

รัฐและการจัดระเบียบของรัฐ

State And Organization Of The State

ศิริ พันธธา

มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

Siri pantar

Loei Rajabhat University

E-mail: suchat252677@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐเป็น ชุมชนทางการเมืองที่ประกอบด้วยดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรอยู่ภายใต้การ บริหารของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหนือประชาชนอย่างอิสระ โดยได้ยอมรับจากชุมชนภายนอก องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดที่ทำให้สังคมเป็นรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย โดยมีองค์ประกอบของรัฐ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย

โดยมีรูปแบบและหน้าที่ของรัฐ รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ รัฐรวมหรือสหพันธรัฐ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ สถาบันการปกครองที่สำคัญภายในรัฐ ได้แก่ 1. ประมุข - อาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี 2. รัฐสภา - ออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาล 3. รัฐบาล - บริหารประเทศและบังคับการใช้กฎหมาย 4. ศาล - ตัดสินคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยหลักการใช้อำนาจในการปกครอง การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจ รัฐบาลโดยทั่วไปย่อมมีภาระหน้าที่สำคัญ 4 ประการ 1. ป้องกันและรักษาความสงบของประเทศ ดังนี้ 2. ให้บริการที่จำเป็นแก่สังคม 3. ส่งเสริมและควบคุมการผลิต การจำหน่าย 4. ดำเนินการกระจายรายได้ของบุคคลรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง

คำสำคัญ: รัฐ; การจัดการ; ระบอบของรัฐ

Abstracts

The state is a political community that consists of territories that have absolute territory.

Has a population under Executive of the government, which uses independent sovereignty over the people. By being accepted by external

communities The most important element that makes society a state is sovereignty, with elements of the state, population, territory, government, sovereignty.

With forms and duties of the state Single state or state State or federal state Government regulation Important governing institutions within the state are: 1. Head - may be the King or President 2. Parliament - legislate and control the government 3. Government - administrate the country and enforce the law 4. Courts - decide various cases according to the laws In principle, the use of power in governing, centralization, decentralization Power separation The government generally has four important duties: 1. Protect and maintain the peace of the country as follows. 2. Provide essential services to society. 3. Promote and control the production, distribution. 4. Conduct income distribution of individuals. As an intermediary

Keywords: State; Management; State Regulations

บทนำ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมนี ส่วนสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัดมี 2 ประเทศ คือ ไทย และฝรั่งเศส

การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมด้านการเมือง การปกครองและการบริหารของประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สันติ อุดมศิริ, 2559 : 15) โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

แนวความคิดของคำว่ารัฐ

แนวความคิดของคำว่ารัฐนั้นเกิดจากการยอมรับคำว่า "อำนาจ" (le pouvoir) ที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า "ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้" อันที่จริงแล้วรัฐนั้นเป็นแนวคิดทางพุทธิปัญญาที่รวมเอาจิตวิญญาณทั้งหมดของทุกคนในรัฐมาไว้ในขอบเขตปริณิณทลของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังได้รับมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขของสังคมมากไปกว่าที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้และเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและก็ยังดำรงอยู่ในรูปของนามธรรม

ถ้าศึกษาคำว่ารัฐในขอบเขตของกฎหมายมักจะพบคำดังกล่าวปรากฏในสุนทรพจน์ต่างๆเสมอและสุนทรพจน์ต่างๆเหล่านี้ก็อ้างอิงไปยังบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญได้ให้ที่ว่างหนึ่งที่ไว้สำหรับคำว่ารัฐโดยความเชื่อที่ว่ารัฐเป็นจุดร่วมของความโชคดีของทุกคน รัฐเป็นสิ่งที่แสวงหาความมั่นคงและหลักประกันแก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและปราศจากความขัดแย้งต่างๆ นอกจากนี้รัฐยังได้สร้างรูปแบบการแทรกแซงต่างๆในกิจกรรมของรัฐและมากไปกว่านั้นรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวความคิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วยซึ่งทำให้รัฐนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิดังกล่าวซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ทุกประเทศในสากลโลกต้องให้ความสนใจและคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ (พงษ์พันธ์ ศิริวิสัย, 2556 : 26)

ในความคิดเรื่องดังกล่าวนี้ต้องการแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐมีแหล่งกำเนิดมาจากสัญญา สัญญาดังกล่าวคือสัญญาอะไร แนวความคิดนี้ได้มีนักปราชญ์นามอุโฆษหลายท่านได้แสดงไว้ เช่น Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่านักปราชญ์ที่ได้เอ่ยนามดังกล่าวจะเห็นเหมือนกัน กล่าวคือทุกๆท่านต่างมองว่าผลนั้นคือการก่อเกิดรัฐนั้นเหมือนกันที่ว่าเกิดจากพันธสัญญาแต่ที่มาแห่งพันธสัญญานั้นมีความแตกต่างกันในความคิดของแต่ละท่าน

ก. โทมัส ฮอบส์ กับ สัญญาประชาคม ตามแนวความคิดของฮอบส์นั้นมองว่า สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเปรียบเสมือนเป็นหมาป่าที่จะต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนเองโดยธรรมชาติของตัวมันเองเปรียบดังมนุษย์ต่างก็มีธรรมชาติของการอยู่รอดด้วยตนเองดังเช่นหมาป่าที่ออกล่าเหยื่อ ดังนั้นโดยสัญชาตญาณของมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง มีความเลวร้ายบาปและโหดร้าย ต่างก็ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกันและต่างก็ต้องระวังว่าตนเองจะถูกทำร้ายจากอีกฝ่ายหนึ่ง ทุกคนต่างปกป้องและรักษาชีวิตของตนเองเพื่อให้มีชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้ในสังคมนั้น ต่างก็กำหนดกฎเกณฑ์ของตนเอง ต่างก็เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งของตนเองกับผู้อื่น ดังที่ฮอบส์ได้กล่าวไว้ว่า "สิ่งที่คนเราต้องการย่อมถือว่ามีค่า ส่วนสิ่งที่คนเราเกลียด ถือว่าเลว ซึ่งในสภาวะธรรมชาติแล้ว จะขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะตัดสินใจเอาเอง จะไม่มีสิ่งใดดีหรือเลวบริสุทธิ์และไม่มีการใช้ร่วมกันได้" ดังนั้นการที่จำต้องอยู่ในภาวะดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้ทุกคนเปรียบเสมือนตกอยู่ในภาวะที่ต้องสงครามต่อกัน ภาวะดังกล่าวถือว่าเป็นสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้นทุกคนจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวเองให้รอดด้วยการคุกคาม การทำร้าย การประหารชีวิตผู้อื่นที่มาล่วงละเมิดสิทธิของตน

แนวความคิดของฮอบส์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองว่ามนุษย์นั้นโดยธรรมชาติแล้วต่างมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ต่างทำตามตัณหาของตนเองเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต การที่ทุกคนสามารถกระทำการดังกล่าวได้ก็เพราะว่าทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันดังที่ฮอบส์ได้กล่าวว่า "คนเราตามธรรมชาติมีความเท่าเทียมกัน ธรรมชาติได้สร้างให้คนเรามีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกายและในทางใจ ถึงแม้ว่าโดยภายนอกแล้ว บางคนอาจจะมีความแข็งแรง หรือบางคนฉลาดกว่าผู้อื่น แต่โดยรวมคนเราจะไม่แตกต่างกันนัก จนไม่อาจถือเอาประโยชน์ใส่ตนโดยที่ผู้อื่นจะไม่ทำสิ่งนั้นบ้าง จะเห็นได้ว่าคนอ่อนแอก็อาจสังหารคนที่แข็งแรงที่สุดได้ด้วยการใช้เล่ห์กลหรือสมคบกับผู้อื่น ส่วนความฉลาดย่อมเกิดจากประสบการณ์ซึ่งถ้าใช้เวลาพอๆกัน คนทั้งหลายย่อมจะมีสิ่งนั้นได้เท่าๆกัน เราอาจยอมรับว่ามีหลายคนที่มีไหวพริบหรือรู้มากกว่าแต่ก็จะคิดว่ามีอยู่ไม่กี่คนที่ฉลาดเท่ากับตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ทุกคนพอใจในส่วนแบ่งที่มีอยู่ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันดังกล่าวของมนุษย์นั่นเอง"

อย่างไรก็ตาม ฮอบส์เห็นว่า ความเท่าเทียมกันดังกล่าวนี้ นำพามาซึ่งความยุ่งยาก ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันโดยทุกคนต่างคิดว่ามีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อ

ต้องการสิ่งใดมาเป็นของตนเองต่างก็ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้นโดยต่างหวังอย่างเท่าเทียมกันว่าต่างจะได้มานั่นเอง ในการแก่งแย่งดังกล่าวย่อมต้องมีผู้ผิดหวังและผู้สมหวังปะปนกันไป ทุกคนต่างกลัวการผิดหวัง ดังนั้นต่างก็พยายามหาทุกวิถีทางที่จะทำให้ตนเองสมหวังด้วยการเอาชนะกันและกันให้ได้ สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นและความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตของทุกคนต่างตกอยู่ในสภาวะอันตราย สภาวะอันตรายดังกล่าวนี้เองที่มนุษย์ไม่มีสังคม เป็นสภาวะตามธรรมชาติที่ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆมาควบคุม9เป็นการแปรสภาวะตามธรรมชาติมาเป็นสภาวะทางสงคราม และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสภาวะดังกล่าวนี้เอง มนุษย์ทุกคนต่างตระหนักและต้องการจัดสภาวะดังกล่าวให้หายไปและให้เกิดสันติภาพเกิดขึ้น ทุกคนในประชาคมนั้นจึงต้องก่อพันธสัญญากันเองขึ้นมาให้ยับยั้งซึ่งกันและกันเพื่อให้มีสันติภาพเกิดขึ้น กล่าวคือทุกคนต้องสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น เสรีภาพส่วนที่สละนี้จะมีค่าเท่ากับสิทธิของตนที่จะไม่ถูกผู้อื่นละเมิด ต่างคนต่างรักษาสหสิทธิของตน ทุกคนต่างก็เป็นปัจเจกชนไม่สามารถควบคุมการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้นการรักษาสิทธิส่วนนี้ของทุกคนจึงต้องรวมกันเข้าเป็นพลังอันมหาศาลที่จะใช้รักษาสหสิทธิของทุกคนโดยผ่านรัฐ ผู้ที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นจึงถูกลงโทษด้วยพลังดังกล่าวอันเป็นอำนาจของรัฐนั่นเอง

ตามความเห็นของฮอบส์แล้ว จะเห็นได้ว่าพันธสัญญาดังกล่าวนี้เป็นพันธสัญญาที่ทุกคนในประชาคมนั้นต่างหันหน้าเข้ามาทำสัญญากันเองไม่ใช่เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนแห่งประชาคมนั้นทำกับรัฐ รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผู้ใช้อำนาจตามพันธสัญญาและเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้รักษาดำเนินพันธสัญญาดังกล่าวเท่านั้นไม่ใช่ในฐานะผู้ร่วมก่อพันธสัญญา ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดเหนือทุกคนในประชาคมนั้นและเป็นนิรันดร์ ไม่มีอำนาจใดมาจำกัดได้

เนื่องจากรัฐเป็นนามธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งเรียกว่ารัฐอธิปัตย์มาทำหน้าที่ดังกล่าว ทุกคนในประชาคมนั้นต้องยอมรับและเชื่อฟังรัฐอธิปัตย์ แนวความคิดดังกล่าวนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาสมาคมภักดี (Pactum Subjectiones) 10 อันเป็นการส่งเสริมระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (la Monarchie absolue) และภาระหน้าที่ของรัฐอธิปัตย์ตามความเห็นของฮอบส์ คือให้ความปลอดภัยแก่ปวงชน11เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ทุกคนในประชาคมนั้น

ดังนั้นรัฐจึงเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์มิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติเพื่อรักษาสติ
ตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวโดย
ตรากฎหมายมาเป็นกลไกในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของคนทุกคนใน
ประชาคม การตรากฎหมายดังกล่าวรัฐอาจนำกฎธรรมชาติมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็
ได้เพื่อเป็นการทำให้เนื้อหาของกฎธรรมชาติและเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกัน

ข. จอห์น ลอค กับสัญญาประชาคม ในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ความคิดเห็น
ของลอคแล้วไม่แตกต่างจากฮอบส์เท่าไร กล่าวคือมนุษย์ทุกคนต่างคนต่างอยู่ ต่างก็มี
เสรีภาพตามธรรมชาติ และต่างก็มุ่งแสวงหาความมั่นคงแห่งชีวิตของตนเองแต่ก็มีข้อแตกต่าง
กันอยู่บ้างดังนี้

ประการแรก ลอคจะมองในแง่ที่ดีกว่าฮอบส์ที่ว่าสภาวะธรรมชาติของมนุษย์นั้น
ไม่ได้เป็นสภาวะต่อสู้แย่งชิงรบรากันเพื่อที่จะให้บรรลุถึงความปรารถนาของตนเองแต่เป็น
สภาวะที่มีแต่ความเสมอภาค มีสันติภาพ ทุกคนต่างก็ตระหนักถึงกฎหมายธรรมชาติและ
เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างกันแล้ว ต่างก็บังคับการตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติ
และลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง

ประการที่สอง ตามความคิดเห็นของลอคแล้ว มีสองพันธสัญญาที่ประชาชนทำขึ้น
(ในขณะที่ฮอบส์มองว่ามีหนึ่งพันธสัญญาเท่านั้น) พันธสัญญาแรกเป็นพันธสัญญาที่ประชาชน
ทำกันเองเพื่อหาหนทางแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันเองและเพื่อความมั่นคงแห่ง
ชีวิตของแต่ละคน ในกรณีดังกล่าวตรงกับแนวคิดของฮอบส์ ส่วนพันธสัญญาที่สองนั้น เป็น
พันธสัญญาที่ประชาชนทำกับรัฐ ในกรณีดังกล่าวเป็นจุดแตกต่างกับฮอบส์ กล่าวคือฮอบส์
ไม่ได้มองว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐไปนั้นเป็นการที่ประชาชนเข้าทำพันธสัญญากับ
รัฐแต่เป็นกรณีที่ประชาชนนั้นต้องหากคนกลางมาใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าว รัฐเป็นคนกลางที่ถูก
สมมุติขึ้นเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวโดยมีตัวแทนที่เรียกว่ารัฐาธิปัตย์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมระบบ
สวามิภักดิ์ รัฐจึงมิใช่คู่พันธสัญญาเพราะรัฐมีอำนาจเหนือกว่าทุกคนในประชาคม ดังที่ได้
กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนลอคนั้นมองว่ามีพันธสัญญาที่สองก็ด้วยเหตุผลที่ว่า พันธสัญญาแรกจะเกิด
มรรคเกิดผลได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนในประชาคมต้องยินยอมรับสภาพปกครองและเพื่อให้การ
ยินยอมดังกล่าวไปได้ด้วยดี จึงต้องมีการควบคุมอำนาจของรัฐโดยกฎหมายที่ออกมาจากฝ่าย
นิติบัญญัติ รัฐนั้นจะต้องเคารพกฎหมายที่ตราออกมาถ้ารัฐละเมิดกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิ

ที่จะแข่งขันรัฐได้ ตรงนี้ที่สะท้อนให้เห็นว่าเป็นพันธสัญญาที่สองที่ประชาชนทำกับรัฐนั้น ไม่ได้อยู่เหนือประชาชนเลย รัฐเข้ามาเป็นคู่พันธสัญญากับประชาชนนั่นเอง พันธสัญญาดังกล่าวจึงเป็นพันธสัญญาสหภาพ (Pactum Unionis)

ดังนั้นการเกิดรัฐในแนวความคิดของลอคคั้นหมายความว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นมาเพราะเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ การมีเสรีภาพนั้นก็คือการพ้นจากการบีบบังคับหรือการทำร้ายโดยคนอื่น กฎหมายจึงเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ ความเห็นดังกล่าวของลอคคแสดงว่าเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน ถ้ามีการทำสัญญาประชาคมกันแล้วแล้ว มนุษย์ก็จะใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในประชาคมนั้นได้ รัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในพันธสัญญากับประชาชนก็เพื่อที่จะมาควบคุมและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวตามกฎหมายและถ้ารัฐไม่เคารพเสรีภาพของประชาชนก็เท่ากับรัฐละเมิดพันธสัญญาดังกล่าวและประชาชนสามารถยกเลิกรัฐได้

ค. จาง จาก รุสโซ กับ สัญญาประชาคม ตามแนวความคิดของรุสโซไม่ได้แตกต่างจาก ฮอบส์ในจุดเริ่มต้น กล่าวคือในสภาวะธรรมชาติ ทุกคนมีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่ทั้งสิ้น ทุกคนเป็นนายของตัวเอง ไม่อยู่ใต้อาณัติของใครถ้าเขาไม่ยินยอม แต่อย่างไรก็ตามในสภาวะดังกล่าวทุกคนต่างก็ไม่มีความปลอดภัย ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและในเสรีภาพ ก็หมายความว่าทุกคนไม่มีหลักประกันที่แน่นอน จากจุดนี้ที่รุสโซเห็นว่าเป็นสถานการณ์ที่บังคับให้ทุกคนจำต้องมารวมตัวกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทุกคนในประชาคมนั้นโดยการทำสัญญาประชาคม ดังที่รุสโซได้เขียนไว้ว่า "มนุษย์เกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ" เป็นการสะท้อนถึงความคิดของรุสโซเป็นอย่างดีว่าเขายอมรับเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนอย่างไม่มีจำกัด เมื่อไม่มีการจำกัดดังกล่าว ทุกคนก็พยายามใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของตนเองอย่างไร้ขอบเขต จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของแต่ละคน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ว่าทุกคนในประชาคมนั้นต้องหันหน้าเข้าหากันทำข้อตกลงวางกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นขึ้นมา กฎเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของทุกคน ดังนั้นเสรีภาพที่แท้จริงของรุสโซนั้นคือเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้นๆซึ่งเรียกว่าเสรีภาพในฐานะพลเมือง (civil liberty) สัญญาประชาคมของรุสโซจึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม (le contrat moral) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุกคนในประชาคมนั้น แต่ละคนมีข้อผูกพันสองประการด้วยกัน

คือ ประการแรกเป็นข้อผูกพันกับตนเอง และประการที่สองเป็นข้อผูกพันกับรัฐ (จารุวรรณ จันทรา, 2551 : 20-26)

แนวคิดของรัฐ

รัฐ เป็นแนวความคิดหรือมโนทัศน์ที่ย่อลงมาจากการเมือง (Politics) ในลักษณะที่รัฐเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบและการสร้างแบบแผนอย่างเป็นทางการของการเคลื่อนไหวหรือพลวัตของการเมือง โดยที่รัฐประกอบไปด้วยประชากรและสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ สถาบัน และกระบวนการยุติธรรม หลักการและอำนาจ ซึ่งเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์แบบโครงสร้าง ส่วนในมโนทัศน์อย่างแคบ รัฐหมายถึง รัฐบาลที่ทุกรัฐจะต้องมีเป็นของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองในนามของรัฐ

ชยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงความหมายของรัฐตามทัศนะของ เบเนจามินและดูวาล (Roger Benjamin and Raymond Duvall) ซึ่งได้เสนอว่า มีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐอยู่ 4 แนวทาง คือ (1) รัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล (The state as government) ซึ่งหมายถึง กลุ่มบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในสังคมการเมือง และ (2) รัฐในฐานะที่เป็นระบบราชการ (The state as public bureaucracy) หรือเครื่องมือทางการบริหารที่เป็นปีกแผ่นและเป็นระเบียบทางกฎหมายที่มีความเป็นสถาบัน ทั้งสองความหมายนี้เป็นการมองรัฐตามแนวคิดของนักสังคมศาสตร์ที่มีโซมาร์กซิสต์ (3) รัฐในฐานะที่เป็นชนชั้นปกครอง (The state as ruling class) เป็นความหมายในแนวคิดของมาร์กซิสต์ และ (4) รัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์ (The state as normative order) ซึ่งเป็นแนวคิดของนักมานุษยวิทยา

เนทเทิล (J.P.Nettle) ในบทความ “ State as Conceptual Variable” และเห็นว่า รัฐ หมายถึง

ก) องค์การที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน แนวคิดนี้เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตยและรัฐอธิปไตย ว่า รัฐมีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมาย กับระบบราชการและกับรัฐบาล

ข) รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงาน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหมายถึง การที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ กับรัฐอื่น ๆ แนวคิดนี้ก็อาจเป็นแนวคิดเดิมเรื่อง

รัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ก็จะมีความเป็นรัฐ (Stateness) สูง แนวคิดนี้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ลักษณะสองด้านของรัฐคือ รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม (intrasocial) ด้านหนึ่ง กับรัฐเป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (extrasocial) อีกอย่างหนึ่ง

(ค) รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐกับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน เช่น ระบบการศึกษาของรัฐ กับระบบการศึกษาภายใต้การดูแลของเอกชน รัฐวิสาหกิจและภาครัฐบาล กับอุตสาหกรรมของภาคเอกชน เป็นต้น

(ง) รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรม อย่างหนึ่ง แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

รัฐ จะเป็นคำที่มีคุณลักษณะทางนามธรรมหรือเป็นมโนทัศน์เชิงความคิด บนพื้นฐานความเชื่อความเข้าใจของมนุษย์มากกว่าที่จะเป็นตัวตนอันสามารถจับต้องได้ ความเชื่อความเข้าใจต่อนามธรรมนี้ นอกจากจะเป็นการสำเนียงในอำนาจรัฐซึ่งกระทบต่อชีวิตของมนุษย์แล้ว ยังได้รับการตอกย้ำให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นโดยอาศัยสัญลักษณ์ที่หลากหลายซึ่งเกี่ยวข้อง แสดงหรือบ่งชี้ถึงความเป็นชาติ อาทิ ธงชาติ เพลงชาติ เครื่องแต่งกายประจำชาติ ตำนาน/ความเชื่อถึงความเป็นชาติ โดยเฉพาะคำเรียกขานและกระบวนการหรือแบบพิธีต่าง ๆ (discursive practices) ซึ่งกำหนดให้รัฐเป็นตัวแสดง (Actor) ในการเมืองระหว่างประเทศหรือการเมืองโลกด้วย นอกเหนือไปจากรัฐในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานทางการเมือง (fundamental unit of politics) ซึ่งมีความหมายและผูกพันกับบุคคลในรัฐ กระทั่งทำให้ปริมาณความรู้ของมนุษย์เข้าใจตัวตนของรัฐมากขึ้น

ตามอนุสัญญามอนเตวิโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. 1933 มาตรา 1 รัฐมีองค์ประกอบคือ (1) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (2) ดินแดนที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน (3) รัฐบาลและ (4) ความสามารถที่จะสถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า หากขาดไปเสียซึ่งองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังที่กล่าวไปนี้ ย่อมไม่ถือว่าเป็นรัฐในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองของรัฐ รัฐจึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้น

ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าการที่ผู้ปกครองในดินแดนซึ่งออกกฎหมายในลักษณะที่เป็นรัฐธรรมนูญ แต่สภาพของดินแดนนั้นไม่ครบองค์ประกอบที่จะเรียกเป็นรัฐ เช่นอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นโดยรัฐต่างประเทศ เช่น อีรัก ในช่วงปี ค.ศ. 2004 ที่คณะผู้บริหารตั้งขึ้นโดยอำนาจของสหรัฐอเมริกา โดยนัยนี้ อีรักจึงมีอาจถือว่าเป็นดินแดนรัฐเอกราช เช่นนี้ กฎหมายที่ออกมาเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองนั้นจะเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ตัวอย่างคำถามนี้ เป็นประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนในการพิจารณาความเป็นรัฐหากเทียบกับบริบทอื่น

รัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็มีฐานะเป็นบุคคลในเชิงนามธรรม (abstract) หรือเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน มิได้มีชีวิตจิตใจเช่นบุคคลธรรมดา แต่มีสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศอันผูกพันรัฐไว้กับกรณีหนึ่งกรณีใด แต่ความเป็นนามธรรมของรัฐนี้ มิได้ไกลห่างจากความรู้สึกหรือความสามารถในการรับรู้ได้ของประชาชนแต่ประการใด นักวิชาการรัฐศาสตร์ไทยบางท่านกล่าวว่า การกล่อมเกลางานการเมืองที่รัฐให้แก่บุคคล ได้มีส่วนทำให้ความคิดและการรับรู้เกี่ยวกับเรื่องรัฐของบุคคลมีมากขึ้นตามอายุ หรือกล่าวได้ว่า ยิ่งบุคคลเติบโตขึ้นเพียงใด เขาก็ยิ่งรับรู้หรือรู้สึกถึงอำนาจของรัฐที่มีต่อตัวเขามากขึ้น โดยอำนาจของรัฐปรากฏอยู่ในหลายลักษณะ ขณะที่ตัวตนของรัฐมิได้เป็นสิ่งที่สัมผัสได้เลย ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีบุคคลคนหนึ่งหรือคณะหนึ่ง ซึ่งมีตัวตน เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในการปกครองแทนรัฐหรือในนามของรัฐ บุคคลที่ใช้อำนาจแทนรัฐหรือในนามของรัฐนี้ ภาษาในกฎหมายมหาชนเรียกว่า องค์กรของรัฐ (Organ of State) (โอภาส เอี่ยมศิริวงศ์, 2554 : 28)

วิวัฒนาการของรัฐและการปกครอง

ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1. รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Ruler and Ruled) โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้นรูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออกจากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (nation-

state) ขึ้นในยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปา (pope) มาสู่กษัตริย์ (king) ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูกปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้าผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็ได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตย (absolute monarchy) ในทางตรงกันข้ามหากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าว ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

2. รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative Government) หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1688 การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 มีผลทำให้กระแสของลัทธิประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลต่อการทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบ ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เปลี่ยนมาเป็นแบบการปกครองระบอบผู้แทน (Representative Government)

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน (popular sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ ตัวแทนไปใช้แทนตน (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง” (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (competition) (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้ อย่างไรก็ตาม การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงควมไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาด

ความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน อาทิเช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

3. รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics) ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ (ขจรเกียรติ มารินทร์, 2554 : 36)

รัฐที่หลากหลายมิติ

รัฐ คือ กลไกทางการเมืองโดยมีอำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทางภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตและมีประชากรแน่นอน โดยอำนาวดังกล่าวเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอกรัฐ ไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก และอาจกล่าวได้ว่า รัฐสามารถคงอยู่ได้แม้จะไม่ได้รับการรับรองจากรัฐอื่น เพียงแต่รัฐที่ไม่ได้รับการรับรองเหล่านี้ มักจะพบว่าตนประสบอุปสรรคในการเจรจาสนธิสัญญากับต่างประเทศและดำเนินกิจการทางการทูตกับรัฐอื่น องค์ประกอบสำคัญของรัฐ มี 4 ประการ คือ

1. ประชากร รัฐทุกรัฐจะต้องมีประชากรจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจุดมุ่งหมายและมีประโยชน์ร่วมกัน จำนวนประชากรของแต่ละรัฐอาจมีมากน้อยแตกต่างกันไป ที่สำคัญคือ จะต้องมีการดำรงชีพอยู่ภายในขอบเขตของรัฐนั้น

2. ดินแดน รัฐต้องมีดินแดนอันแน่นอนของรัฐนั้น กล่าวคือ มีเส้นเขตแดนเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศทั้งโดยข้อเท็จจริงและโดยสนธิสัญญา ทั้งนี้รวมถึงพื้นดิน พื้นน้ำ และพื้นอากาศ

3. อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ทำให้รัฐสามารถดำเนินการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองภายในและภายนอก

4. รัฐบาล รัฐบาลคือ องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานของรัฐในการปกครองประเทศ รัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่สาธารณะสนองเจตนารมณ์ของสาธารณชนในรัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น รัฐบาลเป็นองค์กรทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ของรัฐถึงแม้ว่าคำว่า รัฐ มักจะรวมถึงสถาบันรัฐบาลหรือการปกครอง ทั้งสมัยโบราณและสมัยใหม่ ระบบรัฐสมัยใหม่มีลักษณะหลายประการและคำดังกล่าวมักถูกใช้ในความหมายถึงระบบการเมืองสมัยใหม่เท่านั้น

คำว่า "ประเทศ" "ชาติ" และ "รัฐ" มักจะถูกใช้ในความหมายที่สามารถทดแทนกันได้ แต่การเลือกใช้คำจะมีความแตกต่างกันเล็กน้อย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

ชาติ: กลุ่มคนซึ่งเชื่อว่าตนมีวัฒนธรรม จุดกำเนิด และประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน

รัฐ: องค์กรประกอบของสถาบันการปกครอง ซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรที่แน่นอน (สมบัติ เพียรจิต, 2555 : 36)

หน้าที่ของรัฐ 4 ประการ

รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ส่งเสริมด้านการเกษตร การศึกษา การสาธารณสุขและกิจการบางอย่าง เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนนหนทาง การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา ท่อ ทางระบายน้ำ เหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมรัฐบาลจึงต้องเป็นผู้จัดทำ เพราะรัฐบาลมี หน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร และต้องการให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี มีสวัสดิการทางสังคมอย่างทั่วถึงกัน และมีความเสมอภาคกัน (เกษม กมลชัยพิสิฐ, 2558 : 56)

รัฐบาลโดยทั่วไปย่อมมีภาระหน้าที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ป้องกันและรักษาความสงบของประเทศ เพื่อให้ประชาชนดำเนินชีวิตอย่างปกติสุข รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีทหาร ตำรวจ และตุลาการ เพื่อให้การปฏิบัติกิจการต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายตลอดจนให้บริการด้านอื่น ๆ แก่ประชาชน โดยมีข้าราชการเป็นผู้ดำเนินงาน

2. ให้บริการที่จำเป็นแก่สังคม บริการบางอย่างเอกชนไม่สนใจทำหรือไม่สามารถทำให้เป็นผลดีแก่สังคมส่วนรวมได้ เช่น การลงทุนสร้างถนน การชลประทาน การประปา

การทำเรือ การไปรษณีย์ และโทรเลข เป็นต้น บริการที่จำเป็นแก่สังคมเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดทำ และมีบางอย่างที่รัฐบาลสนับสนุนให้เอกชนจัดทำ

3. ส่งเสริมและควบคุมการผลิตการจำหน่าย เพื่อชักจูงให้เอกชนสนใจลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจส่วนรวม และ การนำทรัพยากรบางอย่างออกมาใช้ทำประโยชน์และมีผลตอบแทนสูง เช่นการนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ในการขุดหาแร่ธาตุต่าง ๆ มาใช้ สิ่งเหล่านี้รัฐบาลจะต้องคอยควบคุมดูแล หรือตั้งหน่วยงานเข้าดำเนินการเสียเอง เพราะทรัพยากรเหล่านี้เป็นของทุกคนในชาติ รัฐบาลจึงต้องเข้าดำเนินการหรือควบคุมเก็บค่าสัมปทาน ค่าภาคหลวง เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้นำมาใช้จ่ายพัฒนาประเทศ ให้ผลประโยชน์ตกแก่ทุกคนในชาติ

4. ดำเนินการกระจายรายได้ของบุคคลรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง จัดเก็บภาษีอากรจากผู้มีรายได้สูงแล้วนำมาใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้ ต่ำดูแลอุปการะคนที่ยากจน คนป่วย คนชรา เด็กอนาถา ให้การศึกษา เพื่อให้ทุกคนมีสิ่งของอุปโภคบริโภคตามความจำเป็นแก่การครองชีพ ได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย และได้รับ การศึกษาอย่างน้อยในระดับการศึกษาภาคบังคับ

สรุป

รัฐ คือ กลไกทางการเมืองโดยมีอำนาจอธิปไตยปกครองดินแดนทางภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตและมีประชากรแน่นอน โดยอำนาจดังกล่าวเบ็ดเสร็จทั้งภายในและภายนอก รัฐไม่ขึ้นกับรัฐอื่นหรืออำนาจอื่นจากภายนอก ทั้งนี้รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ส่งเสริมด้านการเกษตร การศึกษา การสาธารณสุขและกิจการบางอย่าง รัฐบาลโดยทั่วไปย่อมมีภาระหน้าที่สำคัญ 4 ประการ 1. ป้องกันและรักษาความสงบของประเทศ ดังนี้ 2. ให้บริการที่จำเป็นแก่สังคม 3. ส่งเสริมและควบคุมการผลิตการจำหน่าย 4. ดำเนินการกระจายรายได้ของบุคคลรัฐบาล จะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง

เอกสารอ้างอิง

เกษม กมลชัยพิสิฐ. (2558). *หน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
ขจรเกียรติ มารินทร์. (2554). *วิวัฒนาการของรัฐและการปกครอง*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- จารุวรรณ จันทรา. (2551). *หลักการใช้อำนาจในการปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พงษ์พันธ์ ศิวิลัย. (2556). *แนวความคิดของคำว่ารัฐ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ เพียรจิต. (2555). *หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สันติ อุดมศิริ. (2559). *ความแตกต่างระหว่างรัฐกับประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โอภาส เอี่ยมศิริวงศ์. (2554). *รัฐและการจัดระเบียบปกครองภายในรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.