

ทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ และแนวคิดเรื่องรัฐในสังคมไทย

รัฐเป็นสถาบันทางสังคมของมนุษย์ที่มีมาช้านานแล้ว แม้แต่ในยุคสมัยที่คำว่า "รัฐ" ยังไม่มีปรากฏ

เพลโตได้อธิบายถึงรัฐในอุดมคติโดยเขียนไว้ในหนังสือชื่อ อุดมรัฐ (The Republic) ว่าสังคมมนุษย์กับสังคมการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น รัฐที่ดีจะต้องอยู่ในสภาพสังคมที่เหมาะสม

อริสโตเติล (Aristotle) ได้เคยกล่าวว่ารัฐเป็นสังคมสูงสุด โดยได้รวบรวมเอาสังคมทั้งหลายเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุความดีงามขั้นสูงสุด อริสโตเติลเชื่อว่ามนุษย์ไม่สามารถจะประสบความสำเร็จและความสมบูรณ์ที่สุดยอดได้หากปราศจากรัฐ เขาอธิบายว่ารัฐเกิดขึ้นมาเพื่อการมีชีวิตที่ดีงาม

ฉะนั้นคำว่า "รัฐ" (state) จึงเป็นที่รู้จักมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ซึ่งรู้จักกันในความหมายของคำว่า Polis ซึ่งอริสโตเติลหมายถึง ชุมชนทางการเมือง เป็นชุมชนที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากชุมชนทั่ว ๆ ไป คือจะมีอำนาจครอบคลุมเหนือชุมชนอื่น ๆ แล้ว ยังแสวงหาความดีงามสูงสุดอีกด้วย ข้อความนี้เองก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองอำนาจสูงสุดในแง่ของการควบคุม การบังคับ กับลักษณะพิเศษของชุมชน ที่เรียกว่า ชุมชนทางการเมือง ดังนั้นชุมชนโดยทั่ว ๆ ไป เช่น ครอบครัว กลุ่มอาชีพ กลุ่มความเชื่อ ฯลฯ จึงอยู่ทั้งภายในและภายใต้ชุมชนทางการเมือง พิจารณาในแง่นี้ ชุมชนทางการเมืองจึงมีโครงสร้างทางอำนาจที่มี

ผลทางการบังคับเหนือโครงสร้างอำนาจอื่น ๆ ภายในชุมชน¹

นอกเหนือไปจากการมีอำนาจสูงสุดอันเป็นลักษณะพิเศษของชุมชนทางการเมือง แล้วหน้าที่ในการประสานผลประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุดในรูปแบบของการตัดสินตกลงใจเพื่อจัดระเบียบของสังคม เพื่อควบคุมการดำรงชีวิตร่วมกันและเพื่อจัดสรรทรัพยากรอันมีอย่างจำกัด โดยการยอมรับว่าสาธารณประโยชน์เป็นสิ่งที่มีความสูงกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล ยังเป็นลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของชุมชนทางการเมือง

แนวคิดเรื่องชุมชนทางการเมืองได้ขยายตัวมากขึ้นตามระดับของการสะสมความรู้ของศาสตร์ทางการเมือง โดยนักปรัชญาต่าง ๆ ได้ให้หรืออธิบายว่าชุมชนทางการเมืองที่ดีควรมีลักษณะเช่นไร โดยอาศัยเหตุผลเชิงปรัชญาสนับสนุนแนวคิดของแต่ละท่าน จนกระทั่งปลายสมัยยุคกลางหรือยุคศักดินา (feudalism) คำว่ารัฐ (state) ได้ปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศยุโรป ซึ่งพยายามต่อต้านการดำรงอยู่ของระบบการเมืองแบบโบราณและพยายามสนับสนุนแนวความคิดในการแยกระบบการเมืองแต่ละแห่งออกจากกันโดยอิสระ คำว่า "รัฐ" ในสมัยนั้นจึงมีความหมายถึงชุมชนทางการเมืองที่ได้แยกตัวออกมาเป็นอิสระจากระบบศักดินา²

นักปรัชญาที่อาจถือได้ว่าได้นำคำว่า "รัฐ" มาใช้ในความหมายปัจจุบันจนกระทั่งถูกบรรจุไว้ในพจนานุกรมทางการเมืองก็คือ แมคเคียเวลลี (Machiavelli) เพราะแนวคิดหลัก

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม ไตรลักษณ์รัฐไทยในหลังคัมภีร์สยาม

(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 1-3.

² Field G. Lowell, Governments in Modern Society (New York:

Mc Graw Hill, 1951), pp. 18.

ของเขา คือ เหตุผลของการมีรัฐโดยกล่าวว่า วัตถุประสงค์ที่เหมาะสมของกิจกรรมทางการเมืองก็คือ การให้รัฐมีอำนาจมาก ๆ และรัฐมีเหตุผลที่จะทำอะไรก็ได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่นว่านั้น³

โบแต็ง (Bodin) เป็นนักปรัชญาอีกท่านหนึ่งที่ได้นำแนวความคิดเรื่องรัฐให้เป็นที่ยอมรับ โดยเน้นถึงอำนาจอธิปไตย หรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (sovereignty) โดยเสนอว่าในแต่ละรัฐควรมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อดำรงไว้ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม⁴

ในศตวรรษที่ 19 อเล็กซ์ เดอ ทอคเกอวิล นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้ให้ทัศนะว่า รัฐจะทรงพลังอำนาจได้ตลอดกาลควรเป็นรัฐในสังคมอุตสาหกรรมที่ใช้ระบบราชการ (bureaucracy) และการมีชาตินิยม นอกจากนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้อำนาจในการกระจุกตัวรวมกันที่จุดศูนย์กลางแห่งเดียว รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้รัฐมีอำนาจมากเกินไป ส่วน แมกซ์ เวเบอร์ นักปราชญ์ชาวเยอรมันได้ให้ความเห็นว่ารัฐเป็นองค์กรที่ผูกขาดในเรื่องการใช้อำนาจ หรือเป็นหน่วยที่ใช้อำนาจโดยตรงและเป็นอำนาจสูงสุด เวเบอร์เห็นด้วยกับเดอ ทอคเกอวิล ในเรื่องที่ว่า หากรัฐใช้อำนาจโดยผ่านทางระบบราชการมากเกินไปแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลเสียเพราะรัฐจะมีอำนาจบดบังเสรีภาพของประชาชนและทำให้กระบวนการทางกฎหมายดำเนินไปได้ไม่เต็มที่

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการร่วมสมัยอย่าง คาร์ล มาร์กซ กลับมีความเห็นว่ารัฐเกิดขึ้นเพื่อการกดขี่ และเป็นเสมือนเครื่องมือของผู้ปกครองเพื่อใช้ในการเอารัดเอาเปรียบผู้อยู่ใต้

³Frederick M. Matkins, "State," in International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 15 ed. by David L. Sills. (New York : The Macmillian Company and Free Press, 1968), p. 151.

⁴Ibid., p. 152.

ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐในระบบทุนนิยมนั้น รัฐจะถูกชนชั้นนายทุนเข้าครอบครอง และใช้อำนาจรัฐสร้างนโยบายสาธารณะ และออกกฎหมายเพื่อบีบบังคับคนชั้นต่ำ กรรมกรและชาวนาให้ยอมกระทำตามเพื่อสร้างความร่ำรวยให้แก่ชนชั้นนายทุน จากแนวคิดเช่นนี้ มาร์กซจึงกล่าวต่อไปว่าในสังคมอุดมคติจะต้องไม่มีรัฐหรือสังคมจะต้องปราศจากรัฐ โดยบทบาทของรัฐจะถูกแทนที่ด้วยหน่วยงานอื่น ๆ ของสังคม⁵

แนวคิดเรื่องรัฐได้วิวัฒนาการต่อมาตามลำดับ ประมาณต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ศาสตร์ทางการเมืองได้เริ่มหันไปศึกษารัฐในความหมายของโครงสร้างแห่งกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญ โดยเน้นเรื่องกำเนิดและลักษณะของรัฐซึ่งมองในแง่กฎหมาย องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐได้แก่ ประชากร อาณาเขต รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย เช่น แมคคิเวอร์ (Mac Iver) เห็นว่ารัฐเป็นองค์การอย่างหนึ่งที่ประกอบด้วยพลเมือง มีอาณาจักร มีรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมาย และมีหน้าที่รักษาความสงบของสังคม⁶

สำหรับความหมายของคำว่า "รัฐ" หรือ "state" ได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้มากมาย ซึ่งการอธิบายยังหาข้อยุติไม่ได้ ว่ารัฐนั้นควรจะหมายความว่าอย่างไร ความยุ่งยากสับสนของการอธิบายของนักปราชญ์เหล่านี้ยังคงขาดรายละเอียดที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่าจะมีคุณลักษณะของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้น จึงยังคงมีผู้คัดค้านและโต้แย้งอยู่ตลอดเวลา⁷ เช่น นักประวัติศาสตร์จึงถือ

⁵Ronald H. Chilcote, "Theories of System and State," in Theories of Comparative Politics (Boulder, Colorado : Westview Press, 1981), pp. 139-201.

⁶Robert M. Mac Iver, The Modern State (London : Oxford University Press, 1955) p. 22.

⁷เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 38-40.

เป็นจริงเป็นจังว่ารัฐเป็นสิ่งที่สามารถพิสูจน์ได้ (concrete reality) นักกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์ ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล หรือเป็นบุคคลที่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งแนวคิดนี้ยังเป็นสิ่งคลุมเครืออยู่อย่างไรก็ตามได้มีผู้อธิบายว่า

รัฐเป็นชุมชนทางการเมืองของประชาชน โดยมีดินแดนที่แน่นอนและอาศัยอยู่ร่วมกัน มีรัฐเดียวกัน พ้นจากการควบคุมของรัฐบาลภายนอก และในชุมชนดังกล่าวนี้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ได้เองเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงและทุกคนต่างอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองเดียวกัน เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย มีอิสรภาพ มีความสามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่อง และมีอำนาจบังคับภายในรัฐได้ รวมทั้งมีอำนาจที่จะต่อต้านอำนาจภายนอกที่เข้ามาก้าวร้าวในกิจการภายในของรัฐ รัฐนั้นควรจะมีบทบาทในการให้ความยุติธรรม และแก้ความขัดแย้งระหว่างประชาชน การป้องกันชุมชนให้พ้นจากการกระทำที่รุนแรงและเพิ่มพูนเสริมสวัสดิการสาธารณะ^๑

ในการศึกษาเรื่องรัฐนั้น ความหมายของคำว่ารัฐยังไม่มีข้อยุติได้ มีการโต้เถียงกันอีกมากมาย มิ่งงานของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทยที่ได้รวบรวมเอาข้อคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงรัฐ และข้อโต้เถียงเรื่องรัฐไว้มาก ก็คืองานเขียนของศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช^๒ ซึ่งได้กล่าวถึงความหมายของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

^๑จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพื้นฐาน ปรับปรุงแก้ไขใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 14.

^๒ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 25-29.

รัฐในความหมายของ Roger Benjamin และ Raymond Duvall ได้เสนอว่ามีอยู่ด้วยกัน 4 แนวคือ

1. รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (The state as government) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง
2. รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน (The state as public bureaucracy)
3. รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นการปกครอง (The state as ruling class)
4. รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (The state as normative order)

ในแนวคิดเรื่องความหมายของรัฐนี้ แนวคิดข้อที่ 1 และข้อที่ 2 เป็นแนวความคิดของนักสังคมศาสตร์ที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ ส่วนแนวคิดข้อที่ 3 เป็นแนวความคิดของมาร์กซิสต์ ส่วนแนวคิดข้อที่ 4 เป็นแนวความคิดของนักมนุษยวิทยา

J.P. Nettles ได้เขียนบทความ "State as Conceptual Variable" World Politics ที่เห็นว่ารัฐ หมายถึง

1. องค์การที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน เป็นแนวคิดเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตย และรัฐอธิปไตย (sovereign state) รัฐมีฐานะสูงกว่าองค์การอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงรัฐกับกฎหมายกับระบบราชการ และกับรัฐบาล
2. รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ กับรัฐอื่น ๆ แนวคิดนี้ก็อาศัยแนวคิดเดิมเรื่องอำนาจอธิปไตย หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศสูงก็จะเป็นรัฐ (stateness) สูง แนวคิดนี้ใช้วิเคราะห์รัฐสองด้านคือ
 - รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม (intrasocial)

- รัฐเป็นหน่วยหนึ่ง ในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม

(extrasocial)

3. รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว ใช้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐกับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน

4. รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรมอย่างหนึ่ง ใช้ศึกษาวิวัฒนาการของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชาติว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

Nettle ต้องการวิเคราะห์ความเป็นรัฐ แต่การวิเคราะห์มิได้สนใจต่อลักษณะทางเศรษฐกิจ และส่วนประกอบทางชนชั้น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับวิธีการผลิต Nettle ใช้ความเป็นรัฐ ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ว่ามีความเป็นรัฐมากน้อยอย่างไร การศึกษาของ Nettle มีข้อจำกัดที่ไม่ได้สนใจแง่คิดที่แปลกใหม่ไปจากสำนักเก่า ๆ ข้อเขียนของเขาจึงเป็นการเสนอให้หันมาสนใจรัฐ ด้วยการนำมาเป็นตัวแปรทางทฤษฎีและแนวคิดทางสังคมศาสตร์เท่านั้น

Miliband ให้ความหมายของรัฐว่าประกอบด้วย สถาบันจำนวนหนึ่ง ได้แก่ รัฐบาล ระบบบริหาร ศาล และตำรวจ สถาบันเหล่านี้เป็นกลไกของรัฐ

Althusser ให้ความเห็นว่ารัฐมิได้ประกอบด้วยองค์กรที่มีเอกภาพหรือมีเพียงรูปเดียว แต่ควรแยกระหว่างกลไกที่ทำหน้าที่ปราบปราม เช่น ตำรวจ และกลไกที่ทำหน้าที่ด้านอุดมการณ์ เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน ดังนั้นรัฐในความหมายของ Althusser ต้องพิจารณาจากการทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของชนชั้นปกครอง จึงแยกความแตกต่างเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์รัฐ คือ

- อำนาจรัฐ (state power) เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับพลังทางสังคมอื่น ๆ อำนาจรัฐเป็นพลังที่เป็นรูปธรรมของการแสดงออก ซึ่งพลังของอำนาจรัฐ ได้แก่ นโยบาย และการกระทำต่าง ๆ การแปรอำนาจให้ออกมาในรูปของนโยบาย

จำเป็นต้องมีกลไก (apparatus) มารองรับเพื่อทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กลไกนี้ก็คือ ระบบราชการ

- กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านการปราบปราม (repressive state apparatus) ได้แก่องค์กรของรัฐ คือ รัฐบาล ระบบราชการ ทหาร ตำรวจ ศาล และคู องค์กรเหล่านี้อาศัยความรุนแรง (violence) เป็นพื้นฐาน

- กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านอุดมการณ์ (ideological state apparatus) ซึ่งได้แก่องค์กรเอกชน ศาสนา การศึกษา ครอบครัว กฎหมาย การเมือง สหภาพแรงงาน สื่อสารมวลชน และวัฒนธรรม ทำหน้าที่โดยอาศัยอุดมการณ์เป็นพื้นฐาน

Mandel ให้ความเห็นว่ารัฐได้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องและสืบทอดโครงสร้างทาง สังคม รัฐทำหน้าที่แทนสังคม และเป็นตัวแทนของประโยชน์ร่วมของสังคม และมีความจำเป็น เนื่องจากสังคมไม่สามารถจะสืบทอดระบบของสังคมเอง โดยการกระทำของสมาชิกที่อยู่แยกกัน และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายทั่วไป Mandel เห็นว่าการแข่งขันในระบบทุนนิยมนั้นมีสภาพอนาธิปไตย หากขาดพลังที่เหนือกว่ามาควบคุมแล้ว ในที่สุดการแข่งขันนั้นก็ จะทำลายระบบโดยส่วนรวม จึงต้องมีพลังมาทำหน้าที่กดดันให้เกิดความร่วมมือกันเพื่อความอยู่รอด ของระบบ

ส่วน Poulantzas นั้นเน้นความหมายของรัฐในแง่ที่เป็นความสัมพันธ์ทางสังคมแบบ ชนชั้น และกระบวนการในการใช้อำนาจผ่านทางสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐบาล ศาล และตำรวจ

จากที่ได้นำความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายว่ารัฐคืออะไรแล้ว คงพอที่จะทำให้เข้าใจรัฐได้ชัดเจนขึ้น การศึกษาเรื่องรัฐสิ่งที่จะละเลยไม่ได้ ก็คือ กำเนิดของ รัฐ องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ วัตถุประสงค์ของรัฐและหน้าที่ของรัฐ

กำเนิดรัฐ

การศึกษาวิชาการเมืองนับแต่กรีกโบราณจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ยังคงรวมอยู่กับการศึกษาสังคมทั่ว ๆ ไป ความสนใจของนักปรัชญาเมธีที่จะเลือกศึกษาปัญหาต่าง ๆ ตามความสนใจ ทฤษฎีการเมืองในระยะแรก ๆ จึงรวมถึงคำสอน การพรรณนาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง การอธิบายแนวความคิดที่มีอยู่ในประวัติศาสตร์ การตัดสินคุณค่า ตลอดจนข้อเสนอเกี่ยวกับเป้าหมายนโยบายหรือหลักการต่าง ๆ ของนักคิดที่มีอยู่ในจิตใจ¹⁰ มีลักษณะการใช้เหตุผล

ทฤษฎีการกำเนิดรัฐเป็นทฤษฎีทางการเมืองหนึ่งที่อยู่ในช่วงดังกล่าว ซึ่งนักปรัชญาทางการเมืองในอดีตได้พยายามให้คำตอบว่า ชุมชนทางการเมืองหรือรัฐเกิดขึ้นมาได้อย่างไร อะไรเป็นจุดกำเนิด อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้มนุษย์มารวมกันอยู่ในชุมชนทางการเมืองหรือรัฐ ทฤษฎีเหล่านี้เชื่อว่ามียุทธินผลต่ออุดมคติ การประพฤติปฏิบัติและวิวัฒนาการของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ในอารยธรรมตะวันตกเป็นอย่างมาก ในการนำเสนอทฤษฎีดังกล่าว จึงจะกล่าวโดยสังเขป หลังจากนั้นจะนำแนวความคิดของพุทธศาสนาที่ได้อธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องมีชุมชนทางการเมืองมาอธิบายประกอบ ทั้งนี้เพราะแนวความคิดดังกล่าวอาจมียุทธินผลต่อแนวความคิดของคนไทยอยู่บ้างในฐานะที่เป็นศาสนาประจำชาติ หรืออย่างน้อยก็เพื่อเพิ่มความเข้าใจในคำสอนของพุทธศาสนา

1. ทฤษฎีสัญชาตญาณ (Instinctive Theory) หรือทฤษฎีธรรมชาติ (Natural Theory) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์กับชุมชนทางการเมือง เช่น อริสโตเติล (Aristotle) เชื่อว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง การรวมกันอยู่ในชุมชนทางการเมือง

¹⁰ ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมืองในวิชาทฤษฎีการเมือง การเมืองเปรียบเทียบและการเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2525), หน้า 17-18.

เมืองเป็นสัญชาตญาณภายในของมนุษย์ ซีเซโร (Cicero) เชื่อว่ามนุษย์มีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันด้วยจิตใจ ไม่ใช่ ปรารถนาเพียงจะพึงพาอาศัยความยุติธรรมและประโยชน์ต่าง ๆ เมื่อมีความรู้สึกในเรื่องสิทธิและหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกันฐานมิตร จึงก่อให้เกิดรัฐขึ้นมาให้ปรากฏ อาจสรุปได้ว่าอำนาจทางการเมืองการปกครองนั้นเป็นความจำเป็นที่เกิดจากชีวิตสังคมมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมันเองและที่จะพิจารณาจากธรรมชาติที่แท้จริงของสิ่งนั้น¹ ฉะนั้นกิจกรรมทางการเมืองของมนุษย์จึงเป็นเรื่องของธรรมชาติและมนุษย์กับการเมืองเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ได้

2. ทฤษฎีกำลังอำนาจ (Force Theory) เป็นทฤษฎีที่ได้รับการยึดถือกันมานาน ทฤษฎีหนึ่งโดยมีความเชื่อว่า ชุมชนทางการเมืองมีจุดกำเนิดมาจากการยึดครองและการใช้อำนาจบังคับ นักปราชญ์สมัยก่อนบางท่านเชื่อกันว่า รากฐานของชุมชนทางการเมืองก็คือ ความยุติธรรมและความชั่วร้าย ฉะนั้นผู้ที่แข็งแกร่งกว่าจึงสามารถข่มเหงผู้อ่อนแอกว่า และได้สร้างกฎเกณฑ์ เสมือนหนึ่งว่าชอบด้วยกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลอื่น อนึ่ง พวกริสเตเรียนสมัยก่อนอาทิ นักเขียนของศาสนจักรในสมัยกลางถือว่า อาณาจักรโรมันได้ก่อตั้งขึ้นมาด้วยอำนาจซึ่งศาสนจักรเห็นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่เห็นชอบด้วย

อย่างไรก็ดีนักปรัชญาทางการเมืองจำนวนไม่น้อยเห็นว่าการใช้อำนาจของชุมชนทางการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นในปลายคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าซึ่งลัทธิชาตินิยมได้มีอิทธิพลแผ่ขยายไปทั่วภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ เจ้าลัทธิในเยอรมันถือว่าแสนยานุภาพเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชุมชนทางการเมือง และถือคติว่า กำลังหรืออำนาจสามารถสร้างความชอบธรรม (might made right) อำนาจคือความยุติธรรม² เพราะฉะนั้นเผ่าชนที่มีอำนาจเข้มแข็งคือเผ่าชนที่ดีที่สุด และชุมชนทางการเมืองคืออำนาจที่เหนือกว่าองค์การใด ๆ ของมวลมนุษย์

¹ เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 21.

² Carl C. Rodee, Introduction to Political Science (New York: Mc Graw-Hill Co., Inc., 1957), p. 23.

3. ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine Right Theory) อาจถือได้ว่าเป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุดและมีอายุยาวนานที่สุด¹³ ทฤษฎีนี้อธิบายว่า พระผู้เป็นเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดและสร้างรัฐ กล่าวคือ ในจักรวรรดิโรมันตะวันออกมีความเชื่อกันว่า ผู้ปกครองสืบเชื้อสายมาจากพระผู้เป็นเจ้าและพวกฮีบรูส์ (Hebrews) ก็เชื่อว่าพระเจ้า (Lord) เป็นผู้สร้างระเบียบการปกครอง ในขณะที่เดียวกันพวกคริสเตียนยุคก่อน ต่างก็เชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้า (God) สร้างรัฐขึ้นมาปกครองมนุษย์เพื่อลงโทษที่มนุษย์ได้กระทำบาปไว้ ทฤษฎีเทวสิทธิ์ยังคงเป็นที่ยอมรับนับถือสืบต่อกันมาจนถึงสมัยกลาง แม้ว่าจะได้เกิดการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างสันตปาปา (Pope) กับจักรพรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ และจนกระทั่งสมัยปฏิรูปของพวกโปรเตสแตนต์ก็ยังอ้างว่า พระมหากษัตริย์ได้รับอำนาจโดยตรงจากพระเจ้า สำหรับในยุคหลัง ๆ ประเทศบางประเทศก็ยังถือว่าผู้เป็นประมุขมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าและสวรรค์ เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น เป็นต้น กล่าวโดยสรุปทฤษฎีนี้มีความเกี่ยวพันกับศาสนา ยอมรับความไม่เท่าเทียมกันในจักรวาลโลกและสังคมมนุษย์ สังคมมีองค์ประกอบที่มีฐานะลดหลั่นจากสูงลงมาต่ำ อำนาจการปกครองเป็นของพระเจ้า¹⁴

4. ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social-Contract Theory) สัญญาประชาคมเป็นทฤษฎีใหม่ที่อธิบายถึงสาเหตุของการรวมตัวกันของมนุษย์ในชุมชนทางการเมือง มีที่มาจากปรัชญาของกลุ่มโซฟิสต์ (Sophists) ผู้สอนว่า รัฐเป็นผลมาจากการมีสัญญาโดยสมัครใจระหว่างมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงมีความเป็นอยู่แตกต่างกับสภาพธรรมชาติ กลุ่มเอبيقูเรเนียน (Epicurean) สอนว่า รัฐนั้นมีรากฐานอยู่บนการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใด กลุ่มนี้ให้ความหมายของคำว่า กฎหมายว่าเป็นสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างเอกชนทั้งหลายเพื่อประโยชน์ในการ

¹³ Ibid. pp. 22-23.

¹⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 15.

ป้องกันแต่ละคนให้พ้นจากความอยุติธรรมและการใช้อำนาจรุนแรง¹⁵ แนวคิดดังกล่าวได้ถูกกำหนดเป็นทฤษฎีในตอนปลายของยุคกลางซึ่งแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty) ได้เกิดขึ้นในหมู่ชนชั้นกลางและได้แพร่หลายโดยทั่วไป จึงได้มีการอ้างนามของประชาชนมาต่อต้านแนวความคิดเรื่องอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ แนวความคิดนี้เชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้ริเริ่มการก่อตั้งรัฐโดยวิธีการที่ปัจเจกชนยินยอมพร้อมใจกันทำสัญญาสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ทฤษฎีสัญญาประชาคมมีหลักการที่สำคัญ คือมนุษย์ได้ตกลงทำสัญญาต่อกัน เพื่อสร้างชุมชนทางการเมืองและจัดตั้งเครื่องมือแห่งอำนาจขึ้น คือ อำนาจอธิปไตย สำหรับนักคิดที่ได้แสดงความคิดเห็นอันทรงอิทธิพลเกี่ยวกับทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้นมีอยู่ 3 คน คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง-ฌาค รุสโซ (Jean Jacques Rousseau)

ความคิดเห็นหรือปรัชญาของฮอบส์ (1588 - 1679) เป็นไปในทางที่ว่าสัญญาสังคมเป็นบ่อเกิดของอำนาจอัดขาดหรือการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังการปกครองของราชวงศ์สจิวต์ในอังกฤษและของหลุยส์ที่ 14 ของฝรั่งเศส ส่วนทฤษฎีของล็อก (1632-1704) มีหลักการใหญ่ 2 ประการ คือ ผู้ปกครองจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความยินยอมของผู้ใต้ปกครองและผู้ใต้ปกครองหรือประชาชนพลเมืองมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการปฏิวัติหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐบาลได้หากผู้ปกครองใช้อำนาจไม่ถูกต้องหรือทำไปโดยพลการ หลักทั้งสองนี้เป็นหลักทางสัญญา ซึ่งได้มีการนำไปประกาศในคำประกาศอิสรภาพและในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา สำหรับปรัชญาที่สำคัญของรุสโซ (1712-1778) ก็คือ อำนาจสูงสุดของประชาชน (popular sovereignty) การปฏิบัติงานของรัฐบาลจะต้องกระทำตามเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) เท่านั้น

¹⁵George H. Sabine, History of Political Theory (New York : Holt, 1961), pp. 132-136.



กล่าวโดยสรุปได้ว่า "ทฤษฎีสัญญาประชาคม" คือข้อตกลงของมนุษย์ที่จะสร้างสังคม การเมืองและจัดตั้งเครื่องมือแห่งสิทธิอำนาจขึ้นมา ทฤษฎีสัญญาประชาคมได้ให้คุณค่าทางปรัชญา การเมืองในฐานะที่เป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะทฤษฎีนี้ได้เน้นถึงความสำคัญ ของปัจเจกชน และการที่รัฐบาลจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชน

5. ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolutionary Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการปรับตัว ของมนุษย์ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมตามลำดับขั้นตอนของระยะเวลา เพื่อการดำเนินและการดำรง ชีวิตที่ดีของมนุษย์นั่นเอง โดยอาศัยแนวคิดของนักปรัชญา นักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยา ซึ่ง ได้อธิบายถึงการเริ่มสิ่งมีชีวิตราวสามพันล้านปี จนกระทั่งเกิดมนุษย์เมื่อราวหนึ่งล้านปีที่ผ่านการ ปรับตัวของมนุษย์โดยธรรมชาติของการรวมตัวกันอยู่เป็นชุมชนเริ่มต้นจากครอบครัว แล้ว พัฒนาเป็นกลุ่มเครือญาติ (clan) หลักที่ยึดความเป็น clan คือ การมีบุพการีเดียวกัน มีการบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์เดียวกัน หลังจากนั้นจึงรวมกันเป็น phraties หรือกลุ่มพี่น้อง (brotherhood) จนกระทั่งกลายเป็นเผ่า (tribe) หรือรัฐขนาดเล็ก ซึ่งได้ก่อให้เกิดองค์ การปกครองหลายประเภท อาทิ กษัตริย์หรือหัวหน้าใหญ่ของเผ่า ความเป็นพลเมือง (citizenship) ที่ประชุมผู้เฒ่า (council of old men) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีสำคัญ ๆ ของเผ่า เป็นต้น ในช่วงนี้ลัทธิความเชื่อต่าง ๆ ได้ถูกนำมาใช้เพื่อเสริมอำนาจแก่ผู้ปกครอง การขยายตัวของเผ่ายังคงดำเนินต่อไปโดยการรุกรานเผ่าชนอื่น ทำให้เกิดรัฐหรือชุมชนทาง การเมืองใหม่ที่มีจุดกำเนิดมาจากการยึดครองและการใช้อำนาจบังคับโดยการยึดคติที่ว่า กำลัง หรืออำนาจคือความถูกต้อง (might made right) นอกจากนั้นแนวความคิดที่ว่าอำนาจสูงสุด ต้องเป็นของประชาชนก็ได้เกิดขึ้นมาตามช่วงของการปรับสภาพชุมชนทางการเมืองของมนุษย์ด้วย

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีวิวัฒนาการได้ชี้ให้เห็นถึงสัญชาตญาณของมนุษย์ที่เป็นสัตว์การ เมือง และได้สร้างอำนาจโดยกำลังบังคับขึ้นมาในชุมชนทางการเมือง เพื่อควบคุมความประพฤติ ของเหล่าสมาชิกและยอมเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สามารถได้เลื่อนเป็นผู้ปกครองที่จะใช้และอาศัย ความคิดเกี่ยวกับการติดต่อกับเทพารักษ์โดยอาศัยลัทธิความเชื่อ เพื่อเสริมอำนาจและอิทธิพลของ ตน สำหรับสัญญาประชาคมไม่ใช่รากฐานที่แท้จริงอันเป็นที่กำเนิดของรัฐ แต่เป็นเครื่องรับใช้

ความมุ่งหมายของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระเบียบของสถาบันทางการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีวิวัฒนาการเป็นทฤษฎีที่รวบรวมทฤษฎีทั้งหลาย และเชื่อว่าสถาบันทางการเมืองที่ยิ่งใหญ่ในปัจจุบันเป็นผลของการปฏิบัติที่มีมานานในประวัติศาสตร์ มีกิริยาและปฏิกริยาอันเนื่องมาจากอิทธิพลสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ได้พยายามปรับปรุงตัวเขาให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น¹⁶

6. แนวความคิดทางพุทธศาสนา จากทฤษฎีและแนวความคิดทางการเมืองของตะวันตกที่ได้อธิบายถึงการเกิดหรือที่มาของชุมชนทางการเมือง จะเห็นได้ว่ามีคำอธิบายต่าง ๆ กัน บางทฤษฎีสืบสาวไปถึงวิวัฒนาการของมนุษย์ตั้งแต่ไม่มีชุมชนทางการเมืองต่างคนต่างอยู่ต่างช่วยตนเอง ใช้กำลังกายตามธรรมชาติให้มาเป็นเครื่องป้องกันและรักษาชีวิตทรัพย์สินของแต่ละคน สภาพตามธรรมชาติดังกล่าวทำให้คนแต่ละคนต้องมีชีวิตที่ไม่แน่นอน เปล่าเปลี่ยวไม่มั่นคง ดังนั้น การเข้ามาอยู่ร่วมกันในชุมชนทางการเมืองที่มีกฎข้อบังคับความประพฤติที่แน่นอนเพื่อรักษาความสงบสุขของสังคม จึงช่วยให้มนุษย์แต่ละคนมีความสุขสมบูรณ์ดีกว่าที่จะอยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง และพึ่งตัวเอง

ในทางพุทธศาสนาก็มีการกล่าวถึงสภาพดังกล่าวเช่นกัน โดยระบุไว้ในอัครคัมภีร์สูตรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระสุตตันตปิฎก ที่ฉนิกาย ปาฏิวรรค¹⁷ ซึ่งอาจสรุปแนวคิดดังกล่าวเป็นขั้นตอนได้ดังนี้¹⁸

¹⁶ เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์, หน้า 29, อ้างใน Carl C. Rodee, Introduction to Political Science, pp. 20-25.

¹⁷ สมบัติ จันทรวงค์ และชัยอนันต์ สมทวณิช, ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2533), หน้า 25-27.

¹⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 17-20.

ก. โลกเกิดจากธาตุซึ่งเดิมมีความร้อนจัด ต่อมาค่อย ๆ เย็นลงและเป็นโลกที่มีแผ่นดิน พื้นน้ำ มีอากาศ มีฤดูกาล

ข. ต่อจากนั้นจึงมีวิวัฒนาการของสิ่งที่มีชีวิตเกิดขึ้น มีพืช สัตว์ และมนุษย์ตามลำดับ มนุษย์เหล่านั้นในขั้นแรกมิได้มีผิวพรรณและเพศแตกต่างกัน ยังไม่รู้จักสะสม ความคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคลยังไม่มี มนุษย์มีแต่ความดี ปราศจากความขัดแย้ง

ค. มนุษย์เริ่มสูญเสียความดีเมื่อเกิดความอยาก ทำให้เกิดความแตกต่างทางกายภาพ และผิวพรรณ เกิดการเหยียดผิวพรรณ เกิดความรู้สึกปฏิปักษ์กันในเพศตรงกันข้าม

ง. การสืบพันธุ์ เป็นสัญชาตญาณที่สำคัญของมนุษย์และเป็นเหตุให้เกิดครอบครัว ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสังคม เมื่อเกิดครอบครัวแล้วทำให้เกิดความรู้สึกผูกพันเฉพาะครอบครัว จึงเกิดความคิดที่จะสะสม ต้องจัดสรรแบ่งปันปกป้องเขตที่ดินอันเป็นที่รักษาการที่มาของอาหาร ความคิดและการปฏิบัติเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเกิดขึ้น

จ. เมื่อสังคมเติบโตขึ้น มนุษย์มีมากขึ้น ภาวะที่แท้จริงของมนุษย์คือมนุษย์มีมิติซึ่งก็ปรากฏชัดขึ้นอันเนื่องมาจากความโลภ ความเห็นแก่ตัว ความเกียจคร้าน ฯลฯ ผลก็คือ ความปั่นป่วนระส่ำระสายที่เกิดจากการกระทำต่อกันของมนุษย์ ยิ่งไม่มีกฎระเบียบทางสังคมกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลไว้ ไม่มีผู้ใช้อำนาจบังคับ ทำให้สังคมไม่น่าอยู่ ผู้คนต้องเดือดร้อน ผู้มีกำลังมากไร้คุณธรรมก็เบียดเบียนรังแกผู้อ่อนแอกว่า

ฉ. ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ต้องการความสุขความสงบ ความเดือดร้อนระส่ำระสาย จึงไม่ใช่ความต้องการของมนุษย์ มนุษย์จึงร่วมมือกันหาทางแก้ปัญหาโดยการมอบให้ผู้ที่มีความสามารถเข้มแข็ง ทำหน้าที่ขจัดบิดเบือนความระส่ำระสายในสังคม โดยให้อำนาจลงโทษผู้กระทำผิดในสังคม เป็นผู้ปกครองคุ้มครองความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน เป็นผู้ตัดสินในกรณีที่มีความขัดแย้งในสังคม

ช. ผู้ที่ได้รับเลือกนี้มีฐานะเป็นหัวหน้า เป็นตำแหน่ง "มหาชนสมมติ" เพราะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชน บางครั้งเรียกว่า "ราชา" เพราะเป็นผู้ที่ทำความสุขใจให้ผู้อื่นหรือบางครั้งเรียกว่า "กษัตริย์" เพราะเป็นผู้คุ้มครองปกป้องไร่นาของประชาชน ผู้ปกครองหรือหัวหน้านี้จะอยู่ในตำแหน่งได้นานตราบเท่าที่ไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิด หากกระทำผิดประชาชนมีสิทธิถอดถอนได้

กล่าวโดยสรุป พุทธศาสนาเป็นปรัชญาทางสังคมหนึ่งที่ได้อธิบายถึงที่มาและความจำเป็นของการปกครองอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันเอง โดยถือกิจกรรมการเมือง เป็นกิจกรรมส่วนรวมของสังคม มุ่งที่จะสร้างสรรค์สังคมมนุษย์ให้เป็นสังคมที่ดีมีระเบียบ อยู่ด้วยกันด้วยความสงบสุขและอุดมสมบูรณ์

องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ

ถึงแม้ว่าแนวความคิดเรื่องรัฐจะยังคงมีปัญหาในทางการศึกษาวิเคราะห์อยู่หลายอย่าง เช่น ไม่อาจหาข้อยุติได้ว่ารัฐหมายถึงอะไร การมองข้ามระบบการเมืองต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ก้าวมาสู่ความเป็นรัฐ ฯลฯ แต่แนวความคิดซึ่งจะเป็นที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติปัจจุบันก็คือ องค์ประกอบสำคัญของรัฐ 4 ประการ อันได้แก่ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะได้แยกอธิบายตามลำดับ ดังนี้

1. ประชากร (population) รัฐเป็นสถาบันทางการเมืองของมนุษย์ กิจกรรมการเมืองการปกครองเกิดขึ้นโดยมนุษย์ ดังนั้น มนุษย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญของรัฐ ประเด็นที่ได้รับ การถกเถียงกันอย่างมากเกี่ยวกับปัจจัยประชากรนี้ก็คือ จำนวน ความเป็นพลเมืองและคุณภาพของประชากรภายในรัฐ ถึงแม้จะไม่มีข้อยุติที่แน่นอนในประเด็นดังกล่าว เพราะทุกประเด็นต่าง มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ขึ้นต่อกัน (interdependence) นอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์กับ องค์ประกอบอื่นของรัฐอีกเช่น เรื่องจำนวนประชากรที่เหมาะสมภายในรัฐหนึ่ง ๆ ยังมีความสัมพันธ์กับเรื่องคุณภาพของประชากร เรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (homogeneity) ของพลเมือง เรื่องขนาดและลักษณะของรัฐ แต่ก็อาจสรุปในเรื่องประชากรนี้ได้ว่า ควรจะมีประชากรที่จะสนับสนุนให้เกิดการดำเนินการปกครองและป้องกันรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการสถาปนารัฐขึ้นมา

2. ดินแดน (territory) หากขาดซึ่งดินแดนเสียแล้ว มนุษย์ก็จะต้องเร่รอน ดังนั้นจึงได้มีการยอมรับว่า ดินแดนเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐ และโดยเฉพาะในปัจจุบันรัฐทุกรัฐจะต้องมีดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนซึ่งมีหลักการในการยอมรับกันหลายกรณี เช่น ถือหลักข้อเท็จจริง โดยการกระทำสนธิสัญญา การรับรองขององค์การระหว่างประเทศ และที่สำคัญ

ที่สุดก็คือ การยอมรับจากรัฐที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ดินแดนในที่นี้รวมหมายถึงส่วนที่เป็นแผ่นดิน พื้นน้ำ ห่างจากชายฝั่งทะเลหรือมหาสมุทร 12 ไมล์ พื้นน้ำในแม่น้ำที่ยืดร่องน้ำลึก หรือแม้แต่ส่วนที่เป็น อากาศเหนือพื้นดินพื้นน้ำประเด้นที่ยังมีการอภิปรายกันเกี่ยวกับปัจจัยดินแดนนี้ก็คือ เรื่อง ขนาด รูปร่างสภาพทางภูมิศาสตร์ และทรัพยากรภายในรัฐ โดยเฉพาะ การอภิปรายของนักภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ทั้งนี้เพราะประเด็นดังกล่าวมีส่วนส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าและ ความมั่นคงของรัฐเป็นอย่างมาก แต่กระนั้นก็ยังหาข้อยุติที่แน่นอนจากการอภิปรายไม่ได้ อนึ่ง ปัจจัยเรื่องอาณาเขตที่แน่นอนของรัฐยังมีความสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีอำนาจการ ปกครองของรัฐเหนือดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนดังกล่าว ซึ่งจะทำให้รัฐนั้นเกิดอิสระในการ บริหารงานภายในและเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐอื่น

3. อำนาจอธิปไตย (sovereignty) จากการมีอธิปไตยนี้เองที่ทำให้รัฐมีความ แตกต่างจากองค์การทางสังคมอื่น ความหมายของอธิปไตยก็คือ อำนาจสูงสุด (supreme authority) ในการปกครองรัฐซึ่งรวมทั้งส่วนที่เป็นอธิปไตยภายนอกและส่วนที่เป็นอธิปไตย ภายใน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การมีอธิปไตยของรัฐคือส่วนประกอบที่ขาดไม่ได้ เพราะการที่ประเทศหนึ่งจะมีสภาพเป็นบุคคลระหว่างประเทศได้นั้น ต้องมีอธิปไตย จึงจะได้รับ การรับรองจากนานาประเทศว่าเป็นสมาชิกที่เสมอภาคในการติดต่อสัมพันธ์กัน และหมายถึงการ ที่รัฐเป็นอิสระจากการควบคุมภายนอก (external control) สำหรับส่วนที่เป็นอธิปไตย ภายในนั้นจะทำให้รัฐเกิดอำนาจสูงสุดทางกฎหมายเหนือบุคคลทั้งหลายโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย

4. รัฐบาล (government) เป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองหนึ่งของรัฐ ซึ่ง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจอธิปไตยเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ รัฐบาลก็จะประกอบด้วยสถาบันทางการเมือง 3 ฝ่ายเช่นกัน คือ สถาบันรัฐสภา สถาบันคณะรัฐมนตรี (ซึ่งอาจมีชื่อเรียกหลายอย่างขึ้นอยู่กับรูปของรัฐบาล) และสถาบันศาล รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐและเป็นส่วนหนึ่งที่ขาดมิได้ และรัฐ จะยังไม่มีสภาพเป็นรัฐโดยสมบูรณ์จนกว่าจะได้มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองดังกล่าวเพื่อที่จะ สามารถจัดระเบียบและอำนวยความสะดวกการรักษาความสงบแก่การอยู่ร่วมกันของประชาชน อนึ่ง รัฐบาล จะประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะใช้

อำนาจรัฐ ถึงแม้ว่าหลังการขึ้นตอน และวิธีการในการเข้ามาสู่ตำแหน่ง ในรัฐบาลของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปตามลัทธิความเชื่อทางการเมือง ความเหมาะสมของสถานการณ์และรูปแบบทางการเมือง การปกครองของรัฐ แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของธรรมชาติ และ/หรือ กฎระเบียบภายในรัฐ ดังนั้น กลุ่มบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐจึงจะต้องมีการสับเปลี่ยนกันอยู่เสมอ และการสับเปลี่ยนตัวบุคคลในรัฐบาลจะไม่ทำให้รัฐต้องสิ้นสุดลงไปด้วย

องค์ประกอบของรัฐทั้ง 4 ประการดังกล่าว เป็นองค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งนอกจากจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะทั้งสี่ประการอย่างแยกออกจากกันไม่ได้แล้ว ยังมักจะประกอบด้วยคุณลักษณะของความผูกพันต่อกันอย่างเป็นปึกแผ่นทั้ง โดยการมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนซึ่งเป็นเสมือนพื้นฐานและทิศทางของการดำรงอยู่ของชาติ จากคุณลักษณะที่เน้นทั้งสภาพความเป็นรัฐและความเป็นชาติดังกล่าว จึงทำให้นิยมเรียกรัฐในปัจจุบันว่า รัฐ-ชาติ (nation-state) ซึ่งเริ่มมีมานับตั้งแต่ศตวรรษที่ 16-17

วัตถุประสงค์ของรัฐ

ความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีรัฐของกรีกโบราณ ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า การมีรัฐก็เพื่อจัดให้มีการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผสมกลมกลืนในหมู่มวลสมาชิกของประเทศเพลโตได้แสดงทัศนะไว้ว่า มนุษย์ไม่สามารถจะประกอบกรรมดีได้โดยการแยกตนเองอยู่นอกสังคมโดยลำพัง ฉะนั้นการมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมจะช่วยให้มนุษย์ประสบความสำเร็จในการกระทำความดี อาริสโตเติล ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีรัฐไว้ว่า วัตถุประสงค์สุดท้ายของการมีรัฐก็เพื่อการดำรงไว้ซึ่งคุณธรรม และรัฐในอุดมคติจึงต้องส่งเสริมศีลธรรมของประชาชน เพราะศีลธรรมเท่านั้นที่จะทำให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีในรัฐได้ ส่วน จอห์น ล็อก มีความเชื่อว่าในปฐมสัญญา (original compact) นั้น เป็นสัญญาที่มนุษย์มีความประสงค์จะรวมกันเข้าเป็นสังคมการเมือง (commonwealth) โดยเน้นให้เห็นว่าการที่จะให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องมีชุมชนทางการเมือง และให้มีรัฐบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจจากปวงชนเป็นผู้

คัมภรองทรัพย์สินของบุคคล

จี.เอ. จาครอบเซน (G.A. Jacobsen) และเอ็ม.เอช. ลิพแมน (M.H. Lipman) ได้แสดงความคิดเห็นเรื่องวัตถุประสงค์ของการมีรัฐไว้ดังนี้¹⁹

1. การสร้างความเป็นระเบียบ กล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของการมีรัฐก็คือ

1.1 การให้หลักประกันเกี่ยวกับอิสระภาพแก่ประชาชน เพื่อให้บังเกิดความปลอดภัยจากการคุกคามของบุคคลอื่น

1.2 การรักษาความสงบภายในประเทศ

1.3 การธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

2. การส่งเสริมสวัสดิภาพแก่ประชาชน ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย นั้นถือว่า ปัจเจกชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการดำเนินชีวิต เพื่อการมีชีวิตที่ดี และสมบูรณ์ภายในรัฐ ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีหลักประกันในด้านสวัสดิภาพแก่ปัจเจกชน (individual welfare) อันได้แก่ การจัดสวัสดิการในเรื่องความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน การจัดบริการ การศึกษา การอาชีพ และการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

3. การส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป วัตถุประสงค์ของรัฐในเรื่องนี้ ได้แก่ การจัดให้มีสวัสดิการทั่วไป (general welfare) กล่าวคือ รัฐควรจรรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมโดยจัดกิจกรรมที่ปัจเจกชนหรือองค์การอื่นใดไม่สามารถดำเนินการได้ กิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภค อันได้แก่ การจัดให้มีสถานที่อยู่อาศัยหรืออาคารสงเคราะห์ การจัดบริการ รถประจำทาง ไฟฟ้า และการประปา ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยทั่วไป

4. การส่งเสริมศีลธรรม รัฐควรส่งเสริมศีลธรรม เพราะศีลธรรมจะทำให้บุคคลรวมกันอยู่อย่างเป็นปกติสุขภายในรัฐ และสามารถมีชีวิตที่ดีที่สุดได้ ฉะนั้น จึงควรส่งเสริม

¹⁹G.A.Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes and Nobel, 1965), pp. 15-16.

ศีลธรรมให้มีขึ้นในรัฐโดยพยายามหลีกเลี่ยงการใช้พลังกำลัง เพราะการใช้กำลังเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องสำหรับผู้มีศีลธรรม นอกจากนั้นการใช้พลังกำลังย่อมจะก่อให้เกิดการต่อต้านอันเป็นผลผลิตตามมา ซึ่งอาจจะนำความไม่สงบเรียบร้อยมาสู่รัฐได้

หน้าที่ของรัฐ

รัฐเกิดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในรัฐ ฉะนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยยึดหลักความต้องการของประชาชน เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่²⁰ ซึ่งโดยทั่วไปหน้าที่ของรัฐมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน รัฐจำเป็นต้องสร้างความ เป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบขึ้น เพราะความสงบเรียบร้อยเป็นพื้นฐานของความ มั่นคงภายในรัฐ และช่วยให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ การดำเนินการ ดังกล่าวมี อาทิ การป้องกัน และการปราบปรามอาชญากรรมรวมถึงการดำเนินการตาม กระบวนการของกฎหมายต่อผู้กระทำผิด การปกป้องคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของปัจเจกชน ซึ่งนอก เหนือจากจะเป็นหน้าที่ของตำรวจและทหารโดยตรงแล้ว ประชาชนทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือ ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและตามหน้าที่ของพลเมืองดีด้วย

2. การให้บริการและสวัสดิการทางสังคม เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้บริการแก่ ประชาชนอย่างสม่ำเสมอโดยคำนึงถึงความต้องการ และความประสงค์ของสังคม อาทิ เช่น การให้การศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนการบำบัดสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากนานาประการ ให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามควรแก่อัธยาศัย

นอกจากนี้การให้บริการทางธุรกิจ ซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นบทบาทของภาคเอกชน จะเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีกิจกรรมบางประเภทที่รัฐจะต้องดำเนินการเอง อันเป็นที่รู้จักกันในนามของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากภาคเอกชนไม่สามารถระดมทุนได้อย่างเป็นการ

²⁰ Ibid, pp. 17-18.

เพียงพอ นอกจากนั้น ลักษณะของธุรกิจบางอย่างเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เช่น การสื่อสาร คมนาคม การสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการต่าง ๆ เป็นต้น ฉะนั้น รัฐจึงต้องจัดดำเนินการเอง

3. การพัฒนาประเทศ เป็นหน้าที่ใหม่อีกประการหนึ่งของรัฐโดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ ทั้งนี้โดยอาศัยการวางแผนต่อเนื่องระยะยาวตามแผนพัฒนาต่าง ๆ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน และชุมชนให้ดีขึ้น

4. การป้องกันการรุกรานจากภายนอก และการรักษาสัมพันธไมตรีอันดีกับนานาชาติ นอกเหนือไปจากการมีกองทัพและอาวุธที่ทันสมัยแล้ว รัฐต่าง ๆ ในโลกปัจจุบันจำเป็นต้องมีความสามารถในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างชาญฉลาด ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศย่อมมุ่งที่จะแสวงหาหรือรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นสงครามระหว่างต่างประเทศยุคปัจจุบันยังได้เปลี่ยนวิธีการไปจากเดิมมาก ด้วยเหตุนี้รัฐต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องปรับทิศทางของนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของสงครามแบบใหม่ โดยคำนึงถึงเรื่องเหล่านี้ตามลำดับความสำคัญ คือ เอกอกราช ผลประโยชน์ และเกียรติภูมิของชาติ

การศึกษาเรื่องรัฐในแต่ละสังคมยังคงเป็นปัญหาที่ถกเถียงขัดแย้งกันอยู่ ในการที่จะเน้นรูปแบบของรัฐตามกฎหมายที่เป็นทางการ โดยมองข้ามระบบการเมืองอื่น ๆ ที่ไม่มีคุณสมบัตินิติความเป็นรัฐ รวมทั้งการเน้นที่สถาบันเท่านั้น ไม่ช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ได้ สำหรับสังคมไทยแล้ว รัฐที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการศึกษารัฐในสมัยใหม่ ซึ่งในที่นี้ไม่อาจมองข้ามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของไทย ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไร ตั้งแต่อดีต อันส่งผลให้ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่ได้รับการศึกษาเรื่องรัฐในสังคมตะวันตก กับสภาพความเป็นจริงของรัฐไทย ที่ดร.ปรีดี พนมยงค์ ประสบพบเห็นมาตั้งแต่เด็ก

แนวคิดเรื่องรัฐในสังคมไทย

การศึกษารัฐไทยยังคงเป็นปัญหาเพราะคำว่ารัฐ เป็นคำที่ใช้ในสังคมยุโรป สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เปิดสัมพันธ์กับนานาประเทศมากขึ้นจึงได้นำคำอังกฤษ "State" (สเตท) แปลเป็นภาษาไทยว่า "แผ่นดิน" ต่อมาแปลเป็นภาษาไทยว่า "รัฐ" ส่วนคำอังกฤษ "Nation" (เนชั่น) นั้นแปลเป็นไทยว่า "ชาติ" คำขวัญของชาวไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีว่า ชาติ, ศาสนา, พระมหากษัตริย์²¹

ส่วนคนไทยรู้จักคำว่ารัฐมาช้านาน เพราะเป็นคำบาลีที่คนไทยโบราณชำนานูในการใช้เป็นอดี แต่ไม่อาจเข้าใจได้ว่าคำว่า "รัฐ" นี้ใช้ในรูปแบบอย่างไรเป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้ศึกษาความเป็นมาของไทย ได้นำคำว่ารัฐมาใช้เรียกชุมชนไทย เช่น รัฐสุพรรณบุรี ราชบุรี นครศรีธรรมราช การก่อกำเนิดของคำว่า รัฐ นั้นในสังคมไทยนั้นไม่อาจจะแยกออกจาก กษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นประมุขหรือผู้ปกครองสูงสุดที่ปกครองรัฐต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน เวลานั้น ดังนั้นจึงจะอธิบายรัฐกับผู้ปกครองในสมัยต่าง ๆ ให้เห็น เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจสังคมไทย ในสมัยหลัง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

รัฐและผู้ปกครองสมัยสุโขทัย

ความคิดเรื่องรัฐและผู้ปกครองได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย จากศาสนาพราหมณ์และ พุทธศาสนา ผ่านมหายานจากทฤษฎีองคตบของฮินดู²² ซึ่งแบ่งองค์ประกอบของรัฐเป็น 7 ประการ คือ

²¹ ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 30-31.

²² สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย,



1. ผู้ปกครอง
2. อำมาตย์
3. อาณาเขตของรัฐและประชาชน
4. เมืองหลวงที่มีป้อมปราการล้อมรอบ
5. ท้องพระคลังของพระมหากษัตริย์
6. กองทัพ
7. มิตรภาพและพันธมิตร

แนวคิดเรื่ององค์ประกอบของฮินดู นี้ไปคล้ายกันในส่วนกับแนวคิดของพุทธศาสนา
ฝ่ายมหายาน ในอัครคัมภีร์ที่กล่าวถึงกำเนิดรัฐและผู้ปกครอง

ตั้งแต่มนุษย์สมัยแรกของโลก เดิมไม่ค่อยมีปัญหาในการนี้ จึงมีการเลือก หรือ
มอบหมายบุคคลบางคนที่เห็นว่าฉลาดสามารถให้เป็นหัวหน้ามีอำนาจในการควบคุม
ให้กำเนิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในสังคม มีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิด
คำว่า "มหาสมบัตติ" (ผู้ที่มีหาชนแต่งตั้ง "กษัตริย์" (ผู้เป็นใหญ่แห่งนา) "ราชา"
(ผู้ทำความอึดใจ สุขใจ แก่ผู้อื่น) จึงเกิดขึ้น กษัตริย์ก็เกิดขึ้นจากคนพวกนั้นมีใช้คน
พวกอื่น จากคนเสมอกัน มีใช้จากคนที่ไม่เสมอกัน เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ มีใช้เกิดขึ้น
โดยธรรมชาติ ธรรมชาติจึงเป็นสิ่งประเสริฐสุดในหมู่มนุษย์ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต²³

²³ ประสาน ทองภักดี และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ทฤษฎีกำเนิดรัฐและระบบการเมือง
ของรัฐ," ใน รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสนา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กราฟิกอาร์ต,
2526), หน้า 9.

แนวคิดการเกิดรัฐในอัครคัมภีร์สูตรนี้ มีปรากฏเกือบเหมือนกันทั้งหมดในไตรภูมิพระร่วง บทพระราชนิพนธ์ของพระมหาธรรมราชาลิไท แสดงว่าทางสุโขทัยรับเอาแนวคิดนี้ไว้²⁴ ไตรภูมิพระร่วง เป็นเอกสารสำคัญที่ให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของสุโขทัย ไตรภูมิพระร่วงได้กล่าวถึงจักรพรรดิ คือ กษัตริย์ผู้มีอำนาจเหนือกษัตริย์จำนวนมากมีเดชานุภาพ บุญบารมี และรู้ธรรม ความคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดของการสถาปนาอาณาจักรและการปกครองดูแลอาณาจักร ไตรภูมิพระร่วงจึงเป็นวรรณกรรม ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากพุทธศาสนา และเพื่อประโยชน์ทางการเมือง²⁵ จากแนวคิดในไตรภูมิพระร่วงนี้ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจให้คนยอมรับในอำนาจและยอมปฏิบัติตามเป็นการใช้ธรรมในการขยายอำนาจ

การเกิดของรัฐสุโขทัย มิใช่เพียงเกิดมาจากโดยทันทีที่มีการนำแนวคิดธรรมราชาในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไท แต่มีการวิวัฒนามาชุมชนไทยในเขตที่ราบลุ่มตามหุบเขา ตามแม่น้ำสำคัญ ๆ มานานแล้ว มีรูปแบบการจัดการปกครองมิได้อยู่ภายใต้การปกครองของขอม จัดการปกครองโดยมีสุโขทัยเป็นราชธานี มีเมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร และยังมีเมืองขึ้น ที่มีสุโขทัยเป็นศูนย์กลางของอำนาจ อำนาจของรัฐสุโขทัยขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้ปกครอง ดังนั้นความรุ่งเรืองของสุโขทัยจึงขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือองค์พระมหากษัตริย์ รัฐจะดูแลเอาใจใส่บำรุงการเกษตรและการค้า ส่งเสริมการค้าเป็นพิเศษ ให้ราษฎรทำมาหากินได้ตามสะดวก ดังที่ได้ปรากฏไว้ในศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่าราษฎรสร้างอะไรขึ้นมาสิ่งนั้น ก็จะเป็นมรดกตกทอดได้ รัฐจุนเจือ และส่งเสริมกิจการโดยให้กั้มไม่คิดดอกเบีย ส่งเสริมการศาสนาและให้การอุปถัมภ์เป็นอย่างดี

²⁴วิทยา สัจรัตนารักษ์, "แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและกษัตริย์," เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 174.

²⁵ชลธิรา กลัดอยู่, "ไตรภูมิพระร่วง รากฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองไทย" ธรรมศาสตร์ 4(มิถุนายน-กันยายน 2517) : 106.

แนวคิดรัฐและผู้ปกครองสมัยอยุธยา

รัฐอยุธยาเป็นการรวมเอารัฐของคนไทยในลุ่มน้ำเจ้าพระยา คือ รัฐโยธยาเดิม หรือศรีรามเทพนคร รัฐสุพรรณบุรี และรัฐลพบุรี ซึ่งรัฐทั้ง 3 มีการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว รัฐอยุธยาตั้งอยู่ใกล้ทะเล ทำให้เป็นศูนย์กลางของการติดต่อค้าขายกับดินแดนภายในและภายนอกโดยการเดินเรือ การค้าขายทำให้อยุธยาเจริญรุ่งเรืองมีอำนาจเหนือสุโขทัย และล้านนา ซึ่งอยู่ทางเหนือ การค้าขายทางทะเล จึงต้องผ่านอยุธยา อยุธยาใช้นโยบายในการมีอำนาจเหนือกว่ารัฐอื่นโดยใช้ความสามารถทางการทหาร โดยไปตีเขมรได้ และรับเอาแบบอย่างทางการเมืองของเขมรมาใช้ จึงมีผู้มองว่า รัฐไทยสมัยอยุธยาเป็นรัฐพิธีกรรม ที่พระมหากษัตริย์ไปเน้นพระราชอำนาจทางด้านพิธีกรรม²⁶ ตามคติพราหมณ์ ที่ถือคติว่าพระมหากษัตริย์คือพระเจ้าตามแบบอย่างของลัทธิเทวราชา ได้เริ่มมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองของไทย ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) แห่งรัฐอยุธยา ซึ่งอาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุใหญ่ คือ เจตนารมณ์ทางการเมืองของพระเจ้าอู่ทอง ในการประกาศตนเป็นอิสระไม่ยอมรับอำนาจและอิทธิพลของรัฐสุโขทัย ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบธรรมราชา การได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ ซึ่งมีอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเคยตกอยู่ใต้อิทธิพลของเขมรมาก่อน นอกจากนั้นยังรับอิทธิพลของราชสำนักเขมรในเรื่องตำแหน่งราชการต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายล้วนมีชื่อบรรดาศักดิ์แบบเขมรเป็นส่วนใหญ่²⁷

²⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ : พื้นฐานทางเศรษฐกิจ" ใน สายธารแห่งความคิด รวมบทความทางวิชาการฉลอง 60 ปี อาจารย์คุณวราวุฒา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ชาคริต ชุ่มวัฒนะ และ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์สวย, 2532), หน้า 39.

²⁷ จิตร ภูมิศักดิ์, โองการแข่งน้ำ และข้อคิดใหม่ในประวัติศาสตร์ไทย ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2524), หน้า 11-12.

รัฐอยุธยาเป็นรัฐใหญ่ ความมั่นคงเจริญอยู่ได้นั้นมิใช่อยู่ได้แค่เพียงพิธีกรรมที่ราชสำนักกระทำขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการจัดการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พร้อมกับการใช้ระบบไพร่และระบบราชการที่อาศัยรากฐานของระบบศักดินากำกับให้เหมาะสม รัฐอยุธยาจึงเป็นรัฐที่มีเครื่องมือในการคงอยู่ของรัฐ คือระบบไพร่ เป็นการควบคุมกำลังพลที่มีประสิทธิภาพมาก นอกจากนี้ เศรษฐกิจของอยุธยาที่ได้มาจากระบบการค้ากับภายนอกที่ไพร่นำส่งมาให้ส่วนกลางคือพระคลังหลวง ส่งผ่านไปค้าขายยังที่ต่าง ๆ ทำกำไรให้กับรัฐเป็นอย่างมาก

อาจกล่าวได้ว่ารากฐานสำคัญของเศรษฐกิจในสังคมอยุธยามาจากระบบไพร่ แต่ไม่ก่อให้เกิดการค้ำกันขึ้นในหมู่ไพร่ เพราะมีคนต่างชาติเข้ามาทำการค้าแทน นอกจากนี้รัฐอยุธยายังพัฒนาระบบกฎหมาย กระบวนการตุลาการจากพระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมายใช้ปกครองจนในชั้นหลัง ๆ เรียกว่ากฎหมายตราสามดวง ซึ่งในกฎหมายของรัฐอยุธยานี้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในทางกฎหมายอย่างสมบูรณ์

แนวคิดรัฐและผู้ปกครองสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการก่อตั้งเป็นรัฐสมัยใหม่

การล่มสลายของรัฐอยุธยาที่เกิดจากปัญหาการควบคุมระบบไพร่ ชำระการแตกความสามัคคี อันเนื่องมาจากผู้ปกครองไม่มีความเข้มแข็ง เกิดสภาพไร้ความสามารถของระบบทำให้ผู้ปกครองหัวเมือง และผู้นำท้องถิ่นสะสมกำลังตั้งตนเป็นใหญ่เมื่อพระเจ้ากรุงธนบุรี กอบกู้เอกราชได้จากพม่า แต่มิได้เป็นศูนย์กลางของอำนาจ เช่นเดียวกับรัฐอยุธยา ยังคงมีชุมชนเมืองต่าง ๆ อยู่ตามที่ต่าง ๆ เช่น เมืองนิมาย นครศรีธรรมราช เมืองพิษณุโลก เมื่อพระเจ้ากรุงธนบุรีมีอำนาจในระยะเวลานั้นสั้นเพียง 14 ปี ถึงแม้จะปราบปรามรัฐอิสระได้ เป็นการวางรากฐานให้กับรัฐใหม่ คือ สมัยรัตนโกสินทร์

รัฐรัตนโกสินทร์ เป็นรัฐที่จำลองมาจากอยุธยา เสมือนเป็นการย้ายราชธานีมาอยู่ที่
 กรุงเทพฯ การสร้างราชธานีก็เลียนแบบเดิม เป็นการแสดงความต่อเนื่องของรัฐเดิม นำ
 พุทธศาสนามาเป็นแนวคิดหลักรองรับการสถาปนารัฐรัตนโกสินทร์ และสถาบันพระมหากษัตริย์
 เป็นการแสดงหลักฐานว่ารัตนโกสินทร์และราชวงศ์ที่สถาปนาขึ้นใหม่ เป็นสิ่งถูกต้องตามสิทธิธรรม
 แนวคิดพุทธศาสนาที่ได้รับมามีคติเรื่องพระจักรพรรดิที่เน้นความสามารถของพระจักรพรรดิว่า
 ไม่มีศัตรูหรือไม่มีผู้ใดคิดต่อต้าน หลักสมมติราชหลักธรรมราชาที่เน้นทศนิรราชธรรม สังคหวัตถุ
 4 ประการ และคติที่พระมหากษัตริย์เป็นพระ โนริสัตว์ที่คนทั้งหลายยกย่อง

อย่างไรก็ตามความคิดความเชื่อเดิมที่มีมาก็มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการติดต่อกับชาว
 ทำให้คนเข้าใจมากขึ้น ว่ารัฐมีจำนวนมาก มีอาณาเขตติดต่อกัน เล็กบ้าง ใหญ่บ้างก็แล้วแต่
 กษัตริย์หรือผู้ปกครองมีอำนาจเฉพาะในรัฐของตนเอง ความคิดเช่นนี้ ยิ่งเห็นชัดเจนเมื่อติดต่อกับ
 ตะวันตกหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง เมื่อปีพ.ศ. 2398 ที่รัฐรัตนโกสินทร์จำเป็นต้องเปิด
 ประเทศนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเวลาต่อมา

การพัฒนาทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งรัฐรัตนโกสินทร์ซึ่งเกิดจากปัญหาที่
 เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ขยายออกไปได้ทั่วพระราชอาณาเขต
 และปัญหาจากการขยายตัวของลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งมีเข้ามาตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เมื่อเป็นเช่นนี้
 รัชกาลที่ 5 มีพระราชประสงค์ที่จะสร้างความมั่นคง แข็งแรงให้กับประเทศชาติ โดยการ
 รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การพัฒนาทางการเมืองในสมัยนี้นำไปสู่การสร้างชาติ เป็นกระบวนการ
 การที่ทำให้การปกครองแบบราชาธิปไตยเป็นการปกครองที่รับช่วงแนวความคิดเดิมมาจากสมัย

อยุธยา และจากพื้นฐานเดิมนี้ รัฐสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ค่อยพัฒนาไปสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolutist state)²⁸

²⁸ สมเกียรติ วันทะนะ, "เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์ สำนัก," อยู่เมืองไทย รวมบทความทางสังคมการเมืองเพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 75.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ เคยเสนอไว้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2525 ว่า "...ในครั้งแรกของ พุทธศตวรรษที่ 25 ประเทศไทยก็ได้ก้าวเข้าสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เต็มตามความหมายของคำนี้อย่างสมบูรณ์เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์" [ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, วัฒนธรรมกรรมณี กับวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์, เอกสารวิชาการหมายเลข 20 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 203] ปลายปี 2527 นิธิ อธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่า "การปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จึงมิได้เป็นการสร้างรัฐชาติขึ้นโดยตรง อภิสัทธินของกลุ่มสถานภาพสูงของระบบศักดินาถูกรักษาไว้อย่างเหนียวแน่น.. กฎหมายและการดำเนินการเหล่านี้ก่อให้เกิดพระราชอาณาจักรสยาม ซึ่งเป็นรัฐแบบราชสมบัตินิโฆรัฐชาติ แม้ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัฐแบบราชสมบัตินั้นพัฒนาถึงที่สุดของมันแล้วนี้ จะเป็นรากฐานสำคัญแก่การอุบัติของประเทศไทยในเวลาต่อมาก็ตาม... การปฏิวัติทางการเมืองใน พ.ศ. 2475 มีข้อจำกัดหลายอย่าง แต่ก็เป็นผลสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยได้ถือกำเนิดอย่างแท้จริงจากรากฐานของรัฐแบบราชสมบัตินิ" [ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ภาษาไทยมาตรฐานกับการเมือง," ภาษาและหนังสือ, ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2527 - มีนาคม 2528), หน้า 22 และ 29]. ท้ายที่สุดเมื่อปลายปี 2529 นิธิ เริ่มใช้คำว่า "รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์" สำหรับเรียกรัฐที่ได้รับการสร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 [ดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, การเมืองไทยสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศิลปวัฒนธรรม, 2529), หน้า 267].

การปฏิรูปทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ถือว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองของไทยอีกครั้งภายหลังที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงได้ทำการปฏิรูปการปกครองแล้วครั้งหนึ่งในสมัยอยุธยา เป็นการปฏิรูปให้ผู้ปกครองหรือกษัตริย์ที่เป็นรัฐบาลกลางมีองค์เดียวมีอำนาจปกครองทั่วราชอาณาจักร อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในชาติ ในขณะที่เผชิญกับภัยคุกคามจากตะวันตก

จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐที่ได้พัฒนามาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นรัฐที่มีวิวัฒนาการจากแนวความคิดของประเทศไทย ทั้งแนวคิดแต่เดิมก็ได้สูญหายไป เพียงแต่มีบทบาทเป็นรอง เกือบหมดสิ้นในสมัยใหม่ ไม่ก่อให้เกิดการตัดขาดของความสืบเนื่อง อุดมการณ์ของรัฐใหม่ ที่เน้นความสำคัญในเรื่องการประกอบธุรกิจการค้า เน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความทันสมัย หรือที่ใช้คำว่าคิวิไลซ์ที่เลียนแบบมาจากตะวันตก โดยคนชั้นสูงเป็นตัวอย่าง รัฐเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนมากขึ้นตั้งแต่จัดการศึกษา สร้างถนน สะพาน ย่านการค้า บำรุงทางน้ำ ระบบขนส่ง การว่าจ้างแรงงาน การยกเลิกระบบไพร่-ทาส สถาบันกษัตริย์ในสมัยรัฐโกสินทร์ก็ได้รับการยกย่องเคารพมีอำนาจอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์ผู้มีสมบูรณาญาสิทธิราชอย่างแท้จริงได้เกิดขึ้น และมีระบบราชการเป็นฐานรองรับ

จากรากฐานแนวความคิดเรื่องรัฐและกษัตริย์ที่วิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากสมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นการสืบต่อของแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากพุทธศาสนา ศาสนาพราหมณ์ ฮินดู ที่ผสมผสานกันอยู่ในสังคมไทย ในบทต่อไปจะได้ชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องรัฐที่มีมาแต่อดีต นั้นได้ส่งผลต่อการรับรู้ของคนในสังคมไทยอย่างไรบ้าง ที่ทำให้ ดร.ปรีดี พนมยงค์ มีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นรัฐสมัยใหม่ตามแบบอย่างตะวันตก