

## บทที่สอง

### รัฐ

ในบทนี้จะอธิบายถึงหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความหมายของ “รัฐ” (La notion d’Etat)
2. องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของรัฐ (Les éléments sociologiques de l’Etat)
3. รูปแบบของรัฐ (La Formes de l’Etat)
4. “รัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

#### 2.1 ความหมายของ “รัฐ” (La notion d’Etat)

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและคำนิยามของคำว่า “รัฐ” ไว้มากมาย อาทิ

— ศาสตราจารย์ André Hauriou และศาสตราจารย์ Jean Gicquel<sup>(1)</sup> ได้อธิบายไว้ว่า

“รัฐ คือรูปแบบของสังคมมนุษย์ที่สมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับอดีต แต่ลักษณะเช่นว่านี้ได้รับการปฏิเสธจากทฤษฎีมาร์กซิสต์”

— ศาสตราจารย์ H. Berthelemy<sup>(2)</sup>

อดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยปารีส ได้อธิบายว่า “รัฐเป็นชาติที่ถูกจัดองค์การแล้ว”

— ศาสตราจารย์ A. Esmein<sup>(3)</sup>

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศสผู้มีชื่อเสียงกล่าวว่า “รัฐ คือสภาพบุคคลทางกฎหมายของชาติ”

— ศาสตราจารย์ G. Burdeau<sup>(4)</sup>

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวฝรั่งเศสอีกท่านหนึ่งได้อธิบายว่า “การวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “รัฐ” สำหรับนักนิติศาสตร์แล้ว เป็นเรื่องที่ชวนหรือดึงดูดให้ทำ การจะให้คำนิยามแก่ “รัฐ” จะทำได้ก็แต่โดยทางกฎหมาย แต่รัฐมิใช่เป็นการผูกขาดตัดตอนของวิชานิติศาสตร์

(1) André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 7<sup>e</sup> édition, Edition Montchrestien, Paris, 1980, p.92-97. อังโน โกลิน พลกุล, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ, 2525, หน้า 45-49.

(2) ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างถึงแล้ว*, หน้า 233

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างถึงแล้ว*, หน้า 234.

(4) ไพโรจน์ ชัยนาม, *อ้างถึงแล้ว*, หน้า 236.

รัฐเป็นเรื่องของความเป็นจริง และเป็นความหมายของถ้อยคำพร้อมด้วยกัน สำหรับระเบียบวิชาต่าง ๆ มากมาย แต่ที่เป็นของนิติศาสตร์โดยแท้ก็คือ การนิยามหรือวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “รัฐ” เพราะก่อนสิ่งอื่นใด รัฐเป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมาย ถ้าเราจะเอาเรื่องอื่น ๆ ที่อาจจะถูกนำมาเกี่ยวข้องกับรัฐในภายหลังแยกออกไปแล้ว รัฐจะเป็นความจริงตามกฎหมาย (réalité juridique) ฉะนั้นสิ่งที่เรามีสิทธิ์จะขอจากวิชานิติศาสตร์ได้ก็คือ คำนิยามอย่างหนึ่งที่จะใช้เป็นประโยชน์แก่ทุก ๆ คนได้ เป็นคำนิยามที่ตั้งอยู่บนสาระสำคัญของรัฐ ซึ่งอาจจะใช้แก่ศาสตร์พิเศษเฉพาะใด ๆ ก็ได้ ทุก ๆ ครั้งที่เราจะต้องทำความเข้าใจของคำว่า “รัฐ” ไม่อาจจะมิบทวิเคราะห์ศัพท์ได้หลาย ๆ อย่างตามนัยที่เราตกอยู่ และจะมีคำนิยามอย่างเดียวกันก็คือทางกฎหมายที่ควรจะให้ความพึงพอใจตามเงื่อนไขที่ถือว่าเป็นการช่วยให้ความคิดได้แลกเปลี่ยนขยายตัวออกไป”(1)

สำหรับนักกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โทตระกิตย์(2) ได้อธิบายไว้ว่า: “ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐ” ไว้มากมายแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่จะพิจารณาจากทัศนะใด ๆ โดยทั่ว ๆ ไป “รัฐ” ได้แก่ คณะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นปึกแผ่น มีความอิสระในดินแดนที่ตนเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งได้จัดไว้เป็นระเบียบเดียวกันทุกคน”

กล่าวโดยสรุป ความหมายของคำว่า “รัฐ” นั้น มีอยู่หลากหลาย แต่ในสาระสำคัญแล้ว ก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน

## 2.2 องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของ “รัฐ” (Les éléments sociologiques de l’Etat)

ศาสตราจารย์ André Hauriou et Jean Gicquel(3)

ได้กล่าวว่า “องค์ประกอบทางสังคมวิทยาของรัฐที่สำคัญและจำเป็นมี 3 ประการคือ

1. องค์ประกอบทางด้านบุคคล ได้แก่ ประชากร หรือชาติ
2. องค์ประกอบทางด้านเนื้อหา ได้แก่ ดินแดน
3. องค์ประกอบทางด้านรูปแบบ ได้แก่ อำนาจทางการเมืองเฉพาะ หรืออำนาจอธิปไตย”

(1) Georges Burdeau, *Traité de Science politique*, L.G.D.J. Paris, Tome II, 196 0, pp. 161-1 62, et p.169. อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 236.

(2) สมภพ โทตระกิตย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, คำสอนชั้นปริญญาตรี, ภาค 2, นำเขียนการพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2512, หน้า 3.

(3) André Hauriou et Jean Gicquel, *op.cit.*, p.97.

**ศาสตราจารย์ Claude-Albert Colliard**

แห่งมหาวิทยาลัยปารีส (กฎหมายระหว่างประเทศ)<sup>(1)</sup> ได้อธิบายว่า “สาระสำคัญของรัฐก็คือ มีดินแดน (territoire) มีพลเมือง (population) มีอำนาจทางการเมือง (pouvoir politique)”

**ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์<sup>(2)</sup>**

ได้อธิบายไว้ว่า “ถ้าพิจารณาในทัศนะการเมืองและสังคมแล้ว อาจจำแนกสาระสำคัญของรัฐออกได้เป็น 3 ประการ คือ

(1) มีกลุ่มชุมชนหรือพลเมืองที่มีสัญชาติเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ เพราะสัญชาติเป็นสิ่งผูกพันที่ถาวรสืบเนื่องต่อกันได้ และมีผลในทางกฎหมายและในทางการเมือง

(2) มีดินแดน ซึ่งหมายถึง ผืนแผ่นดินเป็นที่ที่ประชุมอาศัยทำมาหากินอยู่เป็นประจำ และมีอาณาเขตที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นขอบเขตของการใช้อำนาจปกครอง

(3) มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการปกครอง รัฐบาลในที่นี้ไม่ได้หมายถึง คณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่หมายถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างกว้างคือ หมายถึงผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด ซึ่งหมายถึง สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาล และในสาระสำคัญเกี่ยวกับรัฐบาลได้หมายความรวมถึง มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการให้มีบริการสาธารณะ (Public service) หรือมีรัฐบาลที่มุ่งจะให้หลักประกันแก่พลเมืองทุกคนเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพ หรือการถือเอาประโยชน์จากสิทธิของตน”

## 2.3 รูปแบบของรัฐ (Les formes de l'Etat)

**ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม<sup>(3)</sup>**

ได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐไว้ดังนี้

“ในการศึกษาถึงรูปแบบของรัฐนั้น อาจพิจารณาได้ในสองแง่ที่ต่างกัน กล่าวคือ พิจารณาในแง่ทางการเมืองและพิจารณาในแง่กฎหมาย

ก. พิจารณารูปของรัฐในแง่การเมือง เป็นการพิจารณาในเรื่องอำนาจของรัฐ เช่น เป็นรัฐเสรีนิยม เป็นรัฐสังคมนิยม หรือเป็นรัฐบวรราช

ข. พิจารณารูปของรัฐในแง่กฎหมาย จะแตกต่างออกไปกับการพิจารณาในแง่ทางการเมืองมาก เพราะเกี่ยวกับโครงสร้างภายในแห่งอำนาจของรัฐ อำนาจนี้จะเป็นอำนาจแห่ง

(1) Claude Albert Colliard, สถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 7 1978 หน้า 81 อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 272.

(2) สมภพ โหตระกิตย์, อ้างถึงแล้ว หน้า 3-4.

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 303-307.

ฝ่ายซึ่งแสดงถึงอธิปไตยของรัฐ หรือเป็นอำนาจที่แยกศูนย์กลางออกจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะพบว่า ในแง่กฎหมายเราแบ่งออกเป็น รัฐเดี่ยว (Etat unitaire หรือ Etat simple) และรัฐรวม (Etat composé) หรือ “สมาคมระหว่างรัฐ” (Association d’Etats)”

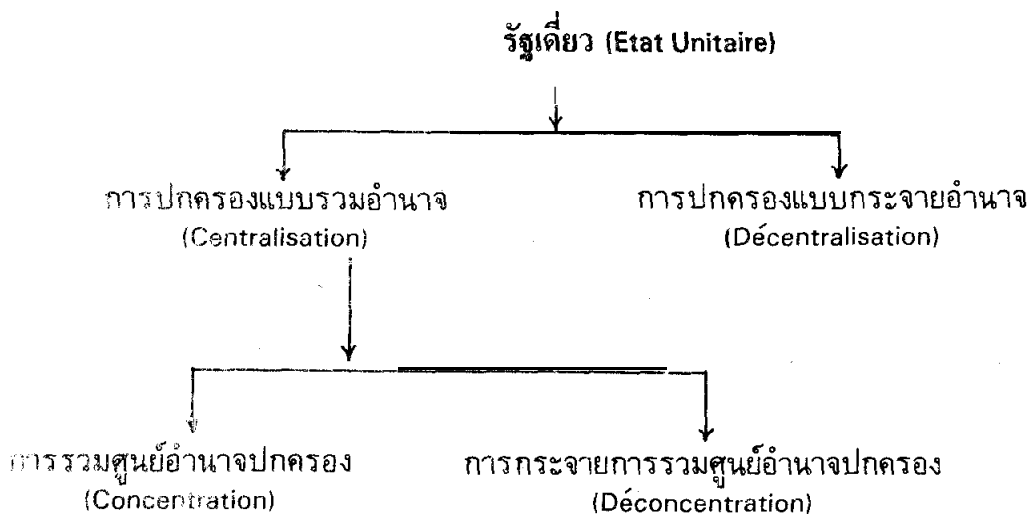
ในที่นี้จะขออนุญาตอธิบายเฉพาะการจัดแบบกฎหมายเท่านั้น ซึ่งแบ่งเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม

1. รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์กลางเดียวกัน คือรัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันนี้ ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกัน จะอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน<sup>(1)</sup>

สำหรับรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยวยมี 2 ระบบที่สำคัญคือ การปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralisation) กับ การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Décentralisation)

ซึ่งพอจะเขียนเป็นแผนผังได้ดังนี้

### แผนผังรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยว



<sup>(1)</sup> ปรีดี พนมยงค์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 312-313.

## 2. รัฐรวม (Etat composé) หมายถึง การรวมกันของ 2 รัฐขึ้นไป

การจัดรูปแบบของรัฐรวม อาจจัดได้ 2 แบบ คือ แบบเก่าและแบบใหม่<sup>(1)</sup>

### ก. รัฐรวมแบบเก่า

รัฐรวมแบบเก่าอาจจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

- ก. รัฐรวมที่มีประมุขร่วมกัน (L'Union personnelle)
- ข. รัฐรวมแท้จริง (L'Union réelle)
- ค. เครือจักรภพ (Commonwealth)

### ข. รัฐรวมแบบใหม่

รัฐรวมแบบใหม่อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

- ก. สมาพันธรัฐ (La Confédération d'Etats)
- ข. สหพันธรัฐ (L'Etat fédéral)

ความหมายของ “สมาพันธรัฐ” ในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าสมาพันธรัฐเป็นสมาคมระหว่างรัฐ (Association d'Etats) ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์ทางกฎหมายของรัฐสมาชิกจะถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐนั้น บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน และรัฐสมาชิกจะต้องยอมรับในเงื่อนไขแห่งสนธิสัญญาอย่างเป็นเอกฉันท์ (unanimité)

ส่วนความหมายของ “สหพันธรัฐ” ก็คือ การรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกันตามความหมายของกฎหมายภายใน นั่นคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่มีการสร้างรัฐขึ้นให้อยู่เหนือและซ้อนอยู่กับรัฐต่าง ๆ ที่มารวมกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง สหพันธรัฐเป็นรูปแบบที่รัฐเอกราชหลาย ๆ รัฐยอมรับที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์อันเดียวกันโดยยอมสละอำนาจบางส่วนของตน<sup>(2)</sup>

## 2.4 รัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ตามบทบัญญัติ มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” นั้นได้แสดงถึงลักษณะความเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศไทย สำหรับคำว่า “อันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” นั้น ในชั้นขณะ

(1) รายละเอียดโปรดศึกษาจาก โกลิน ฟลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, อังถึงแล้ว, หน้า 95-110.

(2) โกลิน ฟลกุล, เพิ่งอ้าง, หน้า 97.

กรรมวิธีการร่างรัฐธรรมนูญได้มีคณะกรรมการบางท่านเสนอขอให้ตัดคำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" ออก และเขียนใหม่เป็นว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรที่จะแบ่งแยกมิได้" ซึ่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ ก็ได้ชี้แจงว่า คำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" เป็นคำที่ชี้ถึงความเป็น "รัฐเดี่ยว" จะตัดออกไปมิได้ ถ้าไม่ยากใช้คำว่า "อัน" ก็ต้องหาคำอื่นมาแทน กรรมการฯ ท่านอื่นก็ให้เหตุผลว่าเราได้ใช้คำนี้มาแล้วในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ก็เป็นที่เข้าใจกัน และคำว่า "อันหนึ่งอันเดียว" ไม่ได้หมายถึง "อัน"<sup>(1)</sup>

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยมีรูปแบบของ "รัฐเดี่ยว" มิใช่ "รัฐรวม" แต่ประการใด

---

(1) รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16/2521 วันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2521, หน้า 1/2-1/3 อ้างใน โทคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย: กรุงเทพฯ, ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2530, หน้า 5.

## หนังสืออ่านประกอบบทที่ 2

### ภาคภาษาไทย

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ภาค 1, ความนำทั่วไป, กรุงเทพฯ

: สารศึกษาการพิมพ์, 2524.

โกคิน พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2525.

โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์พลชัย,

2529.

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (LA 203), กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2529.

### ภาคภาษาต่างประเทศ

Andre' Hauriou et Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, 7<sup>e</sup> édition,

Edition Montchrestien, Paris, 1980.