

บทที่ ๑

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ไทย

ดร.สายัณห์ อินันท์

วัตถุประสงค์การเรียนรู้ประจำบท

เมื่อศึกษาเนื้อหาในบทนี้แล้ว ผู้ศึกษาสามารถ

๑. อธิบายความหมายของการปกครองได้
๒. ระบุความแตกต่างการปกครองอาณาจักรกับศาสนจักรได้
๓. อธิบายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ได้
๔. อธิบายลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ได้

ขอบข่ายเนื้อหา

- ความนำ
- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองทั่วไป
- การปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร
- การปกครองคณะสงฆ์
- ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกิจการพระสงฆ์และพระศาสนา ให้มีความเจริญก้าวหน้า ความตั้งมั่นของพระศาสนา เกิดประโยชน์แก่คณะสงฆ์และมหาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม การศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ในแง่วิชาการเกี่ยวกับความหมายของการปกครอง ประเภทการปกครอง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ รวมถึงการใช้อำนาจในรูปแบบตามพระวินัยบัญญัติกับรูปแบบตามอำนาจของรัฐ ซึ่งตราผ่านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับต่างๆ และวิวัฒนาการการปกครองในแต่ละยุคสมัย ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับ นำมาซึ่งความเข้าใจอันดีงามและมีประโยชน์โดยตรงต่อการปกครองคณะสงฆ์ให้มีความสงบเรียบร้อย เป็นแบบอย่างการปกครองของสังคมโดยทั่วไป ซึ่งในสังคมสงฆ์ได้รับการยกย่องเชิดชูให้มีสถานภาพสูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

ฉะนั้นการเรียนรู้อย่างถูกต้องนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม และได้รับผลของการปฏิบัติอย่างมีความสุขและเต็มความภาคภูมิใจ

๑.๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองทั่วไป

สังคมมนุษย์กับการปกครอง¹ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์เป็นที่ยอมรับกันว่า ตั้งแต่เกิดขึ้นมีบนโลกมนุษย์ก็ได้แสดงสัญชาตญาณของสัตว์สังคมที่ปรารถนาอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นพวก เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกแก่กัน และปรารถนาความสุขทางใจจากการมีวงสมาคมมากกว่าอยู่ตามลำพัง การที่มนุษย์มีสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันนั้นมีความต้องการพื้นฐาน (Basic needs) ที่จำเป็นต่อตัวมนุษย์เองโดยมีเหตุผลสำคัญดังต่อไปนี้ คือ²

๑. ธรรมชาติด้านสังคมของมนุษย์ (Human Social Nature) มนุษย์ต้องการดูแลเอาใจใส่ทางด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานในการเลี้ยงดู เริ่มจากการอยู่ในครรภ์มารดาเป็นเวลา ๙ เดือน กว่าจะกำเนิดมาสู่โลก เมื่อเป็นทารกแล้วก็ต้องอาศัยมารดาและผู้อื่นอีกหลายปีกว่าจะแข็งแรงพอที่จะดูแลตัวเองได้ ซึ่งต้องใช้เวลา ๑๐ ปี หรือ ๑๐ – ๒๐ ปีก็มี ในการพัฒนาตนเองให้มีความพร้อมในการดำรงตนอยู่ในสังคม

๒. ความต้องการของมนุษย์ในเรื่องปัจจัยสี่ (Human Needs) มนุษย์ต้องการแสวงหาปัจจัยสี่ คือ อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม บ้านที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค โดยร่วมมือกันแสวงหาจึงมีความสะดวกและปลอดภัย

๓. มนุษย์เป็นสัตว์มีวัฒนธรรม (Cultural Creature) มนุษย์มีเอกลักษณ์ หรืออัตลักษณ์ของกลุ่มหรือชุมชน เช่น ภาษา การแต่งกาย เป็นต้น ซึ่งเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ประจำกลุ่มต่างๆ ของมนุษย์ สมาชิกของแต่ละกลุ่มหรือสังคมต้องเรียนรู้และได้รับการถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้หรือเรียกอีกอย่างว่า วัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม เพื่อแสดงออกถึงกิริยามารยาท ท่าทาง นิสัยใจคอ อันเป็นแบบเดียวกันในกลุ่มหรือสังคมนั้นๆ

๔. ความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน (Consciousness of Kind) การมองเห็นบางสิ่งบางอย่างร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นำมาซึ่งความรู้สึกร่วมกัน “เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” จึงรวมกันอยู่เป็นกลุ่มหรือชุมชน

๕. ความต้องการความอบอุ่นปลอดภัย (Security) การอยู่อย่างโดดเดี่ยวของมนุษย์นำมาซึ่งความหวาดกลัว หวาดระแวง ขาดความปลอดภัย เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันจะมีความรู้สึกอบอุ่นและปลอดภัยมากกว่า เมื่อมีภัยอันตรายใดๆ เกิดขึ้นก็สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ และสามารถช่วยกันหาปัจจัยสี่ได้ดีกว่าการหาอย่างโดดเดี่ยว

เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่จนเกิดสังคมหรือกลุ่มขึ้น การดำรงอยู่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกทั้งหมดในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ฉะนั้นการปกครอง จึงเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมมนุษย์ ดังเหตุผลยุกต์ ศักดิ์เดชยนต์³ กล่าวว่าไว้ว่า

๑. การกำหนดเป้าหมายของสังคม ได้แก่ การดำรงอยู่ของสังคม คือสมาชิกสามารถดำรงอยู่ได้อย่างปกติสุข มี

¹ สุพิศวง ธรรมพินทา, มนุษย์กับสังคม, (กรุงเทพฯ: ดีดีบุคส์, ๒๕๔๐), หน้า ๓๓.

² วราคม ที่สุกะ, สังคมวิทยาสำหรับผู้เริ่มเรียน, (กรุงเทพฯ: ดวงแก้ว, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑๐-๑๑๒.

³ ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์, กฎหมายกับสังคม ในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลง, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๑), หน้า ๔๔-๔๕.

ความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างราบรื่น ปลอดภัยจากทั้งทางธรรมชาติและการรุกรานในรูปแบบต่าง ๆ

๒. การระดมและจัดสรรทรัพยากรของสังคม ได้แก่ การมีผู้ปกครองกำหนดเป้าหมายต่างๆของสังคมไว้แล้ว ดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยการใช้ทรัพยากรต่างๆที่สังคมมีอยู่จัดสรรให้ดำรงอยู่อย่างเหมาะสม

๓. การกระจายทรัพยากรแก่สมาชิกของสังคม ได้แก่ การแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมอย่างเสมอภาค เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกันได้ การช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจน ซึ่งอาจทำได้ในรูปแบบการเก็บภาษีจากคนรวยและกระจายผลประโยชน์ไปสู่คนจนในรูปแบบของสวัสดิการต่างๆ

๔. การควบคุมสังคม ได้แก่ ผู้ปกครองหรือรัฐบาลต้องมีอำนาจในการสั่งการตัดสินสังคมให้เป็นไป หรือดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในรูปแบบการควบคุมคนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบายต่างๆของรัฐ

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่สังคมต้องมีการปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะสังคมใหญ่ซึ่งมีความสลับซับซ้อนสูงหากขาดการปกครองก็อาจเกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล อันเนื่องมาจากหลายเหตุผล เช่น การขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น

๑.๑.๑ ความหมายของการปกครองทั่วไป

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองไว้หลายความหมายดังต่อไปนี้

สุขุม นวลสกุล^๔ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเมืองกับการปกครองไว้ว่า คำว่าการเมือง (Politics) และการปกครอง (Government) นั้น มีความหมายทางรัฐศาสตร์แตกต่างกัน การเมือง หมายถึง เรื่องการแข่งขันและการแสวงหาอำนาจ ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมทั้งสังคม หรือส่วนใหญ่ของสังคม ส่วนการปกครองมีความหมายเกี่ยวกับการบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับสังคมเพื่อให้สังคมมีความสงบสุข

William P. Scott^๕ ได้ให้ความหมายของการปกครอง (Government) ใน Dictionary of Sociology ว่าเป็น องค์กรกลางหรือ ศูนย์รวมของหน่วยงานที่ซับซ้อน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจควบคุมสังคมทั้งหมด หรือหน่วยงานของสังคม หน่วยงานปกครอง ดำรงอยู่ในสังคมที่ซับซ้อนในรูปแบบขององค์กรที่ควบคุมสังคม ซึ่งในบางครั้งทำให้เห็นความแตกต่างในรูปแบบประเพณีที่ไม่เป็นทางการของการควบคุมในสังคมธรรมดาไม่ซับซ้อน

เดโช สวานานนท์^๖ ได้ให้ความหมายการปกครองไว้ในพจนานุกรมศัพท์ทางการเมืองว่า “การปกครอง (Government) ได้แก่ การดูแล การให้ความคุ้มครองหรือการบริหาร เป็นคำที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในลักษณะที่มีผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองสูงสุดเรียกกันว่า พ่อเมือง กรมที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องการปกครองบ้านเมืองให้มีความสุขและมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ เรียกว่า กรมการปกครอง”

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต)^๗ ได้กล่าวถึง “ความหมายการปกครองตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า การปกครองตามความหมายในพระพุทธศาสนาเป็นการปกครองเพื่อการ ศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้นมีจุดหมายในตัว แต่เป็นเพียงปัจจัยคือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษา หรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษา จึงถือคติได้ว่าการปกครองที่มีขึ้นเป็นเรื่องของการศึกษาและเพื่อการ ศึกษาทั้งสิ้น ถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษาก็ต้องปกครองด้วยอำนาจ เมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติที่เอียงไปในทางที่จะขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้การปกครองแบบใช้อำนาจจึงก่อให้เกิดปัญหา เริ่มตั้งแต่เกิดความขัดแย้งในจิตใจเป็นต้นไป ทำให้ยังต้องเพิ่มการใช้อำนาจ ใช้อำนาจ และจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ใช้การปกครองแบบพยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบพยายามกำจัดคนเลว”

^๔ สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: รามคำแหง, ๒๕๔๑), หน้า ๑.

^๕ William P. Scott., **Dictionary of Sociology**, (Delhi: General Book Depot, 1999), P.175.

^๖ เดโช สวานานนท์, พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง, ๒๕๔๕), หน้า ๒๗-๒๘.

^๗ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพฯ: สหธรรมิก, ๒๕๓๙), หน้า ๕๕-๕๖.

แสวง อุดมศรี⁸ ได้ให้ความหมายของการปกครองไว้ว่า การปกครอง คือ การจัดทำกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินกรณีขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความหมายและการใช้กฎหมาย ซึ่งทุกคนในสังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม หากมีใครขัดขึ้น ไม่ยอมรับหรือทำการบางอย่างในลักษณะที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่คนอื่น ย่อมจะได้รับโทษทัณฑ์บางประการตามควรแก่กรณี ทั้งนี้เพื่อการปกป้องมิให้มีใครมาทำความเดือดร้อนจนวุ่นวายให้เกิดขึ้นแก่สังคม และเพื่อให้เป็นการคุ้มครองคนที่ยอมรับปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางสังคม หรือกฎหมายให้ดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข

สรุปได้ว่า การปกครอง คือ การบริหาร วางระเบียบกฎเกณฑ์ให้สมาชิกของสังคมได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่อย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน ให้เกิดการอยู่ร่วมกันและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างถูกต้อง ตลอดจนการพยายามสร้างรูปแบบการปกครองที่จะกำจัดคนเลวให้น้อยที่สุด โดยพยายามให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคมโดยไม่มีการใช้อำนาจ หรือการลงโทษมาบังคับให้ทำหรือปฏิบัติตาม

๑.๑.๒ รูปแบบของการปกครองทั่วไป

ปัจจุบันนี้มีการปกครองอยู่มากมายหลายรูปแบบ ในการศึกษาครั้งนี้ขอเลือกสรรรูปแบบการปกครองที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ยอมรับ มีอยู่ ๒ รูปแบบ⁹ คือ ๑) รูปแบบการปกครองดั้งเดิมของอริสโตเติล ซึ่งพิจารณาจำนวนผู้ปกครองและจุดมุ่งหมายในการปกครองเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และ ๒) พิจารณาการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เช่น รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบการปกครองของอริสโตเติล อริสโตเติลแบ่งรูปแบบการปกครองโดยพิจารณาจากจำนวนผู้ปกครองและจุดมุ่งหมายในการปกครอง เพื่อประชาชนหรือเพื่อตนเอง โดยแบ่งรูปแบบการปกครองที่ดี ๓ รูปแบบ ที่ใช้อำนาจการปกครองตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับอีก ๓ รูปแบบที่ไม่ดี ที่ใช้อำนาจการปกครองเพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง¹⁰ ดังตารางนี้

ตารางที่ ๑.๑ รูปแบบการปกครองตามแนวคิดของอริสโตเติล

จำนวนผู้ปกครอง	จุดประสงค์ในการปกครอง	
	เพื่อประชาชน	เพื่อผู้ปกครอง
คนเดียว (One Person)	ราชาธิปไตย (Monarchy)	ทฤษาธิปไตย (Tyranny)
คณะบุคคล (A few People)	อภิชนาธิปไตย (Aristocracy)	คณาธิปไตย (Oligarchy)
คนส่วนมาก (The Majority)	โพลิตี / มัชฌิมวิถีสหิปไตย (Polity)	ประชาธิปไตย (Democracy)

รูปแบบการปกครองทั้ง ๖ นี้มาจากรูปแบบการปกครอง ๓ ประเภท คือ ประเภทที่บุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ ราชาธิปไตยและทฤษาธิปไตย ประเภทคณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ อภิชนาธิปไตยและคณาธิปไตย และประเภทที่คนส่วนมากเป็น ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ได้แก่ โพลิตีหรือมัชฌิมวิถีสหิปไตยและประชาธิปไตย

๒. รูปแบบการปกครองของเพลโต เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองไว้ใน

⁸ แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๒.
⁹ สยาม จำปรีดา, สังคมกับการปกครอง, (กรุงเทพฯ: ไทยรายวัน, ๒๕๑๗), หน้า ๕๖.
¹⁰ Michael G. Roskin and others, **Political Science: An Introduction**, (New Jersey: Prentic-Hall International, 1998), p.39.

หนังสือชื่อรัฐธรรมนูญ (Statement) ซึ่งได้แบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ประเภทโดยใช้กฎหมายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณา เพราะมองเห็นว่ากฎหมายสามารถสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐได้ ตลอดจนสามารถป้องกันความเลวร้ายของผู้ปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ปกครองเป็นผู้ที่ขาดความยุติธรรม ซึ่งกฎหมายจะช่วยเหนี่ยวรั้งผู้ปกครองไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่เสื่อมทรามลง ดังนั้น เฟลโตจึงได้แบ่งการปกครองของรัฐออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่¹¹

๒.๑ การปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ประกอบด้วย

๑) ราชาธิปไตย (Monarchy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และปกครองตามกฎหมายโดยคนๆ เดียว ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองดีที่สุด

๒) อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนน้อยของรัฐ จัดว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองดีที่สุดในระดับรองลงมา

๓) ประชาธิปไตยภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Democracy) คือ การปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนมากของรัฐหรือประเทศ จัดว่าเป็นการปกครองของรัฐที่มีการปกครองเลวที่สุดในบรรดารัฐที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง แต่ก็ยังถือว่าดีกว่ารัฐที่ไม่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครองในทุกประเภท¹²

๒.๒ การปกครองที่ไม่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ประกอบด้วย

๑) ทหาราช (Tyranny) คือ การปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปกครองโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายโดยคนๆ เดียว ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองที่เลวที่สุด

๒) ทหรนาธิปไตยหรือคณาธิปไตย (Oligarchy) คือ การปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยคนส่วนน้อยของรัฐหรือประเทศ จัดว่าเป็นการปกครองที่เลวถัดไปจากการปกครองที่เลวที่สุด

๓) ประชาธิปไตยที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ การปกครองโดยพลการและแบบรุนแรงโดยคนจำนวนมากของรัฐหรือประเทศ เป็นการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการปกครองที่ถือว่าเลวอยู่ แต่ก็ยังเป็นอันตรายน้อยกว่าการปกครองตามแบบทราชาธิปไตยและทหรนาธิปไตย¹³

๓. รูปแบบการปกครองปัจจุบัน รูปแบบการปกครองที่ได้รับความนิยมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ¹⁴

๓.๑ รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ คำว่า เผด็จการ (Dictatorship) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง การปกครองโดยคนคนเดียวหรือโดยกลุ่มบุคคลเล็กๆ กลุ่มเดียว เผด็จการเป็นศัพท์ที่เกิดขึ้นสมัยที่โรม ปกครองโดยระบบสาธารณรัฐ โดยการที่ประชาชนมอบอำนาจให้แก่ผู้นำเพียงคนเดียวในระยะเวลาไม่เกิน ๖ เดือน เพื่อให้ทำหน้าที่จัดระเบียบสังคมหรือสร้างความมั่นคงทางทหาร ในสถานการณ์ที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะฉุกเฉิน หลังจากนั้นผู้นำจะต้องลาออกและการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญก็จะได้รับการสถาปนาขึ้นมาใหม่¹⁵

ความคิดของนักเผด็จการทั่วไปนั้นมีอยู่ว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่จะต้องตั้งหน้าทำมาหากิน เนื่องจากประชาชนไม่ค่อยมีความรู้ หรือไม่สนใจ หรือไม่มีความรับผิดชอบในการปกครองบ้านเมืองเท่าไรนัก และเกรงว่าถ้ามอบอำนาจการปกครองไว้ในมือประชาชนแล้ว ประชาชนก็จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความซุลมุนวุ่นวายขึ้นในสังคม และทำประเทศชาติประสบกับหายนะ จึงจำเป็นจะต้องรวบอำนาจไว้ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง สัญชาติหรือเชื้อชาติใดเชื้อชาติหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีทัศนะ มีจุดยืนดีกว่าคนกลุ่มอื่นๆ สังคมจึงจะพัฒนาไปในแนวทางที่ดีได้ และประเทศชาติจะรอดพ้นจากความหายนะ ในขณะที่เดียวกันนักเผด็จการก็เห็นว่าการที่จะให้

¹¹ ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ระบบการเมืองการปกครอง” ในมนุษย์กับสังคม, เอกสารการสอนชุดวิชา, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๘), หน้า ๑๖๖.

¹² โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐศาสตร์กับการเมือง, (กรุงเทพฯ: ตะเกียง, ๒๕๓๔), หน้า ๔๗.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

¹⁴ สุรพล สุยะพรหม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๙.

¹⁵ สยาม ต่ำปรีชา, สังคมกับการปกครอง, หน้า ๖๔.

การศึกษาแก่ประชาชนนั้น ควรจะให้ประชาชนศึกษาหาความรู้ได้ในขอบเขตหนึ่ง ซึ่งไม่ขัดกับอุดมการณ์ของตนเท่านั้น จึงจะเป็นผลผลักดันสังคมไปในแนวทางที่ตนกำหนดขึ้นได้¹⁶

รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ มีจุดเน้นอยู่ที่การยกย่องและให้ความสำคัญ แก่อำนาจรัฐและผู้ปกครอง มากกว่าการคำนึงถึงประชาชน โดยถือว่าประชาชนเป็นส่วนประกอบของรัฐเท่านั้น ที่สำคัญถือกันว่าเจตจำนงของรัฐเป็นสิ่งสูงสุดและถูกต้องเสมอ เมื่อกล่าวโดยรวมแล้วรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการมี ๒ รูปแบบ¹⁷ ดังนี้

๑. แบบเผด็จการธรรมดาหรือแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism) อำนาจนิยม มาจากคำว่า Authority (อำนาจ) หมายถึง การมีอำนาจอย่างเป็นทางการ เช่น เจ้าหน้าที่ในสังคมเสรีมีอำนาจจับกุมคนทำความผิด กฎหมาย เป็นต้น ส่วนอำนาจนิยม หมายถึง ความเชื่อในระบบการเมืองที่เน้นอำนาจและชนบทธรรมเนียมประเพณีแทนที่จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคล หลักการปกครองอำนาจนิยม คือ การต่อต้านระบบประชาธิปไตย นั่นคือ การปกครองโดยคนส่วนน้อยที่ดีที่สุด (rule by a select few) การปราบปรามฝ่ายค้าน (suppression of opposition) และความเชื่อในการใช้กำลังบังคับมากกว่าการใช้กฎหมายบังคับ (physical coercion)¹⁸

๒. แบบเผด็จการเบ็ดเสร็จหรือแบบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) ในศตวรรษที่ ๒๐ ปรากฏมีเผด็จการรูปแบบใหม่เกิดขึ้น คือ เผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งรัฐบาลระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ เป็นรัฐบาลในระบบเผด็จการอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวและควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในแทบจะทุกอิริยาบถ กล่าวคือ รัฐบาลจะเข้าไปควบคุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสิ้นเชิง

รูปแบบการปกครองในระบบนี้ มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบการปกครองในระบบอำนาจนิยม กล่าวคือมีลักษณะทุกอย่างที่รัฐบาลในระบบอำนาจนิยมมี แต่มีลักษณะพิเศษเพิ่มเติม คือ รัฐบาลถือว่ากิจกรรมทุกอย่างของประชาชน รวมทั้งวิถีชีวิตทั้งปวงของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง จะต้องอยู่ในอำนาจของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว เช่น การทำงาน การสมรส การศึกษา ตลอดจนการดำรงชีวิตประจำวัน รัฐบาลจะเข้าควบคุมทั้งสิ้น¹⁹

๓.๒ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย คำว่า **ประชาธิปไตย** มาจาก Democracy ซึ่งมาจากคำว่า Demokration ในภาษากรีก แปลว่า การปกครองของประชาชน ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวไว้ว่า รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองตามอุดมคติระบบหนึ่งที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยจะให้โอกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหาความสุข เป็นต้น²⁰ ดังนี้

ลักษณะที่สำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย ประมวลได้เป็น ๔ ประการ²¹ ดังต่อไปนี้

๑. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในรัฐ อาจใช้อำนาจทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

๒. ประชาชนทุกคนในรัฐ มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในขอบเขตของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

๓. การดำเนินการต่างๆ ของรัฐนั้น ถือเอามติของเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสิน แต่ในขณะเดียวกันเสียงข้าง

¹⁶ นันทา โชติกะทุกณะ, **มนุษย์กับการปกครอง**, ในสาขาวิชาศิลปะศาสตรมหาวิทยาลัซุโขทัยธรรมาราช,เอกสารประกอบการสอนวิชา มนุษย์กับอารยธรรม, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓๐.

¹⁷ ชรินทร์ สันประเสริฐ, “ระบบการเมืองการปกครอง” ใน**มนุษย์กับสังคม**, หน้า ๑๙๒.

¹⁸ สยาม คำปรีดา, **สังคมกับการปกครอง**, หน้า ๖๕.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

²⁰ อุทัย หิรัญโต, **สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์**, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒.

²¹ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), **กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคนไปสู่ประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓.

น้อยหรือคนส่วนน้อยของรัฐจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย
กฎหมายและผิดทำนองคลองธรรม

ที่ป้องกันมิให้ประชาชนส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงอย่างผิด

๔. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น

รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สามารถแยกออกได้เป็น ๓ ระบบ^{๒๒} ใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

๑. ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบรัฐสภาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนในเขตของตนเข้าไปนั่งในรัฐสภา อันเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกกฎหมายและเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้ารัฐบาล และพิจารณาเห็นชอบบุคคลที่จะร่วมรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ การปกครองในระบบรัฐสภานี้ถือหลักการว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด (Supremacy of the Parliament) เพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชน

๒. ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประมุขของรัฐกับประมุขของฝ่ายบริหารเป็นคนๆ เดียวกัน และได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเรียกว่า “ประธานาธิบดี” การปกครองในระบบนี้เป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) และแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน (Separation of Powers) นอกจากนั้นผู้ใช้ อำนาจทั้งสองฝ่ายยังเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันอีกด้วย ดังนั้น จึงให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรง เพื่อให้มีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญของระบบการปกครองแบบนี้ยังถือว่าศาลซึ่งเป็นสถาบันอิสระมีฐานะเท่าเทียมกับสถาบันอื่นๆ อีกด้วย

๓. ระบบกึ่งรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential or Semi Parliamentary System) การปกครองรูปแบบนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่มีการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ เป็นต้นมา การปกครองระบบนี้รัฐสภาจะใช้ อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ ส่วนประธานาธิบดีในระบบนี้มีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา เพราะสามารถใช้การอำนาจบริหารได้อย่างกว้างขวางแบบเดียวกันกับระบบประธานาธิบดี และเนื่องจากระบบนี้เป็นระบบกึ่งรัฐสภา ดังนั้น จึงมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ด้วย แต่นายกรัฐมนตรีมักไม่มีบทบาทสำคัญนัก

๑.๒ การปกครองอาณัติกับศาสนจักร

การปกครอง ถือเป็นกลไกทางสังคม ที่สามารถแยกออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การปกครองฝ่ายอาณัติ และการปกครองฝ่ายศาสนจักร

๑.๒.๑ การปกครองอาณัติ

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณัติแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท^{๒๓} คือ

๑. รูปแบบราชาธิปไตย

ในสมัยพุทธกาล การเมืองการปกครองของอินเดียโบราณได้พัฒนาขึ้นอีกขั้นหนึ่ง คือ บรรดารัฐหรือแคว้นอิสระซึ่งทำสงครามแย่งชิงอำนาจกันลดจำนวนลงเพราะถูกผนวกเข้ากับแคว้นที่ชนะสงคราม แคว้นที่ชนะสงครามเหล่านี้จึงมีอาณาเขตขยายออกไปและมีแคว้นที่แพ้สงครามเป็นแคว้นในความปกครอง เกิดเป็นอาณัติขึ้น ๔ อาณัติ คือ โกสัมพีหรือวัตสะ อวันตี โกศล และมคธ อาณัติเหล่านี้ต่างก็ต้องการมีอำนาจเหนืออาณัติอื่นๆ จึงเกิดการแข่งขันกันในการ

^{๒๒} สยาม ดาปรีชา, สังคมกับการปกครอง, หน้า ๕๙-๖๓.

^{๒๓} ปรีชา ช้างขวัญยืน, วรรณคดีการเมืองของพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๔-๖.

สร้างเสริมกำลัง ดังนี้

๑.๑ อาณาจักรวัดสะ เมืองหลวงคือโกสัมพี ในสมัยพุทธกาลกษัตริย์ที่ปกครองเมืองนี้คือพระเจ้าอุเทนหรืออุทยนะ โอรสพระเจ้าศตानीกะปรินตปะ แห่งราชวงศ์ภรตะ หลังรัชสมัยของพระองค์อาณาจักรถูกผนวกเข้ากับอาณาจักรอวันตี ในสมัยพุทธกาลพระพุทธเจ้าส่งพระสาวกมาเผยแผ่พระพุทธศาสนาในกรุงโกสัมพี แรกๆ พระเจ้าอุเทนไม่ทรงพอพระทัย แต่เมื่อได้สนทนากับพระปิณฑิลการทวาชะแล้วก็ทรงพอพระทัยในคำสอนใหม่นั้น

๑.๒ อาณาจักรอวันตี พระเจ้าจันตปัชโชตเป็นกษัตริย์ มีอุชเชนีเป็นเมืองหลวง ทรงเป็นกษัตริย์ที่มีพระทัยโหดเหี้ยม ทรงมีอำนาจมากถึงกับครั้งหนึ่งพระเจ้าอชาตศัตรูต้องเตรียมป้องกันพระนครของพระองค์อย่างแข็งแรงเพื่อเตรียมรับศึก อาณาจักรอวันตีเป็นศูนย์กลางสำคัญของพระพุทธศาสนาอีกแห่งหนึ่ง เป็นบ้านเกิดของพระสาวกสำคัญๆ เช่น พระมหากัจจนะ พระโสณะ อภัยกุมาร เป็นต้น

๑.๓ อาณาจักรโกศล ในสมัยพุทธกาลนั้น อาณาจักรโกศลสามารถยึดอาณาจักรกาฬิได้สำเร็จ พวกศากยาก็อยู่ในอำนาจของแคว้นโกศลและพระเจ้าปเสนทิโกศล ทรงได้ชื่อว่าเป็นหัวหน้าของพระราชาทองห้ำ พระชนินุชราชของพระองค์ทรงอภิเษกกับพระเจ้าพิมพิสารแห่งแคว้นมคธ ภายหลังพระเจ้าพิมพิสารถูกพระเจ้าอชาตศัตรูพระโอรสจับขังทรงมานจนสิ้นพระชนม์ พระนางโกศลเทวีทรงเสียพระทัยจนสิ้นพระชนม์ตามไป พระเจ้าปเสนทิโกศลพิโรธจึงยึดแคว้นกาฬิ ทำให้เกิดศึกระหว่างแคว้นโกศลกับแคว้นมคธ

๑.๔ อาณาจักรมคธ ในสมัยพุทธกาลกษัตริย์ที่ปกครองแคว้นนี้ คือพระเจ้าพิมพิสาร เดิมมีเมืองหลวงอยู่ที่ศิริวัชรชะ ภายหลังขยายออกโดยสร้างกำแพงเมืองใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็นนครราชคฤห์ ทรงมีมเหสีหลายพระองค์ ได้แก่ โกศลเทวีพระชนินุชราชของพระเจ้าปเสนทิโกศล เจลลนา พระธิดาของเจ้าชายเจฏกะแห่งลิจฉวี เกษมาทัททะ เจ้าหญิงแห่งแคว้นปัญจาบ การมีพระมเหสีซึ่งเป็นเจ้าหญิงจากแคว้นต่างๆ นั้นนอกจากแสดงว่าทรงมีพระราชอำนาจแล้ว ยังเป็นช่องทางให้แคว้นมคธสามารถขยายอำนาจได้อีกด้วย

๒. สมาพันธรัฐ สาธารณรัฐ หรือสามัคคีธรรม

คำข้างต้นทั้งสามคำนี้เป็นคำที่มีผู้ใช้เรียกระบบการปกครองของรัฐเล็กๆ ทางตอนเหนือของอินเดีย ผู้ที่เรียกว่าสมาพันธรัฐ เช่น รัมมะ คังกร ตริปติ เรียกตามลักษณะของรัฐซึ่งเกิดจากภาพรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของรัฐเล็กๆ ผู้ที่เรียกว่าสาธารณรัฐ เช่น อัลเตการ์ เรียกตามลักษณะการปกครอง ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ปกครอง ส่วนคำว่าสามัคคีธรรมนั้นเรียกตามความนิยมของพุทธศาสนิกชนในเมืองไทย เพราะพระพุทธเจ้าตรัสถึงเหตุที่ทำให้รัฐเหล่านี้เข้มแข็ง โดยตรัสอธิบายนิยธรรมซึ่งเป็นธรรมที่ทำให้เกิดความสามัคคีในรัฐ

ในบรรดารัฐเหล่านี้ เรามารู้รายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองของพวกศากย่มากที่สุด เพราะพระพุทธเจ้ามาจากเผ่านี้ ในรัฐนี้มีผู้ปกครองเรียกว่า ราชา ซึ่งบางสมัยมาจากคนตระกูลสูง บางสมัยมาจากการเลือกของประชาชน พระเจ้าสุทโธทนะพระบิดาของพระพุทธเจ้าทรงเป็นราชาพระองค์หนึ่ง กิจการของรัฐดำเนินไปโดยผ่านที่ประชุมซึ่งประชุมกันในรัฐสภาซึ่งเรียกว่า สันถาคาร ผู้ที่เข้าประชุมมีทั้งคนหนุ่ม คนแก่ คนรวย คนจน เชื่อกันว่าสันถาคารนี้อาจเป็นที่มาของรูปแบบการทำสังฆกรรม ผู้จัดที่นั่งในที่ประชุมมีตำแหน่งเรียกว่า อาสนปัญญูปกะ ประธานที่ประชุมเรียกว่า วินัยธร ไม่มีสิทธิออกเสียงหน้าที่เรียกคนเข้าประชุมให้ครบองค์เป็นของคณปุระกะ มีการเสนอหัวข้อการประชุมซึ่งเรียกว่า ญัตติ ซึ่งจะต้องมีการประกาศเรียกว่า อนุสสาวะนัง การอภิปรายจะดำเนินไปตามญัตติและตรงประเด็น ข้อสรุปหรือประติญญา จะประกาศต่อที่ประชุมหากที่ประชุมเจียบถิว่ามิมติรับรองเป็นเอกฉันท์ หากมีผู้ค้านให้ออกเสียงโดยเขียนลงในแผ่นไม้ที่เรียกว่า สลากา สีต่างๆ ซึ่งแทนความเห็นต่างๆ ผู้รวมคะแนนเสียงเรียกว่า สลากา-คาหาปกะ ต้องเป็น ผู้ปราศจากอคติต่างๆ เสียงข้างมาก (เย ภูยยะสิ กัง) จะเป็นฝ่ายชนะและมีเจ้าหน้าที่ จดบันทึกไว้ เมื่อลงมติแล้วห้ามยกขึ้นพูดใหม่อีก

ส่วนการปกครองของอาณาจักรเป็นที่ทราบกันดีว่าในปัจจุบันนี้มีการแบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ระบบใหญ่ๆ คือ

๒.๑ การปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship) แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ

ก. การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism)

ข. การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism)

๒.๒ การปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) สามารถแบ่งออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ คือ

ก. ระบบรัฐสภา (Parliamentary)

ข. ระบบประธานาธิบดี (Presidential)

ค. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential or Semi-Parliamentary)

ดังรายละเอียดรูปแบบการปกครองที่ได้กล่าวแล้ว

๑.๒.๒ การปกครองศาสนจักร

การปกครองศาสนจักร มุ่งเน้นการปกครองของศาสนจักรในแต่ละศาสนาเป็นหลัก แต่ในการศึกษาครั้งนี้ มุ่งประเด็นการศึกษาเฉพาะศาสนาพุทธเป็นหลัก การปกครองในศาสนาพุทธนั้นเป็นการปกครองรูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ เมื่อมองรูปแบบการปกครองอาณาจักรในสมัยพุทธกาลมี ๒ ประเภท^{๒๔} คือ

๑. แบบราชาธิปไตย หรือ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ๆ มีอำนาจทางการเมืองมาก มักมีกษัตริย์เล็ก ๆ

๒. แบบสมพันธรัฐ สาธารณรัฐหรือสภามติธรรม ประกอบด้วยรัฐเล็ก ๆ ชาติความร่วมมือกัน และชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ มักจะเตือนภัยจากการบุกรุกของรัฐใหญ่ๆ

ระบบสังคมในสมัยนั้น เป็นระบบสังคมของศาสนาพราหมณ์มีความเชื่อและปฏิบัติเกี่ยวกับระบบวรรณะ (Caste System)^{๒๕} ดังนี้

๑. วรรณะพราหมณ์ มีหน้าที่ติดต่อเทพเจ้า สืบสอนศาสนา ประกอบพิธีกรรมแก่ประชาชนทุกวรรณะ

๒. วรรณะกษัตริย์ ได้แก่ พวกนักรบ ทำหน้าที่ป้องกันชาติบ้านเมือง และทำศึกสงครามขยายเขตแดน

๓. วรรณะแพศย์ เป็นวรรณะของคนส่วนใหญ่ในสังคม ได้แก่ ผู้ประกอบพาณิชยกรรม เกษตรกรรม และศิลปหัตถกรรมต่างๆ

๔. วรรณะศูทร เป็นวรรณะของพวกกรรมกรผู้ทำงานรับจ้างที่ต้องใช้แรงแบกหามและให้บริการแก่วรรณะอื่นๆ

การปกครองของศาสนาพุทธเกิดขึ้นมาเพื่อต่อต้านระบบสังคมนี้ โดยทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการทำอาชีพ มุ่งเน้นคุณธรรมหรือการปฏิบัติตนไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือการทำดีเป็นหลัก

ปรีชา ช้างขวัญยืน^{๒๖} ได้อธิบายว่า พระพุทธองค์มิได้ทรงสอนระบบการเมืองใหม่ แต่สอนธรรมที่จะทำให้ระบบการเมืองที่มีอยู่แล้วทั้งสองระบบ ดำเนินไปเพื่อความสุขแก่ประชาชนและไม่รุกรานกันระหว่างรัฐ และด้วยเหตุที่ทรงต้องการเอาธรรมเป็นหลักปกครองจึงต้องทรงชี้ว่าระบบวรรณะนั้นไม่ถูกต้องในสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกความสูงต่ำทางวรรณะที่ถือกำเนิดเป็นหลักนั้นทรงแย้งด้วยหลักความประพฤติดของบุคคล คือถือเอาการกระทำของบุคคลเป็นหลักวัดความสูงต่ำของคน ลักษณะที่สอง หน้าที่ตามวรรณะนั้นทรงชี้ว่าเกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่พราหมณ์นำมาอธิบายผิดโดยเฉพาะวรรณะกษัตริย์ ซึ่งพราหมณ์เน้นที่การทำสงคราม การสู้รบ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการรุกรานนั้น ทรงอธิบายว่า แท้ที่จริงแล้วกษัตริย์มีหน้าที่ระงับข้อพิพาทของประชาชน และทำนุบำรุงประชาชนให้มีความสุข

๑.๒.๓ ความสัมพันธ์ของการปกครองอาณาจักรกับศาสนจักร

อาณาจักรกับศาสนจักรต่างมีรูปแบบการปกครองที่มีเอกลักษณ์ มีกฎ ระเบียบ แบบแผนเป็นของตัวเอง ซึ่งสถาบัน

^{๒๔} ปรีชา ช้างขวัญยืน, วรรณคดีการเมืองของพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๐๗- ๑๐๘.

^{๒๕} สุจิตรา อ่อนค้อม, ศาสนาเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพฯ: สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๕), หน้า ๑๕.

^{๒๖} ปรีชา ช้างขวัญยืน, วรรณคดีการเมืองของพระพุทธศาสนา, หน้า ๑๐๗.

เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมคนละหน้าที่ มีรูปแบบความสัมพันธ์อยู่ ๒ รูปแบบ^{๒๗} คือ

๑. ความสัมพันธ์ลักษณะสนับสนุนส่งเสริม (Support) ความสัมพันธ์รูปแบบนี้เกิดขึ้นโดยการแบ่งกันทำหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการนำสันติสุขมาสู่สังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เช่น อาณาจักรมีกษัตริย์เป็นผู้นำ มีหน้าที่ป้องกันคุ้มครองประเทศชาติไม่ให้มีการรุกราน ขัดแย้ง หรือแก้ปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอาชีพตามความเหมาะสม ส่วนศาสนจักรทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนประชาชนให้มีศีลธรรม จริยธรรม รู้จักรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเอง เพื่อเป็นการลดหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ปกครองอาณาจักร ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๒. ความสัมพันธ์ลักษณะขัดแย้ง (Conflict) ความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่ง คือ ความไม่ลงรอยกันหรือขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างพยายามชิงกันเป็นแกนนำสังคม หรือทำลายลักษณะครอบงำซึ่งกันและกัน เช่น^{๒๘} การทำลายพุทธศาสนาของพระเจ้าปุชนุมิตร กษัตริย์ราชวงศ์ศุภะ คือ เมื่อถึงรัชสมัยของกษัตริย์องค์สุดท้ายแห่งราชวงศ์โมริยะ (หรือเมารยะ) คือ ราชวงศ์ของพระเจ้าอโศกมหาราช มีอำมาตย์คนหนึ่งชื่อปุชนุมิตร อำมาตย์คนนี้เป็นพราหมณ์ได้ทำรัฐประหารโค่นล้มราชวงศ์โมริยะลงแล้วตั้งราชวงศ์ใหม่ ชื่อ ราชวงศ์ศุภะ แล้วก็ขึ้นครองราชย์ (พ.ศ. ๓๕๖ - ๓๙๓) ต่อจากนั้นปุชนุมิตรก็เริ่มแผนการทำลายล้างพระพุทธศาสนาทันที โดยสั่งให้เผาวัดวาอารามและสังหารพระภิกษุโดยได้ตั้งค่าหัวไว้ รูปละ ๑๐๐ ทินาร์ พร้อมกับรื้อฟื้นพิธีกรรมของศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู เช่น อศวเมธ คือ ช่างฆ่ามนุษย์ขึ้นอีก หลังจากชบเซาไปเพราะอิทธิพลของพระพุทธศาสนาเสียนาน

เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ฝ่ายศาสนจักรมักจะเสียเปรียบทางฝ่ายอาณาจักรมากกว่าเพราะด้วยในเรื่องกำลังการต่อสู้

๑.๓ การปกครองคณะสงฆ์

การปกครองคณะสงฆ์เป็นรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะเกิดขึ้นในสังคมชาวพุทธที่มีรูปแบบและประวัติอย่างยาวนาน

๑.๓.๑ ความหมายคณะสงฆ์

คำว่า “สงฆ์” ตามความเข้าใจทั่วไปคือ พระภิกษุในพระพุทธศาสนา พระสงฆ์ คือ หมู่ชนที่ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสอนบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามด้วย

พระสงฆ์ในความหมายของพระสูตร หมายถึง ท่านผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแม้เพียงรูปเดียวก็ได้ชื่อว่าเป็นพระสงฆ์ แต่ในความหมายทางพระวินัยนั้นท่านหมายถึงเอากิษุตั้งแต่ ๔ รูปขึ้นไป จึงได้ชื่อว่าเป็นพระสงฆ์^{๒๙} พระสงฆ์เป็นสถาบันบุคคลที่เกิดขึ้นตามการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้า ผ่านวิธีการอุปสมบทตามที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาต ทำหน้าที่ในการรักษาและสืบทอดพระพุทธศาสนาจากรุ่นสู่รุ่นสืบมาจนถึงปัจจุบัน

๑.๓.๒ ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ตามแบบพระธรรมวินัย

การปกครองคณะสงฆ์ได้มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล หลักที่ใช้ในการปกครองในครั้งนั้น คือ พระธรรมวินัย พระพุทธเจ้าทรงปกครองคณะสงฆ์โดยธรรมาธิปไตย กล่าวคือ ทรงแสดงธรรมบัญญัติพระวินัย การบริหารกิจการคณะสงฆ์และการพระพุทธศาสนา และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ของพระสงฆ์โดยที่พระองค์ทรงเป็นพระธรรมราชา มีพระสารีบุตรเป็นพระธรรมเสนาบดีเป็น

^{๒๗} แสง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๖-๘.

^{๒๘} พระศรีปริยัติโมลี (สมชัย กุศลจิตโต), พระสงฆ์กับการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๔๘.

^{๒๙} พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา, (กรุงเทพฯ: คีวพร, ๒๕๒๘), หน้า ๖๓.

ผู้ช่วยตามที่ทรงโปรดให้ช่วย พร้อมพระโมคคัลลานะและพระเถระทั้งหลาย ผู้เป็นสังฆมิตรและ สังฆปริณายกเป็นหมู่ๆ ทรงมอบให้สงฆ์เพื่อเป็นสมานสังวาสกัน เป็นไปตามหลักพระธรรมวินัยและต้องมีมติเป็นเอกฉันท์เป็นสำคัญ

ทัศนะนักปราชญ์เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ เช่น สุนทร ฦ รั้งสี กล่าวไว้ว่า³⁰

๑. สังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติ อย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบบประชาธิปไตยไม่ จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรมดังข้อความว่า

“ดูกรภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนี้แล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาตัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ เพื่อความดีแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อข่มผู้เกียจคร้าน ๑ เพื่ออยู่สำราญแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก ๑ เพื่อป้องกันอาสวะอันจักบังเกิดในปัจจุบัน ๑ เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต ๑ เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส ๑ เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว ๑ เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม ๑ เพื่อถือตามพระวินัย”³¹

๒. ด้านการบริหาร ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนักพระพุทธรองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่น พระสารีบุตรและพระมหาโมคคัลลานะ ช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทในพุทธศาสนามากขึ้น ก็ได้ทรงอนุญาตให้พระสาวกให้อุปสมบทแก่ผู้เข้ามาขอบวชได้ โดยให้ผู้ขอบวชเปล่งวาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีก ทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การกำหนดเขตสีมา การระงับอธิกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับให้สงฆ์เป็นผู้บริหารงานพระศาสนาตามระเบียบที่ได้ทรงกำหนดไว้นั่นเอง ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัย แต่ก็ได้ขัดพระวินัย

๓. ด้านตุลาการ สถาบันตุลาการทางพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหมายหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลักทั้งฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร มีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออธิกรณ์ และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ตามความเห็นของพระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ วิฑูยาโน) กล่าวไว้ว่า³²

ตอนต้นพุทธกาลจำนวนผู้เข้ามาบวชไม่มากนัก และส่วนมากท่านที่เข้ามาบวชบรรลุธรรมผลระดับสูงในทางศาสนา ไม่มีปัญหาเรื่องความประพฤติการปกครองแต่ประการใด แต่เมื่อจำนวนพระเพิ่มขึ้นคนที่เข้ามาบวชมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน ความจำเป็นในด้านการบริการก็เกิดขึ้น ทรงจัดให้มีบุคคล คณะผู้รับผิดชอบในความประพฤติ การศึกษา การปฏิบัติของผู้ที่เข้ามาบวช โดยขึ้นตรงต่อพระพุทธรองค์ในกรณีที่มีปัญหาด้านพระวินัยและด้านความสงสัย ไม่เข้าใจในพระธรรม ท่านผู้รับผิดชอบในการปกครองพระภิกษุสามเณรเริ่มต้นจาก

อุปัชฌาย์อาจารย์ มีหน้าที่ในการปกครอง อบรม สั่งสอน สัทวิหาริก อันเตวาสิกของตน โดยทรงกำหนดวัตรให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติต่อกันด้วยความเอื้อเฟื้อ โดยให้ฝ่ายผู้ปกครองสร้างความรู้สึกร่วมกับสัทวิหาริก อันเตวาสิกของตนเหมือนบุตร ฝ่ายสัทวิหาริก อันเตวาสิกจะต้องสร้างความรู้สึกร่วมกับอุปัชฌาย์อาจารย์ฐานะบิดา การอยู่ร่วมกันของท่านเหล่านั้นจึงมี

³⁰ สุนทร ฦ รั้งสี, “สถาบันทางการเมืองตามแนวพุทธศาสตร์”รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ๒๕๓๐), หน้า ๓๕ – ๖๐.

³¹ สุนทร ฦ รั้งสี, “สถาบันทางการเมืองตามแนวพุทธศาสตร์”รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์, หน้า ๔๑.

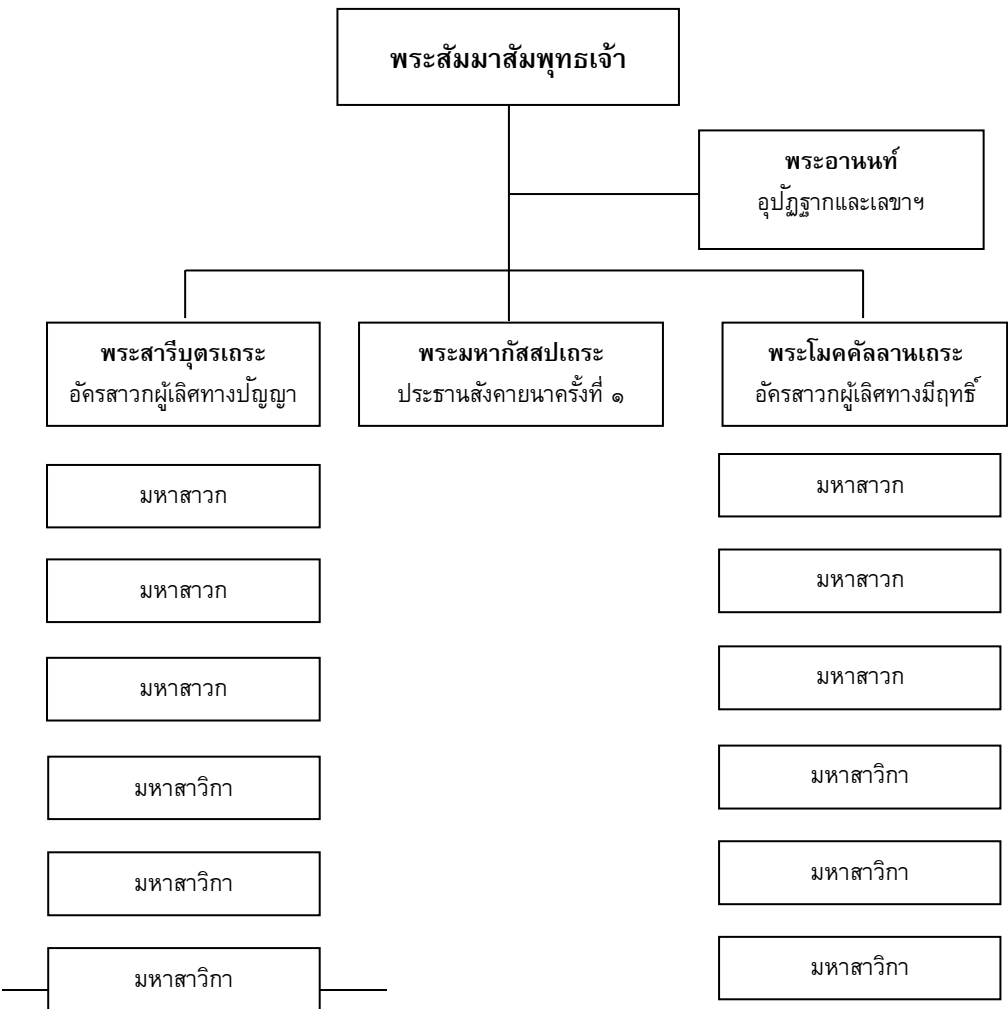
³² พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ วิฑูยาโน), ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา, หน้า ๖๘-๗๐.

ลักษณะที่อบอุ่น ต่างฝ่ายต่างดูแลความเป็นอยู่ของกันและกัน ทรงให้อำนาจแก่อาจารย์อุปัชฌาย์ ในอันที่จะลงโทษแก่ สัทธีวิหาริก อันเตวสิกขของตน ผู้ประพฤติมิชอบได้ โดยทรงกำหนดเป็นเงื่อนไขในการวินิจฉัย ลงโทษ การขอขมา การงดโทษไว้

เจ้าอาวาสและคณาจารย์ เจ้าอาวาสในตอนแรกไม่ค่อยปรากฏเด่นชัดนัก นอกจากเรื่องในอรรถกถา อำนาจคงไม่มีมากเหมือนปัจจุบัน งานส่วนมากหนักไปในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด นวกรรม ส่วนคณาจารย์เป็นตำแหน่งที่เกิดในยุคหลัง เมื่อพระธรรมวินัยที่ทรงแสดงบัญญัติเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีการจำทรงไว้พระเถระทั้งหลายได้แบ่งกันเรียนจำทรงพระธรรมวินัยและถ่ายทอดให้แก่ศิษย์ของตน

ตำแหน่งเหล่านี้พระเถระรูปเดียวอาจจะดำรงตำแหน่งอุปัชฌาย์ อาจารย์ เจ้าอาวาสและคณาจารย์ ในขณะเดียวกันก็ได้ จะต่างกันก็แต่ลักษณะงานเท่านั้น พระเถระที่รับผิดชอบงานพระศาสนาทั้งหมดจะขึ้นตรงต่อพระพุทธเจ้า จึงมีธรรมเนียมว่าหลังจากออกพรรษาแล้วพระที่จำพรรษาอยู่ในส่วนต่างๆ ของชมพูทวีปจะมาเฝ้าพระพุทธเจ้า เพื่อกราบทูลรายงานเหตุการณ์ต่างๆ การปฏิบัติธรรม ผลการปฏิบัติธรรม ตลอดจนเรียนกรรมฐานในพุทธสำนัก ตามปกติพระพุทธเจ้าจะทรงใช้เวลานอกพรรษาเสด็จไปเยี่ยมภิกษุทั้งหลาย โปรดสัตว์โลกเป็นต้น ในสมัยนั้นถึงแม้จะมีปัญหาต่างๆ ทั้งด้านศีล และ ทิฎฐิ แต่สามารถจัดให้สงบระงับลงไปได้ โดยองค์พระพุทธเจ้าเองบ้าง พระมหาเถระทั้งหลายบ้าง สังคมพระสงฆ์จึงกลายเป็นสังคมที่สงบเย็นโดยมาก

ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล มีโครงสร้างตามความเห็นของ ไชย ณ พล ได้กล่าวไว้³³ พระผู้มีพระภาคทรงเป็นพระบรมศาสดาของพระศาสนา แล้วทรงแต่งตั้งอัครสาวกและมหาสาวกในฐานะผู้เลิศทางด้านต่างๆ เป็นใหญ่เป็นอธิบดีในคุณวิเศษนั้นๆ เพื่อเป็นแบบอย่างและเป็นธรรมอาจารย์สั่งสอนกุลบุตรและมหาชน ดังนั้นโครงสร้างองค์กรส่วนกลางสมัยพุทธกาลปรากฏดังภาพที่ ๑.๑



³³ ไชย ณ พล, การปกครองของพระพุทธเจ้าระบอบธรรมาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, ๒๕๓๗), หน้า ๑๗๒ – ๑๗๓.

๑.๔ ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองทุกรูปแบบมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องโดยหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อให้เข้าใจการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์มาศึกษาประเด็นดังต่อไปนี้ก่อน

๑.๔.๑ ความหมายของอำนาจ

ณัชชาภัทร อุนตราจิต ได้ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า³⁴ คำว่า อำนาจ นั้นหมายความว่า พลังอะไรบางอย่างที่จะสามารถบังคับให้คนหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่ากระทำการตามที่ต้องการ เช่น พ่อมีอำนาจที่จะบังคับให้ลูกไปโรงเรียน ตำรวจมีอำนาจบังคับให้ผู้คนปฏิบัติตามกฎจราจร กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันส่งออกหรือโอเปก (OPEC) รวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองราคาน้ำมันในตลาดโลก อำนาจเป็นสิ่งที่หอมหวนน่าครอบครอง เพราะใครที่ครอบครองแล้วก็สามารถบังคับให้ใครๆ ที่มีอำนาจน้อยกว่าทำในสิ่งที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้ทั้งนั้นอำนาจอาจจะอยู่ในรูปแบบอะไรก็ได้ เช่น ข้อมูลข่าวสาร ฐานะทางการเงิน เกียรติยศในสังคม หรือที่ดั้งเดิมที่สุดคือ อำนาจในการใช้ความรุนแรง

William P. Scott ได้ให้ความหมายของอำนาจ (power) ไว้ใน Dictionary of Sociology อย่างน่าสนใจว่า³⁵ อำนาจ คือ ศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์หรือแผนและการควบคุม บงการ หรือการมีอำนาจโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม

สรุปความได้ว่าอำนาจ คือ พลังหรือศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่สามารถบังคับหรือบงการให้ผู้อื่น กลุ่มอื่น ปฏิบัติตามความต้องการของตนเองถึงแม้ไม่ชอบก็ตาม

๑.๔.๒ ประเภทของอำนาจ

อำนาจของการปกครองอาจแบ่งได้หลายประเภท แต่สรุปแล้วสามารถแยกอำนาจของรัฐบาลที่ใช้การปกครองประเทศได้ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ³⁶

๑. เผด็จการเบ็ดเสร็จ หมายถึง การที่รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจกรรมทุกอย่างทั้งในด้านการศึกษา ศาสนา สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น ประชาชนอยู่ภายใต้การปกครองไม่มีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้ได้ ทุกอย่างเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดหรือจัดการให้ทั้งสิ้น แม้จะไม่พอใจแต่ก็ไม่สามารถจะคัดค้านหรือวิพากษ์วิจารณ์อะไรได้

๒. อำนาจนิยม หมายถึง การที่รัฐบาลยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเกือบทุกด้าน คงยกเว้นเพียงเฉพาะด้านการเมืองเท่านั้นที่รัฐบาลจะเข้มงวดกวดขันเป็นพิเศษ ไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด หรือหากจะมีการเปิดโอกาสบ้างก็เป็นเพียงกลวิธีเพื่อกลบเกลื่อนมิให้นานาอารยประเทศตำหนิการปกครองประเทศของตนเองมากเกินไปเท่านั้น

๓. เสรีนิยม หมายถึง การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ทั้งในด้านการศึกษา สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น รัฐบาลจะเข้าไปควบคุม

³⁴ ณัชชาภัทร อุนตราจิต, รัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๔.

³⁵ William P. Scott., **Dictionary of Sociology**, P. ๓๐๗.

³⁶ แสง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, หน้า ๕-๖.

บ้างก็เพียงเฉพาะในสิ่งที่เห็นว่าจำเป็นเท่านั้น เช่น ในด้านความสงบสุขของประเทศ การเข้าไปแทรกแซงเพื่อจัดการเอารัดเอาเปรียบของคนส่วนน้อย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความสมบูรณ์ มั่งคั่ง และดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขเป็นสำคัญ

๑.๔.๓ ลักษณะการใช้อำนาจการปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย

การใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ พระพุทธเจ้าทรงสร้างกรอบเพื่อประโยชน์แก่การปกครอง³⁷ จึงทรงบัญญัติไว้ ๑๐ ประการ ดังต่อไปนี้

- ๑. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์
- ๒. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์
- ๓. เพื่อข่มบุคคลผู้เก้อยาก
- ๔. เพื่อการอยู่สำราญของภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก
- ๕. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในปัจจุบัน
- ๖. เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต
- ๗. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส
- ๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว
- ๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม
- ๑๐. เพื่อถือตามพระวินัย

นอกจากนั้น ยังมีพระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงประชุมสงฆ์พิจารณาบัญญัติขึ้น นับตั้งแต่ช่วงตอนกลางแห่งการอุปบัติขึ้นของพระพุทธศาสนาเป็นต้นมา ไม่มีการจัดเป็นหมวด ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ และไม่มีการเรียงลำดับข้อ ต่อเมื่อมีการสังคายนาครั้งที่ ๑ ภายใต้การนำของพระมหากัสสปเถระ จึงได้มีการพิจารณาจัดแบ่งออกเป็นหมวดๆ เรียงลำดับความสำคัญ โดยแบ่งออกเป็นข้อๆ รวมเรียกว่าพระวินัย คือ สิกขาบทสำหรับภิกษุ ๒๒๗ ข้อ สำหรับภิกษุณี ๓๑๑ ข้อ³⁸ ดังในตารางนี้

สิกขาบท	ภิกษุ	ภิกษุณี
ปาราชิก	๔	๘
สังฆาทิเสส	๑๓	๑๗
อนียต	๒	-
นิสสัคคีย์	๓๐	๓๐
ปาจิตตีย์	๙๒	๑๖๖
ปาฏิเทสนียะ	๔	๘
เสขียวัตถ	๗๕	๗๕
อธิกรณสมณะ	๗	๗
รวม	๒๒๗	๓๑๑

³⁷ วิ.มหา.(ไทย) ๑/๓๙/๒๘-๒๙.
³⁸ วิ.มหา.(ไทย) ๑/บทนำ/(๙).

สรุปท้ายบท

การปกครองเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารกลไกของสังคม เพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงเป็นระบบที่มีคู่ทุกสังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ซึ่งมีความหมายอยู่ทั่วไปคือ การบริหาร การวางระเบียบกฎเกณฑ์ ให้สมาชิกได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่อย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ รวดเร็ว บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการสร้างรูปแบบการปกครองให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคม ด้วยการไม่ใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามรูปแบบการปกครองที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมี ๒ ประเภท คือ การปกครองแบบเผด็จการ (Dictatorship) และการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองอาณาจักรในสมัยพุทธกาลแบ่งออก ๒ ประเภท คือ รัฐบาลราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ๆ มีอำนาจทางการเมืองการทหารมากมีภรรยาน้อยเล็กๆ และแบบสมภาพันธรัฐ สาธารณรัฐ หรือสามัคคีธรรม ประกอบด้วยรัฐเล็กๆ ชาติความร่วมมือกัน และชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ

การปกครองศาสนจักร มุ่งเน้นการปกครองของพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาเป็นหลัก ซึ่งเป็นการปกครองที่พระพุทธเจ้าทรงดัดแปลงมาจากการปกครองอาณาจักรในสมัยนั้น โดยมุ่งเน้นให้ธรรมเป็นใหญ่กว่าตัวบุคคล เรียกอีกอย่างว่า การปกครองแบบธรรมราชาธิปไตย จึงทำให้การปกครองสงฆ์ยึดปฏิบัติรูปแบบถือเอาพระธรรมวินัยเป็นใหญ่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

คำถามท้ายบท

๑. การปกครองมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมมนุษย์อย่างไรบ้าง
๒. การปกครองมีความหมายทั่วไป และมีความหมายตามทัศนะนักปราชญ์ชาวพุทธว่าอย่างไร
๓. การปกครองอาณาจักรกับการปกครองศาสนจักรมีรูปแบบเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร
๔. จงอธิบายลักษณะการปกครองคณะสงฆ์มีรูปแบบอย่างไร
๕. การปกครองคณะสงฆ์มีวิวัฒนาการอย่างไร
๖. จงอธิบายลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มีลักษณะอย่างไร