรมรัฐแนวพุทธศาสนาเดรว่ากับการปกครองแบบอุดมรัฐของเพลโต : การศึกษาเปรียบเทียบ”. วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

พระปลัดสมปอง สุนทรโร. (ศิริมงคล). “พุทธวิธีแก้ปัญหาศึกษาจากพระไตรปิฎก”. วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.

สมัค ชินบุตร. “การส่งเสริมประชาธิปไตยในสถาบันการศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานศึกษาใน  
เขตอำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย :  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.

สุรศักดิ์ ม่วงทอง. “พุทธธรรมกับภาวะผู้นำที่พึงประสงค์”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต.  
บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๓.

สุวิน สุขสมกิจ. พุทธปรัชญากับการสร้างเสริมภาวะผู้นำ : กรณีศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัด  
กาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๒๓.



## ประวัติผู้วิจัย

- ชื่อ-สกุล : พระศิเรก ฐมมวโร (เปี้ยโชติ)
- วัน เดือน ปี เกิด : ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๓
- สถานที่เกิด : บ้านเลขที่ ๓๒ หมู่ที่ ๘ ตำบลวังยาง อำเภอคลองขลุง  
จังหวัดกำแพงเพชร ๖๒๑๒๐
- อุปสมบท : ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๓ ณ อุโบสถวัดศรีภิรมย์ อำเภอคลองขลุง
- ที่อยู่ปัจจุบัน : วัดศรีภิรมย์ เลขที่ ๐๐๑ หมู่ ๒ ตำบลคลองขลุง  
อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร ๖๒๑๒๐
- การศึกษา
- พ.ศ. ๒๕๓๗ : นักธรรมชั้นเอก สำนักเรียนวัดศรีภิรมย์  
ตำบลคลองขลุง อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
- พ.ศ. ๒๕๔๕ : พุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.)  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์
- ตำแหน่ง/สถานที่ทำงาน
- พ.ศ. ๒๕๔๑ : รองเจ้าอาวาสวัดศรีภิรมย์ ตำบลคลองขลุง อำเภอคลองขลุง  
จังหวัดกำแพงเพชร
- พ.ศ. ๒๕๕๓ : พระธรรมทูตสายที่ ๓ ประจำตำบลคลองขลุง  
อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร
- พ.ศ. ๒๕๕๕ : เจ้าคณะตำบลคลองขลุง-แม่ลาด เขต ๑  
ครูพระสอนศีลธรรมในโรงเรียน  
สังกัดพื้นที่การศึกษากำแพงเพชรเขต ๒
- ปัจจุบัน : สอนหนังสือโรงเรียนสหราษฎร์ศึกษา  
ตำบลคลองขลุง อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร