

บทที่ 11

ภาคผนวก

รายการการเรียนรู้การสอนบทที่ 11

1. บททั่วไป
2. การแก้ไขระบบการปกครองเพื่อแก้วิกฤตการใช้ธรรมะ
3. การใช้ธรรมะของผู้ปกครอง

จุดมุ่งหมายของบทที่ 11

1. อธิบายได้ว่าระบบการปกครองทำให้บ้านเมืองสงบไม่ได้
2. อธิบายได้ว่าทำไมระบบการปกครองที่ดีจึงอำนวยความสะดวกให้ผู้ปกครองใช้ธรรมะในการปกครอง
3. อธิบายได้ว่าทำไมผู้ปกครองทุกระดับ จึงจำเป็นต้องปกครองบ้านเมืองโดยธรรม

11.1 บททั่วไป

ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาหลายศตวรรษ ได้บอกให้เราทราบว่า มนุษย์เราได้พยายามสร้างระบบการปกครอง เพื่อให้เกิดความสงบสุขในบ้านเมืองอยู่ตลอดเวลา แต่ดูเหมือนว่าความพยายามของมนุษย์เรา จะยังไม่สัมฤทธิ์ผล คือ ความสงบร่มเย็นของประชาชน

แต่มนุษย์เราก็กังพยายามตลอดมา เมื่อระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่สามารถสร้างความร่มเย็นให้ประชาชนได้ ก็สร้างระบบการปกครองที่เรียกว่าประชาธิปไตยขึ้นมา สังคมมนุษย์บางกลุ่มก็มองว่า ระบบประชาธิปไตย ไม่สามารถสร้างความสงบสุขให้ประชาชนได้ จึงได้สร้างระบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยมขึ้นมาปกครอง

ทุกวันนี้ ระบบการปกครองทั้งสามชนิดนี้ก็ยังมิเหลืออยู่ในโลกเราครบ คือ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังมีอยู่ในประเทศอาหรับอีกประมาณ 4-5 ประเทศ ระบบสังคมนิยมยังมีเหลืออยู่อีกประมาณ 3 ประเทศ นอกจากนั้น เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด

ถามว่าทุกประเทศที่ปกครองด้วยระบบการปกครองดังกล่าวมานั้น มีระบบไหนบ้างที่มีผลดีกว่าระบบอื่น กล่าวคือ ประเทศปราศจากโจรผู้ร้าย ประชาชนไม่ถูกเอาเปรียบ คนยากจนไม่มี

เมื่อมองดูทั่วไปแล้ว คงจะตอบได้ว่าไม่มีระบบไหนเลยที่ปกครองบ้านเมืองได้ผลอย่างที่ว่ามาแล้ว ทุกประเทศล้วนแต่มีโจรผู้ร้ายมากบ้างน้อยบ้าง ทุกประเทศประชาชนยังถูกเอาเปรียบอยู่ทุกประเทศยังมีคนยากจน หากจะมียกเว้นบ้างก็คงมีเพียงประเทศเดียวที่บ้านเมืองสงบสุข โจรผู้ร้ายน้อยมาก คือ ประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาโดยต้งแท้แล้ว เราจะพบว่า การปกครองไม่ว่าระบบไหนไม่สามารถสร้างความสงบสุขให้ประชาชนได้ ถ้ายกเว้นการใช้ธรรมะปกครอง และทำนองเดียวกันไม่ว่า การปกครองระบบไหน ถ้าปกครองโดยใช้ธรรมะเป็นหลักแล้วบ้านเมืองก็จะสงบสุขโดยทั่วไป เมื่อพูดอย่างนี้แล้ว เราจะพบระบบธรรมาธิปไตยเท่านั้น ที่จะช่วยสร้างความสงบสุขให้บ้านเมือง ได้ดีที่สุด และการใช้ธรรมะปกครอง ก็สามารถทำให้ทุกระบบไม่ว่าจะเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คอมมิวนิสต์หรือประชาธิปไตย

เมื่อความจริงเป็นอย่างนี้แล้ว เราก็สามารถพูดได้ว่า การจะสร้างความร่มเย็นให้ประชาชนนั้น ไม่ใช่อยู่ที่ระบบการปกครองเลย หากอยู่ที่การใช้ธรรมะปกครองมากกว่า ถึงระบบ ที่ชาวโลกยอมรับว่าดี แต่ถ้าผู้ปกครองไม่ใช้ธรรมะปกครอง ความสงบสุขก็เกิดไม่ได้ ทำนอง เดียวกัน ถ้าระบบการปกครองที่ชาวโลกไม่นิยม แต่ผู้ปกครองใช้ธรรมะปกครอง ความสงบร่มเย็น ก็เกิดแก่ประชาชนได้

อนึ่ง จะกล่าวว่ระบบการปกครองไม่จำเป็นเสียทีเดียวก็คงจะไม่ได้ เพราะระบบ แต่ละระบบ มีส่วนดีและส่วนเสีย มีส่วนก่อให้เกิดความเป็นธรรม และไม่ชอบธรรมได้เหมือนกัน พุค่ง่าย ๆ ก็คือ บางระบบมีส่วนช่วยเสริมการใช้ธรรมะปกครองได้ง่าย บางระบบมีส่วนส่งเสริม ให้เกิดอธรรมได้ง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการปกครอง เราน่าจะมาพิจารณาแก้ไข การปกครองแต่ละระบบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ง่าย

การปกครองที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ง่าย ก็คือ ระบบบีบให้ผู้ปกครองต้องใช้ ธรรมะเข้ามาปกครอง เพราะถ้าขึ้นไม่ใช้ธรรมะปกครอง ตัวเองก็จะเสียหาย หรือความวุ่นวาย ก็จะเกิดขึ้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ ในบทนี้จึงมีประเด็นการศึกษา 2 ประการคือ

1. การแก้ไขระบบการปกครองเพื่อเกื้อกูลแก่การใช้ธรรมะ
2. การใช้ธรรมะของผู้ปกครองบ้านเมือง

11.2 การแก้ไขระบบการปกครองเพื่อเกื้อกูลแก่การใช้ธรรมะ

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ทั่วโลกนิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และยิ่งกว่านั้น ประเทศไทยเราก็ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของ

ประเทศ ดังนั้นในการแก้ไขระบบเพื่อแก้กฎเกณฑ์การใช้ธรรมะ จึงขอระบบการปกครองที่เรียกว่า ประชาธิปไตยมาพิจารณาว่า ส่วนไหนของระบบนี้ควรตัดออก แล้วนำวิธีการที่ดีของระบบอื่นมาเข้าแทน ทั้งนี้ เพื่อหาระบบที่จะบีบบังคับผู้ปกครองให้ใช้ธรรมะในการปกครองตามที่กล่าวมาแล้ว

ระบบการปกครองประชาธิปไตยดูเหมือนจะเป็นระบบที่บีบบังคับผู้ปกครองให้ใช้ธรรมะปกครองอยู่ในตัว กล่าวคือ ระบบนี้มีวาระการปกครองที่ถูกกำหนดไว้แล้ว เช่น 4 ปีบ้าง 5 ปีบ้าง แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับจะกำหนด เมื่อถึงวาระแล้วเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ถ้ารัฐบาลไม่ใช้ธรรมะปกครอง ประชาชนก็ไม่เลือกเข้ามาปกครองอีก และในขณะที่ทำการปกครอง ถ้ามีการทุจริต สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจให้ทำการปกครองบ้านเมืองต่อไป นั่นคือ ระบบที่บีบบังคับผู้ปกครองให้ใช้ธรรมะปกครองบ้านเมือง

แต่ทุกวันนี้ การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ไม่บริสุทธิ์สะอาดเพียงพอ เพราะมีการซื้อเสียงกัน เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น แม้ระบบการปกครองนี้จะบีบบังคับผู้ปกครองให้ใช้ธรรมะปกครองบ้านเมืองได้ก็จริง แต่ถึงกระนั้น ระบบที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้ หาได้เป็นระบบที่ถ่วงดุลเอากันคนดีมาเป็นผู้แทนราษฎรไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจึงต้องหาระบบที่สามารถถ่วงดุลเอากันคนดีเข้าสู่สภาให้ได้

ขณะนี้ดูเหมือนรัฐบาลกำลังคิดจะหาทางตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อกำจัดคนทุจริต และเพื่อป้องกันกาเลือกตั้งไม่ให้มีการซื้อเสียง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าความคิดดังกล่าว เป็นเพียงการกระทำที่วอดประชาชนว่าฉันจะพยายามกำจัดกาทุจริต และพยายามที่จะขจัดการเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียงจริง ๆ แต่ถ้าตั้งขึ้นมาแล้วแก้ปัญหาก็ไม่ได้ จะโทษว่าฉันไม่จริงใจไม่ได้ เพราะได้ทำทุกทางแล้ว นั่นคือ ละครณกหนึ่งของรัฐบาลที่ไม่ตั้งอยู่บนศีลธรรม คือความจริงใจ แต่กลับตั้งอยู่บนธรรมที่ชื่อมายา คือ ความมีเจ้าเล่ห์เพทุบาย

เพราะอะไรจึงกล่าวอย่างนั้น เหตุที่กล่าวอย่างนั้นก็เพราะว่า ถ้ารัฐบาลจะจริงใจแก้ปัญหาคาทุจริตแล้ว ทำไมไม่ออกกฎหมายให้อำนาจ ป.ป.ป. นำเรื่องข้าราชการทุจริตฟ้องศาลได้เอง โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีสั่งการละ การที่ไม่ให้อำนาจ ป.ป.ป. เค็ดชาคอย่างนี้

จะมองเป็นอย่างอื่นไม่ได้เลย นอกจากจะต้องมองว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในการขจัดคนทุจริต
ยังมีความหวาดกลัวอำนาจ ป.ป.ป. จะขจัดพรรคพวกของตนแอบแฝงอยู่ในจิตสำนึก

และการที่คนของรัฐบาลให้เหตุผลเชิงความผันว่ ผู้ตรวจราชการรัฐสภาจะสามารถ
แก้ปัญหาทุจริตและการซื้อเสียงได้ เมื่อพิจารณาคุแล้ว ไม่เห็นมีแนวทางที่เป็นไปได้เลย เพราะ
อะไร เพราะว่า สมมติว่ามีคนร้องเรียนผู้ตรวจราชการว่า มีข้าราชการระดับใหญ่ทุจริต หรือมี
การร้องเรียนว่า ผู้แทนท่านนั้นท่านนี้ใช้เงินซื้อเสียง เมื่อผู้ตรวจราชการรัฐสภาได้ดำเนินการ
ได้พยานหลักฐานมาแล้ว ก็นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตามที่รัฐบาลอ้างมา
ว่าจะต้องนำคดีขึ้นสู่สภา แล้วถามว่าสภาจะลงมติให้ขับข้าราชการผู้ใหญ่คนนั้นออกหรือ และสภา
จะลงมติขับสมาชิกสภาผู้แทนที่ซื้อเสียงหรือ

คำถามนี้คงตอบได้สองทาง คือ ถ้าข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่พวกของรัฐบาล ก็คงลงมติ
ให้ไล่ข้าราชการนั้นออกได้ หรือถ้าผู้แทนคนนั้นเป็นพรรคฝ่ายค้าน สภา ก็คงลงมติขับสมาชิกสภา-
ผู้แทนราษฎรคนนั้นออกไปได้ แต่ถ้าข้าราชการผู้นั้นเป็นพวกหรือเป็นญาติของคนในรัฐบาล สภา
จะลงมติขับไล่หรือ ทำนองเดียวกัน ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นอยู่พรรคเดียวกับรัฐบาล
สภาจะลงมติขับไล่สมาชิกสภาผู้แทนคนนั้นหรือ ถามว่าเพราะอะไร สภาจึงจะไม่ไล่คนของรัฐบาล
ล่ะ ก็ตอบว่าเพราะว่าสภานั้นเป็นพวกของรัฐบาล เมื่อสภาเป็นพวกของรัฐบาลอย่างนี้ อะไรจะ
เป็นหลักประกันได้ว่ารัฐบาลจะให้ความยุติธรรมแก่คนผิดทุกคนแม้แต่คนของตนเอง

ดังนั้น ในการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อกำจัดการซื้อเสียง จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ มี
แนวทางหลายแนวทางที่จะใช้ระบบกลั่นคนดีเข้าสภา เช่น ให้มีการเลือกตั้งสองรอบ คือ ถ้า
รอบแรกมีผู้ได้คะแนน 60% ของผู้มาออกเสียง ก็ให้เป็นผู้แทนเลย แต่ถ้าไม่ถึง 60% ก็ให้นำคน
ที่ได้คะแนนระดับที่หนึ่งและที่สอง มาแข่งกันใหม่ หรือถ้าในเขตเลือกตั้งนั้น มีผู้แทนสองคน ก็นำ
คนที่ได้คะแนนที่หนึ่งถึงที่สี่มาแข่งขันกันใหม่ นี่ก็เป็นทางหนึ่งที่จะคัดคนดีเข้าสภาได้ และก็ช่วยแก้
การซื้อเสียงได้บ้าง ที่ว่าช่วยได้ก็เพราะ ถ้าจะซื้อเสียงก็ต้องจ่ายมากถึงสองรอบ คงจะไม่มีใคร
อยากจ่าย หรือถ้าจะมีคนจ่าย เราก็ต้องเสริมแนวทางอื่นอีก

แนวทางต่อมาก็คือ การออกกฎหมายบังคับให้ทุกคนไปใช้สิทธิออกเสียง ยกเว้นเฉพาะ
คนที่ทุพพลภาพ และเมื่อมีคนไม่ไปใช้สิทธิ์ ก็ลงโทษเพียงให้ปรับเป็นเงินคนละ 100 บาท แล้วนำ

เงินนั้นไปใช้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป การกระทำเช่นนี้จะทำให้ผู้มีสิทธิทุกคนไปลงคะแนน และเมื่อทุกคนไปลงคะแนน คนชู้ที่จะใช้เงินซื้อเสียงก็คงจะสู้ไม่ไหว นี่ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะคัดคนดีเข้าสภา

หรือจะนำแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์มาใช้ก็น่าจะได้ เพราะวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์บางอย่างก็ได้ผลดี เช่น การเลือกตั้ง พรรคคอมมิวนิสต์ใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ลงคะแนนเท่านั้น วิธีนี้ไม่มีการซื้อเสียง แต่บางประเทศก็ให้ประชาชนออกเสียง ในกรณีอย่างนี้ผู้สมัครอยู่เฉย ๆ ทางรัฐบาลจะเป็นผู้หาเสียงให้ โดยแสดงสรรพคุณว่าคนนี้เก่งทางนั้นคนนั้นเก่งอย่างนี้ ขอให้ประชาชนพิจารณาเลือกเอง ซึ่งวิธีนี้น่าจะดี เพราะห้ามผู้สมัครทำการหาเสียงเอง ถ้าทำการหาเสียงเองก็ให้ถือว่าผิดกฎหมาย

จะอย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลมีความจริงใจที่แก้การซื้อเสียงแล้ว คงมีวิธีอื่น ๆ อีกมากมายที่นำมาใช้ แต่ถ้ารัฐบาลทำการแก้การซื้อเสียงด้วยการตั้งหน่วยงานขึ้นมาปราบ เรื่องการซื้อเสียงก็แสดงว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในการสร้างระบบกลั่นคนดีเข้าสภา เพราะถึงอย่างไรเมื่อมีการเลือกตั้ง มีการซื้อเสียงเกิดขึ้นแล้ว ก็ยากที่จะลงโทษได้ เพราะฉะนั้น แนวทางที่ดีก็คือหาทางป้องกันโดยวิธีที่กล่าวมาแล้ว

ถ้าเราถือว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นระบบการปกครองที่ช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการปกครองได้ดีที่สุดแล้ว รัฐบาลน่าจะสร้างระบอบประชาธิปไตย ในส่วนล่างสุดของหน่วยการปกครอง คือ จากหมู่บ้านไปจนถึงหน่วยการปกครองสูงสุด คือ รัฐบาล เหตุผลก็คือ ถ้าแต่ละหมู่บ้านมีอำนาจในการปกครองอย่างเด็ดขาด จะทำให้การรักษาป้องกัน และคุ้มครองประชาชนได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพราะผู้ปกครองระดับหมู่บ้านมีความใกล้ชิดประชาชนและรู้จักประชาชนทุกคน ทุกวันนั้นหน่วยการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล มีบทบาทมากขึ้นเพราะได้เงินผันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ทางอำเภอยังคงมีอำนาจอยู่ ทางที่ดีควรปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. ออกกฎหมายก่อตั้งสภาทุกระดับ
2. ออกกฎหมายให้สภาแต่ละระดับคุ้มครองหน่วยการปกครอง

ออกกฎหมายก่อตั้งสภาทุกระดับ สภาที่ควรจะต้องตั้งก็คือ สภาหมู่บ้าน สภาตำบล สภาอำเภอ และสภาจังหวัด ทุกวันนี้มีเฉพาะสภาตำบลและสภาจังหวัด และสภาทั้งสองที่มีอยู่แล้วก็เหมือนเด็กทำเล่น เพราะไม่มีความหมายอะไรเลย จะมีประโยชน์อยู่บ้างก็ตรงที่ใครที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด อาจจะมีช่องทางประมุขงานของราชการได้ดีกว่าคนอื่นเท่านั้นเอง

ทางที่ที่รัฐบาลควรสร้างสภาเหล่านี้ให้เข้มแข็ง ในระดับหมู่บ้านก็มีสภาหมู่บ้าน เลือกจากผู้สนใจไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่ดูแลการทำงานของผู้ใหญ่บ้าน และช่วยเหลือการทำงานของผู้ใหญ่บ้าน ทุกวันนี้ก็มีกรรมการหมู่บ้าน แต่ที่ตั้งไว้เป็นตุ๊กตาเท่านั้น ไม่มีงานอะไรที่จะทำ สำหรับหมู่บ้านไม่จำเป็นต้องมีสำนักงาน ควรใช้สำนักงานของตำบล

รัฐบาลควรสร้างสภาตำบลให้มีความเข้มแข็ง โดยตั้งสำนักงานตำบลขึ้นมา สำนักงานชั้นต้นอาจจะยืมอาคารบางส่วนของวัดไปพลางก่อน แล้วต่อไปรัฐบาลหรือชาวบ้านร่วมกันออกเงินสร้าง โดยให้มีห้องประชุมและที่ทำงานประจำตำบล

สำหรับหน่วยการปกครองระดับตำบล ควรประกอบไปด้วยสภาตำบล ผู้บริหารตำบล และปลัดตำบล สภาตำบลมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารตำบลควรใช้การแต่งตั้ง เพราะอยู่ในวงแคบ อาจจะมีข้อเสียไม่ได้ และคนอันธพาลอาจจะมาเป็นผู้ปกครองตำบลก็ได้ ทางที่ดีควรแต่งตั้งจากข้าราชการที่เกษียณแล้วและมีคุณธรรม จึงเหมาะโดยประการทั้งปวง คือ มีเงินเดือนอยู่แล้ว อายุก็มากแถมเป็นที่นับถือของชาวตำบลนั้นอยู่แล้ว

ปลัดตำบลทำหน้าที่คุมสำนักงานตำบล เหมือนปลัดเทศบาล เป็นข้าราชการท้องถิ่น ความรู้ระดับอนุปริญญา เพราะถ้าความรู้มากถึงระดับปริญญาตรี อาจจะใหญ่เกินสภาตำบลและกำนัน ซึ่งเป็นคนตามชนบท เรื่องปลัดตำบล มีรัฐบาลสองรัฐบาลที่เคยคิดที่จะดำเนินการให้เกิดมี คือ รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และ รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และก็ไม่ทำไม่สำเร็จ คงจะเป็นเพราะขาดงบประมาณ ความจริงทุกวันนี้เรามีบุคลากรที่กินเงินหลวง โดยทำงานน้อยมากอยู่หลายตำแหน่ง เช่น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน สารวัตรกำนันอีกตำบลละ 2 คน ถ้าเราขุดช่วยผู้ใหญ่ และสารวัตรกำนันเสีย แล้วนำงบประมาณเหล่านั้นมาประจำสำนักงานตำบลแทน วิธีนี้เราก็มีคนทำงานในสำนักงานตำบลได้

ในแต่ละตำบลก็ให้มีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายต่าง ๆ เช่น ไปรษณีย์ทำหน้าที่ส่งจดหมาย การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

ส่วนสภาอำเภอ ซึ่งทุกวันนี้ไม่มี ก็จัดตั้งขึ้นมาประจำแต่ละอำเภอ สำหรับสภาจังหวัด ทุกวันนี้มีอยู่แล้ว ก็ส่งเสริมให้แข็งแรงขึ้น

ออกกฎหมายให้สภาแต่ละระดับคุมหน่วยการปกครอง งานของแต่ละหน่วยงานจะดำเนินไปได้ ตลอดจะต้องมีคนทำงานสืบทอดกัน กล่าวคือ ส่งตัวแทนของสภาหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านขึ้นไปประกอบ เป็นสภาตำบล ส่งตัวแทนของแต่ละตำบลไปประกอบเป็นสภาอำเภอ ส่งตัวแทนของสภาแต่ละ อำเภอไปประกอบเป็นสภาจังหวัด วิธีดังกล่าวนี้ ต้องออกเป็นกฎหมาย เพราะถ้าทำได้อย่างนี้ จะทำให้รู้ความต้องการของประชาชน ตัวอย่างเช่นหมู่บ้านต้องการอะไร ตัวแทนหมู่บ้านก็จะ นำเสนอในสภาตำบล ตัวแทนสภาตำบลก็จะเสนอความต้องการในสภาอำเภอ ตัวแทนสภาอำเภอ จะได้เสนอความต้องการในสภาจังหวัด จัดเป็นงบประมาณออกมา แต่ถ้าสภาหมู่บ้านไม่ได้ เป็นสมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาตำบลไม่เป็นสภาอำเภอ เรื่องก็ไม่ถูกนำเสนอ ทำให้สาย งานขาดตอน

นอกจากนั้น ควรออกเป็นกฎหมายให้สภาแต่ละสภาคุมการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือ ถ้าผู้ใหญ่บ้าน ทุจริตหรือไม่ทำงาน ให้สภาหมู่บ้านมีอำนาจขอเปลี่ยนผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ต่อทางอำเภอ โดยผ่านตำบลหรือถ้ากำนันทุจริตหรือไม่ทำงาน ให้สภาตำบลมีอำนาจลงมติขอ เปลี่ยนกำนันไปยังจังหวัด โดยผ่านอำเภอ ถ้านายอำเภอทุจริตหรือไม่ทำงาน ให้สภาอำเภอมี อำนาจลงมติขอเปลี่ยนนายอำเภอไปยังกรมการปกครองโดยผ่านจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด ทุจริต ก็ให้สภาจังหวัดมีอำนาจลงมติขอเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การให้อำนาจสภาแต่ละระดับควบคุมได้อย่างนี้ จะช่วยให้ผู้ปกครองแต่ละหน่วยปกครอง สำนึกในการใช้คุณธรรมปกครอง เพราะถ้าใช้คุณธรรมปกครอง สภาแต่ละสภาจะดำเนินการลงโทษ ซึ่งก็ได้เป็นโทษหนักหนาอะไร เป็นเพียงให้ย้ายออกนอกพื้นที่ หรือถ้าเป็นผู้ใหญ่บ้านก็เลือกตั้ง กันใหม่ คนเก่าก็ถูกให้ออกไป

ทั้งหมดที่กล่าวมา คือ วิธีการใช้ระบบบีบบังคับผู้ปกครองแต่ละหน่วยการปกครองให้มีคุณธรรมในการปกครองบ้านเมือง

11.3 การใช้ธรรมะของผู้ปกครองบ้านเมือง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติหลักธรรมสำหรับพระราชผู้ปกครองบ้านเมืองไว้ 3 ประการ คือ ทศพิธราชธรรม จักกวัตติวัตร และราชสงเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียดที่ให้ไว้แล้วในตอนต้น จุดประสงค์ที่ทรงบัญญัติไว้ แม้จะมุ่งให้เป็นหลักธรรมของพระเจ้าแผ่นดินผู้ปกครองบ้านเมืองก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าข้าราชการระดับล่างลงมาก็น่าจะปฏิบัติได้ เหตุผลที่จะยกมาสนับสนุนคำพูดดังกล่าว ก็คือว่า ถ้าพระเจ้าแผ่นดินทรงปฏิบัติในจักกวัตติวัตรชื่อว่า ถือธรรมเป็นอำนาจ แต่ถ้าข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่รับใช้พระองค์ กลับปฏิบัติตัวถืออำนาจเป็นธรรมบ้านเมืองจะสงบสุขอย่างไร ดังนั้น ความจริงจึงจะต้องเป็นว่า เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงปฏิบัติในหลักธรรมของผู้ปกครองแล้ว ข้าราชการทุกระดับก็ต้องปฏิบัติในหลักธรรมของผู้ปกครองด้วย

ขอให้เรามองดูข้าราชการทุกระดับที่ปฏิบัติทศพิธราชธรรม กับข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติในทศพิธราชธรรม จะเห็นความแตกต่างกัน คือ จะเห็นคุณค่าของข้าราชการที่รักษาทศพิธราชธรรม ในขณะที่เดียวกัน เราจะมองเห็นความไร้ค่าของข้าราชการที่ไม่รักษาทศพิธราชธรรม ดังต่อไปนี้

ระหว่างข้าราชการที่ให้ทานและฉ้อโกงจะมีความแตกต่างกันคือ ข้าราชการที่ขอบให้ทาน จะได้รับความนิยมจากคนสองกลุ่ม คือคนที่รับทานและคนที่พบเห็นข้าราชการให้ทาน ส่วนข้าราชการที่ไม่ให้ทาน แต่กลับกินเล็กกินน้อย หาทางกอบโกยเอาผลประโยชน์เข้าตัวเอง ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือ ข้าราชการประเภทนี้จะได้รับคำตำหนิจากคนสองกลุ่มเช่นกัน คือ คนที่ได้รับความยุติธรรมจากข้าราชการโดยตรงกับคนที่พบเห็นข้าราชการทุจริตเสร็จแล้วผลมิใช่จะมีเฉพาะตัวของข้าราชการเท่านั้น แต่ความเดือดร้อนจะแผ่ออกไปสู่ประชาชนด้วย

ข้าราชการที่มีศีลห้าประจำตัวที่เห็นได้ชัด คือ ไม่คดโกง ไม่ดื่มสุรา เป็นต้น ข้าราชการอย่างนี้ ประชาชนย่อมจะนิยมยกย่อง และมีความไว้นับถือเชื่อใจในการที่ติดต่อด้วย แต่ข้าราชการที่ไม่มีศีลห้า โดยเฉพาะข้าราชการที่ขอบริตไถชาวบ้าน และดื่มสุราจนเมามายให้ปรากฏแก่สายตา

คนทั่วไป ข้าราชการประเภทประชาชนจะไม่ศรัทธา และไม่ไว้วางใจในการที่จะติดต่อราชการด้วย เพราะกลัวจะถูกรีดไถ

ข้าราชการที่เป็นนักเสียดสี เช่น สละเวลาเพื่อประโยชน์สุขของคนอื่น ย่อมทำให้ประชาชนยกย่องนับถือ ส่วนข้าราชการที่ไม่ยอมเสียดสีเวลา ซึ่งเวลานอกราชการไม่ว่า ขนาด ในเวลาราชการยังไม่ยอมสละเวลาของคุณ เพื่อทำงานให้ประชาชน ข้าราชการประเภทนี้ ประชาชนย่อมตำหนิเกียจช้ง

อนึ่ง ข้าราชการที่ทำงานตรงไปตรงมา ไม่มีเลศนัยเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตน ภาพพจน์ย่อมจะดีกว่าข้าราชการที่ไม่ตรงไปไม่ตรงมา กินเล็กกินน้อย จะทำงานให้ประชาชนก็ ต่อเมื่อได้อามิสสินจ้าง แต่ถ้าประชาชนไม่ให้อามิสสินจ้างก็แก้ง่วงเรื่องไว้ไม่ให้ผ่าน

ข้าราชการที่ปฏิบัติตนอ่อนน้อมต่อประชาชน พุดจารู้จักที่ต่ำที่สูง ชาวบ้านคนไหนอายุ มากกว่าตน ก็ยกมือไหว้ ไม่มีการวางอำนาจหรือวางท่า ข้าราชการประเภทนี้ประชาชนย่อมนิยม รักใคร่ ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติตนกระด้างต่อประชาชน พุดจาไม่มีที่ต่ำที่สูง เมื่อเห็นชาวบ้านที่ สูงอายุยกมือไหว้ตนก็พอใจ เมื่อพบประชาชนก็วางท่าเย่อหยิ่ง ข้าราชการประเภทนี้ประชาชน ทั่วไปจะเกียจช้ง ไม่อยากพบ ไม่อยากติดต่อ

ข้าราชการที่วางตนดี จนลูกน้องยำเกรง เป็นผลทำให้ลูกน้องปฏิบัติตัวดี ไม่กล้าปฏิบัติ ชั่ว ข้าราชการที่มีตบะอย่างนี้ คนทั่วไปย่อมยกย่อง ส่วนข้าราชการที่วางตนไม่เหมาะสม คือ ไม่มีธรรม ลูกน้องมักไม่เกรง เมื่อลูกน้องไม่เกรง งานราชการก็เสีย คุมลูกน้องไม่ได้ นี้เพราะ ไม่มีตบะ คือ เดชที่ทำให้ลูกน้องยำเกรง

ข้าราชการที่ไม่ซื่อสัตย์ เมื่อมีชาวบ้านมาติดต่อราชการ ก็มีความเมตตา ช่วยทำให้ เรียบร้อย เมื่อทำไม่ได้ก็ชี้แจงเหตุผลอย่างหวังดี ส่วนข้าราชการที่มักซื่อสัตย์ มีใครมาติดต่อก็ วางท่าดุตันให้เกรงกลัว วางท่าว่าฉันเขื่อง จะพูดอะไรกับราษฎรก็พูดแบบมะนาวไม่มีน้ำ ข้าราชการแบบนี้คนทั่วไปเกียจช้ง

ข้าราชการที่ไม่เบียดเบียนชาวบ้านให้เดือดร้อน ไม่คิดค่าจ้างในการช่วยเหลือเรื่อง ไม่เรียไรชาวบ้านในวันเกิดของตนหรือครอบครัวตน ข้าราชการประเภทนี้ราษฎรย่อมรักใคร่ ส่วนข้าราชการที่ชอบเบียดเบียนชาวบ้าน โดยประการต่าง ๆ เช่น เรียกเงินค่าทำงานให้

เรียกรายเงินราษฎรเพื่อแลกกับการทำงานให้ ข้าราชการประเภทนี้ ประชาชนทั่วไปมักจะถูกไม่ให้เกียรติ

ข้าราชการที่มีความอดทนในการทำงาน เพื่อช่วยเหลือประชาชน และเพื่อนร่วมงานส่วนรวม ไม่ปรียากบ่นถึงความลำบาก ข้าราชการประเภทนี้คนทั่วไปย่อมนิยมยกย่อง ส่วนข้าราชการที่ไม่มี ความอดทนในการทำงาน พอได้เวลาเลิกงานก็รีบกลับบ้าน แม้งานยังเหลือนิดเดียวก็เสร็จ เมื่อเสร็จแล้วผู้มาติดต่อจะไต่ถามกลับไป ก็ไม่ยอมทำให้ บอกว่าพรุ่งนี้มาใหม่ วันนี้หมดเวลาแล้ว ข้าราชการประเภทนี้ประชาชนไม่ชอบ เพราะไม่มีทั้งความอดทน ไม่มีทั้งความเป็นผู้เสียสละ

ข้าราชการที่วางตนเหมาะสม ไม่เอนเอียงไป เพราะอารมณ์สลับใจ เวลาเมื่อมีเรื่องไม่ดีมากกระทบก็ทำให้เป็นปกติได้ ข้าราชการประเภทนี้คนทั้งหลายย่อมนับถือ ส่วนข้าราชการที่มีอารมณ์อ่อนไหว กลับไปกลับมาเพราะผลประโยชน์ ตอนแรกพูดว่าเรื่องนี้ทำไม่ได้ แต่พอเขาบอกให้ค่าจ้างก็รับปากทำให้ ข้าราชการประเภทนี้คนทั่วไปจะไม่ให้เกียรติ แถมเยาะเย้ยลับหลัง

ทั้งหมดที่กล่าวมา คือ การที่ข้าราชการรักษาและไม่รักษาศัพทธรรม 10 ประการ คือ ทาน ศีล การเสียสละ ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความไม่โกรธ ไม่เบียดเบียน มีความอดทน และมีจิตใจมั่นคง

ในส่วนของจักรกัตติวัตรก็ทำนองเดียวกัน ข้าราชการจะต้องปฏิบัติได้ เช่น ในการปฏิบัติราชการก็ใช้ความถูกต้องเป็นหลัก เรียกว่า ใซ้ธรรมเป็นอำนาจ ข้าราชการทุกคนต้องทำการดูแลญาติมิตร ข้าราชการที่เป็นลูกน้อง รับผิดชอบต่อประชาชน ตลอดจนให้อภัยเนื้อและนก ข้าราชการทุกคนก็สามารถช่วยเหลือคนยากจนได้ ไม่ให้อธรรมเกิดขึ้นในหน่วยงานของตน และข้าราชการทุกคนก็อาจจะเข้าไปหาสมณะ เพื่อตามไถ่ข้อปฏิบัติอันเป็นประโยชน์แก่ตน นี่คือนิยามของการปฏิบัติในจักรกัตติวัตรของข้าราชการ

ในส่วนองราชสงเคราะห์ ข้าราชการก็สามารถปฏิบัติได้เช่นกัน เช่น ช่วยเหลือประชาชนในด้านเกษตรกรรม ซึ่งเป็นราชสงเคราะห์ชื่อ อัสสเมธะ ข้าราชการทั้งหลายควรดูแลประชาชน ด้วยการปฏิบัติที่ยึดความนิยมของประชาชนไว้ได้ จัดเป็นราชสงเคราะห์ ชื่อ ปุริสเมธะ

ข้าราชการทั้งหลายควรวางตนให้เป็นที่ยอมรับใคร่ของปวงชน จัดเป็นราชสงเคราะห์ชื่อสัมมาปาสะ
ข้าราชการทั้งหลายควรพูดจากับประชาชนด้วยเมตตา ปราณี จัดเป็นราชสงเคราะห์ชื่อ วาช-
เปยยะ และข้าราชการทั้งหลายควรช่วยคนทำผิดให้ได้มีโอกาสกลับเนื้อกลับตัว ตั้งตนเป็นคนดี
ได้ จัดเป็นราชสงเคราะห์ชื่อ นิรัคคพะ

ทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นว่าข้าราชการสามารถปฏิบัติหลักธรรมของนักปกครองได้ทุกข้อ
ก็หลักธรรมการปกครองทั้งหมดที่พระพุทธองค์ทรงวางไว้นั้น ล้วนมุ่งให้ประชาชน เป็นสุข
อย่างเดียว ดังนั้น นักปกครองทั้งหมดโดยเฉพาะรัฐบาล เมื่อปรารถนาความสงบร่มเย็นของ
บ้านเมือง จำต้องสอบสวนตัวเองอยู่ตลอดเวลาว่า

"ในฐานะที่เราเป็นผู้ปกครองบ้านเมือง เราได้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ญาติพี่น้องเรา
หรือยัง ถ้าทำแล้วก็จงภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของผู้ปกครองแล้ว เราได้บำบัดทุกข์บำรุงสุข
ให้มิตรอำมาตย์หรือยัง ถ้าทำแล้วก็จงภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว
เราได้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้เหล่าทหารหรือยัง ถ้าทำแล้วก็จงภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของ
ผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว เราได้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนทั้งหมดหรือยัง ถ้าได้ทำแล้วก็จง
ภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว เราได้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้สมณพราหมณ์
ทั้งหลายหรือยัง ถ้าทำแล้วก็จงภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว เรา
ได้บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่เนื้อและนกหรือยัง ถ้าทำแล้ว ก็จงภูมิใจเถิดว่า เราได้ทำหน้าที่ของ
ผู้ปกครองบ้านเมืองแล้ว"

ผู้ปกครองบ้านเมืองถ้าทำได้แบบนี้ มิใช่จะได้ผลเพียงบ้านเมืองร่มเย็นและตัวเองมี
ความภูมิใจเท่านั้น ผู้ปกครองบ้านเมืองอย่างนี้ตายไปแล้วย่อมจะไปเกิดบนสวรรค์ สมณย์ดังที่
พระสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสเล่าไว้ในเตตสุมชาดกว่า

"ข้าแต่มหाराชา ขอพระองค์จงประพฤติธรรม ในพระราชมารดาและพระราชบิดา
ครั้นพระองค์ประพฤติธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพฤติธรรมใน
พระราชโอรสและพระมเหสี ครั้นประพฤติธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอ
พระองค์จงประพฤติธรรมในมิตรและอำมาตย์ ครั้นประพฤติธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จ

ไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพาศิธรรมในพาทนะและพลนิกาย ครั้นพระองค์ประพาศิธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพาศิธรรมในชาวบ้านและชาวนิคม ครั้นพระองค์ประพาศิธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพาศิธรรมในสมณะและพราหมณ์ทั้งหลาย ครั้นพระองค์ประพาศิธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพาศิธรรมในเนื้อและนก ครั้นพระองค์ประพาศิธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ขอพระองค์จงประพาศิธรรม เพราะธรรมที่บุคคลประพาศิแล้ว ย่อมนำมาความสุขมาให้ ครั้นพระองค์ประพาศิธรรมในโลกนี้แล้ว จักเสด็จไปสู่สวรรค์ ข้าแต่มหाराชา ขอพระองค์จงประพาศิธรรม เพราะว่าพระอินทร์ พร้อมด้วยเทพ ถึงทิพยสถานได้ด้วยธรรมอันตนประพาศิแล้ว ข้าแต่บรมกษัตริย์ ขอพระองค์อย่าประมาทในธรรมเลย ข้อนี้แลเป็นการพราสาสนพระองค์ ขอพระองค์จงสมาคมกับผู้มีปัญญา จงมีคุณอันงาม ทรงทราบข้อความนั้นด้วยพระองค์แล้ว จงทรงปฏิบัติให้ครบถ้วนเถิด"¹

11.4 บทสรุป

มนุษย์เราได้สร้างระบบการปกครองขึ้นมา เพื่อความสงบร่มเย็นของบ้านเมือง แต่ระบบที่สร้างขึ้นมากลับปราศจากธรรมเสียแล้ว ความสงบร่มเย็นจะเกิดไม่ได้ ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เอื้ออำนวยให้ผู้ปกครองใช้ธรรมะได้มากที่สุด เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รัฐบาลควรที่จะสร้างระบบที่ถ่วงดุลเอากันเข้ามามีผู้ปกครองบ้านเมือง เมื่อได้ระบบที่ถ่วงดุลเอากันเข้ามามีผู้ปกครองแล้ว ต้องนำไปชำระทุกคนนำหลักธรรมในการปกครองมาปฏิบัติด้วย บ้านเมืองจึงจะสงบร่มเย็นสมความปรารถนา

¹พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับหลวง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2525). เล่มที่ 27, หน้า 441.

คำถามประจำบทที่ 11

1. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับคำพูดที่ว่าระบบการปกครองอย่างเดียว สร้างความสงบสุขให้บ้าน-เมืองไม่ได้ ถ้าเห็นด้วย ก็จงยกเหตุผลสนับสนุน ถ้าไม่เห็นด้วย ก็จงยกเหตุผลคัดค้านมาดู
2. จงอธิบายความหมายของประโยคต่อไปนี้ว่าเป็นอย่างไร
 1. การสร้างระบบการปกครองที่บีบบังคับกรองให้ใช้ธรรมะปกครอง
 2. การสร้างระบบที่กลั่นกรองเอาคนดีเข้าสภา
3. ในความเห็นของท่าน ท่านคิดว่าวิธีการแบบไหนจึงจะสามารถบีบบังคับผู้ปกครองใช้ธรรมะปกครองบ้านเมืองได้ดีที่สุด จงอธิบายตามความเห็นของท่าน
4. จงแยกส่วนดีและส่วนไม่ดี ของระบบการปกครองดังต่อไปนี้มาดูพร้อมคำอธิบาย
 1. สมบูรณาญาสิทธิราชย์
 2. ประชาธิปไตย
 3. คอมมิวนิสต์
5. ตามที่ท่านได้เคยไปติดต่อกับข้าราชการในสถานที่ราชการต่าง ๆ ท่านเคยพบข้าราชการที่ไม่ประพฤติในทศพิธราชธรรมบ้างหรือไม่ ถ้าเคยพบ จงตอบมาว่าเขาปฏิบัติผิดข้อไหน และมีพฤติกรรมอย่างไร จงแถลงมา