

## บทที่ 2 รัฐ และอำนาจรัฐ

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ

### ความนำ

ในการศึกษาหลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญจะมีความเกี่ยวข้องกับรัฐ เป็นอย่างมาก เพราะว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะกำหนดโครงสร้างรูปแบบ ของรัฐว่าในรัฐหนึ่ง ๆ นั้น จะมีการจัดโครงสร้างรัฐกันอย่างไร และในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญก็มีที่มาหรือมีกำเนิดมาจากรัฐ เพราะในรัฐเท่านั้นที่มีรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายหลักหรือ เป็นกติกาทิศทางการเมือง ในการจัดระเบียบอำนาจรัฐในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้การที่จะเข้าใจความหมายของรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องเข้าใจความหมายของรัฐเสียก่อน

### 1. รัฐ

#### 1.1 ความหมายของรัฐ

เกี่ยวกับความหมายของรัฐ ได้มีนักวิชาการได้ให้คำนิยามหรือความหมายของรัฐไว้ มากมายด้วยกัน เช่น

รัฐ หมายถึง กลุ่มคนที่รวมกันเป็นระเบียบ และอาศัยอยู่ในอาณาเขตร่วมกัน และมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดในอาณาเขตนั้น<sup>1</sup>

รัฐ หมายถึง องค์การที่มีอำนาจผูกขาดในการใช้กำลังหรือใช้ความรุนแรงทั้งหลาย<sup>2</sup>

รัฐ หมายถึง องค์การทางการเมืองที่มีสภาพแตกต่างจากการรวมตัว เป็นสังคมแบบธรรมดา (Society) คือกล่าวถึงชีวิตในสังคมมนุษย์โดยทั่วไป รัฐใช้ในความหมายว่า เป็นการรวมตัวของคนในสังคมโดยเน้นมิติทางการเมือง สังคมการเมือง หมายถึงการกำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ ฯลฯ นอกจากนี้รัฐยังหมายถึงองค์การทางการเมืองที่เรียกกันว่า ชาติ-รัฐ หรือรัฐประชาชาติ (Nation State) และมีความหมายเท่ากับมลรัฐ คือเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐ ตัวอย่างเช่น รัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐนิวยอร์ก เป็นต้น<sup>3</sup>

รัฐ หมายถึง ประชากรที่ครอบครองดินแดนซึ่งมีอาณาเขตอันแน่นอน และมีรัฐบาลที่เป็นอิสระ<sup>4</sup>

รัฐ หมายถึง ชุมชนของมนุษย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งได้ตั้งมั่นอยู่อย่างถาวรบนพื้นที่ที่มีอาณาเขตอันแน่นอนแห่งหนึ่ง และอยู่ภายใต้รัฐบาลอันเดียวกัน ถ้าเป็นการภายในก็แสดงถึงว่า รัฐบาลมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคคลภายในชุมชนนั้น ถ้าเป็นกิจการภายนอกก็แสดงถึงความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐอื่น<sup>5</sup>

จากคำนิยามต่าง ๆ นี้ก็พอจะสรุปคำนิยามรัฐได้ว่า รัฐ หมายถึง ประชาคมมนุษย์ในดินแดนหนึ่งที่มีอำนาจรัฐ เป็นพื้นฐาน และเป็นการจัดองค์การทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง รัฐนี้จะมีลักษณะแตกต่างกับสังคมมนุษย์อื่น ๆ ตรงที่สังคมมนุษย์หรือประชาคมมนุษย์อื่น ๆ ไม่มีอำนาจทางการเมืองจัดระเบียบการปกครอง ฉะนั้น รัฐจึงมีความสมบูรณ์ของการจัดองค์การทางการเมืองมากกว่าประชาคมมนุษย์อื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง, กลุ่มผลประโยชน์, กลุ่มผลักดัน, กลุ่มอุดมการณ์ สมาคม หรือ ชมรม เป็นต้น

แม้ว่ากลุ่ม หรือประชาคมมนุษย์ดังกล่าวนี้จะมีการจัดระเบียบการปกครอง แต่ก็ไม่สมบูรณ์เพราะขาดอำนาจทางการเมืองที่จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดการจัดระเบียบการปกครองขึ้น ตัวอย่างของรัฐหรือประเทศที่มีอยู่ในโลกนี้ ได้แก่ ประเทศไทย, สาธารณรัฐอินโดนีเซีย, สหรัฐอเมริกา, สหพันธสาธารณรัฐมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

## 1.2 สำระสำคัญของรัฐ

จากความหมายของรัฐดังกล่าวนี้ เราจะเห็นได้ว่ารัฐนี้จะมีสำระสำคัญหรือหลักเกณฑ์ขององค์ประกอบของการเป็นรัฐ คือ

- (1) พลเมืองหรือประชาชน
- (2) ดินแดน
- (3) รัฐบาล
- (4) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตย

### (1) พลเมืองหรือประชาชน

ในรัฐหนึ่ง ๆ จำเป็นจะต้องมีพลเมืองหรือประชาชนเป็นองค์ประกอบจำนวนหนึ่งที่มากพอสมควร เพราะการเป็นรัฐหรือมีการจัดองค์การทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐนั้น ก็เพราะ

มีการปกครองหรือมีการใช้อำนาจการเมือง มีผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครอง เพราะระบอบการปกครองของรัฐจะต้องใช้แก่คนกลุ่มหนึ่ง คือใช้แก่พลเมืองของรัฐ<sup>6</sup> เท่านั้น และด้วยเหตุที่ชื่อว่ารัฐหนึ่ง ๆ จำเป็นจะต้องมีพลเมืองจำนวนหนึ่งพอสมควร นั้น ในเรื่องจำนวนพลเมืองในหลักการข้อเท็จจริงก็มีได้มีการกำหนดเป็นที่ตายตัวแน่นอนว่าจะต้องเป็นเท่าไร แต่อย่างน้อยก็ต้องมีพอสมควรเพื่อให้สามารถใช้อำนาจการปกครองของรัฐกับกลุ่มบุคคลได้ ซึ่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่าบางรัฐก็มีประชากรหรือพลเมืองมหาศาล อย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน มีพลเมืองประมาณ 1,100 ล้านคน ซึ่งเป็นรัฐที่มีพลเมืองมหาศาลมากที่สุดในโลก หรือบางประเทศก็มีจำนวนพลเมืองน้อย เช่น ประเทศบรูไน มีพลเมืองประมาณ 250,000 คน หรืออย่างกรณีประเทศไทยก็มีพลเมืองประมาณ 58 ล้านคน เป็นต้น

ในสาระสำคัญของรัฐที่ต้องมีพลเมืองนี้ก็เป็นเหตุผลหรือข้อเท็จจริงธรรมดา แต่สิ่งที่สำคัญและจำเป็น ก็คือความเป็นอยู่ของพลเมืองนี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันที่ผูกพันบรรดาสมาชิกไว้ด้วยกัน เช่น จุดประสงค์ที่ทุกคนต้องการ และความรู้สึกของพลเมืองที่มีต่อผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเขาเหล่านั้น หรือความรู้สึกเชื่อฟังต่อหัวหน้าที่บังคับบัญชา

## (2) ดินแดนหรืออาณาเขต

การมีดินแดนหรืออาณาเขตประเทศก็เป็นเงื่อนไข หรือองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการใช้อำนาจทางการเมือง หรืออำนาจอธิปไตยของรัฐให้ได้ผล และดินแดนนี้เองที่เป็นที่กำหนดขอบข่ายและขอบเขตอำนาจรัฐ

ดินแดนอาณาเขตเป็นสาระสำคัญของรัฐอย่างหนึ่ง เป็นการแสดงอาณาเขตที่กลุ่มชนในรัฐตั้งอยู่ในอดีตดินแดนอาจมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอน แต่ปัจจุบันอาณาเขตดินแดนมักจะมีการกำหนดเขตเป็นที่แน่นอน ในเรื่องลักษณะดินแดนของรัฐที่ตั้งอยู่นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผืนดินแดนติดต่อกันหรือผืนแผ่นดินเดียวกัน รัฐบางรัฐมีดินแดนแยกออกเป็นหลายส่วนตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เช่น ประเทศที่มีอาณาเขตเป็นหมู่เกาะต่าง ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น, อินโดนีเซีย, ฟิลิปปินส์ เป็นต้น นอกจากนี้บางรัฐยังมีดินแดนที่แยกกันตามเหตุผลในทางการเมืองของการก่อตั้งรัฐ เช่น ประเทศปากีสถานในช่วงแรกที่แยกออกจากประเทศอินเดียและตั้งประเทศใหม่ เป็นปากีสถานตะวันตก และปากีสถานตะวันออก โดยมีประเทศอินเดียกั้นกลาง แต่ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1971 ปากีสถานตะวันออกก็ได้แยกตัวออกมาเป็นประเทศบังกลาเทศ เป็นต้น

ซึ่งเรื่องของดินแดนนี้ถือว่าขอบ เขตแห่งดินแดนพื้นที่ตั้งของรัฐไม่ใช่ถูกจำกัดอยู่แต่ในดินแดนที่เป็นผืนแผ่นดิน บางคราวก็รวมถึงพื้นที่ซึ่งเป็นทะเลพื้นที่ทางอากาศด้วย

### (3) รัฐบาล

ในสาระสำคัญของรัฐส่วนที่สามนี้ องค์ประกอบอีกประการหนึ่งที่จะต้องเป็นผู้ปกครองที่ใช้อำนาจรัฐ หรืออำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งผู้ทำหน้าที่นี้อาจเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ซึ่งเราเรียกว่า รัฐบาล (Government) รัฐบาล หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีสิทธิในการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศ อำนาจที่ใช้เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐคือคุ้มครองและป้องกันรัฐจากการถูกรุกรานจากภายนอกประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และให้ความยุติธรรมแก่คนทุกคนภายในรัฐ

ในแต่ละรัฐเราจะพบการแบ่งงาน หรือการใช้อำนาจรัฐระหว่างผู้ปกครองด้วยกัน การใช้อำนาจรัฐนี้จะมีลักษณะเหนือกว่าประชาคมมนุษย์อื่น ๆ เช่น ผู้ปกครองพวกหนึ่ง จะทำหน้าที่ออกกฎหมายสำหรับใช้กับสมาชิกของรัฐ ซึ่งเราเรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ อีกพวกหนึ่งดูแลให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติตามเราเรียกว่าฝ่ายบริหาร และอีกพวกหนึ่งตัดสินข้อพิพาทระหว่างสมาชิกของประชาคม เราเรียกว่าฝ่ายตุลาการ

### (4) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ

สาระสำคัญขององค์ประกอบการเป็นรัฐอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐนั้นจะต้องมีอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจที่แสดงถึงความเป็นเอกราชของประเทศ เป็นอำนาจสำหรับใช้ในการบังคับบัญชา ปกป้องคุ้มครองพลเมืองของประเทศ ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ การที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยนั้นจะเป็นการรับรองถึงความ เป็นเอกราชของประเทศ ที่สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารการปกครองประเทศได้ด้วย รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือสั่งการจากประเทศอื่นได้ มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐข้อนี้บางกรณีแม้จะขาดอำนาจอธิปไตยไป ความเป็นรัฐหรือประเทศก็ยังคงมีอยู่เหมือนกัน การจัดองค์การทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐนี้ก็ยังคงอยู่ เช่นกรณีสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งอินเดียนอยู่ได้

การยึดครองของอังกฤษแม้ไม่มีเอกราช แต่ความเป็นรัฐหรือประเทศของอินเดียนั้นก็ยังคงมีอยู่ไม่ได้หมดไป เพราะฉะนั้นองค์ประกอบข้อนี้อาจจะมีหรือไม่มีในกรณีของการเป็นรัฐก็ได้ ด้วยเหตุนี้นักวิชาการบางคนก็อาจเห็นว่า องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของการเป็นรัฐ อาจประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ พลเมือง ดินแดน และรัฐบาลเท่านั้นก็ได้

### 1.3 ความแตกต่างระหว่างรัฐกับประชาคมมนุษย์อื่น

ลักษณะสำคัญของความแตกต่างระหว่างรัฐกับประชาคมมนุษย์อื่นที่ตรงที่รัฐนั้นมิอาจรัฐเป็นพื้นฐาน ส่วนในประชาคมมนุษย์อื่น เช่น สมาคม ชมรม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะมีอำนาจในการดำเนินงานของประชาคมนั้น ๆ ได้ ก็โดยอาศัยอำนาจรัฐ และไม่ได้มีอำนาจรัฐเป็นของประชาคมนั้น ๆ โดยเฉพาะที่เป็นอิสระ หรือ เป็นเอกราชของตัวประชาคมเอง ความแตกต่างระหว่างรัฐ และประชาคมมนุษย์อื่นนี้จะมีความแตกต่างใน 2 ลักษณะใหญ่ด้วยกันคือ

1. เป็นความแตกต่างในเรื่องความสมบูรณ์แห่งอำนาจมากกว่าสภาพการจัตระเบียบการปกครอง คือภายในรัฐจะมีอำนาจรัฐ หรืออำนาจสูงสุดที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง แต่ในประชาคมมนุษย์อื่นไม่ว่าจะเป็นสมาคม พรรคการเมือง แม้จะมีการแบ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับ มีคณะกรรมการบริหารและตุลาการ แต่การจัตระเบียบขององค์การเหล่านี้ก็ไม่สมบูรณ์เท่ากับการจัตระเบียบการปกครองของรัฐ เพราะการจัตระเบียบขององค์การต่าง ๆ เหล่านี้ต้องอยู่ภายในกรอบที่รัฐกำหนดอำนาจให้

2. เป็นการแตกต่างในเรื่องระบบการลงโทษและการบังคับ ในประชาคมมนุษย์อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง มหาวิทยาลัยก็ตาม ระบบการลงโทษหรือการบังคับไม่สมบูรณ์เท่าของรัฐ เพราะรัฐเท่านั้นที่สามารถมีกำลังบังคับที่จะทำให้การตัดสินใจโดยผู้ปกครองของรัฐได้รับการปฏิบัติตาม โดยมีกำลังทหารและตำรวจรวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาบังคับให้พลเมืองทั้งหลายต้องปฏิบัติตาม ซึ่งต่างกับประชาคมมนุษย์อื่นที่ไม่มีระบบลงโทษที่มีความสมบูรณ์เท่ารัฐ

## 2. อำนาจรัฐ

จากข้อแตกต่างของรัฐและประชาคมมนุษย์อื่นตรงที่รัฐมีอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองเป็นพื้นฐานนี้ เราจึงต้องมาทำความเข้าใจกันก่อนว่า อำนาจรัฐนั้นคืออะไร แตกต่างจากอำนาจที่ปรากฏในประชาคมอื่น ๆ อย่างไร

อำนาจรัฐ (Power of State) เป็นอำนาจที่มีผลควบคู่กับการกำหนดและดำรงอยู่ของ รัฐ อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ เป็นอำนาจที่แสดงถึงความเป็นเอกราชของประเทศ ในความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารและปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่บังคับแต่เพียงฝ่ายเดียว อำนาจรัฐมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่จะปรากฏเป็นรูปธรรมได้ในลักษณะของกฎหมายของรัฐ กองทัพต่าง ๆ เป็นต้น

อำนาจรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคืออำนาจอธิปไตย หรืออำนาจดั้งเดิมของรัฐ หรืออำนาจทางการเมืองที่เป็นอำนาจสูงสุดของรัฐนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ Marcel Prelot, George Burdeau และ Andre<sup>7</sup> ได้อธิบายถึงอำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น โดยได้ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะที่สำคัญของอำนาจรัฐว่ามีอยู่ 3 ประการด้วยกัน

2.1 อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นใดภายในรัฐ

2.2 อำนาจรัฐเป็นอำนาจหนึ่งเดียว

2.3 อำนาจรัฐเป็นอำนาจสถาบัน<sup>8</sup>

2.1 อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นใดภายในรัฐ

คุณลักษณะดังกล่าวนี้หมายถึงว่า อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่เหนืออำนาจอื่นใดในขอบเขตดินแดนของรัฐ ซึ่งอำนาจภายในรัฐหนึ่ง ๆ นี้จะมีระดับต่างกัน เช่น อำนาจของครอบครัว อำนาจของหมู่บ้าน อำนาจของตำบล อำนาจของท้องถิ่น เรื่อยขึ้นมาจนถึงอำนาจสูงสุดของรัฐนี้ เราเรียกว่า อำนาจรัฐ

การที่รัฐเป็นสิ่งคมแห่งการบังคับนั้น ความเป็นพลเมืองและการอยู่ใต้อำนาจรัฐ จึงเกิดขึ้นโดยสถานภาพของความเป็นรัฐ หรือสถานภาพที่เป็นพลเมืองของรัฐ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เป็นพลเมืองของรัฐโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า อำนาจรัฐนี้เป็นอำนาจแห่งการบังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว การที่อำนาจนี้จะบังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียวได้ก็ต้องอาศัยพลังทางวัตถุเข้าช่วย ซึ่งก็หมายถึงกำลังทหาร ตำรวจที่อยู่ในรัฐ แต่ในเรื่องการบังคับโดยใช้กำลังแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือใช้แต่พลังทางวัตถุอย่างเดียวยังไม่เป็นรากฐานที่เพียงพอในการสร้างความมั่นคงแห่งอำนาจผู้ปกครองได้ไม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกี่ยวพันกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ปกครองด้วยว่า การเชื่อฟังผู้ปกครองของพลเมืองนั้นขึ้นอยู่กับจิตใจความรู้สึกนึกคิดของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง รู้สึกว่าผู้ปกครองมีความชอบธรรมในทางการปกครอง ซึ่งสิ่งนี้ก็จะต้องเกี่ยวพันกับปัญหามูลฐานการปกครอง

โดยในอดีตสมัยกลางยุโรป พลเมืองซึ่งเชื่อผู้ปกครองและยอมรับอำนาจผู้ปกครอง เพราะถือว่าผู้ปกครองได้รับมอบอำนาจหรือได้รับอาณัติมาจากสวรรค์ จึงเป็นผู้มีความชอบธรรมในการปกครองตามลัทธิเทวสิทธิ์ แต่ต่อมาความคิดของคนซึ่งเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาก็เห็นว่าผู้ปกครองจะมีความชอบธรรมจะต้องมาจากความเห็นชอบยินยอมพร้อมใจของประชาชน ซึ่งเลือกผู้ปกครองตามลัทธิอำนาจอธิปไตยของปวงชน เป็นต้น

จากแนวความคิดลัทธิหรือทฤษฎีการกำเนิดรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นทฤษฎีเทวสิทธิ์, ทฤษฎีสัญญาประชาคม ฯลฯ ได้ให้คำตอบของการเกิดรัฐ และรัฐกับการมีอำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับผู้ปกครองรัฐที่จะมีอำนาจและสามารถใช้อำนาจรัฐได้ ภายในรัฐและจากคุณลักษณะประการแรกของอำนาจรัฐที่ชี้ให้เห็นว่าอำนาจรัฐนั้น เป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นใดนั้น จะปรากฏในลักษณะรูปธรรมคือการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะเป็นที่ยุติ เช่นกรณีมีความขัดแย้งในการใช้อำนาจระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและประชาชนในจังหวัดนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น และการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นถือเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายและเป็นที่ยุติภายในรัฐ และกรณีของอำนาจรัฐนี้จะต้องเป็นอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย เช่น กรณีของฮ่องกง ถ้าหากคูฝิวเฟินจะมีลักษณะเป็นรัฐ แต่ถ้าพิจารณาหลักเกณฑ์หรือคุณลักษณะของรัฐแล้ว ก็จะขาดอำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยไปเพราะอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นอยู่ที่ประเทศอังกฤษ เช่น กรณีการจะหมดสัญญาเช่าฮ่องกงของอังกฤษกับจีน ในปี ค.ศ. 1997 ก็ได้มีการลงนามที่เกี่ยวกับอธิปไตยเหนือเกาะฮ่องกงระหว่างรัฐบาลอังกฤษ และรัฐบาลจีน มิใช่ระหว่างผู้ว่าราชการฮ่องกงกับรัฐบาลจีน เป็นต้น

## 2.2 อำนาจรัฐเป็นอำนาจหนึ่งเดียว

คุณลักษณะดังกล่าวนี้ในรัฐหนึ่ง ๆ อำนาจรัฐจะมีเพียงหนึ่งเดียว เป็นอำนาจที่ผูกขาดการบังคับบัญชา และบังคับให้เชื่อฟังภายในเขตดินแดนของรัฐ

อำนาจหนึ่งเดียนี้จะไม่มีอำนาจซ้อนในการออกกฎหมาย การใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การวินิจฉัยกฎหมาย ก็คือ การกำหนดการจัดระเบียบบริการสาธารณะ ทุกอย่างมาจากรัฐเท่านั้น และรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการตัดสินใจในปัญหาทั่วไป หรือปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งกรณีนี้หมายถึง การมีรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวในรัฐหนึ่ง ๆ ที่จะใช้อำนาจรัฐไม่มีรัฐบาล

สองรัฐบาลซ้อนในรัฐเดียวกัน ซึ่งความหมายของรัฐบาลนี้เป็นความหมายที่กว้าง หมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการภายในรัฐหรือประเทศ ที่มีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย เช่น องค์กรที่ใช้อำนาจทางการบริหาร เราเรียกว่าคณะรัฐมนตรีหรือคณะผู้ปกครอง หรือรัฐบาลนั้น จะหมายถึงรัฐบาลในความหมายที่แคบอยู่ เพราะเป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ เฉพาะในด้านการบริหาร และปกครองประเทศ แต่โดยความเข้าใจทั่วไปที่มีลักษณะรูปธรรมแล้ว คณะรัฐมนตรีในนามรัฐบาลนี้จะใช้องค์กรทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐบ่อยครั้ง จนคนทั่วไปอาจไม่เห็นสถาบันอื่นที่ใช้อำนาจรัฐ เช่น รัฐสภา หรือศาล เป็นต้น ซึ่งก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐบาลในความหมายกว้าง ซึ่งในรัฐหนึ่ง ๆ นั้นจะมีสถาบันทางการเมืองเหล่านี้เพียงหน่วยงานละหนึ่งองค์การ ซึ่งโดยปกติก็จะมาเน้นตรงคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลที่เป็นคณะผู้ปกครองว่าในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีสองรัฐบาลไม่ได้ ถ้ามีสองรัฐบาลแล้วก็จะต้องมีการต่อสู้กันเพื่อให้เหลือเพียงรัฐบาลเดียวภายในรัฐหนึ่ง ๆ

ด้วยเหตุนี้ ถ้ามีการต่อต้านรัฐบาลที่ปกครองประเทศอยู่ กลุ่มต่อต้านเขาก็เรียกว่า "กบฏ" แต่ถ้ากลุ่มต่อต้านสามารถยึดอำนาจคณะผู้ปกครองประเทศได้ ก็จะเป็นรัฐบาลเข้ามาใช้อำนาจรัฐในการบริหารปกครองประเทศ เป็นต้น ตัวอย่างของการเกิดวิกฤตการณ์ปัญหาอำนาจรัฐ เช่น ใน เวียดนามก่อนการรวมประเทศเป็นประเทศเดียวกันในปัจจุบันนี้ ก็มีรัฐบาล เวียดนามเหนือ และ เวียดนามใต้ โดยรัฐบาลเวียดนามเหนือตั้งเมืองหลวงที่ฮานอย รัฐบาลเวียดนามใต้ตั้งเมืองหลวงที่ไซ่ง่อน เมื่อเกิดภาวะวิกฤตการณ์อำนาจรัฐมีสองรัฐบาลในรัฐเดียวกันอำนาจรัฐไม่เป็นอำนาจหนึ่งเดียว ก็ต้องสู้รบและแย่งชิงอำนาจรัฐกันเป็นเวลานาน จนในที่สุดรัฐบาลเวียดนามเหนือเป็นฝ่ายได้ชัยชนะ ก็ได้รวมประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีรัฐบาลเดียวที่ใช้อำนาจรัฐทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย โดยมีเมืองหลวงตั้งอยู่ที่กรุงฮานอย

อีกตัวอย่างหนึ่งที่เกิดปัญหาภาวะวิกฤตการณ์อำนาจรัฐ คือ ในประเทศกัมพูชา หรือ เขมร ก่อนที่จะรวมเป็นประเทศเดียวกันอย่างปัจจุบันนี้ กัมพูชามีรัฐบาลสองรัฐบาลที่ปกครองประเทศ กัมพูชา คือรัฐบาลหนึ่งนำโดย สมเด็จเจ้านโรดม สีหนุ เป็นประธานาธิบดี มีนายเขียวสัมพันธ์ ผู้นำเขมรแดงเป็นรองประธานาธิบดี และมี นายซอน ซาน ผู้นำเขมรเสรีเป็นนายกรัฐมนตรี ที่รู้จัก



กัน ในนามรัฐบาล เขมรสามฝ่ายหรือ รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยฝ่ายหนึ่ง ครอบครองดินแดนใกล้ชายแดนประเทศไทย ส่วนอีกรัฐบาลหนึ่งนำโดย ประธานาธิบดี เฮง สัมริน และนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน หรือที่เรียกกันว่ารัฐบาลระบบพมเบญตั้งรัฐบาลอยู่กรุงพนมเปญ เมื่อเกิดมีสองรัฐบาลในรัฐเดียวกัน ก็ต้องมีการสู้รบเพื่อปราบปรามอีกฝ่ายหนึ่งให้เหลือรัฐบาลเดียวที่จะมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย โดยในการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากนานาประเทศ ให้การรับรองเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องของประชาชนกัมพูชา ได้มีที่นั่งในองค์การสหประชาชาติ แต่อำนาจพฤตินัยในดินแดนกัมพูชาเองยังมีปัญหาที่ต้องสู้รบกันจนในที่สุดได้มีการตกลงกันจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา (Supreme National Council of Cambodia) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองกัมพูชา ประกอบด้วยสมาชิก 13 คน โดยมี สมเด็จเจ้า- นโรดม สีหนุ เป็นประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา สมาชิกก็ประกอบไปด้วยผู้แทนเขมรทั้ง 4 ฝ่าย และได้มีการร่วมลงนามสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1991 ที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ของกัมพูชาต่อไป โดยการเลือกตั้งกำหนดระหว่างวันที่ 23-28 พฤษภาคม 1993 ซึ่งเป็นการยุติวิกฤตการณ์อำนาจรัฐในกัมพูชา

### 2.3 อำนาจรัฐเป็นอำนาจสถาบัน

คุณลักษณะดังกล่าวที่ว่า อำนาจรัฐเป็นอำนาจสถาบันนั้น ความหมายของอำนาจสถาบันนั้น หมายถึงอำนาจที่ปราศจากซึ่งคุณลักษณะอันเป็นส่วนบุคคล เป็นอำนาจที่มีอยู่โดยกฎหมาย และใช้อำนาจตามกฎหมายข้อบังคับทางกฎหมาย ตัวบุคคล หรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ แต่อำนาจรัฐยังคงอยู่กับ รัฐเสมอมิได้สูญหายตามตัวบุคคล หรือ คณะบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น กรณีประเทศไทย คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทางการบริหารและการปกครองนั้น ผู้ใดที่ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ก็มีสิทธิที่จะใช้อำนาจรัฐได้ เช่น รัฐบาลปัจจุบันมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลคณะหนึ่ง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ก็สามารถใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศได้ แต่ถ้า นายชวน หลีกภัย พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งทั้งหลายก็พ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย เมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว นายชวน หลีกภัย จะใช้อำนาจรัฐนี้ต่อไปอีกมิได้ อำนาจรัฐนี้จะอยู่กับรัฐ และผู้ใดที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปก็มีสิทธิที่จะใช้อำนาจรัฐนี้ต่อไป อำนาจรัฐนี้จะอยู่กับรัฐตลอดไป ไม่สูญหายตามตัวบุคคล เราเรียกคุณลักษณะนี้ว่าเป็นอำนาจสถาบัน

คุณลักษณะของอำนาจรัฐ ที่เป็นอำนาจสถาบันนี้ เป็นผลผลิตหรือพัฒนามาจากพัฒนาการทางการเมือง ประวัติศาสตร์ซึ่งสมัยแรก เริ่มของการจัดองค์การทางการเมืองในลักษณะของเผ่าชน ในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้งรัฐ อำนาจรัฐจะมีลักษณะ เป็นส่วนบุคคล ขึ้นอยู่กับผู้นำประเทศ ผู้ปกครองสามารถทำให้ผู้อยู่ภายใต้การปกครอง เชื่อฟังโดยอาศัยความสามารถและบารมีส่วนบุคคลของผู้นำนั้นเอง ต่อมา เพื่อให้เกิดความถาวรแห่งอำนาจรัฐ ผู้นำสูงสุดหรือองค์อธิปัตย์ก็ได้หันมาให้ความสำคัญหรือพันธะที่พึงมีต่อกันและกันกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นรากฐานแห่งอำนาจของตน ในที่สุดก็ได้กลายมาเป็น ขั้วบังคับ ที่ยึดถือปฏิบัติกันโดยอัตโนมัติ เช่น กฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หรือการสืบราชสมบัติ และกฎขั้วบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจนี้ ต่อมาก็จะครอบคลุมไปถึงลักษณะการใช้อำนาจรัฐ การได้มาซึ่งอำนาจรัฐ จากนั้นเองอำนาจรัฐก็พัฒนาขึ้นมาเป็นอำนาจสถาบัน

อำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยนี้ ได้เป็นที่มาของกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณีและกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดระเบียบอำนาจรัฐนี้ก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมิทั้งรัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษร และประเภทจารีตประเพณี ตัวอย่างประเทศที่มีรัฐธรรมนูญประเภทจารีตประเพณี เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศอิสราเอล หรือตัวอย่างประเทศที่มีรัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

## สรุป

การจัดองค์การทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ หรือรัฐประชาชาติ นี้เป็นการจัดองค์การทางการเมืองที่มีความสำคัญในปัจจุบัน ซึ่งการจัดองค์การทางการเมืองดังกล่าวนี้ เริ่มต้นจากเผ่าชน และได้วิวัฒนาการมาเป็น นครรัฐ มาเป็นจักรวรรดิ และมาเป็น รัฐหรือรัฐประชาชาติในปัจจุบัน การมีรัฐจึงมีรัฐธรรมนูญเป็นของคู่กัน ทุกรัฐจะต้องมีกฎหมายหรือกติกาหรือข้อตกลงทางการเมือง ที่กำหนดโครงสร้างหรือระเบียบการปกครองรัฐ ซึ่งเราเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่า รัฐธรรมนูญ และที่มาของรัฐธรรมนูญก็มาจากอำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งรัฐนี้ก็จะมียุทธศาสตร์เป็นพื้นฐาน อำนาจรัฐจะมีลักษณะที่สำคัญคือ เป็นอำนาจสูงสุดที่อยู่ภายในรัฐเป็นอำนาจหนึ่งเดียว และเป็นอำนาจสถาบัน

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup>โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน : สมบัติ จันทรวงศ์ และ สนิท สมัครการ (บรรณาธิการ) **รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2521)
- <sup>2</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518) หน้า 11
- <sup>3</sup>ข้อสรุปจากการสัมมนาวิชาการ "กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง" โดยอาจารย์ผู้สอนวิชานี้ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งจัดโดยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2536
- <sup>4</sup>David Easton "Political Science" International Encyclopedia of the Social Science XII, 1968 p. 189
- <sup>5</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, **อ้างแล้ว**, หน้า 13 - 14
- <sup>6</sup>Heing Eulan, *The Behavioral Persuasion in Politics*. (New York : Random House, 1963) p. 3
- <sup>7</sup>Social Science Research Council, *Research in Political Science* (London ; Heinemann 1968) pp. 14-39
- <sup>8</sup>Marqaret M Conway and frank B. figent *Political Analysis : An Introduction* (Boston : Allyn and Bacon 1972) pp. 24-29