



การศึกษาทัศนะว่าด้วยพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะ  
ในกฎหมายมหาชนไทย  
Ideas on Buddhism and Public Interest Principle  
in the Thai Public Law

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

Kittisak Noochaikaew

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

Corresponding author, e-mail: Kittisak.noo@dpu.ac.th

Received July 12, 2023; Revised July 30, 2023; Accepted: September 12, 2023



### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน 2) ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย และ 3) ศึกษาแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) โดยดำเนินการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และนำข้อมูลที่ได้มารวบรวม เรียบเรียง และวิเคราะห์ตามประเด็นการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า 1) พระพุทธศาสนามีความสัมพันธ์และมีความสอดคล้องกับกฎหมายมหาชน โดยมีความสัมพันธ์ในแง่ของอุดมคติ ซึ่งแนวคิดของการใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมและศีลธรรมเป็นสำคัญและมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ และมีความสัมพันธ์ในแง่ของบทบัญญัติที่มีการตราเป็นกฎหมายดังเช่นที่ปรากฏในเรื่องการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) การเผยแผ่หลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนาหรือกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาถือเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและถือเป็นการบริการสาธารณะของรัฐประการหนึ่ง 3) แนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทยอันเป็นหลักธรรมที่แสดงถึงบทบาทของผู้ปกครองรัฐที่ดี คือ หลักอหิปปัตย หลักราชสังคหวัตถุ 4 หรือสังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน และหลักทศพิธราชธรรม (ราชธรรม 10)

**คำสำคัญ:** ประโยชน์สาธารณะ; พระพุทธศาสนา; กฎหมายมหาชน

## Abstract

The objectives of this article are 1) to study ideas regarding the relations between Buddhism and basic principles of the public law, 2) to study ideas regarding the public interest principle in the Thai public law, and 3) to study Buddhism concepts relating to the public interest principle in the Thai public law. This qualitative research was carried out by mean of documentary research methodology. The data was collected, arranged, and analyzed in accordance with the points of the study. The findings are as follows. 1) Buddhism has relation and coherence with the public law in respect of ideals since the application of law must be essentially based on legitimacy and morality and aim to the objectives of the public law. Also, it has relation in respect of the provisions enacted as laws, such as those concerning Buddhism patronage and protection in the Constitution of the Kingdom of Thailand and other relevant laws. 2) Propagation of Buddhism doctrines or any Buddhism activity is performed for a purpose of public interest and is considered a form of the State's public services. 3) Buddhism concepts that relate to the public interest principle in the Thai public law, which are moral principles representing good attributes of governors, are the sovereignty principle, the Sangaha Vatthu 4 principle or the 4 principles of service for rulers, and the virtues of the King (the tenfold royal virtues).

**Keywords:** Public interest; Buddhism; Public law

## บทนำ

หากจะกล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ทุกคนโดยส่วนมากแล้วจะมองความต้องการในเชิงของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ แต่ถ้าการมองถึงสิ่งที่เป็นประโยชน์ของทุกคนโดยไม่เฉพาะเจาะจงแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยมองประโยชน์เหล่านั้นเป็นประโยชน์ของคนทุกๆ คนในบ้านเมือง เราเรียกสิ่งเหล่านั้นว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์มหาชน” หรือ “ประโยชน์ส่วนรวม” หรือในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Interest” หลักประโยชน์สาธารณะจึงถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชนซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อคนส่วนใหญ่

ประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจบังคับแก่เอกชนเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐ ซึ่งในการทำความเข้าใจกับความหมายของประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องพิจารณาตามที่กฎหมายแต่ละเรื่องให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้น (สมยศ เชื้อไทย, 2557) และประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้ “อำนาจมหาชน” เป็นวิธีการดำเนินการเพื่อให้รัฐมีอำนาจในการดำเนินการเหนือเอกชนให้สำเร็จตามเป้าหมายดังกล่าว (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)



การศึกษาเรื่องประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนนี้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นไปตาม SDG 16: Peace, justice and strong institutions ซึ่งมีเป้าประสงค์สำคัญในการส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ ซึ่งเห็นได้ว่าหลักประโยชน์สาธารณะมีความมุ่งหมายเพื่อคนส่วนใหญ่และมุ่งการสร้างสังคมที่สงบสุข ซึ่งแนวทางสำคัญนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับแนวคิดทางพระพุทธศาสนาหลายประการอันเป็นคุณค่าอีกประการหนึ่งที่สำคัญของสังคมไทย

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีความมุ่งหมายอันสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย ตลอดจนการศึกษาแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย ซึ่งมีความคาดหวังอันงดงามต่อการวิเคราะห์และให้คุณค่าต่อทัศนะว่าด้วยพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนไทย ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญที่อยู่บนบริบทของสังคมไทย

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน
2. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย
3. เพื่อศึกษาแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) โดยการดำเนินการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทัศนะว่าด้วยพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนไทย โดยการดำเนินการรวบรวมเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) การดำเนินการรวบรวมเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ หนังสือ ตำราทางวิชาการ งานวิจัย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่มีเนื้อหาและสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการศึกษา และนำข้อมูลที่ได้มารวบรวม เรียบเรียง วิเคราะห์ และนำเสนอผลการวิจัยรวมถึงข้อเสนอแนะต่อไป

### ผลการวิจัย

1. วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักกฎหมายมหาชน สามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนและบทบาทของพระพุทธศาสนากับการเมืองการปกครองและกฎหมายมหาชน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ สำหรับความหมายของกฎหมายมหาชน ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อธิบายไว้ว่า “กฎหมายที่ว่าด้วย

ความสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียม โดยรัฐในฐานะผู้มีอำนาจปกครองนั้นมีอำนาจอยู่เหนือประชาชน กฎหมายมหาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ (รัฐ) บังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็จะมีบทลงโทษตามมา” พึงสังเกตว่าหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของ “อำนาจ” จึงตรงกับสุภาษิตกฎหมายมหาชนที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถทำได้” อธิบายเพิ่มเติมได้ว่า รัฐหรือหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการกอนิติสัมพันธ์โดยใช้อำนาจมหาชนสามารถกระทำได้เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในทางกลับกันถ้ากระทำไปโดยไม่มีอำนาจการกอนิติสัมพันธ์เหล่านั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2565) สำหรับหลักการพื้นฐานประการสำคัญของกฎหมายมหาชน คือ หลักนิติรัฐ (Legal state) ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยองค์กรฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันตนกับกฎหมายและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐเป็นสำคัญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564)

หลักนิติรัฐสามารถแบ่งแยกเป็นหลักการย่อยได้อีกหลายหลัก คือ (1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการที่ยืนยันหรือทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นต่อบทบัญญัติต่างๆ ที่ได้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนภายในรัฐ (2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานในระบอบการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งอำนาจทั้ง 3 นี้ได้มีการแบ่งออกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) (3) หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอันเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายและใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความชอบธรรม (5) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักการที่กำหนดให้กฎหมายต้องมีความมั่นคงแน่นอนและห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง (6) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ถือว่าเป็นหลักการสำคัญหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐโดยมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองอำนาจตุลาการมิให้ถูกแทรกแซงจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และ (7) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักประกันในทางกฎหมายอาญา (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2564)

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการในการจำกัดอำนาจองค์กรฝ่ายปกครองผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และต้องปฏิบัติเพื่อเป้าประสงค์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การยึดถือหลักนิติรัฐนี้มีเป้าประสงค์สำคัญเพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนภายในรัฐ และเป็นการจำกัดอำนาจมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ของมหาชนได้

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยบทบาทของพระพุทธศาสนากับการเมืองการปกครองและกฎหมายมหาชน กล่าวคือ พระพุทธศาสนามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของรัฐ ซึ่งรัฐกับพระพุทธศาสนาอยู่ในสถานะ “ต่างพึ่งพิงอาศัยซึ่งกันและกัน” กล่าวคือ ฝ่ายศาสนาทำหน้าที่ในการ



เผยแผ่คำสอนให้แพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งการเผยแผ่พระพุทธศาสนานี้มีภารกิจอันสำคัญที่ทำให้ประชาชนประพடுத்தตนเป็นคนดี ในส่วนของฝ่ายรัฐเองมีความต้องการให้บ้านเมืองมีความสงบร่มเย็นและมีความเจริญรุ่งเรือง (คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2559) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระพุทธศาสนามีบทบาทต่อการเมืองการปกครองของรัฐ และรัฐเองก็มีศาสนาที่ช่วยสร้างพลเมืองภายในรัฐให้ประชาชนปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของศีลธรรม

พระพุทธศาสนาในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบไม่มีข้อขัดแย้งกัน และมีหลักธรรมให้ประชาชนภายในประเทศยึดถือปฏิบัติ พระพุทธศาสนายังทำหน้าที่ของการเป็นหลักยึดเหนี่ยวของประชาชนอยู่เสมอ ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตว่าแม้สังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม และผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อพลวัตรของระบบการบังคับใช้และการตรากฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้กับผู้คนภายในประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตาม กลับพบว่าบรรดาหลักธรรมหลายประการได้นำมาบัญญัติหรือเป็นเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการของตรากฎหมายในทุกช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่เสมอ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พระพุทธศาสนามีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับกฎหมายทั้งในแง่ของการเป็นหลักธรรมให้ประชาชนปฏิบัติตามและเป็นเหตุผลอันอยู่เบื้องหลังของการตรากฎหมาย (บุญชนัญญา กรัชกายพันธ์, 2559)

เห็นได้ว่าพระพุทธศาสนามีความสัมพันธ์กับกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยแม้แต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหลายฉบับที่ผ่านมาที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาไว้หลายส่วน ซึ่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีการบัญญัติไว้หลายมาตรา อาทิ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก (มาตรา 7), รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา ต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย (มาตรา 67) เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ การให้นิยามความหมายเป็นเรื่องที่ยากและไม่มีนิยามที่ตายตัว แต่ประโยชน์สาธารณะนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยประโยชน์สาธารณะนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกฎหมายปกครองตั้งแต่จุดเริ่มต้นถึงจุดหมายปลายทาง ด้วยเหตุผลที่ว่าประโยชน์สาธารณะมีฐานะเป็นความชอบธรรมของการใช้อำนาจและมีฐานะเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์สกุล, 2553)

การดำเนินการใดๆ ของฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมเรียกได้ว่า “ประโยชน์ส่วนรวม (General Interest)” หรือ “ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” แต่ประโยชน์สาธารณะนี้ ไม่ใช่ผลรวมของความต้องการของประชาชนเสมอไป

เพราะบางครั้งความต้องการของประชาชนแต่ละคนก็ตรงกันข้ามกับประโยชน์สาธารณะได้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562) แต่อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นเห็นพ้องตรงกันว่าความต้องการของประชาชนมีความเหมือนกันอยู่ 2 ประการ คือ ความต้องการที่จะมีความปลอดภัย และความสะดวกสบายในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชน ฉะนั้นแล้ว ในการพิจารณาถึงความหมายของประโยชน์สาธารณะนั้นต้องพิจารณาจากภารกิจและหน้าที่ของรัฐ 2 ประการนี้เป็นสำคัญ เพราะว่าการดำเนินการของรัฐนั้นก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่เป็นภารกิจของรัฐที่ต้องทำเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น จากการพิจารณาถึงความหมายของประโยชน์สาธารณะ ทำให้ทราบว่ารัฐมีภารกิจของรัฐต่างๆมากมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เพื่อดำเนินการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนและส่งเสริมความสะดวกสบายและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยรัฐได้มีหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะในแต่ละเรื่อง ซึ่งเรียกว่า “การบริการสาธารณะ”

สำหรับประเภทของประโยชน์สาธารณะ เป็นการแยกโดยพิจารณาจากผู้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไปกับเป็นประโยชน์แก่บุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยแบ่ง 2 ประเภท คือ ประโยชน์สาธารณะทั่วไป ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ สามารถอธิบายได้ ดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย, 2557)

ประเภทแรก ประโยชน์สาธารณะทั่วไป ถือว่าเป็นประโยชน์ทั่วไปที่เกิดขึ้นกับเอกชนทุกคนหรือเกิดต่อประชาชนทุกคนนั่นเอง เช่น การป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร (กระทรวงกลาโหม) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในประเทศโดยตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เป็นต้น

ประเภทที่ 2 ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกแก่ประชาชนแต่ละคนเป็นการเฉพาะเจาะจง และผลของประโยชน์สาธารณะประเภทนี้ย่อมส่งผลให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสะดวกสบายขึ้น เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ย่อมตกแก่ผู้เข้ารับการศึกษาซึ่งเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนของรัฐ หรือประโยชน์จากกิจการการประปา กิจการไฟฟ้า ย่อมตกแก่ผู้ใช้บริการ เป็นต้น

จากการศึกษาความสำคัญของประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนพบว่า ประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญอยู่ 2 ประการ ดังนี้

1) ในฐานะที่เป็นขอบเขตที่กว้างที่สุดของการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การมีอยู่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองของรัฐก็เพื่อประโยชน์ที่มีร่วมกันของพลเมืองในรัฐ ซึ่งการกระทำทุกอย่างของรัฐ หรือฝ่ายปกครองของรัฐ ก็ต้องทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ในทางกฎหมายมหาชนการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538) ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะในมตินี้จึงเป็นการให้ขอบเขตที่กว้างที่สุดของกฎหมายมหาชน และการดำเนินงานต่างๆของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางมากเช่นเดียวกัน

2) ในฐานะที่เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจมหาชนเพื่อดำเนินการต่างๆเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังที่ทราบว่า การให้ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมายมหาชนนั้นมีขอบเขตกว้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานมหาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นต้องมีการควบคุมความชอบ



ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีข้อสำคัญที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2538)

2.1) การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การที่รัฐสภาตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายปกครองต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ก็ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าหากว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ศาลอาจจะเพิกถอนการกระทำดังกล่าวนั้นได้ หรือหากเป็นกรณีที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบเนื่องจากละเมิดทางปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่พิจารณาว่าการกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเป็นการแสดงออกซึ่งประโยชน์สาธารณะในทุกเรื่องนั้นอาจจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นด้วยว่ามีผลเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ (วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

2.2) ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจตามที่กฎหมายให้ไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันถือเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เช่น ในการสอบคัดเลือกของเมืองแห่งหนึ่ง ปรากฏว่ามีผู้ได้คะแนนเท่ากันหลายคน แต่ต้องเลือกเพียงคนเดียว โดยฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลยพินิจในการเลือกในกรณีนี้ ซึ่งฝ่ายปกครองก็ตัดสินใจใช้ดุลยพินิจเลือกบุคคลที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น โดยให้เหตุผลว่าเพื่อที่บุคคลนั้นจะมาทำงานด้วยความสะดวกรวดเร็ว ซึ่งในกรณีอย่างนี้ศาลถือว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถกระทำได้

2.3) การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งไปกระทบกระเทือนกับประโยชน์สาธารณะอีกอย่างหนึ่งอย่างรุนแรงโดยที่ไม่ได้ประสานผลประโยชน์สาธารณะให้ลงตัวกันก่อนไม่ได้ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากว่ามีกรณีที่มีการดำเนินการประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งไปกระทบกระเทือนกับประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งอย่างรุนแรง โดยที่ไม่ได้ประสานผลประโยชน์สาธารณะให้ลงตัวกัน ศาลปกครองอาจเพิกถอนการกระทำอันหลังที่ไปกระทบการกระทำอันแรกที่มีการกระทำอยู่ก่อนได้ เช่น ฝ่ายปกครองมีการสร้างถนนทางหลวง (ประโยชน์สาธารณะทางคมนาคม) โดยมีการตัดถนนผ่ากลางโรงเรียนของรัฐ (ประโยชน์สาธารณะทางการศึกษา) แม้ว่าการตัดถนนนั้นจะอ้างว่าเป็นประโยชน์สาธารณะทั่วไป ซึ่งมีผู้ได้ประโยชน์มากกว่าโรงเรียนของรัฐซึ่งมีเฉพาะเด็กนักเรียนอันถือเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการมีถนนทางหลวงนั้นก่อให้เกิดผลกระทบกับประโยชน์สาธารณะทางการศึกษาอย่างรุนแรง ประกอบกับไม่ได้มีการประสานให้ประโยชน์สาธารณะสองอย่างให้ลงตัว เพราะถ้าหากว่าตัดถนนอ้อมโรงเรียนเพียงเล็กน้อยก็สามารถทำได้แต่ไม่ทำ หากเป็นกรณีอย่างนี้เห็นว่าการดำเนินการสร้างทางหลวงนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนหรือต้องกระทำการปรับปรุงแก้ไขโครงการได้

3. วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า แนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทยมีอยู่หลายประการ โดยผู้เขียนขอหยิบยกเฉพาะหลักธรรมที่

แสดงถึงบทบาทของผู้ปกครองรัฐที่ดีพึงมีอันส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อภารกิจของรัฐในการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

**1) อธิปไตย 3** ภาวะที่ถือเอาเป็นใหญ่หรือความเป็นใหญ่ มี 3 ประการ คือ (พระพรหมคุณาภรณ์, 2559)

(1) อัตตอธิปไตย หมายถึง การกระทำที่ยึดถือตนเป็นใหญ่ โดยผู้ที่เป็นอัตตอธิปไตยนั้น ต้องใช้สติให้มากในการวินิจฉัยพิจารณา

(2) โลกอธิปไตย หมายถึง การกระทำที่ถือโลกเป็นใหญ่ หรือการกระทำที่ยึดโลกนิยมเป็นประมาณ โดยผู้ที่เป็นโลกอธิปไตย ต้องพึงมีปัญญาครองตนและรู้พินิจ

(3) ธรรมอธิปไตย หมายถึง การกระทำที่ถือธรรมเป็นใหญ่ ธรรมมีธรรมเป็นใหญ่ หรือการกระทำที่ยึดความถูกต้องเป็นหลัก โดยผู้เป็นธรรมอธิปไตย พึงประพฤติให้ถูกต้องตามหลักธรรม หรือถ้าหากเป็นนักปกครองพึงยึดตามหลักธรรมมาธิปไตย

**2) สังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน (ราชสังคหวัตถุ 4)** เป็นธรรมช่วยยึดเหนี่ยวจิตใจประชาชน หรือหลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง มี 4 ประการ คือ (พระพรหมคุณาภรณ์, 2559)

(1) สัสสมณะ คือ ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร หรือการส่งเสริมการเกษตร

(2) ปุริสมณะ คือ ความฉลาดในการบำรุงข้าราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ

(3) สัมมาปาสะ คือ ความรู้จักผูกประสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ

(4) วาจาเปยะ หรือ วาจาเปยยะ คือ การรู้จักใช้วาจาที่สุภาพ รู้จักพูด รู้จักปราศรัย ไพเราะสุภาพนุ่มนวล โดยการพูดนั้นประกอบไปด้วยความมีเหตุผล มีประโยชน์ เป็นทางแห่งสามัคคี อันทำให้เกิดความเข้าใจอันดี และความนิยมเชื่อถือได้

**3) ทศพิธราชธรรม (ราชธรรม 10)** เป็นธรรมที่พระราชา กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ หรือเป็นคุณธรรมที่ผู้ปกครองประเทศควรมี (ธรรมของนักปกครอง) มี 10 ประการ ดังนี้ (พระพรหมคุณาภรณ์, 2559)

(1) ทาน (การให้) คือ การที่ผู้ปกครองสละทรัพย์สิ่งของ ช่วยเหลือประชาชน และบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ

(2) ศีล (ความประพฤติดีงาม) คือ การที่ผู้ปกครองประกอบการสุจริต รักษาจิตตุดินให้เป็นตัวอย่างและเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน

(3) บริจาคะ (การบริจาค) คือ การที่ผู้ปกครองเสียสละความสุขสำราญ ตลอดจนการเสียสละและอุทิศชีวิตของตนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(4) อาชชวะ (ความซื่อตรง) คือ การที่ผู้ปกครองปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจไม่หลอกลวงประชาชน

(5) มัททวะ (ความอ่อนโยน) คือ การที่ผู้ปกครองมีอัธยาศัยดี ไม่เย่อหยิ่ง มีความสง่างามและมีกิริยาสุภาพนุ่มนวล

(6) ตปะ (ความทรงเดช) คือ การที่ผู้ปกครองรู้การระงับยับยั้งข่มใจได้ไม่ยอมให้หลงใหลหมกมุ่นในความสุขสำราญ มุ่งมั่นในการบำเพ็ญเพียร





(7) อักโกธะ (ความไม่โกรธ) คือ การที่ผู้ปกครองไม่โกรธกริ้วจนเป็นเหตุให้วินิจฉัยความและกระทำการต่างๆ ผิดพลาด และผู้ปกครองควรมีเมตตาธรรมวินิจฉัยความและกระทำการด้วยจิตอันราบเรียบเป็นตัวของตัวเอง

(8) อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน) คือ การที่ผู้ปกครองไม่บีบบังคับกดขี่ เช่น เก็บภาษีขูดรีดหรือเกณฑ์แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเหิงอำนาจ ขาดความกรุณา และผู้ปกครองไม่ควรหาเหตุผลโทษประชาชนผู้ใดเพราะอาศัยความอสมมาตรเกลียดชัง

(9) ขันติ (ความอดทน) คือ การที่ผู้ปกครองมีความอดทนต่อภาระงานที่ทำ แม้จะลำบากก็ไม่ท้อถอย โดยถึงแม้จะถูกย่ำด้วยคำเสียดสีถากถางก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกิจการงานที่ได้บำเพ็ญอยู่

(10) อวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรมดา) คือ การที่ผู้ปกครองวางตนหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มี ความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ร้าย ลากสักการะ และการที่ผู้ปกครองมีความมั่นคงในธรรม ทั้งในส่วนของคุณมยุดิธรรม (ความเที่ยงแท้) และมั่นคงในหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการประพฤติปฏิบัติ ตามหลักการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม

### อภิปรายผลการวิจัย

สำหรับการอภิปรายผลการวิจัย แบ่งออกเป็นผลการวิจัย 3 ข้อ คือ เรื่องแรก ผลวิจัยจากการศึกษาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน เรื่องที่ 2 ผลวิจัยจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย และเรื่องที่ 3 ผลวิจัยจากการศึกษาแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย ดังนี้

1. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนนั้น อธิบายได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในฐานะที่รัฐมีสถานะเหนือกว่าประชาชน สาเหตุที่ในกฎหมายมหาชนกำหนดสถานะที่เหนือกว่า เพราะว่าเป็นกฎหมายที่รัฐก่อนนิติสัมพันธ์ต่างๆ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หรือเป็นประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ดังนั้นแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนจึงมีเป้าประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์แก่คนหมู่มาก ทั้งนี้ การทำเพื่อประโยชน์แก่คนหมู่มากให้ประสบผลสำเร็จได้จะต้องดำเนินการโดย “ใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งการใช้อำนาจรัฐนี้เองที่ทำให้การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะบรรลุผลได้ อย่างไรก็ตาม การใช้ อำนาจรัฐดังกล่าวจะต้องใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งผู้ปกครองในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐต้องมี ใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเป็นการใช้อำนาจโดยเป็นไปตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะของคนหมู่มาก แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจที่อ้างเพื่อคนหมู่มากดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตาม “กรอบ” ของหลักนิติรัฐและตามครรลองของการใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกส่วนด้วย

การใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนต้องเป็นไปตามกรอบ โดยมีให้ผู้นั่งผู้ใดใช้กฎหมาย เป็นไปตามอำเภอใจ แต่ต้องยึดปฏิบัติตามหลักกฎหมายและหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เป็นไปตามกรอบของหลักนิติรัฐ ซึ่งไม่ได้ให้ความถูกต้องยึดที่ตัวบุคคล แต่ความถูกต้องยึดที่หลักกฎหมาย

ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยแนวทางนี้สอดคล้องกับแนวทางของพระพุทธศาสนา กล่าวคือ ครั้งก่อนที่พระพุทธเจ้าจะดับขันธปรินิพพาน พระองค์มิได้ตั้งพระองค์หรือพระภิกษุสาวกเป็นศาสดาแทนพระองค์ แต่พระองค์ให้ถือพระธรรมวินัยเป็นศาสดาแทนพระองค์ ซึ่งแนวทางที่พระพุทธเจ้าได้ทรงวางไว้นี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวทางดังกล่าวประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สำคัญอย่างน้อยสองประการที่เป็นรากฐานต่อหลักกฎหมายมหาชนในมุมมองทางพระพุทธศาสนาได้ คือ

ประการแรก การยกพระธรรมวินัยเป็นศาสดาแทนพระองค์ โดยให้พระสงฆ์ยึดถือปฏิบัติ ซึ่งการยึดถือของเหล่าสาวกหรือพุทธศาสนิกชนเป็นการยืนยันว่า หลักพระธรรมวินัยเป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องถือปฏิบัติ ซึ่งไม่ได้ยึดถือความถูกต้องอยู่ที่ตัวบุคคล แต่ให้ยึดความถูกต้องที่พระธรรมวินัย ซึ่งมองในมุมนี้พระธรรมวินัยส่งผลต่อประโยชน์อย่างน้อยสองอย่าง กล่าวคือ ประโยชน์ต่อบุคคลซึ่งมีเป้าประสงค์สูงสุด คือ นิพพาน และประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์ต่อสังคมที่จะนำไปสู่ความสามัคคีของหมู่คณะ ซึ่งพิจารณาในแง่นี้ เป็นเรื่องที่มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่เป็นกฎเกณฑ์ให้ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจใช้อำนาจหรือปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย

ประการที่ 2 หลักธรรมในพระพุทธศาสนา เป็นการบัญญัติไว้หลายประการ ซึ่งหลักธรรมนี้สอดคล้องกับปรัชญากฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นปรัชญาที่มีแนวคิดสำคัญที่ให้กฎหมายอยู่บนความชอบธรรม ศีลธรรม ประกอบกับ บริบทของการเมืองการปกครองของไทยหลายประการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้แนวคิดทางพระพุทธศาสนามีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยอย่างยิ่ง

ดังนั้น ในมุมมองของผู้วิจัย พระพุทธศาสนามีความสัมพันธ์และมีความสอดคล้องกับกฎหมายมหาชน อย่างน้อย 2 มิติ กล่าวคือ (1) ความสัมพันธ์ในแง่ของอุดมคติ แนวคิดเบื้องหลังของการร่างกฎหมาย หรือเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งอุดมคตินี้ส่งผลอย่างยิ่งในมโนธรรมของผู้ร่างกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายว่าต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมและศีลธรรมเป็นสำคัญและมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ และ (2) ความสัมพันธ์ในแง่ของบทบัญญัติที่มีการตราเป็นกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่ให้ความสำคัญกับพระพุทธศาสนาเป็นอย่างยิ่ง เช่น การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกา การกำหนดให้รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา เป็นต้น โดยมีความสอดคล้องกับงานวิทยานิพนธ์ของบุญชนัญญา กรัชกายพันธ์ เรื่อง “การใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสนับสนุนหลักการประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย” ผลการวิจัยพบว่า การนำหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาสนับสนุน การใช้ และการตีความเรื่องหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทยนั้นมีความสอดคล้องกับสังคมวิทยาของประเทศไทย ทั้งความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะของความพึ่งพาอาศัยเกื้อกูลกันมาอย่างเสมอ และหลักธรรมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และพบว่าหลักการทางศาสนาสามารถผสมผสานเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายได้เป็นอย่างดีและ มีส่วนช่วยสำคัญในการส่งเสริมให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องฝึกให้ประชาชนประพฤติตนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี (บุญชนัญญา กรัชกายพันธ์, 2559)

2. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า การดำเนินการของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ปกครองมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยจากการศึกษาพบว่า ความต้องการของประชาชนมีอยู่ 2 ประการ คือ ความต้องการในเรื่องความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่มีความ



สะดวกสบาย ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการดำเนินการของรัฐเองเพื่อประโยชน์สาธารณะมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก การใช้อำนาจของรัฐต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญในการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าการกระทำที่ ทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่มจะอ้างการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ไม่ได้และถือว่าการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวเป็นการไม่ชอบหรือมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันถือว่า ขัดกับหลักประโยชน์มหาชน ส่วนประการที่ 2 รัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจตามกฎหมาย ที่ให้ไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวนี้ก็ถือว่าเป็นการใช้เพื่อมีวัตถุประสงค์ต่อ ส่วนรวม และประการที่ 3 การดำเนินการเพื่อประโยชน์มหาชนนั้นต้องคำนึงถึง “ดุลยภาพ” โดยต้อง ประสานผลประโยชน์กันโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะให้ลงตัวกันด้วย

นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ในมุมมองทางพระพุทธศาสนากับหลักการพื้นฐานของประโยชน์ มหาชนแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเผยแพร่พระพุทธศาสนาหรือกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา ถือว่า เป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐในการดำเนินการด้านการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน หรืออาจ กล่าวได้ว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐประการหนึ่ง (บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมธรรมและ ทางด้านจิตใจ) ถ้ามองในมิตินี้เห็นได้ว่าแก่นแท้ของการดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนามี เป้าประสงค์สำคัญในการส่งเสริมให้ทุกคนเป็นคนดีและเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศซึ่งสอดคล้องกับ การใช้สิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญอันตั้งอยู่บนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอัน ดีของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25) และภารกิจของ พระพุทธศาสนามีความสอดคล้องกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทยอีกด้วย เช่น การเคารพและไม่ละเมิด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังใน สังคม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (6)) เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ ส่งผลอันเกื้อกูลต่อประโยชน์สาธารณะในภาพรวมด้วย

ทั้งนี้ การเผยแพร่พระพุทธศาสนาหรือการดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนามีได้จำกัดอยู่แต่ เพียงในวัดหรือสถานที่ทางพระพุทธศาสนาแต่เพียงเท่านั้น แต่แนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะต่อประชาชนอยู่ในบริบทของสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องและ ยาวนาน การบริหารจัดการเรื่องต่างๆ จึงมีแนวคิดทางพระพุทธศาสนาไปสนับสนุนเสมอเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่เข้ารับบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นภารกิจประการสำคัญของรัฐในการ จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีความสอดคล้องกับบทความวิชาการของพระครูอุดมจารุ วรรณ จารูโว (คำไล) เรื่อง “การบริการสาธารณะตามแนวทางพุทธ” ผลการศึกษาพบว่า การ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีต้องมีการนำบริการสาธารณะตามแนว พระพุทธศาสนาไปปรับใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้เข้า รับบริการ (พระครูอุดมจารุวรรณ จารูโว (คำไล), 2558)

3. จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า แนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์ สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทยเป็นหลักธรรมที่แสดงถึงบทบาทของผู้ปกครองรัฐที่ดีพึงมีอัน ส่งผลต่อการจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองต่อประชาชนนั้นประกอบด้วยหลักธรรมที่สำคัญ 3 เรื่อง ซึ่ง ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) หลักอภิปไตย ถือเป็นหลักธรรมที่แสดงถึงความเป็นใหญ่ โดยเป็นหลักธรรมที่แสดงถึงการยึดความเป็นใหญ่สามระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การยึดถือตนเป็นใหญ่ที่เรียกว่า “อัตตอภิปไตย” ประการต่อมาเป็นการยึดโลกนิยมเป็นใหญ่ หรือที่เรียกว่า “โลกอภิปไตย” และประการสุดท้ายเป็นการยึดเอาธรรมเป็นใหญ่หรือยึดความถูกต้องเป็นหลัก เรียกว่า “ธัมมอภิปไตย” ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักธรรมอภิปไตยนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจโดยความถูกต้องและชอบธรรม และเป็นหลักธรรมที่เอื้อเกื้อกูลให้ผู้ปกครองดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินโดยความเป็นธรรมอันส่งผลต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของคนหมู่มากในสังคม

(2) หลักราชสังคหัตถุ 4 หรือสังคหัตถุของผู้ครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นเป็นหลักธรรมในการสงเคราะห์หรือให้ความช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นหลักธรรมที่ถือว่าเป็นหัวใจของการดำเนินการของผู้ปกครองที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านความเป็นอยู่ของชีวิตให้ดีขึ้นอันเป็นประโยชน์ของคนหมู่มาก โดยเป็นหลักธรรมที่ประกอบด้วยการส่งเสริมการเกษตร (สัสสมณะ) การส่งเสริมข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ (ปฐิสสมณะ) การส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชน (สัมมาปาสะ) และการใช้วาจาของผู้ปกครองที่ประกอบด้วยเหตุผล ความสุภาพ อันส่งผลต่อแนวทางการความสามัคคีของประชาชนในชาติ (วาชเปยยะ)

(3) หลักทศพิธราชธรรม (ราชธรรม 10) ถือว่าเป็นหลักธรรมของของผู้ครองประเทศ ซึ่งการประกอบด้วยหลักทั้ง 10 ประการนี้ ถือว่าเป็นธรรมอันสำคัญที่ผู้ปกครองหรือใช้อำนาจรัฐพึงตระหนักในการปฏิบัติ ซึ่งการที่ผู้ปกครองปฏิบัติตาม ย่อมส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากการจากจากผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองรัฐในอำนาจอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ยังมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของประยงค์ แสนบูราน เรื่อง “หลักธรรมในการปกครองของพระพุทธศาสนา” ผลการวิจัยพบว่า พระพุทธศาสนามีหลักธรรมในการปกครองอยู่หลายประการซึ่งหลักธรรมเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่นำไปสู่ความเจริญมั่นคงของรัฐและความผาสุกของประชาชน และรวมถึงหลักธรรมของนักปกครองด้วยซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ให้นักปกครองได้ปกครองบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพอันนำไปสู่ความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนในประเทศเป็นอย่างดี (ประยงค์ แสนบูราน, 2557)

## องค์ความรู้ใหม่

“การศึกษาที่ค้นคว้าด้วยพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนไทย” เป็นการนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ของเรื่องสำคัญ 2 ศาสตร์ คือ พุทธศาสตร์และนิติศาสตร์ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างกัน โดยงานฉบับนี้เป็นการวิเคราะห์ในเรื่อง 2 ศาสตร์ที่มีความแตกต่างกันทั้งแง่ของการใช้และที่มาให้ประสานและให้มุมมองต่อความสัมพันธ์กันได้ ซึ่งที่เกื้อหนุนอย่างเป็นรูปธรรมในองค์ความรู้ใหม่ กล่าวคือ ประการแรก การอภิปรายในเรื่องมิติความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะมุมมองที่พระพุทธเจ้ายกพระธรรมวินัยเป็นศาสดาซึ่งเป็นผลให้เหล่าสาวกและพุทธบริษัทยึดเป็นแนวทาง (มิได้ให้ยึดที่พระพุทธองค์แต่ยึดที่พระธรรมวินัย) ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐในกฎหมายมหาชนที่มองว่าผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจแต่ต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และใช้กฎหมายด้วยความชอบธรรมด้วย และประการที่ 2 การ



อภิปรายในมุมมองที่ว่า การเผยแผ่หลักธรรมคำสอนและการดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาที่ให้ประชาชนยึดถือเป็นปฏิบัติในการดำเนินชีวิต โดยเป็นการวิเคราะห์ในมุมมองใหม่ว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นการบริการสาธารณะจากรัฐประการหนึ่ง

## บทสรุป

พระพุทธศาสนามีความสัมพันธ์และมีความสอดคล้องกับกฎหมายมหาชน จากการศึกษาพบว่า 1) มีความสัมพันธ์ในแง่ของอุดมคติ ซึ่งแนวคิดของการใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนความชอบธรรมและศีลธรรมเป็นสำคัญและมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ และ 2) ความสัมพันธ์ในแง่ของบทบัญญัติที่มีการตราเป็นกฎหมายดังเช่นที่ปรากฏในเรื่องการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังเห็นว่าการเผยแผ่พระพุทธศาสนาหรือกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา ถือเป็นบริการสาธารณะของรัฐประการหนึ่ง (บริการสาธารณะเพื่อความสะดวกสบายทางด้านจิตใจ) และแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทยเป็นหลักธรรมที่แสดงถึงบทบาทของผู้ปกครองรัฐที่ดีที่ส่งผลต่อการจัดทำกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ หลักอธิปไตย หลักราชสังคหวัตถุ 4 หรือสังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน และหลักทศพิธราชธรรม (ราชธรรม 10)

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่อง “การศึกษาทัศนะว่าด้วยพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนไทย” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 รัฐควรนำหลักการทางพระพุทธศาสนามาช่วยเสริมหลักประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน เพื่อนำไปสู่การเกิดคุณภาพของการแก้ปัญหาและที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่สัมพันธ์กับบริบททางสังคมวิทยาของไทย

1.2 หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรนำหลักการทางพระพุทธศาสนามาช่วยเสริมสร้างแนวทางการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อมุ่งประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนภายในประเทศเป็นสำคัญ

1.3 การใช้การตีความกฎหมายที่มุ่งถึงประโยชน์สาธารณะควรนำแนวคิดผสมระหว่างแนวคิดทางพระพุทธศาสนากับหลักประโยชน์สาธารณะมาประยุกต์ใช้ หรือใช้เป็นแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังของการให้เหตุผลได้

### 2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

2.1 สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการเรียนการสอนวิชากฎหมายมหาชนในหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิตของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้

2.2 องค์กรทางพระพุทธศาสนา หรือองค์กรทางการศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐสามารถนำงานชิ้นนี้เป็นงานพื้นฐานในการวิเคราะห์หรือเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับระบบกฎหมายได้

2.3 งานวิจัยนี้ถือว่าเป็นงานวิจัยที่ผู้สนใจสามารถที่จะต่อยอดไปสู่การวิเคราะห์ถึงแนวคิดทางพระพุทธศาสนากับหลักกฎหมายมหาชนในภาพใหญ่ได้

### เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2565). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์สกุล. (2553). “ข้อคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน ในระบบกฎหมายปกครอง” ใน *ทุกก้าวอย่าง่างครุกฎหมาย: รวบทบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2559). *พระพุทธศาสนากับการเมืองการปกครอง*. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2564). *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- บุญชนัญญา กริชกายพันธ์. (2559). *การใช้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสนับสนุนหลักการประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนของไทย*. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต*. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประยงค์ แสนบุราณ. (2557). *หลักธรรมในการปกครองของพระพุทธศาสนา*. *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์*, 31(3): 139-158.
- พระครูอุดมจารุวรรณ จารุวิโส (คำไล). (2558). *การบริการสาธารณะตามแนวทางพระพุทธศาสนา*. *วารสารวารสารบัณฑิตศาสตร์ มจร*, 13(1): 56-64.
- พระพรหมคุณาภรณ์. (2559). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*. (พิมพ์ครั้งที่ 34). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิการศึกษาเพื่อสันติภาพ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: อานกฎหมาย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

