

Natural Government: The Three Iron Laws of the Mixed Constitution**

Akekalak Chaiyapumee*

Abstract

This article aims to delineate the idea of natural government as the premise for the theory of the mixed constitution since antiquity through “the iron law of three elements” or “the iron laws of the mixed constitution” which are invoked according to specific conditions and natures of the constituent elements. The idea consists of (1) the iron law of democratic element (2) the iron law of oligarchic element, and (3) the iron law of monarchical element. While the first iron law concerns the legitimacy condition of every polity, the second one focuses mainly on the operational and efficient parts of the constitution which stipulates that every constitution must rely on few dominant actors on a number of specific tasks and functions in the governmental and sub-governmental levels in order to execute various rules and regulations. Lastly, the iron law of monarchical element, engendered from what can be termed as “the rise of crown government” in the age of globalization, requires that every regime must seek a strong executive to fill the executive gap of the regulatory state and wield power during emergency situations decisively. This appears in the form of modern constitutional dictatorship.

Keywords: natural government, mixed constitution, The Three Iron Laws

*PhD Candidate (Political Theory), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: profakenash@gmail.com

**Funded by the 18th Royal Golden Jubilee PhD, The Thailand Research Fund (TRF).

Received May 8, 2017; Accepted June 14, 2017

วารสารสังคมศาสตร์

ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 (2561):....

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/journal2>

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปกครองตามธรรมชาติ: กฎเหล็กสามข้อของการปกครองแบบผสม**

เอกลักษณ์ ไชยภูมิ*

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้นำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องการปกครองตามธรรมชาติในฐานะที่เป็นฐานคิดของทฤษฎีการปกครองแบบผสมผ่านสิ่งที่เรียกว่า “กฎเหล็กของการปกครองแบบผสม” ที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขเฉพาะและธรรมชาติที่แตกต่างกันขององค์ประกอบภายในการปกครองแบบผสม อันประกอบด้วย (1) กฎเหล็กของมหาชน (2) กฎเหล็กของกลุ่มคน และ (3) กฎเหล็กของเอกบุคคล โดยกฎเหล็กประการแรกเกี่ยวข้องกับกลไกสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบการเมืองต่าง ๆ ในขณะที่กฎเหล็กข้อที่สองเกี่ยวข้องกับส่วนที่เป็นกลไกการทำงานจริงของระบอบการเมืองที่จำเป็นต้องอาศัยคนจำนวนน้อยในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะและเพื่อให้การบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐบาลดำเนินต่อไปได้ กฎเหล็กประการสุดท้ายอาจพิจารณาผ่านปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การผงาดของรัฐบาลโดยคนคนเดียว” ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ระบอบการเมืองทุกระบบต้องมีกลไกที่คอยเติมเต็มช่องว่างในการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลสมัยใหม่ และรวมถึงอำนาจในสภาวะฉุกเฉินอย่างทันท่วงทีที่ปรากฏในรูปของผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: การปกครองตามธรรมชาติ, การปกครองแบบผสม, กฎเหล็กสามข้อ

*นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาทฤษฎีการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถ.อรัญญิต แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: profakenash@gmail.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์เรื่อง “ทฤษฎีการปกครองแบบผสมกับการออกแบบรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2475-2534” ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) รุ่นที่ 18 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ได้รับบทความ 8 พฤษภาคม 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 14 มิถุนายน 2560

บทนำ: การปกครองตามธรรมชาติ?

ในตอนต้นของหนังสือ *Democracy: A very Short Introduction* เบร์นาร์ด คริก (Bernard Crick) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษคนสำคัญของศตวรรษที่ 20 ได้เสนอว่า (Crick 2002, 22)

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมามรดกของรัฐบุรุษและนักการเมือง ในอังกฤษและสหรัฐฯ ต่างก็ยังคงถกเถียงกันว่า “องค์ประกอบแบบประชาธิปไตย” ในรัฐธรรมนูญหรือในระบบการปกครองของพวกเขา มีมากหรือน้อยเกินไป แต่การเรียกระบบการเมืองทั้งระบบด้วยคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้น หากไม่ถูกมองว่าเป็นความสุดโต่งที่ไม่ได้วางอยู่บนความเป็นจริงแล้วก็จะถือว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิงแทน

คำอธิบายดังกล่าวของคริกสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ในประเด็นเดียวกัน (Palmer 1953, 205, 207, 214-5, 224; Saxonhouse 1996, 1; Dunn 2005, 17) ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านที่ทำให้คำว่า “ประชาธิปไตย” ถูกนำมาใช้เรียกแทนรูปแบบการปกครองทั้งระบบในความหมายที่ดีว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ดังนั้นความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ประชาธิปไตย” ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ของบรรดาประเทศที่ถือกันว่ามีความเจริญก้าวหน้าทางการเมืองมากที่สุด ณ ขณะนั้นจึงเป็นเพียงแค่หน่วยทางการเมืองหน่วยหนึ่ง หรือ “องค์ประกอบ” (element) หนึ่งใน การปกครองเท่านั้น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือข้อถกเถียงในที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1777 ซึ่งมุ่งความสนใจไปที่ประเด็นคำถามหลักว่า องค์ประกอบที่เป็นประชาธิปไตยควรจะถูกรวบรวมไว้ในรัฐธรรมนูญมากหรือน้อยเพียงใด ในขณะที่มีบุคคลเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่พยายามอธิบายสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบทั้งระบบ (Crick 2000, 58) ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยสำหรับคริกจึงเป็นเพียงองค์ประกอบทางการเมืองหนึ่ง และมิใช่สิ่งที่จะคาดคานหวังให้มีในทุก ๆ ส่วนของการเมืองหรือในทุก ๆ สถานการณ์ได้เพราะหากประชาธิปไตยพยายามจะเป็นทุกสิ่งทุกอย่างทางการเมืองแล้ว เมื่อนั้นประชาธิปไตยก็จะกลายเป็นสิ่งที่ย้อนกลับมาทำลายการเมืองเสียเองด้วยการทำให้ความผสมกลมกลืนของเสียงดนตรีที่สอดคล้องประสานให้กลายเป็นเพียงเสียงเรียบ ๆ ที่อ ๆ เพียงโทนเดียวแทน (Crick 2000, 73; see Cicero 1928, 181, 183)¹

สิ่งที่คริกกล่าวถึงมิใช่คำอธิบายที่แปลกใหม่สำหรับจารีตความคิดทางการเมืองตะวันตกแต่อย่างใด นั่นเพราะนับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณถึงจนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 บรรดานักคิดในโลกตะวันตกต่างก็พยายามอธิบายระบบการเมืองของตนภายใต้กรอบคิดเรื่องการปกครองแบบผสม (mixed constitution) มาโดยตลอด แนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมจึงถูกมองว่าเป็นความคิดสมัยโบราณที่ทรงอิทธิพลต่อปรัชญาการเมืองในโลกสมัยใหม่มากที่สุดแนวคิดหนึ่ง (Hansen 2009, 509; Fritz 1954, i) สาเหตุที่เป็น

¹ ดู ข้อเขียนของซีเซโร เรื่อง *On the Republic* เล่มที่ 2 บรรทัดที่ 69b.

เช่นนั้นก็เพราะคำอธิบายดังกล่าวเป็นการสร้างข้อโต้แย้งที่วางอยู่บนความเชื่อเรื่อง “ธรรมชาติ” ทางการเมืองบางอย่าง โดยธรรมชาติที่ว่านี้หมายถึงสภาวะหรือแก่นแท้บางอย่างของวิถีในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ที่เรียกว่า “การเมือง” ซึ่งหากมนุษย์สามารถค้นพบและออกแบบสถาบันทางการเมืองตามคุณลักษณะที่มีอยู่ในธรรมชาติที่ว่านี้ได้ รูปแบบการปกครองที่ปรากฏออกมา ก็ย่อมจะเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีเสมอ จากประเด็นนี้เองที่นำไปสู่ฐานคิด (premise) เกี่ยวกับธรรมชาติภายใต้คำอธิบายเรื่องการปกครองแบบผสมสองประการ ดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

ฐานคิดสำคัญประการแรกของแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมที่นักปรัชญาการเมืองยุคกรีก-โรมันโบราณอย่างเพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โพลีเบียส (Polybius) และซีเซโร (Cicero) มีร่วมกันก็คือฐานคิดที่ว่า การปกครองแบบผสมคือทางออกของปัญหาที่พวกเขาเรียกว่า “วัฏจักรการปกครอง” (πολιτειῶν ἀνακύκλωσης or politeionan akuklosis) อันเกิดจากการที่รูปแบบการปกครองตามตัวแบบบริสุทธิ์ (pure form) ที่กำหนดให้อำนาจทางการเมืองจำกัดอยู่ในมือคนคนเดียว กลุ่มคน หรือมหาชนเท่านั้นเกิดกลับกลาย (degenerate) ไปสู่ด้านตรงกันข้ามที่เลวร้ายของแต่ละรูปแบบการปกครอง นั่นคือกลับกลายจากราชานิปไตย (monarchy) กลายเป็นทรราช (tyranny) จากอภิชนานิปไตย (aristocracy) กลายเป็นชนานิปไตย (oligarchy) และจากประชาธิปไตย (democracy or polity) กลายเป็นการปกครองโดยกฎหมายของฝูงชนคลุ้มคลั่ง (ochlocracy or democracy) ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะเกิดการเปลี่ยนมือผู้ถืออำนาจจากรูปแบบการปกครองที่เลวไปสู่รูปแบบการปกครองที่ดีที่อำนาจอยู่ในมือของคนอีกกลุ่มหนึ่งแทนซึ่งอาจเป็นคนคนเดียว กลุ่มคน หรือมหาชนก่อนที่จะเริ่มกลับกลายใหม่อีกครั้งหนึ่ง และนำไปสู่การเปลี่ยนมือผู้ถืออำนาจอย่างไม่มีวันสิ้นสุดเป็นวัฏจักร โดยในระหว่างที่มีการกลับกลายเปลี่ยนมือผู้ถืออำนาจนี้เองที่ก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและความไม่มั่นคงทางการเมืองขึ้นเป็นระยะ ๆ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้นักปรัชญาการเมืองในสมัยโบราณนำแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมมาใช้เป็นทางออกเพื่อที่จะหลุดออกจากปัญหาวังวนของวัฏจักรดังกล่าว และเพื่อสร้างรูปแบบการปกครองที่มีเสถียรภาพในทางปฏิบัติขึ้นมาแทนรูปแบบการปกครองแบบบริสุทธิ์ในทางทฤษฎีที่ท้ายที่สุดกลับนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในโลกแห่งความเป็นจริง เนื่องจากการนำรูปแบบการปกครองแบบบริสุทธิ์ในทางทฤษฎีมาใช้ในโลกแห่งความเป็นจริงถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ “ฝืนธรรมชาติ” อย่างยิ่ง

คำถามที่ตามมาก็คือหากการกระทำดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ฝืนธรรมชาติในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว รูปแบบการปกครองใดจึงจะเป็นรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องต้องตามธรรมชาติ (natural government) อันจะกลายเป็นฐานคิดสำคัญประการที่สองให้กับแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสม ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองแบบผสมมักถูกอธิบายในฐานะที่เป็นการปกครองตามธรรมชาติของการเมืองภาคปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง โดยประเด็นที่ว่านี้ได้ปรากฏให้เห็นผ่านงานของนักปรัชญาการเมืองในยุคคลาสสิกคนสำคัญอย่างเพลโตที่มองว่ารูปแบบการปกครองทั้งหลายจะต้องประกอบไปด้วย

“แม่แบบ” องค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคลและมหาชนเสมอมีเช่นนั้นแล้ว “ย่อมไม่อาจมีรัฐใดเกิดขึ้นมาได้เลย” (Plato 1975, 98-9)² รวมไปถึงอาริสโตเติล (Aristotle) ที่มองว่าการปกครองแบบผสมที่ปรากฏในเล่มที่ 7 และเล่มที่ 8 ของ *Politics* หรือที่เขาเรียกว่า “ระบอบการปกครองของเมืองที่เฝ้าอธิษฐานถึง” (*politeia* or the *polis* of our prayers) ก็คือการปกครองตามธรรมชาติที่เป็นไปได้ทั่วไปสำหรับนครรัฐต่าง ๆ ทั้งหมด (Ober 2015, 241)

อิทธิพลของคำอธิบายเรื่องการปกครองตามธรรมชาติในสมัยกรีกและโรมันโบราณได้ส่งผลให้นักปรัชญาการเมืองในยุคสมัยใหม่รับและสืบทอดจารีตของคำอธิบายดังกล่าวด้วยเช่นกัน เช่นในกรณีของเซอร์จอห์น ฟอเตสคิว (Sir John Fortescue) นักกฎหมายและผู้พิพากษาประจำศาลสูง (King's Bench) ของพระเจ้าเฮนรีที่ 6 แห่งอังกฤษ และเป็นสะพานสำคัญในการถ่ายทอดแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมเข้าสู่อังกฤษในศตวรรษที่ 15 ผู้ซึ่งเชื่อว่ากฎหมายและการปกครองที่เป็นไปตามธรรมชาติ “**ย่อมปรากฏในสิ่งที่ดีที่สุดเสมอ**” (Fortescue 1997, 14) อันนำไปสู่การสร้างคำอธิบายอันโด่งดังเกี่ยวกับการปกครองแบบผสมของอังกฤษว่ามีลักษณะเป็น *dominium politicum et regale* ที่พระมหากษัตริย์ปกครองและจัดเก็บภาษีอากรภายใต้กฎหมายซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจจากผู้ได้ปกครองอันประกอบไปด้วยขุนนางและมหาชนคนธรรมดา (Fortescue 1997, 83, 86) โดยแนวคิดดังกล่าวจะมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อนักคิดชาวอังกฤษในสมัยศตวรรษที่ 17 อย่างเจมส์ แฮร์ริงตัน (James Harrington) ฟิลลิป ฮันตัน (Phillip Hunton) หรือแม้แต่พระเจ้าชาร์ลที่ 1 แห่งอังกฤษ (King Charles I) ที่ต่างก็สนับสนุนแนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมด้วยกันทั้งสิ้นแม้จะอยู่ต่างฝ่ายกันในช่วงสงครามกลางเมืองอังกฤษก็ตาม (Blythe 1992, 260-1; Weston 1960, 426)

คำอธิบายดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นได้ในงานเขียนของนักปรัชญาในสมัยศตวรรษที่ 18 อย่างฌอง-ฌัก รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ซึ่งได้กล่าวเอาไว้อย่างชัดเจนในหนังสือสัญญาประชาคม (*The Social Contract*) ในบทที่ว่าด้วยเรื่อง “รัฐบาลแบบผสม” ว่า “**ถ้าจะพูดกันอย่างเข้มงวดแล้ว รัฐบาลแบบเดี่ยว ๆ หนึ่งเดียวก็จำเป็นต้องมีข้าราชการในชั้นรอง รัฐบาลของปวงชนก็ต้องมีผู้นำ**” (Rousseau 2007, 131) หรือในทำนองเดียวกันข้อเสนอหลักของมงเตสกีเยอ (Montesquieu) ใน “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (*The Spirit of the Laws*) ก็คือการสร้างการปกครองโดยธรรมชาติที่เหมาะสมกับเจตนารมณ์ทั่วไป (general spirit) และสอดคล้องกับเจตนารมณ์เฉพาะ (specific spirit) ของที่แห่งนั้น ภายใต้โครงสร้างรัฐบาลที่สมดุลจากการกำหนดให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองทั้ง 3 รูปแบบอย่างลงตัวตามเจตนารมณ์ทั้งสองด้าน (Merry 1970, xv, 368-9)

² ดู บทสนทนาของเพลโต เรื่อง *The Laws* บรรทัดที่ 693d – 693e.

แนวคิดดังกล่าวของมกเทศกิเออเป็นส่วนหนึ่งที่บรรดาบิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐฯ (the Founding Fathers) นำมาใช้อธิบายการทำงานของกรปกครองแบบใหม่ในสหรัฐฯ ดังจะเห็นได้จากเอกสารเฟเดอร์ลิสต์ หมายเลขที่ 10 (Federalist Paper No. 10) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าหากรัฐไม่สามารถจัดวางโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองอย่างมีสมดุลเพียงพอที่จะส่งผลให้ผลประโยชน์ส่วนตัวของคนกลุ่มหนึ่งหรือของชนชั้นหนึ่งสามารถครอบงำกลไกการใช้อำนาจเหล่านั้นไว้ได้เพียงลำพังและหาทางกดขี่หรือทำลายผลประโยชน์ของคนกลุ่มอื่น ๆ (Hamilton, Madison and Jay 2003, 72) เช่น คนจนก็จะอาศัยกลไกอำนาจรัฐมายึดเงินจากผู้มีทรัพย์สินหรือคนรวยก็จะใช้กลไกอำนาจรัฐขูดรีดเอาจากคนจน เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่บิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐฯ ต้องการก็คือสิ่งที่รู้จักภายใต้ชื่อ “การปกครองโดยสมดุล” (balanced government) หรือการปกครองแบบผสมที่ได้กลับมามีอิทธิพลอีกครั้งในศตวรรษที่ 18 อันเป็นเวลาทีทวิชากรถูกครอบงำด้วยอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีฟิสิกส์โดยเฉพาะเรื่องสมดุลกลของนิวตัน โดยคนในศตวรรษที่ 18 เชื่อว่าพวกเขาสามารถนำระเบียบที่ปรากฏในจักรวาลมาปรับใช้ในทางการเมืองได้ด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่จอห์น แอดัม (John Adams) ได้กล่าวว่าตนพยายาม “จัดตั้งรัฐบาลบนหลักการตามธรรมชาติอย่างเรียบง่าย” หรือในกรณีของเจมส์ แมดิสัน (James Madison) ที่กล่าวในทำนองเดียวกันว่า “การปกครองโดยธรรมชาติ ดังกล่าวจะต้องถูกสร้างขึ้นโดยให้ส่วนประกอบทั้งหลายคอยกำกับดูแลกันและกันให้อยู่ในที่ของตนเองโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยกัน” (Hofstadter 1989, 10-11) อันเป็นที่มาของแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการทำงานของกลไกและสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ ที่ถูกออกแบบให้ “ความทะยานอยากถูกจัดวางให้หักทกกับความทะยานอยากด้วยกันเอง” (Hamilton, Madison and Jay 2003, 359) ซึ่งเป็นแม่แบบให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองของระบอบเสรีประชาธิปไตยตะวันตกในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุปก็คือ บทความขึ้นนี้พยายามนำเสนอแนวคิดเรื่องการปกครองตามธรรมชาติในฐานะที่เป็นฐานความชอบธรรมสำคัญของรูปแบบการปกครองแบบผสมที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการปกครองตามธรรมชาติที่ผ่านมากลับไม่ได้รับการอธิบายขยายความในรายละเอียดถึงความเป็น “ธรรมชาติ” แต่อย่างใด ดังนั้น ฐานคิดสำคัญของการปกครองแบบผสมในเรื่องนี้จึงยังมีจุดอ่อนที่ต้องการคำอธิบายเพิ่มเติมด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอในรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองตามธรรมชาติของบทความขึ้นนี้ผ่านสิ่งที่เรียกว่า “กฎเหล็กขององค์ประกอบทั้งสาม” (the iron law of tripartite element) ที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นและเงื่อนไขเฉพาะของความเป็นธรรมชาติที่แตกต่างกันขององค์ประกอบแต่ละส่วนภายในระบอบการปกครองแบบผสม หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “กฎเหล็กของการปกครองแบบผสม” (iron law of mixed constitution) อันประกอบไปด้วย (1) กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นเอกบุคค (the iron law of monarchical element) (2) กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นกลุ่มคน (the iron law of oligarchic element) และ (3) กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นมหาชน (the iron law of democratic element) โดยบทความนี้จะเริ่มต้นจากการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น และฐานความชอบธรรม

(justification) ในแต่ละเงื่อนไขที่ส่งเสริมหรือผลักดันให้เอกบุคคล กลุ่มคน และมหาชนสามารถนำไปใช้เพื่ออ้างความชอบธรรมทางการเมืองได้โดยธรรมชาติตามลำดับ ก่อนที่สุดท้ายจะสรุปความเชื่อมโยงระหว่างกฎเหล็กทั้งสามในภาพรวมกับความเป็น “ธรรมชาติ” ของการปกครองแบบผสมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีคำว่า “กฎเหล็ก” ที่ใช้ในบทความชิ้นนี้อาจทำให้เกิดคำถามที่ตามมาได้เช่นกันว่า คำอธิบายเรื่อง “กฎเหล็ก” ของทั้ง 3 องค์ประกอบจะสามารถเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันได้หรือไม่ เนื่องจาก “กฎเหล็ก” ที่แท้จริงย่อมจะต้องมีเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น เช่นในงานของเครก คูเปอร์ (Craig Cooper) ได้ตีความข้อเสนอเกี่ยวกับ “กฎเหล็กของคณาธิปไตย” ของโรเบิร์ต มิเชลส์ ไว้ว่า **“ทฤษฎีเกี่ยวกับคณาธิปไตย (ของมิเชลส์-ผู้เขียน) ถือเป็นธรรมชาติของทุก ๆ ระบบการปกครอง หากระบบการปกครองที่ว่านั้นต้องการจะดำเนินการต่อไปได้”** (Cooper 2011, 198-199) คำอธิบายเกี่ยวกับธรรมชาติการปกครองดังกล่าวของคูเปอร์ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าตามทฤษฎีของมิเชลส์แล้ว กฎเหล็กของคณาธิปไตยก็คือกฎเหล็กเพียงหนึ่งเดียวของทุก ๆ ระบบการปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของบทความชิ้นนี้เป็นความพยายามที่จะต่อยอดจากแนวคิดเรื่องกฎเหล็กหนึ่งเดียวดังกล่าว ด้วยการขยายขอบเขตของคำอธิบายเกี่ยวกับกฎเหล็กที่มีอยู่เดิมให้กว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้นเพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า ในระบบการปกครองทุก ๆ ระบบล้วนแล้วแต่ประกอบด้วยเงื่อนไขที่แตกต่างกันซึ่งก่อให้เกิดความจำเป็นที่ทำให้องค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคล กลุ่มคน และมหาชน ต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการปกครองภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกันดังกล่าว **“หากระบบการปกครองที่ว่านั้นต้องการจะดำเนินการต่อไปได้”** ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับ “กฎเหล็กของการปกครองแบบผสม” ของบทความชิ้นนี้จึงมิได้ต้องการล้มล้างคำอธิบายเกี่ยวกับกฎเหล็กหนึ่งเดียวของนักวิชาการที่มีอยู่เดิมมากเท่ากับการชี้ให้เห็นว่าโดยธรรมชาติของการปกครองทุก ๆ รูปแบบยังมีเงื่อนไขและความจำเป็นรูปแบบใดบ้างที่ทำให้องค์ประกอบแต่ละส่วนมีสภาพกลายเป็น “กฎเหล็ก” ที่มีความเฉพาะตัวขึ้นมา นอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่ทำให้เกิดกฎเหล็กของคณาธิปไตยที่มีอยู่เดิม

I. กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นมหาชน (the Iron law of democratic element)

แคทเธอริน เฮช. ซัคเคิร์ต (Catherine H. Zuckert) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญปรัชญาและความคิดทางการเมืองของเพลโต (Plato) ได้ตีความข้อเสนอของเพลโตใน **The Laws** ซึ่งถูกทำให้เด่นชัดโดย ลีโอ สเตร้าส์ (Leo Strauss) ว่า (Zuckert 1996, 159; Chaiyan Chaiyaporn 2014, 381)

ชายแปลกหน้าชาวเอเธนส์ได้แนะนำว่าเงื่อนไขที่ดีที่สุดในการจัดตั้งนครขึ้นมา จะต้องเป็นส่วนผสมระหว่างปัญญา (wisdom) กับอำนาจทรราช (tyrannical power) แต่เนื่องจากผู้มีปัญญามีจำนวนน้อย

ส่วนคนส่วนใหญ่ก็นึกแข็งแรง ชายแปลกหน้าชาวเอเธนส์จึงยอมรับว่า การกล่าวอ้างที่ถูกต้องเพียงธรรมชาติในการปกครองของผู้มีปัญญาจะต้องถูกทำให้เจือจางด้วยความจำเป็นที่จะต้องยอมรับพลังหรืออำนาจของคนส่วนใหญ่

และในทำนองเดียวกัน เดวิด ฮิวม์ (David Hume) นักปรัชญาการเมืองคนสำคัญในสมัยศตวรรษที่ 18 ได้อธิบายไว้ในงานเขียนเรื่อง *Of the First Principle of Government* ว่า (Hume 1998, 24)

สำหรับผู้ที่ยพยายามพิจารณาเรื่องราวของมนุษย์ผ่านมุมมองของปรัชญาแล้ว คงจะไม่มีสิ่งใดน่าประหลาดใจมากไปกว่าการเล็งเห็นถึงความง่ายดายของการทำให้คนจำนวนมาก (the many) ถูกปกครองโดยคนเพียงจำนวนน้อย (the few) และการสังเกตเห็นถึงการยอมจำนนโดยนัยจากการที่มหาชนยอมสละความรู้สึกและความต้องการของพวกเขาไปให้กับเหล่าคนที่เป็นผู้ปกครองของพวกเขา และเมื่อเราพยายามค้นหาว่าสิ่งมหัศจรรย์เช่นนี้เกิดขึ้นมาได้ด้วยวิธีการอย่างไรนั้น สิ่งที่เราจะพบก็คือ “พลังกำลัง” (force) จะอยู่เคียงข้างกับฝ่ายผู้ถูกปกครองเสมอ แต่ฝ่ายผู้ปกครองกลับไม่มีอะไรสนับสนุนพวกเขาเลยนอกเหนือไปจาก “ความคิดเห็น” (opinion) ด้วยเหตุนี้เองรัฐบาลจึงตั้งขึ้นมาจากความคิดเห็นของมหาชน และหลักการที่ว่านี่ก็เป็นจริงทั้งกับรัฐบาลที่เป็นเผด็จการที่สุดหรือรัฐบาลทหาร และกับรัฐบาลที่เสรีและเป็นที่ยอมรับจากมหาชน

จากข้อความทั้งสองที่ยกมา ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นว่า “มหาชน” ถือเป็นองค์ประกอบที่ไม่สามารถขาดหายไปได้หากกระบวนการปกครองหนึ่ง ๆ ต้องการรักษาความชอบธรรมของตนต่อไปนั้นเพราะความชอบธรรมจากมหาชนในแง่ของการยอมรับการอ้างสิทธิในการปกครองของผู้ปกครองไม่ว่าผู้ปกครองในระบอบนั้นจะมีจำนวนเท่าใดก็ตาม หรือไม่ว่าผู้ปกครองเหล่านั้นจะอ้างสิทธิในการปกครองจากฐานคิดใดก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วการยอมรับฐานคิดในการปกครองดังกล่าวจาก “มหาชน” ย่อมถือเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดหายไปได้หากกระบวนการปกครองนั้นจะดำรงต่อไปได้ จุดนี้ตรงกับสิ่งอาริสโตเติลกล่าวถึงใน *Politics* ว่าระบอบการเมืองทุก ๆ ระบอบล้วนแล้วแต่เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความชอบธรรมที่ระบอบนั้นใช้กล่าวอ้างกับฝ่ายที่ต่อต้านแนวคิดเรื่องความชอบธรรมที่ระบอบนั้นใช้กล่าวอ้าง โดยระบอบการเมืองดังกล่าวจะมั่นคงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อความคิดเห็นของคนส่วนมากในระบอบยังคงยอมรับฐานคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมของระบอบการเมืองที่ว่ำนั่นอยู่ (Aristotle 1995, 115) เพราะหากกระบวนการเมืองดังกล่าวไม่สามารถทำให้คนส่วนใหญ่หรือมหาชนยอมรับฐานคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมของตัวระบอบไม่ว่าฐานคิดนั้นจะเป็นฐานคิดที่โน้มเอียงหรือสนับสนุนให้อำนาจทางการ

เมืองไปตกอยู่ในมือของเอกบุคคัล กลุ่มคน หรือมหาชนก็ตาม ผู้ปกครองดังกล่าวย่อมไม่สามารถรักษา ระบอบการเมืองของตนให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบอบการปกครองใด ๆ ก็ตามที่ปราศจาก การยอมรับของ “มหาชน” ที่แสดงออกอย่างน้อยที่สุด (minimal qualification) ผ่านการไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการต่อต้านแข็งขันต่อฐานคติที่ผู้ปกครองใช้อ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองแล้วระบอบ การปกครองดังกล่าวย่อมกลายเป็นระบอบที่มีแต่ฝ่ายปกครองเพียงอย่างเดียวโดยปราศจาก “ผู้ได้ ปกครอง” ไปในที่สุด

หลักการทั่วไปที่อาจสรุปได้จากสิ่งที่กล่าวไปในข้างต้นก็คือ **“รัฐบาลทุกรัฐบาลย่อมวางอยู่บน ความยินยอมพร้อมใจของผู้ถูกปกครอง ไม่ว่าผู้ปกครองจะได้มันมาด้วยวิธีการใดก็ตาม”** (Morgan 1988, 13) หรืออาจเรียกข้อสรุปดังกล่าวได้ว่าเป็นกฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นมหาชน (the iron law of democratic element) ของการปกครองแบบผสมอันเกิดจากเงื่อนไขและความจำเป็นที่ดำรงอยู่ใน ธรรมชาติของทุก ๆ ระบอบการปกครองที่จำเป็นจะต้องอาศัยความยินยอมจากผู้ได้ปกครอง นั่นเพราะ แม้แต่การใช้กำลังและความรุนแรงของผู้ปกครองจำนวนน้อยที่สามารถใช้ได้ตามอำเภอใจโดยไม่มีอะไรมา คอยขัดขวางอาจไม่เพียงพอในการสร้างความยินยอมพร้อมใจของผู้ถูกปกครองในระยะยาว ดังนั้นโดย ธรรมชาติมนุษย์จึงต้องถูกโน้มน้าวชักจูงให้เกิดความยินยอมพร้อมใจต่อผู้ปกครองไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ ตาม และการชักจูงเช่นนี้เองที่จำเป็นจะต้องอาศัยการสร้างความคิดเห็นบางอย่างของมหาชนต่อบรรดา ผู้ปกครองที่มีจำนวนน้อยกว่าขึ้น (Morgan 1988, 13) การสร้างความคิดเห็นของมหาชนจึงกลายเป็น เครื่องมือชิ้นสำคัญของผู้ปกครอง แต่ทว่าก็มีใช้เรื่องง่ายเพราะบ่อยครั้งที่ความคิดเห็นที่จำเป็นต่อการทำ ให้มหาชนสยบยอมต่ออำนาจของผู้ปกครองอาจขัดต่อข้อเท็จจริงที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ความสำเร็จ ของรัฐบาลจึงต้องขึ้นอยู่กับการสร้างนิยายอันเป็นที่ยอมรับ ขึ้นอยู่กับการเติมใจที่จะเลิกไม่เชื่อในอะไร บางอย่าง กล่าวโดยอุปมาอุปมัยได้ว่า หากปัญหาสำคัญในสมัยที่กษัตริย์ในยุโรปที่ปกครองด้วยฐานคติ ของลัทธิเทวสิทธิ์ต้องเผชิญก็คือการทำให้ประชาชนในนิทานอีสปเต็มใจที่จะเชื่อว่าพระราชากำลังไล่เสือ คลุมวิเศษอยู่แม้ว่าพวกเขาจะสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนว่าพระองค์กำลังเดินเปล่าเปลือยอยู่ก็ตาม

นอกจากนี้แนวคิดรัฐศาสตร์สมัยใหม่เกี่ยวกับความเป็นผู้นำ (leadership) ผ่านคำอธิบายเรื่องการ เลือกรูปแบบมีเหตุมีผล (rational-choice) ก็มีมุมมองไปในทิศทางเดียวกันว่าบรรดาผู้นำทั้งหลาย (leaders) ต้องแน่ใจได้ว่าตนจะได้รับการ “สนับสนุน” (support) จากผู้ตาม (followers) แม้ว่าการสนับสนุนที่ว่ำนั้น อาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของ “ความร่วมมือ” (cooperation) ที่มีนัยหมายถึงการที่ผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้า มามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับผู้นำด้วยก็ตาม โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นกับผู้นำกลุ่มทุก รูปแบบ ไม่ว่าผู้นำที่กล่าวถึงนั้นจะเป็นผู้นำของกลุ่มที่สามารถปกครองตนเองได้ (self-governing group) หรือเป็นผู้นำของกลุ่มที่มีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian leader) ก็ตาม เพราะผู้นำของ กลุ่มในทุก ๆ รูปแบบต่างก็ต้องการพลังจากการสนับสนุนของผู้ตามเพื่อที่จะสามารถทำงานและบรรลุ

เป้าหมายอันหลากหลายของกลุ่มตนได้อย่างสำเร็จ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อที่จะสามารถรักษาสถานะและตำแหน่งหัวหน้าต่อไปได้ (Shepsle 2010, 446)

ความสำคัญของมหานชนดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นในข้อเสนอของโจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) เกี่ยวกับนิยามของวิธีการประชาธิปไตยแบบรวบรัด (minimal definition of democratic method) ที่แม้ชุมปีเตอร์จะเห็นว่าประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการแข่งขันเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนของบรรดาผู้นำทางการเมืองเพื่อชิงตำแหน่งผู้นำอย่างเสรีผ่านการเลือกตั้ง (Schumpeter 2009, 269) ซึ่งดูจะให้ความสำคัญกับการแข่งขันของ “ผู้นำ” ทางการเมือง แต่ชุมปีเตอร์ก็ขยายความว่านิยามดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ชีวิตทางการเมืองใด ๆ ก็ตามย่อมประกอบไปด้วยการแข่งขันเสมอ อย่างน้อยที่สุดก็คือการแข่งขันเพื่อซื้อใจหรือความจงรักภักดีจากประชาชนของบรรดาผู้ปกครองไม่ว่าจะในระบบใดก็ตาม (Schumpeter 2009, 271) ดังนั้น ความจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้อง “ซื้อใจ” หรือได้รับ “การสนับสนุน” จากมหานชนที่ว่านี้ก็คือเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดฐานคิดเรื่องกฎเหล็กประการที่หนึ่งของการปกครองแบบผสม นั่นก็คือกฎเหล็กของมหานชนดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับความสำคัญของมหานชนดังกล่าวยังทวีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อนิยายเรื่องใหม่เข้ามาแทนที่นิยายเรื่องอำนาจเทวสิทธิ์ (divine right) ของพระมหากษัตริย์ที่หมดสมัยไปแล้ว โดยนิยายเรื่องดังกล่าวก็คือนิยายว่าด้วยเรื่องการปกครอง “**ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน**” ในโลกสมัยใหม่ที่ทำให้ “มหานชน” กลายเป็นพื้นฐานที่มาของความชอบธรรมในการปกครองและยังเชื่อว่าตนเป็นผู้ปกครองเองในเวลาเดียวกันอีกด้วย นิยายเรื่องดังกล่าวจึงไม่ถูกมองว่ามีสภาพเป็นนิยายในสายตาของมหานชนในยุคปัจจุบัน แม้ว่าหากพิจารณาตามความเป็นไปได้ในโลกแห่งความเป็นจริงแล้วการมีรัฐบาล “ของประชาชน” อันเกิดจากการที่ประชาชนให้ความยินยอมพร้อมใจ (consent) กับตัวแทนกับการมีรัฐบาล “เพื่อประชาชน” ที่ผู้ปกครองที่เป็นตัวแทนของมหานชนใช้อำนาจไปเพื่อผลประโยชน์ของมหานชนนั้นดูจะมีความเป็นไปได้มากกว่าการมีรัฐบาล “โดยประชาชน” ในความหมายแบบตรงตามตัวอักษรที่หมายถึงประชาชนทุก ๆ คนสามารถเข้ามาใช้อำนาจการปกครองต่างทั้งหมดด้วยตนเองก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อความคิดทางการเมืองในภาคพื้นทวีปของยุโรปได้เปลี่ยนแปลงไปสู่กระแสเสรีนิยมอย่างเต็มที่ ส่งผลให้องค์ประกอบที่เป็นมหานชนจากเดิมที่เป็นเพียง “ส่วนหนึ่ง” ของระบอบการเมืองได้กลายมาเป็น “ทั้งหมด” ของระบอบการเมืองแทน ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะในกรณีของฝรั่งเศส (Dunn 2005, 91) เช่นในกรณีของเอมมานูเอล โจเซฟ ไชแยส (Emmanuel Joseph Sieyès) จากงานเขียนเรื่อง *What is the Third Estate?* ที่มองว่าฐานันดรที่สามหรือสามัญชนของฝรั่งเศสตามมุมมองของไชแยสคือ “ทั้งหมด” ของระบอบการเมือง และ “**ไม่มีระบอบการเมืองใดที่จะสามารถดำเนินไป**

ได้ด้วยดีหากปราศจากฐานันดรที่สาม ในขณะที่ระบอบการเมืองจะดำเนินไปได้ดีกว่าเดิมหากปราศจากฐานันดรที่หนึ่งและฐานันดรที่สอง” (Sieyès 2003, 96) ข้อเขียนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านทัศนคติเกี่ยวกับมหาชนที่ได้พยายามผลักดันตัวเองจากเดิมที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบอบการเมืองให้สามารถกลายเป็นทั้งหมดของระบอบการเมืองได้ในที่สุด แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นหนึ่งศตวรรษหลังจากที่ไซเยสถึงแก่กรรมไปแล้วก็ตาม

อาจกล่าวได้นับแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาประชาธิปไตยในความคิดทางการเมืองของตะวันตกได้ยกระดับสถานะของตนเองจากเดิมที่เป็นเพียงคำที่ใช้เรียกองค์ประกอบหนึ่งของระบอบการเมืองไปเป็นคำที่ใช้เป็นชื่อเรียกระบอบการเมืองทั้งหมดแทน ข้ออ้างเกี่ยวกับความชอบธรรมของประชาธิปไตยที่วางอยู่บนหลักสิทธิเสรีภาพของพลเมืองทุกคนอย่างเสมอหน้าของพวกประชาธิปไตยจึงได้ยกสถานะกลายเป็นความชอบธรรมทางการเมืองหนึ่งเดียว และบัดนี้ข้ออ้างเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองรูปแบบอื่น ๆ ของกลุ่มคนที่สนับสนุนอำนาจของคนคนเดียวหรืออำนาจของกลุ่มคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งหรือทั้งหมดของระบอบการเมืองก็ตาม ด้วยเหตุนี้ในส่วนต่อไปจึงจะชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขและความจำเป็นบางอย่างตามธรรมชาติที่ทำให้เอกบุคคคลและกลุ่มคนเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจทางการเมืองบางอย่างอยู่ทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นการปกครองดังกล่าวจะอ้างว่าเป็นการปกครอง “โดยประชาชน” หรือไม่ก็ตาม

II. กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นคนละบุคคล (the iron law of oligarchic element)

หนึ่งในข้อเสนอหลักของโรเบิร์ต มิเชลส์ (Robert Michels) ในหนังสือ *Political Party* ก็คือข้อเสนอที่ว่า ในทุก ๆ องค์การรวมถึงองค์กรที่มีรากฐานแบบประชาธิปไตย (หรือมหาชน) มีแนวโน้มที่จะมีกลุ่มเพียงไม่กี่คนเป็นผู้ใช้อำนาจเยี่ยงคณาธิปไตยเสมอโดยเหตุผลของมิเชลส์วางอยู่บนวิธีคิดที่ว่าธรรมชาติขององค์กรทั้งหลายไม่ว่าจะพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยมากเท่าใด ย่อมมีอาชญากรรมเล็กเลี้ยวความจำเป็นในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับผู้นำขององค์กรที่น่าพาองค์กรดังกล่าวไปสู่การดำเนินการโดยคนเพียงส่วนน้อยที่สุดท้ายกลับกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อคนจำนวนมากขององค์กรทั้งในแง่ของการวางกฎระเบียบแนวทางดำเนินการ และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว อันนำไปสู่สิ่งที่มิเชลส์เรียกว่า “กฎเหล็กของคณาธิปไตย” (the iron law of oligarchy) ในที่สุด (Michels 1959, 377, 400)

มิเชลส์อธิบายสาเหตุ (causes) ของการเกิดคณาธิปไตยดังกล่าวไว้ 2 ประการ คือ (1) สาเหตุในเชิงเทคนิค (technical) และ (2) สาเหตุในเชิงจิตวิทยา (psychological) โดยสาเหตุในเชิงเทคนิคคือเหตุผลที่ว่าจำนวนสมาชิกที่มากขององค์กรหนึ่งโดยธรรมชาติแล้วเป็นตัวขัดขวางไม่ให้พวกเขาสามารถมีปฏิสัมพันธ์อย่างทั่วถึงได้ ประกอบกับประเด็นปัญหาจำนวนมากที่รอการตัดสินใจอย่างทันท่วงทีก็เป็นอุปสรรคต่อการที่จะให้ผู้คนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่อง และสุดท้ายคือพันธ

กิจขององค์กรที่มีปริมาณมากและทวีความซับซ้อนในระดับที่มีแต่ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่อุทิศเวลาและพลังเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะเท่านั้นจึงจะสามารถจัดการพันธกิจเหล่านั้นให้ลุล่วงได้ (Michels 1959, 25-8, 36) ส่วนสาเหตุในเชิงจิตวิทยาก็คือหลักการที่ว่า มีแต่คนจำนวนน้อยเท่านั้นที่สนใจในกิจการสาธารณะ เนื่องจากผู้คนส่วนใหญ่รู้สึกถึงความจำเป็นที่ตนควรจะถูกกำกับหรือชี้นำ ดังนั้นผู้นำจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดหายไปได้สำหรับกลุ่มคนจำนวนมาก (Michels 1959, 49-53) จะเห็นได้ว่าสาเหตุของคณาธิปไตยทั้งสองประการเกิดจากฐานคิดที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างสาเหตุแรกเกิดมาจากธรรมชาติบางอย่างของสิ่งที่เรียกว่าองค์กรและการจัดกลไกหน้าที่เฉพาะภายในองค์กร แต่สาเหตุเชิงความรู้สึกประการหลังกลับมิได้มีอะไรเกี่ยวข้องกับองค์กร แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ในกลุ่มชนขนาดใหญ่โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่ว่าเป็นองค์กรหรือไม่ก็ตาม แต่ก็อาจนำมาใช้เป็นปัจจัยสนับสนุนสาเหตุเชิงเทคนิคในประการแรกได้เช่นกัน

คำถามสำคัญที่ตามมาคือข้อเสนอเกี่ยวกับกฎเหล็กดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายสถาบันทางสังคมได้ในทุกระดับหรือไม่ หรือแท้ที่จริงแล้วมิเชลส์ต้องการจำกัดการนำกฎเหล็กดังกล่าวไปใช้อธิบายระบอบการเมืองทั้งระบอบเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเราจะสามารถตีความขอบเขตคำอธิบาย “กฎเหล็ก” ดังกล่าวของมิเชลส์อย่างไร ซึ่งอาจตีความได้ 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่งคือ การตีความขอบเขตของกฎเหล็กให้ครอบคลุมระบอบการเมืองทั้งระบอบ กับแนวทางที่สองที่ตีความกฎเหล็กดังกล่าวให้มีขอบเขตการอธิบายในทุก ๆ ระดับของปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมภายในเงื่อนไขเฉพาะที่เหมือนกันได้

การตีความขอบเขตของมิเชลส์ในแนวทางแรกย่อมก่อให้เกิดปัญหาว่า กฎเหล็กของมิเชลส์นั้นไม่สามารถนำมาใช้อธิบายระบอบการเมืองบางระบอบได้ ยกตัวอย่างเช่น เอ็ม. ไอ. ฟินลีย์ (M. I. Finley) มีความเห็นว่าประชาธิปไตยโบราณของเอเธนส์ถือเป็นข้อยกเว้นที่กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตยของมิเชลส์ไม่สามารถอธิบายได้ เพราะการตัดสินใจใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นในเอเธนส์ล้วนแล้วแต่มีจุดสิ้นสุดอยู่ที่มหาชนทั้งสิ้น แม้ว่าในบางสถานการณ์ประชาชนชาวเอเธนส์จะต้องการผู้นำทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจแทนในเรื่องเฉพาะทางบางอย่าง เช่น การทหาร การคลัง แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาชนชาวเอเธนส์ได้ยอมจำนน หรือมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้ไปอยู่ในมือของกลุ่มคนแทน (Finley 1973, 24-25) อย่างไรก็ตามสถานการณ์ “บางสถานการณ์” ที่ทำให้ประชาชนชาวเอเธนส์ต้องการผู้นำทางการเมืองมาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนก็คือสถานการณ์ที่นักทฤษฎีในสกุลชนชั้นนำทางการเมือง (elitist theory) อย่างมอสคา (Mosca) และพาเรโต (Pareto) ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และเป็นแนวทางการตีความขอบเขตของกฎเหล็กของคณาธิปไตยของมิเชลส์ให้แคบลงจากระบอบการเมืองทั้งระบอบไปเป็นกิจกรรมหรือการกระทำทางการเมืองและสังคมเฉพาะบางอย่างที่สามารถก่อให้เกิดคณาธิปไตยขึ้นได้ในทุกระดับของปรากฏการณ์ทางสังคม (Michels 1959, 400) ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับความตั้งใจเดิมของมิเชลส์มากกว่าการตีความขอบเขตของกฎเหล็กที่จำกัดในแนวทางแรก

อย่างไรก็ตามการตีความขอบเขตคำอธิบายของกฎหลักของคณาธิปไตยแนวทางที่สองก็ยังมีช่องโหว่บางประการ กล่าวคือหากนำข้อเสนอมิเชลส์มาสรุปเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปว่า **สำหรับ ก ตัวใด ๆ ก็ตาม, หาก ก คือองค์กร เมื่อนั้น ก คือคณาธิปไตย** (for any x, if x is an organization, then x is an oligarchy) จะพบว่าคำอธิบายดังกล่าวยังคงต้องการคำอธิบายหรือคำจำกัดความเพิ่มเติมในรายละเอียดว่าอะไรคือ (1) “องค์กร” (organization) และ (2) “คณาธิปไตย” (oligarchy) ที่ชัดเจน จากช่องโหว่ดังกล่าวนี้เองทำให้นักวิชาการรุ่นหลังจำนวนหนึ่งได้พยายามให้นิยามกับกฎหลักของคณาธิปไตยทั้งสองมิติดังกล่าวขึ้นมาเพื่ออุดช่องโหว่ เช่น ซี. ดับบลิว. คาสินेलลี (C. W. Cassinelli) ได้ให้นิยามคำว่า “องค์กร” ของกฎหลักแห่งคณาธิปไตยเอาไว้ว่า **“เป็นกลุ่มการกระทำต่าง ๆ ที่มีระเบียบและลำดับขั้นของมนุษย์ซึ่งจัดลำดับอย่างเป็นระบบจากกลไกหน้าที่เฉพาะด้าน โดยที่กลุ่มของการกระทำต่าง ๆ ที่อยู่รองลงไปจะมีเป้าหมายเพื่ออ้างไว้ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้ หรือระเบียบอื่น ๆ ที่คล้ายกัน”** (Cassinelli 1953, 777) ซึ่งเป็นนิยามที่มีหน่วยในการวิเคราะห์เป็น “การกระทำของมนุษย์” (human activities) มากกว่าที่จะเป็นตัวมนุษย์ (human being) เองตามนิยามที่พบเห็นได้ทั่วไป (Cassinelli 1953, 780)

ส่วนการกระทำของมนุษย์ที่นำไปสู่การจัดระบบเป็นองค์กร และอยู่สูงที่สุดในระบบดังกล่าวก็คือการกระทำที่เรียกว่า “งานบริหาร” (executive) ของผู้บริหารหรือผู้นำ (leadership) ขององค์กร ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิอำนาจภายในองค์กรนั้น ๆ (Cassinelli 1953, 777) เนื่องจากกฎหลักแห่งคณาธิปไตยมองว่า จากการแบ่งกลไกหน้าที่เฉพาะทางภายในองค์กรที่มีลำดับขั้นทำให้การที่สิทธิอำนาจในการบริหารองค์กรตกอยู่ในมือกลุ่มคนจำนวนน้อยกลายเป็นหนทางเดียวและหนทางที่ดีที่สุดที่สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์หนึ่ง ๆ ขึ้นภายในขององค์กรได้ และคุณลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาทันทีก็คือการที่ผู้ใช้อำนาจบริหารในองค์กรนั้น ๆ มีความเป็นอิสระจากการควบคุมโดยการกระทำอื่น ๆ ในองค์กร (Cassinelli 1953, 778) จุดนี้นำไปสู่การให้คำนิยามแก่ “คณาธิปไตย” ว่าหมายถึง **“คำเรียกองค์กรใด ๆ ก็ตามที่ซึ่งส่วนที่เป็นฝ่ายใช้อำนาจบริหารสูงสุดนั้นปราศจากการควบคุมโดยกิจกรรมอื่น ๆ ที่เหลืออยู่ขององค์กร”** (Cassinelli 1953, 779) หรือที่หลายคนเรียกว่า “ทฤษฎีความไม่ต้องการรับผิดชอบของผู้นำ” (a theory of irresponsible leadership) แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าผู้บริหารเหล่านั้นจะสามารถเพิกเฉยต่อการกระทำหรือความต้องการของผู้ปฏิบัติการในระดับที่รองลงมาได้ทั้งหมดโดยเฉพาะในเรื่องของ “material” ที่จะต้องเข้าไปบริหารจัดการ ดังนั้น คำว่า “อิสระจากการควบคุม” ที่ว่านี้จึงมีนัยเพียงแค่การบริหารนั้นจะไม่ถูกจำกัดในเชิงเนื้อหาและทิศทางเท่านั้น เหมือนกับช่างแกะสลักที่จะต้องแกะสลักหินอ่อนไปตามขนาดรูปร่าง ลักษณะ ความแข็ง ความสว่าง และอื่น ๆ ภายใต้อำนาจจำกัดของก้อนหินอ่อนที่เขามีอยู่ แต่ตัวหินอ่อนก้อนนั้นจะไม่สามารถควบคุมสิ่งที่ช่างแกะสลักจะแกะสลักออกมาได้เลย (Cassinelli 1953, 779-80) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผู้คนที่ทำหน้าที่ในระดับรองลงมาจะสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้เพียงในแง่ของการควบคุมเชิงลบ (negative way of controlling) ด้วยการสร้างข้อจำกัดบางอย่างให้แก่การบริหารเท่านั้น แต่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมจัดการเนื้อหาสาระ และทิศทางในการบริหารได้เลย

ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ การที่นิยามความเป็นองค์กรดังกล่าวเน้นให้ความสำคัญกับการกระทำของมนุษย์มากกว่าตัวมนุษย์ได้ส่งผลให้คนบางคนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำหรือผู้บริหารไปตลอดกาลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือนิยามดังกล่าวนำไปสู่ความคิดเรื่อง “การหมุนเวียนของชนชั้นนำ” (the circulation of elites) (Michels 1959, 378) โดยหากกฎเหล็กของคณาธิปไตยหมายถึงปรากฏการณ์ที่อำนาจพิเศษ (อำนาจบริหาร) ไปอยู่ในมือของคนจำนวนน้อยแล้ว อำนาจดังกล่าวก็จะต้องถูกออกแบบให้คนจำนวนน้อยที่ว่่านี้สามารถหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านได้โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นกลุ่มคนหน้าเดิมไปตลอด การเปลี่ยนแปลงที่ว่่านี้โดยมากแล้วมักเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการค่อย ๆ ดึงดูดและสร้างชนชั้นนำหน้าใหม่ (new blood) เข้าสู่ระบบ แต่ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงที่ว่่านี้ก็อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันของการแทนที่ชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งด้วยชนชั้นนำอีกหนึ่งกลุ่มได้ด้วยเช่นกัน (Cassinelli 1953, 780)

อาจกล่าวได้ว่ากฎเหล็กของคณาธิปไตยของมิเชลส์ย่อมเป็นสภาวะธรรมชาติของทุก ๆ องค์กรไม่ว่าองค์กรดังกล่าวจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ก็ย่อมมีความจำเป็นต้องมีกลุ่มคนที่มีความสามารถและความรู้เฉพาะทางมาทำหน้าที่พิเศษที่เรียกว่าฝ่ายบริหารที่คอยทำหน้าที่พิจารณาและ/หรือการตัดสินใจทิศทางและการดำเนินงานขององค์กรแทนคนทั้งหมด ดังนั้นหากคำอธิบายดังกล่าวมาใช้กับรัฐย่อมพบว่ารัฐสมัยใหม่ทุกรัฐย่อมประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่เป็นคณาธิปไตย (oligarchic element) แฝงอยู่ และเป็นส่วนหนึ่งของระบอบการเมืองอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมืองที่ว่่านั้นจะมีภาพรวมเป็นประชาธิปไตยที่เน้นองค์ประกอบของมหาชน หรือเป็นระบอบเผด็จการที่เน้นองค์ประกอบของคนคนเดียวมากเพียงใดก็ตาม トラบใดที่ระบอบการเมืองเหล่านั้นยังต้องอาศัยกลุ่มคนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่เฉพาะในการบริหารให้เป็นไปตามมติของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้เองที่แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มองว่าระบบราชการ (bureaucracy) ก็คือกลไกที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของรัฐสมัยใหม่ที่เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนหนึ่งขององคัพพที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะในแต่ละด้านมาคอยทำหน้าที่วางระเบียบแบบแผนและบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้ถูกวางเอาไว้ (Weber 1968, 956, 958)

ยิ่งไปกว่านั้นองค์ประกอบที่เป็นคณาธิปไตยยังสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่หรือที่ในปัจจุบันนิยมเรียกว่าระบอบการปกครองโดยอาศัยตัวแทน (representative government) เพราะระบอบการเมืองดังกล่าวนับแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของระบอบการเมืองที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่เป็นอภิชนซึ่งแฝงอยู่โดยธรรมชาติของตัวระบอบเองนั้นเพราะระบอบตัวแทนดังกล่าวได้สร้างสิ่งที่แบร์นาร์ด มานัง (Bernard Manin) เรียกว่าอภิชนาธิปไตยที่มีความเป็นประชาธิปไตย (democratic aristocracy) ขึ้น (Manin 1997, 133-4) โดยอภิชนที่ว่่านี้ถูกตีความในแง่ของที่มาที่แตกต่างกันไปในสองทาง ทางแรกคือฝ่ายที่เชื่อว่าอภิชนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเลือกตั้งนั้นเป็นผลจากสถานการณ์ หรือเงื่อนไขเฉพาะบางอย่างที่ทำให้คนบางกลุ่มใช้กลไกการเลือกตั้งมา

เป็นเครื่องมือในการสร้างสถานภาพทางการเมืองที่ทำให้เขาอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผู้ที่เลือกเขาเข้ามา โดยที่มิได้เกี่ยวข้องกับกระบวนการการเลือกตั้งซึ่งเป็นเพียงสิ่งที่ทำให้พลเมืองที่มีสถานภาพเท่ากันเข้าไปทำหน้าที่ปฏิบัติตามเจตจำนงของมหาชนที่เลือกเขาเข้าไปทำหน้าที่แทน ส่วนอีกแนวทางหนึ่งกลับมองว่า กระบวนการเลือกตั้งของระบอบประชาธิปไตยโดยธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่เฉพาะบางอย่างมีแนวโน้มที่จะเกิดสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกันกับบุคคลที่เป็นผู้เลือกพวกเขาเข้ามาอยู่แล้ว ดังนั้นอภิชนในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับกลไกการเลือกตั้งเสมอ (Manin 1997, 134)

นอกจากนี้แนวคิดที่เชื่อในความเป็น “อภิชนาธิปไตย” โดยธรรมชาติของกระบวนการเลือกตั้ง (Aristocratic nature of election) ยังเห็นว่าการเลือกตั้งในระบอบตัวแทนได้ก่อให้เกิดอภิชนในความหมายแบบกว้างหรือที่ปัจจุบันนิยมใช้คำว่า “ชนชั้นนำทางการเมือง” (Pareto 1966, 2027) เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มคนที่สามารถเปลี่ยนสถานภาพพิเศษ (privilege) ที่ตนได้รับจากการเลือกตั้งให้กลายเป็นข้อต่อรอง (leverage) ที่ทำให้พวกเขาสามารถใช้อำนาจและดำรงสถานะอยู่เหนือผู้ที่เลือกตนเข้ามาทำหน้าที่ได้ กระทั่งท้ายที่สุดชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ได้พัฒนาและก้าวขึ้นไปเป็นกลุ่มคนหรือชนชั้นที่มอสคาเรียกว่า “ชนชั้นผู้ปกครอง” (ruling class) ซึ่งก็คือกลุ่มคนจำนวนน้อยของสังคมที่ก้าวขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองที่มีอิทธิพลและผูกขาดการตัดสินใจสำคัญของระบอบการเมืองหนึ่ง ๆ อยู่เสมอ (Mosca 1939, 50) และสาเหตุที่ทำให้กระบวนการเลือกตั้งนำไปสู่ความเป็น “อภิชน” ขึ้นในระบอบการเมืองก็เป็นผลมาจากการที่กระบวนการเลือกตั้งได้นำผลประโยชน์มาให้ผู้สมัครถูกมอง (หรือทำให้ตนเองถูกมอง) ว่ามีความเหนือกว่าเพื่อที่ตนจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ผู้แทนโดยไม่จำเป็นว่าผู้เลือกจะต้องเชื่อว่าบุคคลที่ถูกเลือกนั้นดีกว่าตนเองในทุก ๆ มิติหรือยิ่งไปกว่านั้นผู้เลือกอาจมีความรังเกียจคุณสมบัติของผู้สมัครดังกล่าวก็ได้ ตราบใดที่เขายังมองว่าผู้สมัครผู้นั้นมีความเหนือกว่าในคุณสมบัติใด ๆ ก็ตามที่เขามองว่ามีความสำคัญทางการเมือง (politically relevant) ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม (Manin 1997, 149)

สุดท้าย แนวคิดอีกประการหนึ่งที่สามารถนำไปใช้สนับสนุนฐานคิดเรื่ององค์ประกอบของคณาธิปไตยได้ก็คือแนวคิดว่าด้วยความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทน (principal-agent relationship) ซึ่งเป็นคำอธิบายที่มองว่า เมื่อใดก็ตามที่ผู้ถูกทำหน้าที่แทน (ตัวการ) เลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่แทน (ตัวแทน) ผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจให้ใช้อำนาจและ/หรือทรัพยากรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างให้แก่ตัวการ เนื่องจากตัวการไม่สามารถกระทำการดังกล่าวเองได้หรือแม้จะกระทำเองได้ก็อาจไม่มีประสิทธิภาพมากเท่ากับการให้ตัวแทนไปดำเนินการแทน เมื่อนั้นก็จะเกิดปัญหาเรื่องการควบคุมตัวแทนโดยตัวการขึ้นมาทันที เช่น ปัญหาคลาสสิกอย่างการควบคุม “ผู้นำ” (ที่เป็น agent) โดยสมาชิกของกลุ่ม หรือปัญหาที่ซับซ้อนลงไปในรายละเอียดอย่างปัญหาเรื่องการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยบรรดาผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ปัญหาการควบคุมภาคีวิชาโดยคณะกรรมการระดับคณะ ปัญหาการควบคุม คณะกรรมการย่อย ๆ โดยรัฐสภา หรือปัญหาการควบคุมเจ้าหน้าที่ระดับรองของรัฐโดยฝ่ายบริหาร สูงสุด เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ในระบบการเมืองที่อิงอยู่กับแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยปวงชน (popular sovereignty) จึงก่อให้เกิดสภาพตัวการ-ตัวแทน ขึ้นมาหลายชั้นโดยเฉพาะในระบบรัฐสภา กล่าวคือ ใน ชั้นแรกที่ตัวแทนจะมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ ก็คือกระบวนการที่เริ่มต้นจากการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน ฐานะตัวการ ได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทน และสมาชิกผู้แทนราษฎรเหล่านั้นก็จะ กลายเป็นตัวการใหม่เพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และเลือก สมาชิกจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่ในกรรมาธิการเฉพาะแต่ละอย่างเพื่อทำหน้าที่ที่เจาะจงในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในขั้นนี้จะขอเรียกว่าเป็นปัญหาตัวการ-ตัวแทนจากล่างสู่บน (bottom-up principal-agent problem) อันเกิดขึ้นในกระบวนการถ่ายโอนอำนาจอันชอบธรรมไปสู่ระดับต่าง ๆ ของการปกครอง ส่วนในขั้นต่อมาที่ ตัวแทนจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็คือกระบวนการในฝ่ายบริหารที่ตัวนายกรัฐมนตรีกลายเป็นตัวการ ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในแต่ละกระทรวง และต่อมารัฐมนตรี (และ นายกรัฐมนตรี) ในฐานะเจ้ากระทรวงก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนต่อบรรดาข้าราชการทั้งหมดในระดับรองลงไป ตั้งแต่กรม กอง แผนก ฝ่าย ไปจนถึงข้าราชการในระดับปฏิบัติการล่างสุดที่คอยปฏิบัติหน้าที่เฉพาะ บางอย่าง เป็นต้น ซึ่งในขั้นนี้จะขอเรียกว่าเป็นปัญหาตัวการ-ตัวแทนจากบนลงล่าง (top-down principal-agent problem) ซึ่งมักเกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนอำนาจอันชอบธรรมมาเป็นการอำนาจในทางปฏิบัติ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในระบบการเมืองสมัยใหม่ทุกระบบจำเป็นจะต้องอาศัยกลไกการทำงานในระดับปฏิบัติการจริง อันประกอบไปด้วยกลุ่มคนไม่ว่ากลุ่มคนดังกล่าวจะปรากฏออกมาในรูปของ ข้าราชการในระบบราชการ ฝ่ายปกครอง หรือกลุ่มคนที่มาจากการเลือกตั้งของมหาชนซึ่งล้วนแล้วแต่ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นโดยธรรมชาติในทางปฏิบัติของระบบการเมืองทุก ๆ ระบบที่ก่อให้เกิด องค์ประกอบที่มีลักษณะของคณาธิปไตยแฝงอยู่ในระบบการเมืองเสมอ

III. กฎเหล็กขององค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคล (the iron law of monarchical element)

สุดท้ายคือความจำเป็นตามธรรมชาติที่นำไปสู่การใช้อำนาจโดยคนคนเดียวภายใต้เงื่อนไขหรือ ธรรมชาติของการใช้อำนาจใน 2 มิติ มิติแรกคือเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้อำนาจโดยคนคนเดียวในสภาวะ ปรกติ กับมิติที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยคนคนเดียวในสภาวะที่ไม่ปรกติ อันเป็นความจำเป็นที่นัก ปรัชญาการเมืองได้ชี้ให้เห็นมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันโบราณ เช่น ในบทสนทนาเรื่อง **The Laws** เพลโต อธิบายว่าทุก ๆ ระบบการปกครองจำเป็นจะต้องอาศัยองค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคลเพื่อที่จะสามารถ

นำไปสู่การตัดสินใจที่ดี (good judgment) (Plato 1997, 1382)³ ซึ่ง “การตัดสินใจที่ดี” ที่ว่านี้อาจพิจารณาได้ว่ามีนัยยะหมายถึงการตัดสินใจที่มีลักษณะรวดเร็ว เด็ดขาด และมีเอกภาพในตัวเองเนื่องจากการตัดสินใจโดยคนเพียงคนเดียวไม่ว่าคนคนนั้นจะเป็นผู้ปกครองที่มีคุณธรรมหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้ผู้นำหรือผู้ปกครองส่วนใหญ่ในสังคมบุพกาลของอารยธรรมต่าง ๆ ทั่วโลกมักเริ่มต้นด้วยระบอบการปกครองโดยคน ๆ เดียวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะฉุกเฉินหรือสภาวะไม่ปรกติ ซึ่งโพลีเบียส (Polybius) นักปรัชญาการเมืองในสมัยโรมันได้เสนอว่า การปกครองโดยมนุษย์ที่แข็งแกร่งที่สุดในกลุ่มหรือระบอบกษัตริย์แบบบรรพกาล (primitive kingship) คือรูปแบบการปกครองรูปแบบแรกสุดของมนุษย์เมื่อครั้งที่มนุษย์ประสบกับภัยพิบัติต่าง ๆ ที่ได้ทำลายล้างอารยธรรมและความเจริญต่าง ๆ ของมนุษย์ไปจนหมดสิ้นการปกครองโดยเอกบุคคลในสภาวะดังกล่าวจึงถือเป็น “กลไกตามธรรมชาติ” (natural function) เช่นเดียวกันกับสิ่งมีชีวิตชนิดอื่น ๆ ที่ต้องการจำฝูง (Polybius 2010, 374)⁴ อย่างไรก็ดีกลไกดังกล่าวได้ถูกทำให้เป็นสถาบันอย่างชัดเจนในสมัยสาธารณรัฐโรมันผ่านตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้เผด็จการ” (Lintott 1999, 423)

ความจำเป็นของเอกบุคคลที่ว่านี้ยังถูกนำมาใช้อธิบายถึงความจำเป็นของการดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยใหม่อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น วอลเตอร์ เบจอต (Walter Bagehot) นักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ชาวอังกฤษในศตวรรษที่ 19 ได้กล่าวถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นส่วนเกียรติภูมิ (dignified part) หรือแหล่งที่มาของเกียรติยศของระบอบการปกครองของอังกฤษ (Bagehot 2001, 11-12) ในขณะที่โรเน ฮาสเลอร์ (Rene Häusler) ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่และความจำเป็นของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นประชาธิปไตย (democratic kingship) ผ่านปัจจัยเชิงจิตวิทยาของผู้คนที่ต้องการสัญลักษณ์แห่งเอกภาพที่เป็นภาพแทนของชาติและผ่านปัจจัยเชิงกลไกหน้าที่ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของสถาบันพระมหากษัตริย์ในลักษณะของการเป็นผู้ประสานรอยร้าว และแก้ไขวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ในสภาวะจำเป็นด้วยสถานะที่เป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพิเศษ (Häusler 1998, 20-37) อันเป็นเหตุผลสนับสนุนสำคัญของฝ่ายที่มองว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มาจากการสืบราชสันตติวงศ์สามารถทำหน้าที่ประมุขของรัฐได้ดีกว่าประมุขของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งอย่างประธานาธิบดี (Linz 1990, 61)

นอกจากนี้สภาพบริบททางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ต่อดันศตวรรษที่ 21 ทำให้เอฟ. เอช. บัคลีย์ (F. H. Buckley) ตั้งข้อสังเกตถึงปรากฏการณ์ที่มีลักษณะร่วมกันของประเทศต้นแบบของระบอบเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่อย่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ (และแคนาดา) โดยปรากฏการณ์ที่ว่านี้ก็คือการผงาดขึ้นของรัฐบาลและการปกครองที่อำนาจบริหารไปกระจุกตัวอยู่ในมือของคนคนเดียว (The Rise of Crown Government) (Buckley 2014, 121-122) ซึ่งบัคลีย์อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยพิจารณา

³ ดู บทสนทนาของเพลโต เรื่อง The Laws บรรทัดที่ 693d.

⁴ ดู งานเขียนของโพลีเบียส เรื่อง The Histories เล่มที่ 6 ส่วนที่ 5

ลำดับขั้นของการปกครองที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษที่เขาค้นพบว่ามี การเปลี่ยนผ่าน ลักษณะของการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้น คือ (1) ขั้นการปกครองโดยคนคนเดียวแบบเด็ดขาด คือการปกครองของกษัตริย์ (หรือของผู้ว่าราชการรัฐที่เป็น ตัวแทนของกษัตริย์) ในสมัยอาณานิคม (2) ขั้นการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองโดยสภาที่มีอำนาจ เด็ดขาดในแต่ละมลรัฐตามบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ ค.ศ. 1777 (Article of Confederation) (3) ขั้นการ เปลี่ยนแปลงจากการปกครองที่อำนาจเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาดไปสู่การปกครองภายใต้ แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1789 และ (4) ขั้นการตีกลับไปสู่การปกครองใน มือคนคนเดียวอย่างเด็ดขาด แต่คนคนเดียวในคราวนี้ก็คือประธานาธิบดีสหรัฐที่มีวาระจำกัดแทนที่จะ เป็นกษัตริย์ที่อยู่ตลอดชีพและมีการสืบราชสันตติวงศ์ ส่วนในกรณีของอังกฤษนั้น บัคลีย์เห็นว่ามีเป็นไป ในทำนองเดียวกัน คือ (1) เริ่มต้นจากการปกครองตามอำเภอใจของคนคนเดียวคือพระเจ้าจอร์จที่ 3 (2) การ ปกครองที่พระมหากษัตริย์ร่วมใช้อำนาจกับรัฐสภาภายหลังรัฐบาลของลอร์ดนอร์ท (Lord North) ของพระ เจ้าจอร์จที่ 3 ล้มไปในที่ ค.ศ. 1782 และเริ่มเป็นช่วงที่มีการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่าง พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา (3) การแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษนำไปสู่การปกครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั่น คือการสภามัญการขึ้นมามีบทบาทเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ภายหลังการปฏิรูปใหญ่ในปี ค.ศ. 1832 จุดนี้จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของอังกฤษกับสหรัฐอเมริกานั้นสลับกัน เพราะในขณะที่สหรัฐอเมริกา เปลี่ยนแปลงจากการปกครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไปสู่การปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่การ แบ่งแยกอำนาจในอังกฤษกลับนำไปสู่การเถลิงขึ้นมาของฝ่ายนิติบัญญัติในที่สุด และสุดท้ายคือ (4) การ ปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นที่ 3 ของอังกฤษนั้นถูกนำโดยบรรดานักการเมืองคนสำคัญของพรรค การเมืองชั้นนำในอังกฤษ อันนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นองคคณะ (cabinet government) ที่ ปัจจุบันได้เปิดทางไปสู่การปกครองที่ฝ่ายบริหารนำโดยนายกรัฐมนตรีที่ซึ่งครอบงำคณะรัฐมนตรีและ รัฐสภา (Buckley 2014, 4-5)

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่บัคลีย์ตั้งข้อสังเกตดังกล่าวหาใช้สิ่งแปลกใหม่ในแวดวงการศึกษา การเมืองการปกครอง นั้นเพราะนักวิชาการอย่างฟาร์เรล (Farrell 1971, x) ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ใน ระบบการเมืองแทบจะทุกระบบ การที่ฝ่ายบริหารขึ้นมามีอิทธิพลสูง โดยมีรูปธรรมของอิทธิพลดังกล่าวที่ ตัวบุคคลของผู้นำที่เป็นคน ๆ เดียวนั้น ถือเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นแกนกลางของชีวิตทางการเมือง” อันเป็น ปรากฏการณ์ที่บรรดานักวิชาการสาขาการเมืองเปรียบเทียบในปัจจุบันเรียกว่า การสร้างสถาบัน ประธานาธิบดีที่เข้มแข็ง (presidentialization) ขึ้นในระบบการเมืองอื่น ๆ ที่มีไ้ระบบประธานาธิบดีโดยที่ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบอบการเมืองดั้งเดิมส่วนอื่น ๆ ของตนไป กล่าวคือประเทศในระบบ รัฐสภาหลัก ๆ ของโลก อย่างอังกฤษ ล้วนแล้วแต่มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงจากการปกครองที่อำนาจ บริหารกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนคือคณะรัฐมนตรี (collegial government) ไปเป็นการปกครองที่อำนาจย้าย

ศูนย์ไปยังผู้นำของคณะรัฐมนตรีคือนายกรัฐมนตรีอย่างไม่แตกต่างจากประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี (Poguntke and Webb 2007, 11)

คำถามสำคัญที่ตามมาคืออะไรเป็นตัวแปรที่ทำให้แนวโน้มของการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหารของประเทศต้นแบบเสรีประชาธิปไตยในตะวันตกกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจบริหารกระจุกตัวอยู่ในมือของคนคนเดียวแทบทั้งสิ้น ในส่วนนี้บัคลีย์ตอบว่าเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการประกอบด้วย หนึ่ง การเติบโตของรัฐสมัยใหม่ที่เน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมายมากกว่าการออกกฎหมาย (regulatory state) และผู้บังคับใช้กฎหมายในระดับปฏิบัติการส่วนใหญ่แล้วก็คือผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้การที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนซึ่งทำให้สามารถดำรงตำแหน่งได้จนครบวาระสามารถออกกฎหมายได้ด้วยการออกมาตรการบังคับใช้บางอย่างและยังสามารถเพิกถอนกฎหมายได้ด้วยการปฏิเสธที่จะบังคับใช้มันอีกด้วย

นอกจากนี้ปัจจัยที่ทำให้รัฐที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ กฎเกณฑ์หรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากกว่าเนื่องจากสามารถออกในลักษณะของคำสั่งโดยหัวหน้างานบริหารหนึ่ง ๆ ได้โดยตรง ในขณะที่กระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยปรกติมักกินเวลายาวนานเพื่อที่จะทำให้รัฐสภาทั้งสอง (ในกรณีที่มีสองสภา) เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ทำให้การออกกฎหมายบังคับต่าง ๆ กลายเป็นงานที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถรับมือและตอบสนองได้อย่างทันทั่วที่สุดท้ายคือปัจจัยภายในตัวระบบราชการเองที่มีแนวโน้มจะขยายตัวและสร้างอาณาจักรของตนเองด้วยการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่มีแต่ฝ่ายตนเท่านั้นที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ระบบราชการพยายามขยายขนาดหรืออำนาจขององค์กรตนเองออกไปจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยปรกติ และสามารถเข้าใจได้แม้ว่าในหลายครั้งการกระทำดังกล่าวอาจมิได้เป็นการตอบสนองผลประโยชน์ของสาธารณะก็ตาม (Buckley 2014, 155-6)

จะเห็นได้ว่าสภาวะสมัยใหม่ โลกาภิวัตน์ รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่โน้มผลักรั้วให้รัฐสมัยใหม่ต้องกลายเป็นรัฐที่มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมาย ท้ายที่สุดย่อมก่อให้เกิดการบริหารอำนาจทางการเมือง (ในความหมายของการบังคับใช้กฎหมาย) ที่กระจุกตัวรวมอยู่ในมือของคนคนเดียวโดยปริยายด้วยเหตุนี้เอง จอร์จ เมสัน (George Mason) จึงได้ทำนายไว้ในการอภิปรายของที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ณ เมืองฟิลาเดลเฟียในปี ค.ศ. 1787 ว่า **“ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นจากมหาชนจะกลับกลายเป็นราชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งแทน”** (Buckley 2014, 6) และรัฐที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายย่อมต้องอาศัยกลไกของระบบราชการขนาดใหญ่ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจโดยตรงทั้งในการแต่งตั้งโยกย้ายและออกกระเปียบว่าจะให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินมาตรการเช่นไร ใน

แง่นี้การเติบโตและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเติบโตของรัฐและกลไกอำนาจรัฐ

ประการที่สอง บัคลีย์มองว่าเกิดจากตัวธรรมชาติของอำนาจเองที่มีแนวโน้มจะเหวี่ยงหรือไหลจากกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เป็นระเบียบอย่างสภาคองเกรสไปสู่คนคนเดียวอย่างสถาบันประธานาธิบดี เพราะในขณะที่การทำงานแบบกลุ่มจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อแต่ละกลุ่มมีการประสานความร่วมมือต่าง ๆ ในการกระทำการร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการตัดสินใจหนึ่ง ๆ แต่การตัดสินใจโดยคนคนเดียวกลับไม่ต้องอาศัยวิธีการดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้การกระทำการมีความคล่องตัวมากตามไปด้วยเช่นกัน แนวโน้มดังกล่าวยิ่งชัดเจนมากขึ้นโดยเฉพาะในรัฐที่มีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่และมีตัวแทนประชาชนในสัดส่วนที่มาก ตัวแทนที่มีจำนวนมากนี้ทำให้นุคคลใดเพียงบุคคลหนึ่งจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จำนวนมากไม่สามารถก้าวขึ้นมาถือสิทธิพลทางการเมืองในระดับที่มากเกินไปเพียงผู้เดียวได้ เว้นเสียแต่พวกเขาจะร่วมมือกันกับคนอื่น ๆ เพื่อกระทำการเป็นกลุ่ม ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลที่ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งจึงเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว (Buckley 2014, 151) ดังเช่นที่รูสโซได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้ว่า **“ยิ่งฝ่ายบริหารมีจำนวนน้อยเท่าใด รัฐก็ยิ่งทวีความเข้มแข็งมากขึ้นเท่านั้น”** (Rousseau 2008, 97)

ประการสุดท้าย สื่อสมัยใหม่ได้ทำให้การรณรงค์ทางการเมืองมุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน เช่น มุ่งเน้นไปที่ผู้สมัครประธานาธิบดีหรือผู้ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ เมื่อนำทั้งหมดนี้มารวมกันจึงทำให้การปกครองโดยคนคนเดียวในศตวรรษที่ 21 มีการรวบอำนาจในทางบริหารมากยิ่งขึ้นกว่าพระเจ้าจอร์จที่ 3 หรือราชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งที่จอร์จ เมสันได้จินตนาการเอาไว้ในปลายศตวรรษที่ 18 หลายเท่า (Buckley 2014, 11)

ถัดมาคือธรรมชาติหรือเงื่อนไขที่นำไปสู่ความจำเป็นของการใช้อำนาจโดยคนคนเดียวในสภาวะวิกฤตหรือสภาวะฉุกเฉิน ซึ่งนักวิชาการตะวันตกจำนวนหนึ่งได้หันมาสนับสนุนแนวคิดเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดองค์ประกอบในระบบการเมืองที่เป็นคนคนเดียวมาใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสภาวะฉุกเฉินดังกล่าวหรือที่คลินตัน รอสสิเตอร์ (Clinton Rossiter) เรียกว่า “ผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” (constitutional dictatorship) ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบกลไกในการรับมือสภาวะวิกฤตทั้งในแง่ของความมั่นคงและเศรษฐกิจของฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เยอรมนี สหรัฐอเมริกา รวมไปถึงโรมันโบราณ อันนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ในประเทศต่าง ๆ ที่เขาเลือกนำมาศึกษาเปรียบเทียบนั้นสิ่งที่เหมือนกันก็คือทุก ๆ ประเทศต่างตัดสินใจเลือกที่จะสร้างกลไกที่มีการใช้อำนาจในลักษณะเผด็จการเพื่อรับมือกับสภาวะวิกฤตที่ต้องเผชิญทั้งสิ้น ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีทั้งที่ปรากฏออกมาในลักษณะของอำนาจเผด็จการที่ยังอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอำนาจเผด็จการที่อยู่เหนือกฎหมายปกติ (Rossiter 2002, 11-14)

นอกจากกรณีเตอร์แล้ว หากย้อนกลับไปยังช่วงศตวรรษที่ 20 บุคคลสำคัญที่ได้เปิดประเด็นศึกษาเรื่องผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญไว้ก่อนหน้าก็คือ คาร์ล ชมิท (Carl Schmitt) และคาร์ล เจ. ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) ซึ่งทั้งคู่ต่างก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของกลไกดังกล่าว โดยในงานเรื่อง Dictatorship (Die Diktatur) คาร์ล ชมิท ชี้ให้เห็นว่าในทุก ๆ ระบอบการปกครองที่ต้องการสร้างกลไกการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องจัดให้มีการใช้อำนาจแบบผู้เผด็จการแทรกอยู่ภายในรัฐธรรมนูญด้วยเสมอเพื่อที่จะสามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นในยามวิกฤตหรือฉุกเฉินได้อย่างแน่นอนและทันที่ที่ดังจะเห็นได้จากการที่แนวคิดเรื่อง “ผู้เผด็จการ” (dictatorship) ในฐานะสถาบันทางการเมืองหนึ่งนั้นดำรงอยู่มาตั้งแต่สมัยโรมันโบราณ เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนคุณลักษณะบางอย่างเพื่อให้เข้ากับทฤษฎีรัฐสมัยใหม่ โดยชมิทเรียกการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากผู้เผด็จการเฉพาะกิจ (commissary dictatorship) ของการใช้อำนาจออกคำสั่งของผู้ปกครองที่เป็นคนคนเดียวในยามฉุกเฉินเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญหรือระบอบการปกครองที่มีอยู่เดิม ไปเป็นผู้เผด็จการที่เป็นองค์อธิปัตย์ (sovereign dictatorship) ที่อำนาจสูงสุดเพื่อประกาศสภาวะยกเว้น (state of exception) ผ่านอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) เพื่อสถาปนารัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองใหม่ขึ้นมาแทน (Schmitt 2014, 2)

ในทำนองเดียวกัน คาร์ล เจ. ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) ก็ได้ชี้ให้เห็นเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญ หรือการอำนาจในสภาวะฉุกเฉินต่าง ๆ ซึ่งเป็นสถาบันที่ออกแบบให้เปิดทางแก่การใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จชั่วคราวได้ตามรัฐธรรมนูญเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นสถานการณ์ที่เกิดได้จากทั้งภัยคุกคามภายใน เช่น สงครามกลางเมือง หรือจากการปะทุของความขัดแย้งทางชนชั้นในสังคมอุตสาหกรรม หรือภัยคุกคามที่เกิดจากภายนอกประเทศ เป็นต้น โดยสถาบันทางการเมืองดังกล่าวปรากฏให้เห็นตั้งแต่ในอดีต กล่าวคือในสมัยโรมันโบราณมีตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้เผด็จการ” หรือผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จได้ตามกฎหมายของโรมัน ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งสูงสุดในบรรดาเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของโรม และมิขึ้นเพื่อทำหน้าที่สำคัญบางอย่าง เช่น สิ้นสุดการทำสงคราม หรือยุติการก่อกบฏ ซึ่งเมื่อภารกิจเหล่านี้บรรลุแล้ว ผู้เผด็จการก็ต้องก้าวลงจากอำนาจทันที หลักการสำคัญของผู้เผด็จการตามกฎหมายโรมันนั้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ (1) การแต่งตั้งผู้เผด็จการนั้นมีกลไกกฎหมายของโรมันรองรับอย่างชัดเจน (2) ผู้ที่ทำหน้าที่แต่งตั้งผู้เผด็จการคือสถาบันหรือองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ตัวผู้เผด็จการเอง (3) ผู้เผด็จการดำรงอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาที่จำกัด และไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกิน 6 เดือน และ (4) ตำแหน่งผู้เผด็จการมีขึ้นเพื่อรักษาระเบียบการปกครองของโรมันมิให้เสียไว้เพื่อทำลายระเบียบดังกล่าวลง (Friedrich 1968, 559)

ส่วนในสมัยกลางของยุโรปก็ปรากฏแนวคิดเรื่องผู้ตรวจการ (commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าผู้ปกครองให้ไปทำหน้าที่พิเศษเป็นการเฉพาะ เช่น ตรวจสอบและจัดการสินค้าตลาด เปรียบกับต่าง

รัฐ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการจึงมีจำกัดมากเท่าที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์เท่านั้น อย่างไรก็ตามในบางสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเป็นพิเศษของการก่อกบฏพระมหากษัตริย์อาจมอบอำนาจให้ผู้ตรวจการหรือคณะผู้ตรวจการที่กว้างขวางมากขึ้น ส่งผลให้ขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการมีมากขึ้นตามลำดับ เช่น สามารถยกเลิกกฎหมายบางฉบับ และสิทธิบางอย่างของราษฎรได้ เป็นต้น และผู้ตรวจการในแบบหลังนี้เองที่ใกล้เคียงกับตำแหน่งผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในสมัยใหม่ (Friedrich 1968, 558-9)

อย่างไรก็ดีความแตกต่างประการสำคัญของการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในรัฐโบราณกับรัฐสมัยใหม่นั้นไม่ควรจำกัดอยู่ที่ประเด็นเรื่องลักษณะของอำนาจเบ็ดเสร็จว่าเป็นผู้ใช้อำนาวดังกล่าวโดยที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ได้รับมอบหมาย หากแต่ควรพิจารณาประเด็นที่ว่าอำนาวดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีกฎหมายรองรับ (constitutional) หรือไม่มีกฎหมายรองรับ (unconstitutional) มากกว่าเพราะผู้เผด็จการที่ไม่มีกฎหมายรองรับย่อมจะเป็นสถาบันที่สามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จดังกล่าวได้โดยไร้ข้อจำกัด (unrestrained) โดยในรัฐสมัยใหม่ของโลกตะวันตก ผู้ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญปรากฏออกมาใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย ลักษณะแรกกฎอัยการศึก (martial rule) ซึ่งพบได้ในประเทศที่ปกครองด้วยกฎหมายจารีต (common law) ยกตัวอย่างเช่น การปกครองอาณานิคมของสหราชอาณาจักร และในอเมริกาซึ่งเมื่อเกิดสภาวะวิกฤตถึงขั้นที่ตุลาการไม่สามารถออกว่าความตัดสินได้ หรือฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ ฝ่ายบริหารสามารถร้องขอให้ฝ่ายตุลาการ เช่น ศาลสูงของสหรัฐฯ เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อระงับวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ แต่ข้อเสียของวิธีการเช่นนี้ก็คือ ในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตมักไม่มีขอบเขตที่แน่นอนในการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้กฎอัยการศึก ทั้งในมิติของกรอบอำนาจ และกรอบระยะเวลาที่จะใช้อำนาวดังกล่าว หากฝ่ายบริหารสามารถทำให้ฝ่ายตุลาการเห็นถึงความจำเป็นที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกต่อไปได้ ซึ่งโดยธรรมชาติของการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมเท่ากับเป็นการยอมให้มีการล่วงละเมิดหลักนิติธรรมที่เคยมีอยู่เดิมเอาไว้ชั่วคราวได้ เพราะกฎอัยการศึกได้เปิดช่องให้มีการใช้ทุกวิถีทางเพื่อยุติสภาวะวิกฤตแม้จะเป็นวิธีการที่ขัดต่อกฎหมาย และหลักนิติธรรมในสภาวะปรกติก็ตาม (Friedrich 1968, 561)

ลักษณะประการที่สอง สภาวะปิดล้อม (state of siege) เป็นการใช้อำนาจในสภาวะฉุกเฉินที่พบได้ในหลายประเทศในยุโรปก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) อันส่งผลให้การประกาศสภาวะปิดล้อมนี้จะต้องประกอบด้วยการออกประกาศโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยประมุขของรัฐหรือทั้งคู่ตามที่มีการระบุเอาไว้ในกฎหมายชั้นรองหรือในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากกฎอัยการศึกที่ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้เข้ามาพิจารณาประเมินความ “ฉุกเฉิน” ของสถานการณ์แทนฝ่ายนิติบัญญัติหรือประมุขของรัฐ ตัวอย่างของกฎหมายสภาวะปิดล้อมก็คือกฎหมาย Acteadditionne ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1815 ของฝรั่งเศส ซึ่งยอมให้เกิดการแขวนหรือ

ระบอบสิทธิ เสรีภาพบางอย่างเป็นการชั่วคราว เช่น สิทธิในการถูกไต่สวนในชั้นศาล สิทธิในการพูดอย่างเสรี สิทธิในการชุมนุม เป็นต้น (Friedrich 1968, 562) และลักษณะสุดท้ายคือ อำนาจในสภาวะฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ (constitutional emergency power) ที่พบได้ในรัฐบาลกลางของสหรัฐฯ และรัฐบาลฝรั่งเศส ในสาธารณรัฐที่ 5 (Friedrich 1968, 560) ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 มาตรา 16 ที่มอบอำนาจในสภาวะฉุกเฉินดังกล่าวไว้ที่ตัวประธานาธิบดี

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวคิดเรื่อง “ผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” จะถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่ย้อนแย้ง ภายในตัวเอง (oxymoron) เนื่องจากการปกครองตามรัฐธรรมนูญอันมีนัยหมายถึงการวางกรอบจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองย่อมไม่อาจไปด้วยกันกับการปกครองที่มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้เผด็จการได้ (Levison and Balkins 2010, 1795) โดยเฉพาะงานเขียนกลุ่มที่เห็นว่าแนวคิดเรื่องผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญเป็นการเปิดช่องให้กับผู้นำเผด็จการในการอาศัยช่องว่างทางรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาอำนาจเผด็จการของตนขึ้น โดยตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ของเยอรมันที่อาศัยช่องว่างในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไวมาร์ในการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำเผด็จการ อย่างไรก็ตามนักวิชาการอีกกลุ่มก็ได้พยายามชี้ให้เห็นเช่นกันว่า แม้แต่ในประเทศที่ยึดมั่นในปทัสสถานของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่งอย่างอังกฤษในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองก็ยังคงอาศัยกลไกของการใช้อำนาจในลักษณะเผด็จการบางอย่างเพื่อประคับประคองประเทศให้อยู่รอดต่อไป เช่น การที่เซอร์วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill) ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนลอร์ดแชมเบอร์แลน (Lord Chamberlain) และปกครองประเทศอังกฤษต่อไปโดยไม่มีการเลือกตั้งตามปกติก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่า “ประชาธิปไตย” กับ “เผด็จการ” มิใช่สองทางเลือกที่เป็นคู่ตรงข้ามในแบบที่ไม่สามารถเข้ากันได้เลย ดังนั้น “ผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ” จึงไม่ใช่สิ่งที่ขัดแย้งกันภายในตัวเองหากแต่เป็น “ความเป็นจริงของชีวิต” (a fact of life) (Watkins 1940, 324; Levison and Balkins 2010, 1796)

บทสรุป

แนวคิดเรื่องการปกครองตามธรรมชาติของทฤษฎีการปกครองแบบผสมประกอบด้วยชุดคำอธิบายที่อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎเหล็ก 3 ประการ ที่ต่างวางเงื่อนไขและความจำเป็นในการใช้อำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป โดยที่กฎเหล็กของมหาชนทำหน้าที่วางเงื่อนไขเกี่ยวกับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความชอบธรรมให้แก่ตัวผู้ปกครองของระบอบการเมือง ส่วนกฎเหล็กของคณาธิปไตยคือเงื่อนไขความจำเป็นในการดำเนินการปกครองจริงของระบอบการเมืองหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่มีการถ่ายโอนอำนาจหรือมอบอำนาจให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการแทนในเรื่องที่เป็นประเด็นเฉพาะที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะด้าน และสุดท้ายคือกฎเหล็กของเอกบุคคัลที่วางเงื่อนไขของความจำเป็นที่จะต้องมีคนคนเดียวที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้นำการบริหาร บังคับใช้กฎหมาย และตัดสินใจทั้งในยามปกติและในยามฉุกเฉินในลักษณะของผู้เผด็จการตามรัฐธรรมนูญ

References

- Aristotle. 1995. **Politics**. Translated by Ernest Barker. Oxford: Oxford University Press.
- Bagehot, Walter. 2001. **The English Constitution**. Oxford: Oxford University Press.
- Blythe, James M. 1992. **Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Buckley, F. H. 2014. **The Once and Future King: The Rise of Crown Government in America**. New York: Encounter Books.
- Cassinelli, C. W. 1953. "The Law of Oligarchy." *The American Political Science Review* 47(3): 773-784.

- Chaiyan Chaiyaporn. 2014. **John Elster Kap Thruesai Kan Lueak Yang Pen Het Pen Phon**. [John Elster and Rational-Choice Theory]. Bangkok: Way of the Book. (in Thai)
- Cicero. 1928. **On the Republic, on the Laws**. Translated by Clinton Walker Keyes. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cooper, Craig. 2011. **On Oligarchy: Ancient Lessons for Global Politics**. Toronto: University of Toronto Press.
- Cooper, John M., ed. 2010. **Plato's Complete Works**. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Crick, Bernard. 2002. **Democracy: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press.
- Dunn, John. 2005. **Setting the People Free: The Story of Democracy**. London: Atlantic Books.
- Farrell, B. 1971. **Chairman or Chief?: The Role of the Taoiseach in Irish Government**. Dublin: Gill and Mcmillan.
- Finley, Moses. I. 1973. **Democracy: Ancient and Modern**. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Fortescue, John. 1997. "The Governance of England." In **On the Laws and Governance of England**, edited by Shelley Lockwood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friedrich, Carl J. 1968. **Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in England and America**. Waltham, MA: Blaisdell Publishing Company.
- Fritz, Kurt Von. 1954. **The Theory of the Mixed Constitution in Antiquity**. New York: Columbia University Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 2003. "Federalist No.10, 51." In **The Federalist Papers**, edited by Clinton Rossiter. New York: Signet Classics.
- Hansen, Mogens Herman. 2009. "The Mixed Constitution Versus the Separation of Powers." **History of Political Thought** 31(3): 509-531.
- Häusler, Rene. 1998. **Psychology as the Source and Legitimation of 'Power'?** [n.p.].
- Hofstadter, Richard. 1989. **The American Political Tradition: and the Men Who Made It**. New York: Vintage Books.
- Hume, David. 1998. **Selected Essays**. Oxford: Oxford University Press.
- Levison, Sanford, and Jack M. Balkins. 2010. "Constitutional Dictatorship: Its Danger and Its Design." **Minnesota Law Review** 94(6): 1789-1866.
- Lintott, Andrew. 1999. **The Constitution of the Roman Republic**. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." **Journal of Democracy** 1(1): 51-69.

- Manin, Bernard. 1997. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merry, Henry J. 1970. **Montesquieu's System of Natural Government**. Indiana: Purdue University Press.
- Michels, Robert. 1959. **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. New York: Dover Publications.
- Morgan, Edmund S. 1988. **Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America**. New York: W. W. Norton & Company.
- Mosca, Gaetano. 1939. **The Ruling Class**. Translated by Hannah D. Kahn. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Ober, Josiah. 2015. "Nature, History, and Aristotle Best Possible Regime." In **Aristotle's Politics: A Critical Guide**, edited by Thornton Lockwood, and Thanassis Samaras. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palmer, R. R. 1953. "Notes on the Use of the Word "Democracy" 1789-1799." **Political Science Quarterly** 68(2): 203-226.
- Pareto, Vilfredo. 1966. **Sociological Writings**. Translated by Derick Mirfin. New Jersey: Rowman & Littlefield.
- Plato. 1997. "The Laws." In **Plato's Complete Works**, edited by John M. Cooper. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- , 1975. **The Laws**. Translated by Trevor J. Saunders. London: Penguin Books.
- Poguntke, Thomas, and Paul Webb. 2007. **The Presidentialization of Politics: A Comparative Studies of Modern Democracies**. Oxford: Oxford University Press.
- Polybius. 2010. **The Histories**. Translated by Robin Waterfield. Oxford: Oxford University Press.
- Rossiter, Clinton D. 2002. **Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies**. London: Transaction.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2008. **The Social Contract**. Oxford: Oxford University Press.
- , 2007. **Sanya Prachakhom**. [The Social Contract]. Translated by Wipada Kittikowit. Bangkok: Thubnungsue. (in Thai)
- Saxonhouse, Arlene W. 1996. **Athenian Democracy: Modern Mythmakers and Ancient Theorists**. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Schmitt, Carl. 2014. **Dictatorship**. Translated by Michael Hoelzl, and Graham Ward. Cambridge: Polity Press.
- Schumpeter, Joseph A. 2009. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. 3rd ed. New York: Harper Perennial Modern Thought.
- Shepsle, Kenneth A. 2010. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. 2nd ed. New York: W. W. Norton.
- Sieyès, Emmanuel Joseph. 2003. **Political Writings**. Translated by Michael Sonenscher. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Weber, Max. 1968. **Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology**. Berkley, CA: University of California Press.
- Weston, Corinne Comstock. 1960. "English Constitutional Doctrines from the Fifteenth Century to the Seventeenth: II. The Theory of Mixed Monarchy under Charles I and After." **The English Historical Review** 75(296): 426-443.