



การเมืองในพระพุทธศาสนา : แนวคิด และทฤษฎี

Politic in Buddhism : Concept and Theory

พระมหาเพ็ญภาค ฐิตมโน (พราหมณ์ชื่น)

Phramaha Phenphark Thitamano (Phramchuen)

นิสิตปริญญาเอก สาขาวิชาพระพุทธศาสนา

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ๑) เพื่อศึกษาระบบการปกครองที่ปรากฏในพระไตรปิฎกและกระบวนการจัดการทางการเมืองในประเทศไทย และ ๒) เพื่อศึกษาหลักพุทธธรรมกับการประยุกต์ใช้ในการเมืองผลการวิจัย พบว่า ระบบการปกครองที่ปรากฏในพระไตรปิฎกนั้น ในด้านบ้านเมืองมีความหลากหลายมากกว่า ๑ ระบบขึ้นไป เช่น ระบบทวารวดีที่อิงราชธานีที่อิงอำนาจลัทธิขัตติยการปกครอง และระบบราชระบอบที่อิงลัทธิธรรมราชา โดยกลุ่มกษัตริย์เพื่อร่วมกันวินิจฉัยจัดตั้งสถาปการปกครอง ในด้านศาสนา พระพุทธเจ้าทรงใช้ระบบการปกครองที่สำคัญ (หลังจากที่มีผู้เข้ามาบวชในศาสนาแล้ว) เพียงอย่างเดียวคือ ระบบสังฆะ ซึ่งการปกครองนี้จะถือเอามติสงฆ์เป็นใหญ่ โดยมีพระธรรมวินัย เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญ และมีระบบการถืออาวุโส กัณฑ์ การยกย่องเอตทัคคะ การปรับโทษความผิดตามพระวินัยคอยเป็นตัวผาน ควบคุมความประพฤติในระดับปัจเจกชนกระบวนการจัดการทางการเมืองในประเทศไทย มีพัฒนาการต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน โดยเปลี่ยนแปลงปรับปรุงไปตามยุคตามสมัย ตามฐานอำนาจของผู้ปกครอง และมีเพียงบางยุคสมัยเท่านั้นที่สามารถตอบสนองสร้างความสุขให้แก่ประชาชนได้ เช่น ในสมัยกรุงสุโขทัย มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ส่วนหลักพุทธธรรมที่มีความสำคัญในการประยุกต์ใช้ในทางการเมือง เช่น อปริหานิยธรรม ๗ ราชสังคหัตถุ ๔ และ ทศพิธราชธรรม ๑๐

Abstract

The two objectives of the article were: 1) to investigate the system of rules revealed in Theravada *Tipiṭaka* and the political management process of Thailand 2) to inspect *Buddhadhamma* towards political applications. The results showed that the system of rules revealed in Theravada *Tipiṭaka* can be mainly categorized into two parts: 1) The Rule of law has more than one system such as the Divine Right of Kings where Kings are the supreme authoritarian, and Constitutional Monarchy which occurs from the gathering of Kings to set up constitution. 2) Under the scope of religion, the Buddha used only *Sangha* System after a huge number of monks were ordained. The unique characteristics of *Sangha* System are: *Sangha* is the supreme authoritarian, *Dhamma and Vinaya* acted as Rules of Law, seniority was respected, ability and capacity were admired, penalty along with *Vinaya* were used to control monks at individual level. The political management process of Thailand was developed continuously and underwent changed as time progressed. Consequently, it was adjusted under the authoritarian in each period. Only a few periods that people's happiness and well-being were the priority, for example, "Father-Children" Rule of Law in Sukhothai Period. Examples of *Buddhadhamma*, which play an important role in political application, were, *Aparihāniyadhamma* 7 (conditions of welfare), *Rāja-saṅgahavathu* 4 (virtues making for national unity), and *R.jadhamma* 10 (virtues of rulers).

๑. บทนำ

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้เคยกล่าวไว้ว่า มนุษย์เป็น "สัตว์สังคม" ที่มีธรรมชาติอยู่ร่วมกันในสังคมขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเมือง หรือรัฐ ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นเหล่า เป็นกลุ่มเป็นก้อน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในกลุ่ม หรือทางสังคมซึ่งกันและกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัย และอยู่รอดในชีวิตร่วมกัน อันเป็นการตอบสนองตามสัญชาตญาณปกติของมนุษย์^๑ และโดยทั่วไปมนุษย์ไม่สามารถที่จะแยกกันอยู่เป็นหน่วยย่อยตามลำพังได้ ทั้งนี้เพราะต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันเพื่อการดำรงชีพ และความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้นมนุษย์จึงรวมตัวกันตั้งรัฐขึ้นมา รัฐจึงเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และเป็นสิ่งจำเป็น รัฐสำคัญกว่าครอบครัว หรือมนุษย์แต่ละปัจเจกบุคคล

^๑ วิจิตร อวาทกุล, **เทคนิคมนุษยสัมพันธ์: Human Relations Technique**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีน ตีง เฮ้าส์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๖.

ทั้งนี้เพราะรัฐมีความสมบูรณ์ในตัวเอง ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใคร แต่ครอบครัวและปัจเจกบุคคลยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น จึงจำเป็นต้องรวมตัวกันเป็นรัฐ ดังคำกล่าวของ อาริสโตเติลที่ว่า “ผู้ไม่อาจอยู่ในสังคม หรือไม่ต้องการอยู่ในสังคมเพราะพึ่งตนเองได้นั้น ถ้าไม่เป็นสัตว์ก็ต้องเป็นเทพเจ้า”^๒ แต่รัฐโซปราซัญญ์อีกคนนั้นมีความเห็นเป็นอีกทางหนึ่งว่า “เป็นธรรมดาสำหรับภาวะการปกติว่ามนุษย์นั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้เครื่องพันธนาการของสังคม”^๓

มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นสัตว์สังคม ที่ต้องอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นหมู่คณะ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกัน หากมิได้กำหนดกติกาอะไรสักอย่างขึ้นมาจำกัดการอยู่รวมกันของมนุษย์แล้ว มนุษย์ด้วยกันเองยังเชื่อว่าน่าจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นในสังคม และการอยู่รวมกันของมนุษย์เนื่องจากโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้น ปาเถื่อน ซลาดกั้ว และไม่เป็นระเบียบดังที่ ทอมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes)^๔ กล่าวว่า “เมื่อมนุษย์จำต้องอาศัยอยู่รวมกันในสังคมภายใต้กติกาแล้ว ก็จำเป็นต้องอยู่ในตัวเองที่จะต้องกำหนดตัวผู้ขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้สังคม หรือการอยู่รวมกันของมนุษย์ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย” ดังนั้น จึงเกิดมีระบบการเมืองการปกครองขึ้น หากเกิดปัญหาขึ้นในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือการจะทำให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นไป หลีกเลียงมิได้เสียที่จะต้องเกี่ยวข้องกับภารกิจอำนาจทางการเมือง อันมีความหมายและบริบทที่สะท้อนออกมาในเรื่องของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน การเมืองการปกครองซึ่งเป็นสภาพการณ์และผลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์^๕ จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับชีวิตของมนุษย์อย่างมิอาจปฏิเสธได้ ซึ่งก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้ใดก็ตาม จำเป็นต้องให้ความสนใจกับเรื่องการเมืองการปกครองไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เนื่องจากสิ่งใดที่ออกมาจากสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ มาจากรัฐบาลในรูปของนโยบายสาธารณะ (Public Policies) โครงการพัฒนา (Developmental Program) และงานต่างๆ ที่ประกอบขึ้นหรือดำเนินไปโดยภาคราชการ รวมไปถึงการตัดสินใจตัดสินใจข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลกับรัฐ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องที่การเมืองส่งผลกระทบต่อทุกคนอย่างที่ไม่อาจมองข้ามไปได้

ในอีกมิติหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของสังคม หรือรัฐชาติไทยนั้น ซึ่งแม้จะเป็นรัฐชาติที่ผ่านประสบการณ์ทฤษฎีทางการเมืองมาแล้วอย่างยาวนานและมากมายหลายระบบ ไม่ว่าจะเป็น

^๒ Adler, M. J., **Aristotle for Everybody: Difficult thought Made Easy**, (Bantam Books, Toronto, 1985), pp. 1-4.

^๓ สุเมธ แสงนิมนวล, **พัฒนาความสัมพันธ์อย่างไร ให้ผู้คนสนุกสนานใจ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามัคคีสาร (ดอกหญ้า), ๒๕๓๗), หน้า ๒๑.

^๔ ทอมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) นักปรัชญาการเมืองโบราณ มีชีวิตอยู่ในช่วงปี ค.ศ. ๑๕๘๘-๑๖๗๙ จากผลงานปรัชญาการเมืองชื่อ “Leviathan” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๖๕๑.

^๕ Eulau, Heinz, **The Behavioral Persuasion in Politics**, (New York: Random House, 1963).

ระบบการเมืองราชาธิปไตยสมัยกรุงสุโขทัยแบบพ่อปกครองลูก (ราว พ.ศ.๑๗๖๒ - ๑๘๙๐) และราชาธิปไตยแบบธรรมราชา (ราว พ.ศ.๑๘๙๐ - ๑๙๘๑) จนมาถึงระบบการเมืองราชาธิปไตยแบบเทวะสิทธิราชา หรือที่เรียกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรื่อยลงมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ (ตั้งแต่ราว พ.ศ.๑๙๖๗ - ๒๔๗๕)^๖ หรือแม้แต่ภายหลังจากที่เปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองแล้ว เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แม้เช่นนั้นระบอบการเมืองการปกครองและสังคมของไทยก็ยังคงผูกโยงอยู่กับพระพุทธศาสนาเรื่อยมา และพระพุทธศาสนายังคงทรงอิทธิพลต่อระบบวิถีคิด วิถีดำเนินชีวิตของชนชาวไทยทุกชั้นชนเรื่อยไปตั้งแต่ระดับผู้ปกครองจนถึงระดับประชาชนชั้นรากหญ้าทั่วไป

แนวความคิดทางสังคมของพระพุทธศาสนาในความเป็นจริง มิใช่จะสามารถพบได้จากพระไตรปิฎกในทีเดียวที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายทั่วไป ดังนั้นเพื่อที่จะศึกษาจึงต้องสำรวจพระไตรปิฎก โดยเฉพาะในพระวินัยปิฎกและพระสุตตันตปิฎก เพื่อเลือกสรรแนวความคิดทางสังคม แล้วนำมากำหนดเป็นทฤษฎีทางสังคมที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน คำสอนในทางพระพุทธศาสนาไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะสร้างทฤษฎีทางสังคมหรือทฤษฎีอื่นใดให้เป็นระบบ แต่มีจุดประสงค์อยู่ที่ เพื่อช่วยเหลือมวลมนุษยชนนั้นให้หลุดพ้นจากความทุกข์ยากลำเค็ญนานาประการ ไม่ว่าจะป็นทุกข์อันเกิดแต่การเสาะหาปัจจัยบำรุงชีวิต ทุกข์จากกระแสสังคมภายนอกกดดัน และบีบคั้น จนถึงในที่สุดคือ ทุกข์อันเกิดแต่การต้องเวียนว่ายตายเกิดไม่รู้จักจบสิ้น อย่างไรก็ตามพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งสังคม หรือศาสนาเพื่อประโยชน์สุขแก่สังคม (Socially Engaged Buddhism) แต่ก็มีนักปราชญ์อีกหลายคนทีเดียวที่มองเห็นว่า พระพุทธศาสนามีลักษณะปฏิเสธสังคมหรือโลก ซึ่งแท้จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะพระพุทธธรรมที่มีอยู่เกี่ยวกับสังคมนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ความหมายของคำว่า “สังคม” ซึ่งพระพุทธศาสนาได้มีคำสอนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคม คำสอนเกี่ยวกับสวัสดิภาพของสังคม คำสอนเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม บ่อเกิดของสังคม และรัฐ เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อที่จะทำความเข้าใจให้เกิดขึ้น และเพื่อที่จะได้เรียนรู้ได้ถึงแง่มุมต่างๆ ไม่ว่าจะป็นในเรื่องของการเมือง การปกครอง หรือความสัมพันธ์ต่างๆ ของผู้คนในสังคม จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะละเลยในการนำพระพุทธศาสนาเข้ามาพิจารณา และเรียนรู้ร่วมไปด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดภาพความเข้าใจที่กระจ่างแจ้งแก่ผู้สนใจศึกษาได้เพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก

^๖ ดูรายละเอียดในจักร์ พันธุ์ชูเพชร, การเมืองการปกครองของไทย จากสมัยสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (ปทุมธานี : มายด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑ - ๑๙.

๒. ความหมาย ความเป็นมาของคำว่า การเมืองการปกครอง

คำว่า “การเมืองการปกครอง” เป็นคำที่มาจากภาษาบาลี ที่นักวิชาการไทยได้ผูกประพันธ์ขึ้น เพื่อให้พูดกันในการเมือง จากคำว่า รัฐปสาสน รัฐปสาสนโนบาย รัฐปสาสน ซึ่งประกอบขึ้นจากคำว่า รัฐ+ปสาสน รวมกัน โดยคำว่า “รัฐ” แปลว่า รัฐ แคว้น ประเทศ ส่วนคำว่า “ปสาสน” แปลว่า ปกครอง ดังนั้นเมื่อนำคำว่า รัฐ มาผสมเข้ากับ “ปสาสน” จึงเป็น “รัฐปสาสน” หมายความว่า “การบริหารรัฐกิจ” ซึ่งเรียกทับศัพท์ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” แปลว่า “ศาสตร์อันว่าด้วยการบริหารภาครัฐ, การบริหารจัดการภาครัฐ, การจัดการภาครัฐ, การบริหารราชการ, การบริหารราชการแผ่นดิน”^๗

คำว่า “การเมือง” ในภาษาอังกฤษนั้นตรงกับคำว่า “Polis” ซึ่งมาจากภาษากรีก แปลว่า “นครรัฐ” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันทางการเมืองที่ใหญ่กว่า ระดับครอบครัว หรือเผ่าพันธุ์ นครรัฐในกรีกสมัยโบราณมีอาทิ เช่น เมืองเอเธนส์ และสปาร์ตา เป็นต้น^๘ ส่วนคำว่า “การเมืองการปกครอง” ในภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า “Government” มาจากภาษากรีกเช่นเดียวกัน คือ คำว่า “Kybernetes”^๙ แปลว่า ผู้ถือหางเสือเรือ โดยมีการเปรียบเทียบว่า รัฐบาลนั้นก็เปรียบเป็นดังเรือที่เรียกว่า “รัฐนาวา”^{๑๐} และมีการเมืองการที่เป็นนักปกครองเป็นผู้ถือหางเสือของเรือ หรือรัฐนาวานั้นเอง และนอกจากความหมายตามนี้แล้ว “การเมืองการปกครอง” ยังแปลตรงๆ ได้ด้วยว่า “การดูแล การให้ความคุ้มครอง หรือการบริหารนั่นเอง”^{๑๑}

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้นิยามของคำว่า “การเมือง” ไว้ว่า การเมืองคือ งานที่เกี่ยวกับ รัฐ หรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมือง ได้แก่ วิชาที่ว่าด้วยรัฐ การจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ^{๑๒}

^๗ <http://th.wikipedia.org/wiki> (๒๕ มกราคม ๒๕๕๓).

^๘ Prof. S.N., **Modern Comparative Politics**, (New Delhi : Prentice Hall of India Prive Ltd., 1999), p 4.

^๙ Prof. K.C. Mishra, **Political Science Theory**, (Delhi: Ajanta PraKashan, 1998), p. 4.

^{๑๐} จิรโชค (บรรพต) วีระลัย และคณะ, **รัฐศาสตร์ทั่วไป**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๔.

^{๑๑} เตโช สนวนานนท์, **พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หน้าต่างสู่โลกกว้าง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๔๑.

^{๑๒} ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา อังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความคำว่า ปรัชญาการเมือง (Political Philosophy) ว่า หมายถึง ปรัชญาที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและรัฐ เช่น ธรรมชาติของรัฐและจุดมุ่งหมายของรัฐ ตลอดจนสิทธิอันชอบธรรมที่จะปกครองสัมพันธ์ภาพระหว่างเสรีภาพของปัจเจกบุคคลกับอำนาจรัฐ^{๑๓}

เพลโต (Plato) นักปรัชญาการเมืองชาวกรีก ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการเมืองไว้ว่า “การเมืองคือพฤติกรรมของรัฐ ที่รัฐจำเป็นจะต้องทำเพื่อให้เกิดกิจกรรมต่างๆ การกระทำใดๆ ที่รัฐควรทำและต้องทำทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ตั้งแต่การวางนโยบาย ออกกฎหมาย และบริหารงานต่างๆ ของรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม”^{๑๔} และเป็นเรื่องการแสวงหาความยุติธรรมเพื่อดำรงชีวิตที่ดีงาม^{๑๕}

สมบูรณ สุธสรำวณ ได้กล่าวถึง “การเมือง” ในนิยามและความหมายตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่า การเมือง คือ ความคิด กิจกรรม และการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อบริหารรัฐกิจ การจัดระเบียบสังคมของรัฐ รวมถึงการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจหรือการได้มาซึ่งอิทธิพล ใช้อิทธิพลเพื่อให้เกิดการจัดสรรคุณค่าในสังคม ไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม เศรษฐทรัพย์ และคุณค่าที่เป็นนามธรรม นอกจากนี้ พระพุทธศาสนายังเป็นพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ย้ำคุณค่าของมนุษย์ ความชอบธรรมของผู้ปกครองและเป็นเสมือนรากเหง้าแห่งความเป็นชาติ รวมถึงเอกลักษณ์ดั้งเดิมของชาติไทย ทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง^{๑๖}

ในอีกความหมายหนึ่งก็ว่า “การปกครอง” นั้นคือ “การใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายในการพัฒนาประเทศ” และการปกครองนั้นเมื่ออยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และการปกครองโดยระบอบเผด็จการทหาร เป็นต้น และนอกจากนี้การปกครองยังมีได้หลายระดับ เช่น การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น^{๑๗}

^{๑๓}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์ปรัชญาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๗๙.

^{๑๔}ดาฎญาไชยพรธรรม, การเมืองการปกครอง (ฉบับชาวบ้าน), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มายิก, ๒๕๓๗), หน้า ๓๐.

^{๑๕}พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ พัฒนาการและแนวการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, ๒๕๒๔), หน้า ๔๐.

^{๑๖}สมบูรณ สุธสรำวณ, พระพุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), หน้า ๑.

^{๑๗}<http://th.wikipedia.org/wiki/การปกครอง>



จากความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบันนี้ว่า “การเมือง” คือ กิจการบ้านเมืองที่เกี่ยวกับรัฐใน ความหมายนี้ เทียบกันได้กับการจัดส่วนแห่งรัฐ การบริหารประเทศเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายในการ บริหารประเทศ เช่น การเมืองระหว่างประเทศ การดำเนินการและนโยบายระหว่างประเทศ การอำนาจ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่อำนาจหรือควบคุมการบริหาร แผ่นดิน การปกครอง การดูแลคุ้มครอง ระวังรักษา และบริหาร

ดังนั้น รวมความได้ว่า นิยามและความหมายของคำว่า “การเมืองการปกครอง” จึงหมายถึง การปกครองดูแลแผ่นดินที่เป็นอาณาเขตรัฐของตน รวมถึงการดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในแผ่นดิน

แนวความคิดทางการเมืองของพระพรหมคุณาภรณ์ ท่านได้กล่าวไว้ว่า รูปแบบการเมืองที่ดี มีราชาธิปไตย กับประชาธิปไตย การเมืองในเชิงพัฒนาได้มาจากความจริงของความเป็นมนุษย์ และ ความเมตตาที่เป็นสากล จุดเด่นระบอบราชาธิปไตยอยู่ที่การแสวงหาอำนาจมาพัฒนาความสงบสุขของ ประชาชน และจุดเด่นระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ความสามัคคีมีศีลธรรม ส่วนจุดอ่อนอยู่ที่การใช้เสียง ข้างมากปราศจากความยุติธรรมและความถูกต้อง ส่วนแนวความคิดทางสังคมการเมืองของพระ พรหมคุณาภรณ์อยู่ที่การศึกษาเพื่อให้คนบรรลุเป้าหมาย มองปัญหาทางสังคมมาจากการขาดสิทธิ เสรีภาพ และความไม่เสมอภาค เสนอทางออกต่อสังคมการเมืองในการสร้างจริยธรรมนักการเมือง สร้างสรรค์ธรรมราชาธิปไตยให้เป็นพื้นฐานประชาธิปไตย^{๑๔}

^{๑๔}พระสภานนท์ จรณธมโม (เตี้ยนวน), การศึกษาเชิงวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวความคิดทางการเมือง ของเพลโต กับของพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙). หน้า ข.

สรุปก็คือ การเมืองกับการปกครองนั้น มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน เพราะการปกครองหรือการบริหารระเบียบกฎหมาย เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์บำรุงสุขนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยอำนาจคือการเมือง จึงจะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เพราะฉะนั้นการศึกษาเรื่องการเมือง และการปกครอง จึงหมายถึงการศึกษาที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรที่ใช้อำนาจ และระเบียบกฎหมายในการบริหารปกครองประเทศ

๓. เรื่องอันว่าด้วย มโนทัศน์ทางการเมือง

มโนทัศน์ในทางการเมือง (political concepts) นั้นคือความคิดทางการเมืองที่มีความเป็นนามธรรมสูง อาทิ ความยุติธรรม (justice), สิทธิอำนาจ (authority), สิทธิ (right), ความเท่าเทียม (equality) และเสรีภาพ (freedom) เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการถกเถียงในมโนทัศน์ทางการเมืองนั้นมักเกิดจากรากฐานในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งรวมไปถึงปรัชญา, ศาสนา, อุดมการณ์, ทฤษฎี ฯลฯ ของผู้ที่ใคร่ครวญถึงมโนทัศน์ในทางการเมืองนั้นด้วย

มโนทัศน์เป็นสิ่งที่สำคัญอันดับต้นๆ ในการศึกษาการเมือง อาจกล่าวได้ด้วยว่ารากฐานของการศึกษาการเมืองนั้นก็คือการศึกษอำนาจต่างๆ ที่พยายามเข้ามาสร้างค่านิยมให้กับมโนทัศน์ต่างๆ นั้นเอง ลักษณะพิเศษของมโนทัศน์ทางการเมืองมี ๒ แบบ^{๑๙} คือ ๑) เป็นปทัศฐาน (normative) ซึ่งเป็นมโนทัศน์ที่นักรัฐศาสตร์ใช้สร้างความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ให้แตกต่างจากเรื่องอื่น เช่นสร้างความเข้าใจว่า “รัฐประหาร” แตกต่างจาก “การปฏิวัติ” อย่างไร เป็นต้น และ ๒) เป็นการพรรณนา (descriptive) คือ เป็นมโนทัศน์ที่นักรัฐศาสตร์ใช้อธิบายความคิดในเรื่องนั้นๆ เช่น ในทัศนะของนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องรัฐประหารนั้น การศึกษาดังกล่าวทำให้นักรัฐศาสตร์คนนั้นเข้าใจการรัฐประหารอย่างไร เป็นต้น

ดังนั้น มโนทัศน์ทางการเมืองจึงไม่มีความเป็นกลาง หากแต่ได้ถูกแฝงได้ด้วยค่านิยม และอุดมการณ์ไว้แล้ว ดังนั้น นอกจากมโนทัศน์ทางการเมืองจะใช้อธิบายโลกที่นักรัฐศาสตร์เห็นแล้ว มโนทัศน์ทางการเมืองยังทำให้นักรัฐศาสตร์ไม่สามารถคิดออกจากกรอบของค่านิยม และอุดมการณ์ที่มีผลต่อมโนทัศน์ทางการเมืองอีกด้วยในเวลาเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นนักรัฐศาสตร์จึงต้องระลึกลึกเสมอว่า มโนทัศน์ในทางการเมืองนั้น มีลักษณะสัมพัทธ์ (relatively) การที่นักรัฐศาสตร์จะศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองใดๆ ด้วยมโนทัศน์ใดๆ นักรัฐศาสตร์ก็ต้องระลึกลึกถึงข้อจำกัดและความเป็น

^{๑๙} Stephen D. Tansey. **Politics: the basic.** (3rd ed.), (London: Routledge, 2004), p. 47.

การเมืองของโมโนทัศน์ทางการเมืองต่างๆ ไปด้วย^{๒๐} โมโนทัศน์ทางการเมืองจึงมีลักษณะที่สำคัญที่สุดคือเป็น “โมโนทัศน์ที่ต้องถกเถียง (contested concept)” ไม่มีความตายตัว มีลักษณะสัมพัทธ์ (relative) ซึ่งการนำข้อเสนอในการถกเถียงนั้นก็ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์แต่ละตระกูล ว่ามีมุมมองความเชื่อ อุดมการณ์ และค่านิยมอย่างไร^{๒๑}

๔. รูปแบบการเมืองในพระไตรปิฎก

๔.๑ สภาพสังคม และการเมืองในพระไตรปิฎก

ในช่วงสมัยพุทธกาล พื้นที่ในชมพูทวีปมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนมีความเป็นอยู่ที่หลากหลาย แต่หากมีความเหลื่อมล้ำสูงต่ำต่างกันมาก ลักษณะการเมืองการปกครองจึงขาดเอกภาพ ลักษณะของบ้านเมืองหรือรัฐ มีการแบ่งรัฐออกเป็นรัฐใหญ่ รัฐเล็ก กระจายตัวกันไป รัฐเหล่านี้ปกครองโดยราชา และสภาราชา ซึ่งได้อำนาจโดยการสืบตระกูลบ้าง โดยอาศัยการคัดเลือกจากนักรบบ้าง โดยพระราชที่ทรงอำนาจสูงสุดบ้าง และโดยการหมุนเวียนกันขึ้นมาทำหน้าที่บ้าง รัฐเหล่านั้นมีทั้งที่เป็นรัฐอิสระ และรัฐที่ตกเป็นเมืองขึ้นของเมืองที่มีอำนาจมากกว่า

ในพระไตรปิฎก มีกล่าวถึงรัฐสำคัญๆ ในพุทธกาลไว้ ๑๖ รัฐ หรือที่เรียกว่า “โสฬสมหาชนบท” ประกอบด้วย รัฐอังคะ มคธ กาสี โภศล วัชชี มัลละ เจติ วังสะ กุรุ ปัญจาละ มัจฉะ สุรเสนะ อัถสกะ อวันตี คันธาระ กัมโปชะ^{๒๒} และที่ปรากฏในที่อื่นๆ อีก ๕ รัฐ คือ ลักกะ โกลิยะ ภัคคะ วิเทหะ และอังคตตราปะ ซึ่งในแต่ละรัฐจะมีราชาหรือผู้ปกครองอิสระไม่ขึ้นต่อกัน มีอาณาเขตที่แน่นอน ทำให้เศรษฐกิจบ้านเมืองเจริญรุ่งเรือง มีความมั่งคั่ง มั่นคง แต่ก็มีการกระทบกระทั่งกันจนก่อให้เกิดเป็นกรณีพิพาทถึงกับเกิดสงครามแย่งชิงบุกรุกยึดครองอาณาเขตของกันอยู่เสมอๆ

^{๒๐}Michael Freedman, “What Makes a Political Concept Political?” (paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2005): p. 24

^{๒๑}พิสิษฐกุล แก้วงาม, **ทฤษฎีการเมืองกับการศึกษารัฐศาสตร์**, มหาสารคาม: หลักสูตรสาขาวิชารัฐศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมาย และการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ๒๕๕๒.

^{๒๒} อัง.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๗๑/๒๘๘.

ในการกำเนิดของแคว้นต่างๆ นั้น เกิดจากการรวมตัวกันเข้าของชนเผ่าพื้นเมือง หรือชนเผ่าที่มีอาณาเขตใกล้เคียงกัน รวมตัวกันเข้าเป็นหมู่บ้าน เป็นเมือง และรวมเมืองเล็กๆ จนกลายมาเป็นแคว้นหรือรัฐ ผู้ปกครองส่วนใหญ่จะเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นที่นับถือของกลุ่มหนึ่ง หรือกลุ่มชนอื่นๆ ในแถบนั้น ซึ่งอาจจะใช้กำลัง และอำนาจในการเข้าไปยึดครองเอาก็ได้ ดังมีข้อสันนิษฐานจาก "ปรีชา ช้างขวัญยืน" ว่า ...“แคว้นต่างๆ ดังกล่าวนี้ (๑๖ รัฐ) เป็นรัฐอิสระ ซึ่งจัดเป็นวิวัฒนาการของการปกครองในระยะแรกๆ รัฐหรือแคว้นใดนั้นอาจเป็นหัวหน้าชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เป็นที่นับถือของชนกลุ่มอื่นๆ หรืออาจด้วยการใช้กำลังเข้ายึดครอง ดังนั้นเราจึงพบแคว้นที่เป็นราชาธิปไตย เช่น แคว้นกาลิ และแคว้นโกศล กับแคว้นที่เป็นสมพันธรัฐ แคว้นวัชชีเป็นตัวอย่างของ (การปกครองอย่างแคว้นสมพันธรัฐ) และแคว้นมัลละซึ่งเคยเป็นแคว้นที่ปกครองแบบราชาธิปไตยภายหลัง ก็กลับกลายมาเป็นแคว้นแบบสมพันธรัฐด้วย”^{๒๓}

สงครามที่เกิดขึ้นครั้งสมัยพุทธกาล เป็นสงครามรุกดินแดน สงครามตียึดเมือง สงครามเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ผลจากสงครามยังผลให้รัฐเล็กๆ ถูกยึดอำนาจหรือถูกผนวกเข้ากับดินแดนรัฐมหาอำนาจ เช่น กรณีของรัฐโกศลทำสงครามกับรัฐกาลิเป็นเวลานาน^{๒๔} จนในที่สุด รัฐโกศลก็สามารถยึดเอารัฐกาลิมาไว้ในอำนาจได้สำเร็จ รัฐวังสะ โดยการนำของพระเจ้าอุเทน กับรัฐอวันตี โดยการนำของพระเจ้าจันชบชโซต ได้รวมตัวกันเพื่อต่อสู้กับรัฐมคธของพระเจ้าพิมพิสาร ในขณะเดียวกันรัฐมคธเองก็พยายามกลืนรัฐโกศลด้วยกลยุทธ์ต่างๆ นับตั้งแต่งานการทูต ไปจนกระทั่งสุดท้ายก็ใช้กำลังยึดโกศลไว้ในอำนาจได้โดยเด็ดขาด เพราะรัฐต่างๆที่เคยมีอยู่ถูกผนวกรวมรวมดินแดนเข้าเรื่อยๆ รัฐที่ชนะสงครามก็ขยายอำนาจทางการเมืองการปกครองโดยลำดับ ดังนั้นครั้งพุทธกาลจึงเหลือรัฐที่เป็นมหาอำนาจอยู่เพียง ๔ รัฐคือ รัฐโกศลพีหรือวังสะ อวันตี โกศล และมคธ แต่ก็มีเชื่อว่าจะทำให้บ้านเมืองสงบร่มเย็น เพราะทั้ง ๔ รัฐนี้ก็ยังมี การแข่งขันกันได้เปรียบเสียเปรียบกันอยู่ ผู้ปกครองยังต้องการชัยชนะหรือมีอำนาจยิ่งใหญ่แต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้ต้องมีการระดมกำลังจากแหล่งต่างๆ เช่น ต้องเกณฑ์แรงงาน ต้องเกณฑ์ทหารเพื่อเตรียมรบ เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า การเมืองการปกครองในสมัยพุทธกาลนั้น แต่ละรัฐต่างก็แย่งชิงอำนาจกันในการปกครอง รัฐไหนแพ้ก็ถูกรวมเข้ากับรัฐที่ชนะ และกลายเป็นเมืองลูกหลวง หรืออยู่ภายใต้การปกครองของรัฐที่ชนะ ทำให้จำนวนรัฐเล็กตกลงแล้วเกิดเป็นอาณาจักรใหญ่ๆ ที่มีอำนาจมากกว่า และจากการสู้รบระหว่างรัฐเหล่านี้ ทำให้เกิดความยากลำบากแก่ประชาชน เหตุการณ์ต่างๆ ฟังมาสงบลงเมื่อตอนที่รัฐมคธ สามารถยึดอำนาจรัฐโกศลได้อย่างเด็ดขาดนี้เอง ซึ่งเหตุการณ์นี้อยู่ในช่วงตอนปลายพุทธกาลแล้ว ดังนั้นจึงปรากฏหลักฐานในพระไตรปิฎกเกี่ยวกับเรื่องการทำสงครามระหว่างรัฐ

^{๒๓} ปรีชา ช้างขวัญยืน, *ทรรศนะทางการเมืองของพระพุทธศาสนา*, หน้า ๓-๔.

^{๒๔} *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๒.

ต่างๆ อยู่หลายที่ด้วยกัน และจากข้อนี้จึงอาจจะลงเป็นข้อสันนิษฐานได้ว่า ความจริงแล้วในตลอดชั่วพระชนม์ชีพของพระพุทเจ้า ในทางสังคมบ้านเมืองแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นยุคที่มีความวุ่นวายทางการเมืองสูงที่สุดช่วงหนึ่ง หากแต่เมื่อหันมาพิจารณาในสังคมสงฆ์ คือ ในสังคมของผู้ที่เข้ามาบวชอยู่ในบวรพุทธศาสนาในเวลานั้น ซึ่งก็เป็นผู้ที่เข้ามาจากเชื้อชาติ ตระกูลต่างๆ กัน หรือแม้แต่จากบ้านเมือง จากแคว้นที่เป็นศัตรูคู่พิพาทแย่งดินแดนกัน แต่พระพุทเจ้าได้ใช้วิธีการเช่นใดในการบริหารปกครองคณะสงฆ์อันมีสภาพภายในที่แตกต่างกันในระดับปัจเจกบุคคลอย่างสุดขีดเช่นนั้น ให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสามัคคี มีความพร้อมเพรียงกัน จนเกิดเป็นความงดงามขึ้นในท่ามกลางสังคมแห่งสังฆะของพระองค์ได้ นับเป็นสิ่งที่น่าค้นหา ตรึกตาม และใคร่ครวญถึงเป็นอย่างยิ่ง

๔.๒ พระพุทเจ้ากับการบริหารคณะสงฆ์

เมื่อว่าโดยทั่วไป การบริหารกิจการต่างๆ นั้นย่อมมีหลักการใหญ่ๆ อยู่ ๒ อย่าง คือ ๑) การให้รางวัลแก่ผู้ที่ทำดี และ ๒) การลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิด ซึ่งในหลักการใหญ่ทั้งสองนี้จะเห็นได้ว่าพระพุทเจ้าได้นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารคณะสงฆ์ของพระองค์ได้อย่างวิเศษยิ่งคือ

๑) การให้รางวัล ที่จะเห็นได้ชัดเจนก็คือ การยกย่องสรรเสริญต่อบุคคลที่ทำความดี มีความสามารถ เช่น การแต่งตั้งภิกษุ ภิกษุณี ตลอดทั้งอุบาสก อุบาสิกา ผู้มีความดี ความสามารถโดดเด่นในหมู่สงฆ์ให้มีตำแหน่ง (โดยการยกย่องคุณความดี) เป็นเอตทัคคะต่างๆ เป็นต้น

๒) การลงโทษ แก่ผู้ที่กระทำความผิด การลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดของพระพุทเจ้าก็มีอยู่ด้วยกันหลากหลายวิธีการ และในระดับที่ต่างๆ กัน คือ มีทั้งที่เป็นไปในระดับเบา แค่ว่าห้าม แล้วให้ปฏิญาณว่าจะไม่ทำอีก มีทั้งระดับกลางที่จะต้องประจานตัวแล้วอยู่ชดใช้ความผิด และมีทั้งระดับหนัก คือ ขับออกไปเสียจากหมู่ ให้ขาดจากสภาพของการเป็นสมาชิกในหมู่สงฆ์ ข้อนี้ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติพระวินัยขึ้นมาของพระองค์ ซึ่งพระวินัยนี้ต่อมาถือเป็นกลไกหลักในการบริหารปกครองคณะสงฆ์ของพระองค์ และยังเป็นเครื่องในการช่วยรื้อเรียงความประพฤติการปฏิบัติของคณะสงฆ์ให้มีความพร้อมเพรียง สามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่สงฆ์ ดังข้อยืนยันจากพระโอษฐ์ของพระพุทเจ้าในพระวินัยปิฎกนั้นว่า “ภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนี้แล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อความผาสุกแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อข่มบุคคลผู้เก้อยาก ๑ เพื่ออยู่ผาสุกแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก ๑ เพื่อป้องกันอาสวะอันจะบังเกิดในปัจจุบัน ๑ เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต ๑ เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส ๑ เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว ๑ เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสังฆธรรม ๑ เพื่อถือตามพระวินัย ๑”^{๒๕}

^{๒๕} วิ.มหา. (ไทย) ๑/๓๙/๒๘-๒๙.

นอกจากสองข้อที่ยกมาข้างต้นนี้แล้ว ในการบริหารปกครองคณะสงฆ์ของพระพุทธเจ้าในชั้นยังมีระบบกลไกที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การใช้ “ระบอบสังฆาธิปไตย” ในการบริหารปกครองคณะสงฆ์อีกด้วย

๕. ระบอบสังฆาธิปไตยกับการบริหารคณะสงฆ์

สังฆาธิปไตย คือระบอบการปกครองสงฆ์ในสมัยพุทธกาลที่พระพุทธเจ้าได้ทรงวางรูปแบบไว้เพื่อให้สงฆ์มีอำนาจ และเป็นใหญ่ในการทำกิจการต่างๆ โดยไม่ให้ยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อต้องการให้เกิดความสามัคคีความพร้อมเพรียงกันของหมู่คณะ และความคล่องตัวขององค์กรคณะสงฆ์ที่เหมาะสมในยุคสมัยนั้น รูปแบบการปกครองแบบสังฆาธิปไตยนี้พระพุทธเจ้าทรงมีประสบการณ์จากแคว้นเล็กๆ อย่างแคว้นสักกะที่ตั้งอยู่ทางเหนือของประเทศอินเดียโบราณ ที่มีระบอบการปกครองอย่าง “สังฆะ” ซึ่งตอนที่พระองค์ทรงพระชนมายุได้ ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้วเคยได้เข้าไปเป็นสมาชิกของศากยะสังฆะ หรือสภามนตรีของศากยะ ซึ่งมีสถานสภาชื่อว่า “สถุลลาการ”^{๒๖}

คณะสงฆ์ในยุคสมัยนั้นมีไม่มากนัก และที่สำคัญล้วนแล้วแต่มีอุดมการณ์ที่จะบรรลुरुธรรมทั้งนั้นจึงเข้ามาบวช ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าองค์กรสงฆ์ในสมัยพุทธกาล จะมีแนวโน้มไปในทางสามัคคีธรรม คือ มีพระพุทธเจ้าทรงเป็นพระประมุขโดยมีการบริหารจัดการผ่านมาทางสังฆะ หรือหมู่ของภิกษุ ซึ่งหากจะนำสังฆาธิปไตยมาเปรียบเทียบกับประชาธิปไตยเพื่อให้เห็นถึงที่มาของอำนาจที่มีการถ่วงดุลกันและกันทั้ง ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจการบริหาร อำนาจตุลาการ

ในการศึกษาระบอบการเมืองแบบสังฆาธิปไตยของพระพุทธเจ้า ควรที่ต้องได้รับการพัฒนาต่อให้เป็นองค์ความรู้ใหม่ๆ และกว้างขึ้นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการวิเคราะห์ของนักวิชาการยุคปัจจุบันมานี้ มักจะพยายามชี้คำสั่งคมไปแต่ในเรื่องของธรรมาธิปไตย ซึ่งความเป็นจริงแล้ว ธรรมาธิปไตยนั้นมีใช้ระบอบการปกครองคณะสงฆ์ เพียงแต่เป็นธรรมรัฐ หรือกรอบแนวความคิดอันเป็นหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ร่วมกับระบอบการบริหารแบบต่างๆ ใดๆ ก็ได้ เพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรม และชอบธรรมในการบริหารจัดการอย่างที่สุดนั่นเอง

^{๒๖}วิรัช ธีรพันธุ์เมธี, พุทธปรัชญา การปกครอง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๑๒.

๖. การบริหารคณะสงฆ์สมัยพุทธกาล

ความจริงแล้วในการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารคณะสงฆ์สมัยพุทธกาลเพิ่มเติม นั้นเมื่ออยู่ว่า สังคมสงฆ์ในสมัยพุทธกาล มีอำนาจในการบริหารองค์กรคณะสงฆ์ตามขอบเขตของตนอยู่ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ

๑) อำนาจนิติบัญญัติ พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติสิกขาบท หรือพระวินัย เพื่อใช้ปกครองสงฆ์ เป็นพุทธบัญญัติทั้งหมด แต่ทรงบัญญัติอย่างเปิดเผย ทั้งต่อหน้าสงฆ์ ต่อหน้าวัตถุ และต่อหน้าบุคคล (ผู้เป็นต้นตอให้เกิดเรื่องราวขึ้น) โดยมีสังคมสงฆ์ให้ความเห็นชอบ

๒) อำนาจบริหาร เดิมทีนั้นพระสงฆ์ยังมีไม่มาก พระองค์จึงทรงบริหารงานเอง ต่อมาเมื่อ พระสงฆ์มีจำนวนมากขึ้น พระองค์ก็ทรงมอบอำนาจให้แก่สงฆ์ ดังจะเห็นได้จากการบรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การระงับอธิกรณ์ เป็นต้น

๓) อำนาจตุลาการ สถาบันตุลาการของพุทธจักร มีกฎระเบียบที่วางไว้เป็นบรรทัดฐาน แห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันมิให้ประพฤติดิ และมามีวิธีการลงโทษ แต่การลงโทษ ผู้กระทำความผิดในทัศนะของพุทธปรัชญาเถรวาท มิใช่เพื่อการแก้แค้น หากเป็นการให้บทเรียน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีในสังคม การลงโทษนั้นจึงมีจุดมุ่งหมาย ๒ ประการ^{๒๗} คือ ๑) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี และ ๒) เพื่อช่วยป้องกันความชั่วร้ายทำนองเดียวกันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การลงโทษทางวินัย หรือการปรับอาบัติ สังคมสงฆ์จะเข้ามาจัดการ เพราะเป็นปัญหาที่ กระทบถึงสังคมโดยส่วนรวม ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งประเด็นนี้ทำให้มองเห็นว่า พระวินัย หรือสิกขาบท เป็นธรรมนุญการปกครองที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติขึ้นใช้กับคณะสงฆ์ แต่ก็สามารถ เทียบเคียงได้กับหลักกฎหมายทางอาณาจักร อย่างน้อยก็สะท้อนแนวความคิดที่ว่าพระพุทธเจ้าทรง ยอมรับว่า กฎหมาย มีความจำเป็นในการปกครอง ไม่ว่าจะในส่วนของคณะสงฆ์ หรือฝ่ายบ้านเมือง

^{๒๗} สมภาร พรหมทา, “สิทธิในทัศนะของพุทธศาสนา” พุทธศาสนศึกษา, (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-เมษายน ๒๕๓๗), หน้า ๖๑.

๗. หลักพุทธธรรมกับการประยุกต์ใช้ในการเมือง

หากจะจะไปการปกครองก็คือ กำลัง หรือพลังของอำนาจ และหากเมื่อจะกล่าวถึง กำลัง หรือพลังของอำนาจ โดยเฉพาะนักปกครองทั้งหลาย ต้องมีอำนาจที่สำคัญที่สุด คือ ต้องมีปัญญาพละ คือ มีกำลังแห่งปัญญามากเป็นสำคัญ เพราะถ้าวากำลังแห่งปัญญานั้นสามารถเข้าใจ ดีความ ทำความ เห็นได้ถูกต้อง มีเหตุมีผลในการตัดสินใจ และนอกจากนี้แล้วยังสามารถทำให้อำนาจ หรือพลังข้ออื่น ขยับเคลื่อนไปได้ด้วยดี อย่างในปฐมพาสุตรที่ว่าด้วยเรื่องกำลัง พระพุทธเจ้าทรงแสดงสิ่งที่เป็นอำนาจ หรือกำลังของบุคคลต่างๆ ไว้ ๘ ประเภท คือ

๑. เด็กมีการร้องไห้เป็นกำลัง
๒. มาตุคามมีความโกรธเป็นกำลัง
๓. โจรมีอาวุธเป็นกำลัง
๔. พระราชามีอิศริยยศเป็นกำลัง
๕. คนพาลมีการเพ่งโทษผู้อื่นเป็นกำลัง
๖. บัณฑิตมีการไม่เพ่งโทษผู้อื่นเป็นกำลัง
๗. คนผู้เป็นพหูสูตมีการพิจารณาเป็นกำลัง
๘. สมณพราหมณ์มีขันติเป็นกำลัง^{๒๘}

อำนาจเป็นสิ่งที่มียู่กับการปกครอง สังคมใดมีระบอบการปกครอง สังคมนั้นก็ย่อมมีการใช้อำนาจ การปกครองที่ดีจะต้องประพடுத்தปฏิบัติให้ถูกต้อง มีจริยธรรมของนักปกครองด้วย ดังจะเห็นได้จากกรการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรในสมัยสุโขทัย ที่พระมหากษัตริย์ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเหมือนบิดาซึ่งมีหน้าที่ต่อบุตร ในขณะที่ประชาชนเองก็ให้ความเคารพเชื่อฟัง ความกตัญญู ต่อพระมหากษัตริย์เป็นการตอบแทน ซึ่งถือว่าลักษณะการปกครองดังกล่าว สอดคล้องกับคุณค่าทางจริยธรรมของพระพุทธศาสนา ที่ได้จัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบิดา มารดากับบุตรตลอดจนแยกแยะสิทธิและหน้าที่ของทั้ง ๒ ฝ่ายไว้อย่างชัดเจน

^{๒๘} อภ.นวก. (ไทย) ๒๓ / ๒๗ / ๒๗๒.

๘. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้น สรุปได้ว่า บุคคลที่มีกำลัง เท่ากับการมีอำนาจ ผู้ที่มีในสิ่งที่บุคคลอื่นไม่มี หรือมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เหนือกว่าคนอื่น ๆ ย่อมจะบังคับ หรือควบคุมให้บุคคลอื่นกระทำตามความต้องการของตนเองได้ แต่อำนาจก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความได้ด้วยตัวเอง เพราะอำนาจจะมีค่าขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อมีผู้นำอำนาจนั้นไปใช้ในทางที่ดีหรือไม่ ถ้าใช้อำนาจไปโดยไม่มีการอบ หรือไม่คำนึงถึงขอบเขตของศีลธรรมแล้วก็จะสร้างความเดือดร้อนให้เกิดขึ้นแก่ตนเองและสังคมได้ เพราะอำนาจเป็นใหญ่ในโลก ถ้าหากตกไปอยู่ในมือของคนดี อำนาจก็จะอำนวยประโยชน์สุขทั้งแก่ตนเองและแก่สังคมส่วนรวมได้อย่างมากมาย แต่ถ้าตกไปอยู่ในมือของคนไม่ดีแล้วผลก็จะเกิดขึ้นในทิศทางตรงกันข้าม

การปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า อำนาจนั้นถูกใช้อย่างจำกัด จึงจะมีประโยชน์ต่อการปกครอง ทำให้คนผู้ถูกปกครองเคารพเชื่อฟัง และเกิดศรัทธา ยกตัวอย่างเช่น บิดาปกครองบุตร ต้องใช้ความนุ่มนวลในการปกครอง และจะต้องให้สอดคล้องกับหลักของการประพฤติที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุตรด้วย จึงจะจัดว่าระบบการปกครองนั้น บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ปกครองดี มีศีลธรรม เข้าใจระบบการปกครองของผู้ใต้การปกครองการปกครองจะสมบูรณ์ ผู้ใต้ปกครองต้องมีศีลธรรม จริยธรรม ต่อบริยาบทกฎเกณฑ์ของการบริหารบ้านเมืองด้วย เมื่อเป็นธรรมทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง การปกครองก็จะดีและพัฒนาไปสู่ความสงบสุขได้

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

จักร์ พันธุ์เพชร. **การเมืองการปกครองของไทย จากสมัยสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕, ปทุมธานี : มายด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๙.

จันทิมา เกษแก้ว. **การเมืองการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๐.

จำนง อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ. **สังคมวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยบูรพาวิทยาเขตจันทบุรี, ๒๕๓๗.

จำนงค์ ทองประเสริฐ. **พระพุทธศาสนากับสังคมและการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา อินเตอร์เนชั่นแนล, ๒๕๒๐.

จำนงค์ ทองประเสริฐ. **พระมหากษัตริย์ราชธานินทร์**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยบูรพาวิทยาเขตจันทบุรี, ๒๕๔๒.

จิรัช (บรรพต) วีระชัย และคณะ. **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐.

ดาฤภา ไชยพชรธรรม. **การเมืองการปกครอง (ฉบับชาวบ้าน)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มายิก, ๒๕๓๗.

เดโช สวานนท์. **พจนานุกรมศัพท์ทางการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : หน้าต่างสู่โลกกว้าง จำกัด, ๒๕๕๕.

นงเยาว์ พิระตานนท์. **การเมืองการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๑.

พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รัฐศาสตร์ พัฒนาการและแนวการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, ๒๕๒๔.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยบูรพาวิทยาเขตจันทบุรี, ๒๕๔๓.

พิสิษฐกุล แก้วงาม. **ทฤษฎีการเมืองกับการศึกษารัฐศาสตร์**. มหาสารคาม : หลักสูตรสาขาวิชารัฐศาสตร์วิทยาลัยกฎหมาย และการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, ๒๕๕๒.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ๒๕๔๐.

ลิขิต ชีรเวคิน. **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.

วิจิตร อาวะกุล. **เทคนิคมนุษยสัมพันธ์: Human Relations Technique**. พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรีนติ้งเฮ้าส์, ๒๕๔๒.

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี. **พุทธปรัชญา การปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๐.

สมบุญ สุธำราญ. **พระพุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔

สมภาร พรหมทา. “สิทธิในทัศนะของพุทธศาสนา” ใน **พุทธศาสนศึกษา**. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-เมษายน ๒๕๓๗,

พระสาณนท์ จรณธมฺโม (เตียนนวน). การศึกษาเชิงวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวความคิดทางการเมืองของเพลโต กับของพระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต), **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระสุชี ชาครธมฺโม/ศรีมาตย์. **ศึกษาวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงของประเพณีฮีดลิบสอง: ศึกษากรณีตำบลเมืองเก่า อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีไศรยชัย. **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑.

สุเมธ แสงนิมนวนล, **พัฒนาความสัมพันธ์อย่างไร ให้ผู้คนสนุกสุขใจ**. กรุงเทพมหานคร : สามีคี่สาร, ๒๕๓๗.

๒. ภาษาอังกฤษ

Adler, M. J. **Aristotle for Everybody : Difficult thought Made Easy**. Bantam Books, Toronto, 1985.

Eulau, Heinz. **The Behavioral Precaution in Politics**. New York : Random HouseProf 1963.

S.N., Michael Freedman, “**What Makes a Political Concept Political?**” (paper prepared for delivery at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2005).

Modern Comparative Politics. New Delhi : Prentice Hall of India Prive Ltd., 1999.

Prof. K.C. Mishra, **Political Science Theory.** Delhi : Ajanta PraKashan, 1998.

Stephen D. Tansey. **Politics : the basic. (3rd Edition).** London : Routledge, 2004.

๓. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

<http://th.wikipedia.org/wiki/การปกครอง>

<http://th.wikipedia.org/wiki> (๒๕ มกราคม ๒๕๕๓).