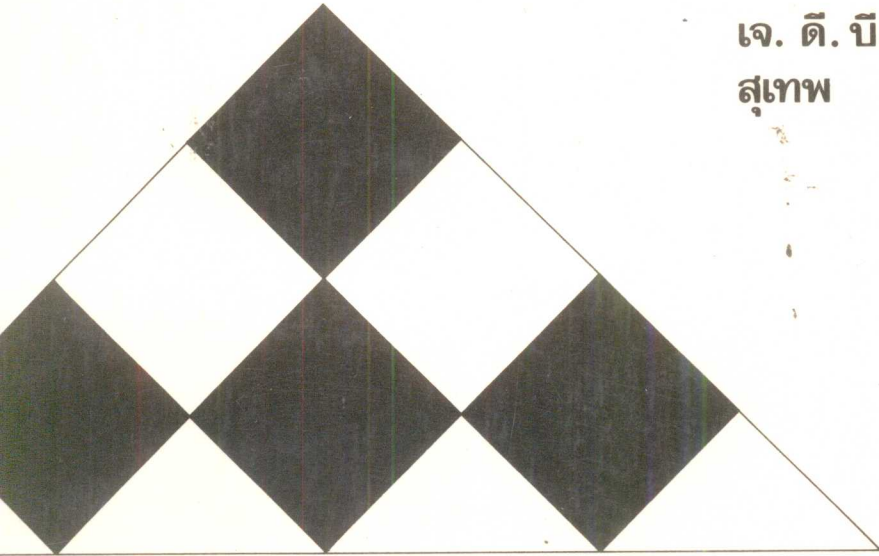
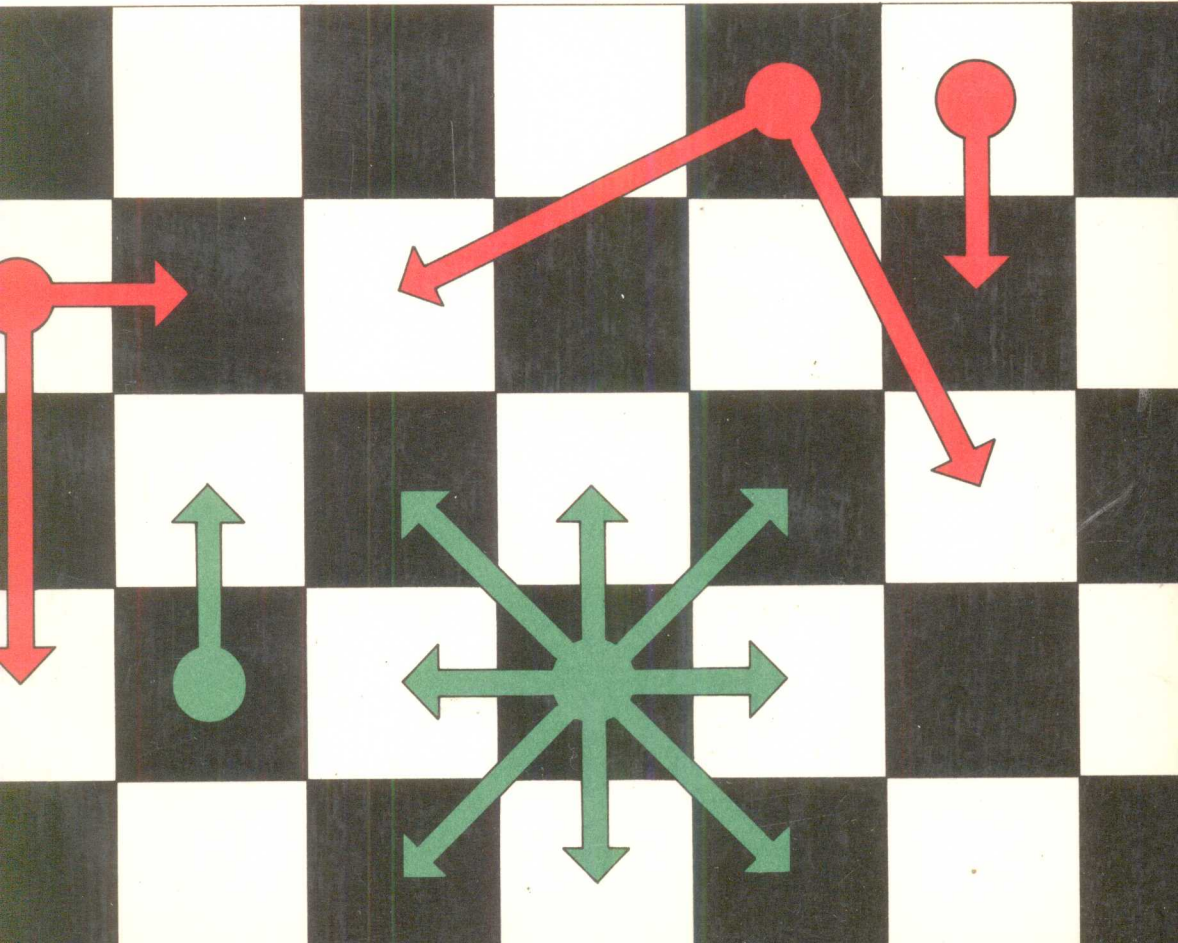


เจ. ดี. บี. มิลเลอร์ แต่ง
สุเทพ อัดถากร แปล



ลักษณะการเมือง





Կոմիտեի Կարգադրությունը
000/00 Ծանոթությունից Թեմայի Կողմից ԿԿԿ. 00000
Դր. 000-0000

ราคา ๕๖.๐๐ บาท

ปก : นันทะ เจริญพันธุ์

ลักษณะการเมือง

การแปลนี้ได้รับอนุญาตจากสำนักพิมพ์
Gerald Duckworth, London
เจ้าของลิขสิทธิ์แล้ว
Copyright © 1962 Gerald Duckworth, London

พิมพ์ครั้งที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๘
ลิขสิทธิ์ภาษาไทยเป็นของโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด
๕๙๙ ถนนไมตรีจิต กรุงเทพมหานคร
เป็นผู้แทนจำหน่าย

ลักษณะการเมือง

สุเทพ อัครา

แปลจาก

The Natures of Politics

by

J. D. B. Miller



โครงการตำรา

สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

กรุงเทพมหานคร ๒๕๑๘

รายนามคณะกรรมการบริหาร
โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์	ประธาน ฯ
นายเสน่ห์ จามริก	รองประธาน ฯ
นางสาวกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กรรมการ
นางกุหลาบ มัลลิกะมาส	กรรมการ
นายโกศล ศรีสังข์	กรรมการ
นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	กรรมการ
นางชลธิรา กลัดอยู่	กรรมการ
นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ	กรรมการ
นายจิตยา สุวรรณะชฎ	กรรมการ
นายวิทย์ วิศวเวทย์	กรรมการ
นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ	กรรมการ
นายสมบัติ จันทรวงศ์	กรรมการ
นางสาวสวาท เสนาณรงค์	กรรมการ
นายสังเวียน อินทรวิชัย	กรรมการ
นายสายหยุด จำปาทอง	กรรมการ
นางสาวเอื้อย มีสุข	กรรมการ
นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการและเหรัญญิก
นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์	กรรมการและเลขานุการ

อนุกรรมการสาขาวิชารัฐศาสตร์

นายสมบัติ จันทวงศ์	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายเสน่ห์ จามริก	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายกมล สมวิเชียร	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คำแถลงของโครงการตำราฯ

โครงการตำรา ฯ นี้ ก่อตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือกันเองเป็นส่วนบุคคล ในหมู่ผู้มีอาชีพสอนและผู้รั้งงานศึกษาจากสถาบันต่างๆ จุดมุ่งหมายเบื้องต้นแรกก็เพื่อส่งเสริมให้มีหนังสือตำราดีๆ มากขึ้นในภาษาไทย โดยเฉพาะในทางวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งนี้ก็เพราะต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า หนังสือตำราภาษาไทยในระดับคุณภาพ ยังมีไม่เพียงพอ ถ้าส่งเสริมให้มีหนังสือเช่นนี้เพิ่มขึ้น ย่อมเป็นการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยไปด้วยโดยปริยาย ทั้งการส่งเสริมค่านิยมจะมีคุณค่าทางสร้างสรรค์ปัญญา ความคิดริเริ่ม ในเรื่องราวเกี่ยวกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองอีกด้วย

พร้อมกันนี้ โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก็มีเจตนารมณ์ที่จะทำหน้าที่เป็นแหล่งชุมนุมงานเขียนของนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผลงานทางวิชาการได้เป็นที่รู้จักและเผยแพร่ออกไปโดยทั่วถึง ทั้งในด้านผู้สอนและผู้เรียน การดำเนินงานของโครงการตำราฯ มุ่งขยายความเข้าใจและความร่วมมือของบรรดานักวิชาการออกไปในวงกว้างยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายสร้างตำรา การเขียน และการใช้ตำรานั้นๆ เป็นที่หวังไว้ว่ากิจกรรมร่วมกันค้ำนี้ อันเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของนักวิชาการ จะเป็นเครื่องส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์อันพึงปรารถนาภายในวงวิชาชีพที่เกี่ยวข้องสืบไป วัตถุประสงค์และหลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักยึดถือในการก่อตั้ง การวางแผนแบบแผน และระเบียบดำเนินงาน ตลอดจนแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่อไปในอนาคต

โครงการตำรา ฯ นี้ มีฐานะเป็นโครงการหนึ่งของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานจัดพิมพ์หนังสือตำราในนามของสมาคมฯ ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่เป็นเอกเทศ ในขั้นนี้ โครงการฯ ได้จัดรูปงานแบ่งออกเป็นสาขาวิชา รวม ๘ สาขา คือ ๑. สาขาวิชาภูมิศาสตร์ ๒. สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ๓. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ๔. สาขาวิชารัฐศาสตร์ ๕. สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ๖. สาขาวิชาปรัชญา ๗. สาขาวิชาจิตวิทยา ๘. สาขาวิชาวรรณคดี แต่ละสาขาวิชามีอนุกรรมการทำหน้าที่พิจารณาวางแผนนโยบายการสร้างตำราในสาขาของตน กำหนดชื่อและเรื่องหนังสือ ตลอดจนจัดหาและกำหนดตัวบุคคลผู้เขียน เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร อนุกรรมการสาขาวิชานี้ประกอบด้วยนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องจากมหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ นอกเหนือไปจากดำเนินงานจัดทำตำราแล้ว อนุกรรมการสาขาวิชาเหล่านี้ ยังทำหน้าที่ส่งเสริมให้นักวิชาการได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการให้มากขึ้น เท่าที่จะพึงกระทำได้

โครงการตำราฯ มีนโยบายส่งเสริมการแปล เรียบเรียง และวิจัย จุดประสงค์สำคัญ ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้มีหนังสือตำราจากงานทุกประเภท อย่างไรก็ตาม ในขั้นแรกย่อมจะต้องเน้นหนักไปในด้านแปลเป็นส่วนใหญ่ เพื่อเผยแพร่หลักวิชาความรู้ ทั้งในขั้นพื้นฐานและขั้นสูง ใหม่ๆ ให้ถึงมือนักศึกษาและผู้สนใจทั่วไป เป็นที่เชื่อแน่ว่าการส่งเสริมงานแปลจะเป็นทางหนึ่ง ซึ่งจะช่วยปูพื้นฐานสำหรับการริเริ่ม คิดค้น ขีดเขียน ทางด้านวิชาสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ในวงกว้างต่อไป

ทางด้านทุนทรัพย์สำหรับใช้จ่ายในขั้นดำเนินงานนั้น โครงการฯ นี้ได้รับความช่วยเหลือในระยะต้นจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ ในระยะต่อไป โครงการฯ มุ่งอาศัยกำลังทุนจากผลประโยชน์อันพึงได้ จากการจำหน่ายหนังสือที่โครงการฯ นี้ตีพิมพ์ มาใช้เป็นทุนหมุนเวียนต่อไป แต่ในขณะเดียวกัน โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ก็มีใช้เป็นที่กิจการแสวงผลกำไร หากมีความมุ่งประสงค์ให้นักศึกษาได้มีโอกาสซื้อหาหนังสือตำราได้ในราคาย่อมเยาพอสมควร เพราะฉะนั้น รายได้จักหาพอเพียงกับรายจ่ายไม่ จึงต้องหวังพึ่งแหล่งการสนับสนุนทางด้านทุนทรัพย์ต่อไปอีก สิ่งที่คณะกรรมการโครงการตำราฯ หวังก็คือ ในขั้นต่อไป แหล่งดังกล่าวนั้นจักมาจากภายในประเทศของเราเอง หากนักวิชาการได้รับความสนับสนุนให้ได้มีผลงานทางวิชาการปรากฏออกมาเช่นนี้ ย่อมจะเป็นแบบอย่างอันดีงามสำหรับอนาคตของการศึกษาของประเทศชาติสืบไป



ประธานกรรมการ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำนำผู้แปล

ในการแปลหนังสือตำราทางการเมืองนั้น มีปัญหาที่ข้าพเจ้าต้องตัดสินใจระหว่างการรักษาคำสำคัญตามต้นฉบับเดิมของผู้แต่ง กับการถอดความหมายเพื่อให้เป็นภาษาไทยที่เข้าใจง่าย ข้าพเจ้าได้ตัดสินใจเอาอย่างแรก ทั้งนี้เพราะเห็นว่าการแปลต้องรักษาคำเดิมของผู้แต่งให้มากที่สุดแม้เมื่ออ่านในภาษาไทยจะสับสนอยู่มาก การทำความเข้าใจภาษา แม้ภาษาของเราเองก็ต้องอาศัยความเคยชินกับมันมากๆ ข้าพเจ้าจึงหวังว่า นักศึกษาทางการเมืองคงจะคุ้นเคยและเข้าใจความหมายของมันได้ง่ายและรวดเร็ว หลังจากได้พบและศึกษาบ่อย ๆ เข้า

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนทำให้งานแปลนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มออกมา

สุเทพ อัครถาวร

๒๐ ธันวาคม ๒๕๑๗

คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

๑. รากฐานทางการเมือง	๑
บทที่ ๑ การเมืองกับความผิดแผกแตกต่างกัน	๓
บทที่ ๒ พลลังของการเมือง	๑๕
๒. ผลประโยชน์และปัจเจกบุคคล	๒๙
บทที่ ๓ ขอบเขตของผลประโยชน์	๓๑
บทที่ ๔ ผลประโยชน์ทั่วไปมีหรือไม่	๔๔
บทที่ ๕ การดำเนินงานของผลประโยชน์	๕๙
บทที่ ๖ ความสำคัญของปัจเจกบุคคล	๘๔
๓. หน้าที่ของสถาบัน	๙๗
บทที่ ๗ สถาบันและการขัดกันของผลประโยชน์	๙๙
บทที่ ๘ รัฐอธิปไตย	๑๒๗
๔. ความคิดในทางการเมือง	๑๔๙
บทที่ ๙ ความคิดเห็นทางการเมืองนานาชนิด	๑๕๑
บทที่ ๑๐ ผลของความคิด	๑๗๐
๕. ตัวบุคคลและระบบการเมือง	๑๘๙
บทที่ ๑๑ สถานการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยๆ	๑๙๑
บทที่ ๑๒ ระบบในปัจจุบัน	๒๒๘
บทที่ ๑๓ ระบบการเมืองภายใน	๒๔๙
๖. ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาการเมือง	๒๖๔
บทที่ ๑๔ เรื่องของการศึกษา	๒๖๖
บทสรุป	๒๘๕
รายชื่อหนังสืออ่านเพิ่มเติม	๒๘๙

๑. รากฐานการเมือง

บทที่ ๑

การเมืองกับความผิดแผกแตกต่างกัน

เมื่อเรากล่าวว่าบางสิ่งบางอย่างเป็นการเมืองนั้น เราหมายความว่าอะไร เราหมายถึงกิจกรรมชนิดใดของมนุษย์ เมื่อประสบกับสิ่งที่มนุษย์กระทำกัน เราเรียกสิ่งนั้นว่าเป็นเรื่องของศิลปะ หรือเศรษฐกิจ หรือศาสนา หรือการศึกษา หรือการเมือง ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

คำตอบสามัญก็คือการเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง คำตอบชนิดนี้มักจะติดตามมาด้วยถ้อยคำบางประการว่า “การเมือง” เป็นเกมสกปรกที่สุภาพบุรุษเขาไม่เล่นกัน แต่คำตอบนี้ไม่เพียงพอ ศัพท์คำนี้ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางในอรรถาธิบายอื่นๆ นอกไปจากที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองอีกด้วย มักกล่าวกันว่าคนเรากระทำการที่เป็นการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างตนกับนายและกับเพื่อนร่วมงานของตนในสำนักงาน หรือในการจัดการสโมสรชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือในสถานการณ์อื่นๆ หลายอย่างที่มีได้มีการเอ่ยถึงพรรคการเมืองเลย การกล่าวว่าใครคนหนึ่งเป็น “นักการเมืองที่แท้จริง” หรือว่าการกระทำอันนั้นอันนั้นเป็น “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ดี” นั้น มิได้หมายถึงการที่จะนำสิ่งที่ได้เกิดขึ้นไปเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ชนิดหนึ่งในเรื่องจุดประสงค์และวิธีการบางประการ

คำตอบที่เป็นธรรมตายิ่งไปกว่านี้ก็ถือว่า กิจกรรมการเมืองเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล คำตอบนี้้นำเราเข้าไปใกล้เป้าหมายมากกว่า ไม่ใช่พรรคการเมืองเท่านั้นที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลในนัยที่เป็นทางการ แต่กิจกรรมของ “นักการเมือง” ในสโมสรหรือสำนักงาน ก็มีความเกี่ยวพันเป็นพิเศษกับวิธีการดำเนินงานสโมสรหรือสำนักงานนั้นด้วย กล่าวคือ เกี่ยวพันกับการปกครองสโมสรหรือสำนักงานนั้น แต่เราจะพูดได้หรือว่า ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเป็นการเมืองหมด เสมียนในที่ทำการไปรษณีย์ทำงานให้กับ

รัฐบาล แต่เราคงจะไม่กล่าวว่าเขากำลังยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองเมื่อเขาขายไปรษณียากรให้แก่เรา ในประเทศอังกฤษ บริษัทโทมัส คูก แอนด์ ซัน จำกัด (Thomas Cook and Son Ltd.) ได้ตกเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลไปเมื่อมีการโอนกิจการรถไฟเป็นของรัฐ แต่มีคนเพียงไม่กี่คนที่จะกล่าวว่า ตนกำลังยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเมื่อไปจองตั๋วรถไฟเพื่อไปพักผ่อน สิ่งที่เสมือนไปรษณีย์และพนักงานของบริษัทคูกกำลังทำอยู่นั้นเป็นงานประจำเกี่ยวกับการซื้อการขาย มิได้มีลักษณะเป็นการเมือง แต่คล้ายคลึงกับงานที่คนขายของตามร้านหรือพนักงานธนาคารทำอยู่ เราจะต้องมองให้ไกลกว่านี้ ถ้าเราต้องการแยกการกระทำที่เป็นการเมืองอย่างจริง ๆ ออกมา การกระทำนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่มากกว่าการปฏิบัติงานประจำอันหนึ่งที่ตกลงกัน

สาระสำคัญของสถานการณ์ทางการเมืองที่ตรงข้ามกับสถานการณ์ของการตกลงกันและงานประจำก็คือว่า คนใดคนหนึ่งพยายามจะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งตกลงกันไม่ได้ และพยายามที่จะใช้รูปการปกครองรูปใดรูปหนึ่ง เป็นเครื่องมือและเครื่องคุ้มครองป้องกันสถานการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นมาจากการตกลงกันไม่ได้ ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดได้แก่สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างผู้อยู่ในตำแหน่งกับผู้อยู่นอกตำแหน่ง ผู้เห็นชอบด้วยกับผู้ไม่เห็นชอบด้วย รัฐบาลกับฝ่ายค้าน ฝ่ายเสียงข้างมากกับฝ่ายเสียงข้างน้อย การปกครองเป็นงานประจำเรื่อยไปจนถึงจุดที่มีผู้สงสัยและพยายามที่จะเปลี่ยนแปลง เมื่อถึงจุดนั้นการปกครองก็จะหยุดไม่เป็นงานประจำอีกต่อไป และกลายเป็นสถานการณ์ทางการเมือง ผู้ที่สงสัยอาจจะถูกปิดปากหรืออาจเป็นผู้มีชัย หรืออาจจะพบหนทางที่จะทำให้เขาพอใจโดยการเปลี่ยนแปลงในระเบียบวิธีการ ไม่ว่าอะไรก็ตามที่เกิดขึ้น กิจกรรมทางการเมืองจะเริ่มขึ้นที่จุดที่เขาประท้วง และสิ้นสุดลงเมื่อความเกลียดชังกลับคืนมาดังเดิม ซึ่งเป็นลักษณะประการแรกและสำคัญที่สุด การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และนโยบายเป็นเรื่องของความปรารถนาให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือความปรารถนาที่จะคุ้มครองบางสิ่งบางอย่างมิให้ถูกเปลี่ยนแปลง แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของบางพรรค หรือของรัฐมนตรีบางชุด หรือของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนดังที่คนถกเถียงกันเป็นปกติ แต่มันอาจเป็นนโยบายของคนกลุ่มเล็กกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในหรือนอกรัฐบาลก็ได้ หรือแม้กระทั่งของคนเพียงคนเดียวก็ได้ นโยบายนั้นอาจจะลดลงเป็นเพียงความใฝ่สูงของปลัดกระทรวงคนหนึ่ง ทั้งไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายบางอย่างที่ครอบคลุมชีวิตทั้งหมดของประเทศไว้ นโยบายนั้นอาจจะเป็นเพียงความปรารถนาที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่สุดในกฎข้อบังคับ หรือแม้กระทั่งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับข้อหนึ่งข้อใด

เพราะฉะนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตกลงกันไม่ได้หรือขัดแย้งกัน และกิจกรรมทางการเมืองได้แก่กิจกรรมที่เจตนาจะให้เกิดขึ้น หรือขัดขวางมิให้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อต้องเผชิญกับการขัดขวางที่อาจเกิดขึ้น ไม่เป็นการจำเป็นที่จะต้องกล่าวว่าคนที่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองจะไม่มีวันตกลงกันได้ หรือว่าการตกลงกันไม่ได้เปิดเผยและรุนแรงเป็นสิ่งที่จำเป็นก่อนที่เราจะเห็นการเมืองเริ่มขึ้น สิ่งสำคัญก็คือว่าเราจะต้องยอมรับว่าการขัดแย้งกันเป็นหัวใจของการเมือง ในโลกที่มีการตกลงกันเป็นสากลนั้นไม่มีที่ว่างไว้สำหรับการเมือง

จะเห็นได้ว่าการขัดแย้งกันเป็นคุณลักษณะอันแท้จริงของการเมือง จากการสังเกตง่าย ๆ ไม่ว่าเราจะมองไปยังที่ใดก็จะเห็นได้ชัดเจนเพียงพอ ในระดับการเมืองของโลกที่รัฐอธิปไตยต่างก็แสวงหาประโยชน์ของตนเองในสาขาต่าง ๆ การทูตแบบเดิมมีอยู่ก็เพื่อบรรเทาการขัดแย้งกัน และคอยดูว่าการเมืองซึ่งเกิดขึ้นมาจากการขัดแย้งกันนี้จะดำเนินไปตามกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับกัน ซึ่งสันนิษฐานกันว่าจะนำไปสู่อันตรายน้อยที่สุดที่จะเกิดแก่ทุกฝ่าย การขัดแย้งกันจะเห็นได้ชัดเจนเช่นเดียวกันในระดับชาติเมื่อเวลาเลือกตั้ง เสียงกึกก้องในการอภิปราย จำนวนเงินที่จ่ายไปโดยพรรคที่แข่งขันกัน ขนาดของเจตนารมณ์ที่แสดงออกในที่ประชุมการเลือกตั้งและเรื่องอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ ทั้งหมดจะเป็นเครื่องวัดที่ดีพอใช้เกี่ยวกับขนาดของการขัดแย้งกันและความรุนแรงของความรู้สึกทางการเมือง ยิ่งคนแข่งขันกันในเรื่องนโยบายและตำแหน่งรุนแรงเพียงใด สถานการณ์ก็จะยิ่งกลายเป็นการเมืองมากขึ้นเพียงนั้น นี่เป็นการเมืองในรูปที่เห็นได้ชัดเจนกว่า การเมืองจะเห็นได้ชัดที่สุดในสถานการณ์ของสงครามและการปฏิวัติ อันเป็นสถานการณ์ที่วิธีการปกติซึ่งใช้ในการดำเนินการโต้เถียงกันขาดสะบั้นลงภายใต้ความกดดันและการใช้ความรุนแรงเข้ามาแทนที่ ไม่ใช่แต่เพียงในปรัสเซียเท่านั้นที่สงครามคือส่วนที่ขยายออกมาของการเมือง แต่ตามที่เกิดขึ้นนั้นเป็นรูปแบบปลายของการเมือง

อย่างไรก็ตาม การเมืองไม่จำเป็นจะต้องรุนแรงหรือเด็ดขาดเสมอไป การเมืองมีอยู่ในห้องประชุมคณะกรรมการ ในที่ประชุมระหว่างกระทรวง ในการประชุมคณาจารย์ของโรงเรียน และในการประชุมประจำปีของสมาคมผู้รักสันติฯ ถ้าการประชุมเหล่านี้มีสิ่งที่นอกเหนือไปจากการอ่านรายงานการประชุมและการหยุดพักเพื่อดื่มน้ำชาแล้ว ก็จะประกอบเป็นสถานการณ์การเมือง การประชุมแต่ละแห่งจะแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันในเรื่องนโยบายและการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ ถ้าองค์การที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งรู้จักซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี และไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องหลักการสำคัญ การเมืองของ

สถานการณ์นั้นอาจจะจำกัดอยู่แค่เพียงการสอบถามอย่างสุภาพเกี่ยวกับนโยบายที่ผู้บริหารเสนอขึ้นมา หรือบางทีจำกัดอยู่แค่เพียงการแข่งกันอย่างสุภาพบุรุษในการเลือกตั้ง (ถ้าการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของกรอบงานของสถาบัน แต่สถานการณ์ไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป และนโยบายและตำแหน่งอาจมีการติดตามแสวงหากันในท้องเรื่องอื่น ๆ นอกไปจากการเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่ง) ถ้าหากเกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างผู้เกี่ยวข้อง หรือถ้าหากได้เกิดมีการโต้เถียงกันในเรื่องนโยบายหรือวิธีการที่นโยบายได้ปฏิบัติไป หรือถ้าหากองค์กรกำลังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับที่ทนไม่ได้จากภายนอก ลักษณะการเมืองจริง ๆ จะยิ่งแลเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ คำถามจะถูกถามมากขึ้น ประเด็นเล็ก ๆ จะถูกทำให้กลายเป็นเรื่องใหญ่ คะแนนเสียงจะมีการลงบ่อยครั้งขึ้นและจะแสดงให้เห็นกลุ่มชนิตต่าง ๆ บ้างก็ถาวร บ้างก็รวมกันเพียงชั่วคราว อาจจะมีการเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งที่แข่งขันกันอย่างดุเดือด แม้กระนั้นสถานการณ์อาจจะยังคงสงบอยู่จนดูเหมือนว่ากลมเกลียวกันดี การขัดแย้งกันนั้นถ้าเกิดขึ้นมาอาจจะเป็นเพียงระยะสั้น และบุคคลที่เป็นผู้ปกครององค์กรนั้นอย่างมีประสิทธิภาพอาจคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปโดยไม่ยากนัก เช่นเดียวกันจะเห็นได้ชัดเจนว่าการเมืองปรากฏตัวอยู่ ถ้าองค์กรตกอยู่ภายใต้ความกดดันสำคัญในรูปของการเปลี่ยนแปลงบุคลากรที่สำคัญบางอย่าง หรือในบางประเด็นที่ทำให้เกิดแตกแยกกันในหมู่ผู้เกี่ยวข้อง หรือในการคุกคามบางอย่างต่อการดำรงอยู่ขององค์กร หรือแบบแผนระเบียบวิธีปฏิบัติดั้งเดิมแล้ว การเมืองจะยิ่งเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นทุกที สหภาพกรรมกรเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวนี้ ในเวลาใดเวลาหนึ่ง บางสหภาพจะเจียบสงบเหมือนคนง่วงนอน โดยไม่มีความแตกต่างกันที่ชัดเจนในเรื่องความคิดเห็นหรือการแทรกแซงในวิธีดำเนินงานของสหภาพฯ สหภาพฯ อื่น ๆ จะแตกแยกกันออกเป็นพรรคเป็นพวกและปรากฏความขัดแย้งกันออกมาอย่างเปิดเผยเต็มที่ต่อสาธารณะ อนึ่งไม่ว่าจะเป็นสหภาพฯ ใดก็ตาม มักจะปรากฏระยะเวลาสงบและระยะเวลายุ่งเหยิงสลับกันไปในประวัติของสหภาพฯ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพลังต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในสหภาพฯ และอิทธิพลที่สหภาพฯ ได้รับจากสภาวะภายนอก

เพราะฉะนั้นกิจกรรมทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการตกลงกันไม่ได้ และเกี่ยวข้องกับการใช้การปกครองแก้ไขการขัดแย้งกันในการชักนำทางการเปลี่ยนแปลง หรือป้องกันมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายและตำแหน่ง ขำพเจ้าไม่ได้หมายความว่าความตกลงกันจะเกิดขึ้นไม่ได้ในการเมือง แท้จริงแล้วการแก้ไขการขัดแย้งกันจนตกลงกันหรือเพื่อให้เกิดสภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถรักษาให้คงอยู่ได้ชั่วระยะ

หนึ่งเป็นอย่างน้อยนั้น เป็นจุดประสงค์หลักอันหนึ่งของกิจกรรมทางการเมือง อย่างไรก็ตามสิ่งที่ข้าพเจ้าหมายถึงก็คือว่า สิ่งใดก็ตามที่กระทำไปโดยตกลงกันได้ตั้งแต่ต้นจนจบนั้นหาใช่การกระทำทางการเมืองไม่ การเมืองนั้นถ้าจะแยกออกให้เห็นเด่นชัดเป็นกิจกรรมต่างหากอันหนึ่งแล้ว จะต้องมีการตกลงกันไม่ได้ในขั้นต้นบางประการระหว่างพรรคหรือบุคคล และจะต้องมีรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการแก้ไขข้อขัดแย้งในทางใดทางหนึ่ง

ถ้าข้าพเจ้าพูดถูก ก็ไม่เป็นการลำบาคยากเย็นที่จะรู้ว่าอะไรที่มีลักษณะเป็นการเมืองได้ เมื่อเราพบเห็นสภาพการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มาถึงขั้นนี้เรายังไม่ได้บรรลุอะไรเลยนอกจากการบรรยายความหมาย ข้าพเจ้าต้องการในตอนต่อไปที่จะเสนอเหตุผลเกี่ยวกับการเมือง

อาจจะมีคนโต้เถียง (และข้าพเจ้าจะอธิบายจุดนี้ให้ละเอียดกว่านี้ภายหลัง) ว่าการตกลงกันไม่ได้ทั้งหมดนี้เป็นเพียงผลของความผิดพลาดเท่านั้น และคนที่ดูเหมือนว่าขัดแย้งซึ่งกันและกันนั้น แท้ที่จริงแล้วมีการตกลงกันได้เกี่ยวกับสาระสำคัญถ้าคนเหล่านั้นรู้จักมัน การตกลงกันไม่ได้อาจจะกลายเป็นความผิดพลาดต่างๆ จำนวนหนึ่ง หรือความแตกต่างอย่างผิวเผินซึ่งได้ลงไปเราอาจแลเห็นการตกลงกันชั้นมูลฐานได้ ข้อนี้ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะไม่เป็นความจริงที่เกี่ยว สิ่งที่เราต้องเผชิญในการเมือง คือ การตกลงกันไม่ได้ตลอดกาลชนิดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างมูลฐานในเรื่องสภาพ สถานภาพ อำนาจ ความคิดเห็นและจุดมุ่งหมาย การเมืองเป็นอยู่อย่างไรรู้ก็เพราะสังคมเป็นอยู่อย่างนั้น เพราะว่ามันอยู่ในสถานการณ์ทางสังคมของตนนั้นจะพบตัวเองว่าแบ่งแยกกัน จริงอยู่ มนุษย์อยู่ในสังคมที่มีระบบกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยบางประการ และในระบบนั้นมนุษย์ทุกคนไม่ได้สู้รบปรบมือกับมนุษย์คนอื่น ๆ ทุกคนไป แต่ถึงแม้จะมีสภาพสันติเป็นมูลฐานก็ตาม มนุษย์ก็แตกต่างจากกันหลายทาง จนกระทั่งเป็นการโง่เขลามากที่จะหวังให้มีการตกลงกันในทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะไม่ว่าเพียงแต่มนุษย์จะแบ่งแยกกันในแง่ของสภาพชีวิตและทัศนะของตนในเรื่องว่าอะไรควรทำเท่านั้น แต่มนุษย์ยังสนใจที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ เพื่อปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเองหรือให้คนอื่นยอมรับนโยบายของตนอีกด้วย การเมืองเป็นเครื่องสะท้อนธรรมชาติให้เห็นความผิดแผกแตกต่างกันระหว่างสมาชิกของสังคมหนึ่ง ไม่มีอะไรในประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นว่าความผิดแผกแตกต่างเหล่านี้จะสูญสิ้นไปถึงแม้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะล้นเหลือ หรือศาสนาหนึ่งใดจะประสบความสำเร็จ หรือมหาอำนาจประเทศหนึ่งใดจะได้ครองโลกทั้งหมดก็ตาม เรายังควรมีสิทธิที่จะคาดว่าความต้องการของมนุษย์จะไม่วันอึดตัว สมรรถภาพในการที่จะโต้เถียงกันในเรื่องลัทธิยังคง

ความสำคัญอยู่ และแรงกระตุ้นไปสู่การคิดปรับปรุงตนเองจะยังคงเข้มแข็งอยู่

ข้าพเจ้าขอชี้ให้เห็นรากฐานทางสังคมบางประการที่ก่อให้เกิดความผิดแผกแตกต่างกัน ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดได้แก่รากฐานทางเศรษฐกิจ มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสภาพของความขาดแคลนตลอดกาล ซึ่งทุกคนไม่สามารถมีสิ่งทั้งหมดที่ต้องการได้ และที่บางคนมีสิ่งที่ตนต้องการมากกว่าคนอื่น ๆ กระบวนการผลิตและวิภาคกรรมจำเป็นต้องมีหน้าที่ต่างกันไป ซึ่งทำให้คนพบว่าตนหาเงินได้มากหรือน้อยกว่าคนอื่น และคนกลุ่มหนึ่งพบว่ากลุ่มของตนตกอยู่ในสภาพเสียเปรียบเมื่อเทียบกับอีกกลุ่มหนึ่ง ประเทศก็มีทรัพยากรไม่เสมอภาคกัน และมีความสามารถไม่เสมอกันที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ ความตึงเครียดระหว่างกันจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ มนุษย์แตกต่างกันในทางสติปัญญา ฝีมือ และคุณค่าทางตลาด จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ความแตกต่างระหว่างกันจะแสดงออกมาในแง่ของความไม่เสมอภาคกันในรายได้ โดยทั่วไปแล้วเรื่องทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีทางให้เลือกหลายทางว่าจะใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนอย่างไร เป็นเหตุผลตลอดกาลอันหนึ่งของความแตกต่างทางสังคม ความแตกต่างเหล่านี้จะแสดงออกมาทางการเมืองอีกต่อหนึ่ง

ในอีกสาขาหนึ่ง คือ เรื่องของสถานภาพในทางกฎหมายและประเพณีนั้น สังคมทุกแห่งก็มีสาเหตุบางอย่างที่ทำให้เกิดการผิดแผกแตกต่างกัน ผู้ที่แต่งงานแล้วย่อมได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากคนโสดในบางประการ ชาวต่างประเทศอาจจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษที่พลเมืองได้รับ ผู้หญิงอาจถูกกีดกันในเรื่องทรัพย์สิน การจ้างงาน การหย่า สิทธิทางแพ่งและเรื่องอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ บุคคลที่มีผิวบางสี หรือถือศาสนาบางศาสนา อาจจะถูกคว่ำบาตร หรือห้ามมิให้ประกอบอาชีพบางอย่างหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

อนึ่ง ความแตกต่างอย่างมากมายในเรื่องความคิดเห็นก็เป็นลักษณะประจำอันหนึ่งของทุกสังคม นอกจากสังคมที่ล้าหลังที่สุด เราไม่อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างระหว่างคนที่ไม่มีสัมพันธภาพกับคนที่สัมพันธ์ประมาธนั้นจำเป็นจะต้องเกิดจากสาเหตุทางสถาบันเสมอไป มันอาจเป็นเรื่องของความเชื่อมั่นอย่างฝังหัวก็ได้ ในทำนองเดียวกัน อารมณ์ความรู้สึกเกี่ยวกับชาติหรือศาสนาอาจจะมีสาเหตุที่ลึกมาก จนกระทั่งปรากฏขึ้นมาในแง่ของสังคมเป็นเพียงความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นหรือความเชื่อเท่านั้น ซึ่งก็เพียงพอในตัวของมันเองที่จะก่อให้เกิดความผิดแผกแตกต่างกัน

ถ้าเรามองดูสังคมใดก็ตามที่ได้พัฒนาไปเกินกว่าการเป็นสังคมประเพณีทั้งหมด เราจะเห็นว่าความผิดแผกแตกต่างกันเป็นหลักสำคัญของสภาพทางสังคมและความคิดเห็น ความ

แตกต่างกันมีอยู่ภายในสังคมเอง แต่ไม่ได้ขยายคลุมไปถึงสถานการณ์ทุกสถานการณ์ และความแตกต่างอาจไม่ปรากฏในบางแง่ของชีวิตในทางสังคม แต่ความแตกต่างมีอยู่มากและมีรากหยั่งลึกเพียงพอที่จะทำให้เรากล่าวได้ว่า ความแตกต่างเหล่านี้มิใช่เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือมีอยู่ชั่วคราว คนในสังคมหนึ่งเป็นสมาชิกของสังคมนั้นร่วมกัน และคนเหล่านั้นย่อมรับกฎเกณฑ์บางข้อซึ่งทำให้สังคมรวมกันอยู่ได้ นอกเหนือไปจากนี้ ตามธรรมชาติคนมักจะมีแนวโน้มไปสู่ความผิดแผกแตกต่างกัน และแนวโน้มนี้จะยิ่งปรากฏชัดยิ่งขึ้นโดยแรงกระตุ้นอันเป็นสากลของมนุษย์ที่ต้องการยกฐานะ ไม่ว่าจะเป็นการยกฐานะตนเองเป็นส่วนตัวยกฐานะตนเองและพวกพ้องของตนเป็นกลุ่ม หรือบริเวณหรือประเทศของตนเพื่อแข่งขันกับคนอื่นก็ตาม ถึงแม้ว่าความผิดแผกแตกต่างกันบางอย่างจะหมดไปก็ตาม อันอื่นๆ ก็เกิดขึ้นใหม่อีก ลักษณะที่แตกต่างกันของระบบเศรษฐกิจและความไม่สูงของปัจเจกบุคคล ก็เป็นการเพียงพอที่จะให้ประกันได้ว่าไม่มีสังคมใดที่จะเป็นแบบฉบับเดียวกัน หรือแม้แต่จะมีโครงสร้างเรียบง่ายเสมอไป

มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสิ่งที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมา เกี่ยวกับความผิดแผกแตกต่างกันในสังคม กับสิ่งที่ข้าพเจ้าได้ยืนยันมาก่อนหน้านี้ เกี่ยวกับการขัดแย้งกันเป็นสาระสำคัญของการเมือง การเมืองเกิดขึ้นเพราะความผิดแผกแตกต่างกันในสังคมปรากฏตัวออกมาในรูปของการตกลงกันไม่ได้ ซึ่งอาจให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการได้ หรือซึ่งเป็นประเพณีมาว่ารัฐบาลจะต้องจัดการ โดยนัยหนึ่งนั้นการเมือง คือ การประยุกต์การปกครอง (หรือพยายามประยุกต์ หรือความพยายามที่จะป้องกันมิให้มีการประยุกต์การปกครอง) กับสถานการณ์ของสังคมซึ่งไม่อาจสงบลงเองได้ สถานการณ์บางอย่างนี้อาจจะมีขึ้นประปรายอย่างอื่น ๆ อาจจะคงอยู่ตลอดไป ไม่ว่าความผิดแผกแตกต่างกันของบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในเรื่องความผิดแผกแตกต่างกันนี้จะปรากฏอยู่ตลอดไป ถ้าข้าพเจ้ากล่าวถูกต้อง การเมืองก็จะไม่มีวันหยุดลง เพราะว่าการใกล้เกลี่ยและการตกลงกันทางสังคมจะไม่มีวันสมบูรณ์ การเมืองจะเกิดอยู่เรื่อยไปเพราะว่าการเปลี่ยนแปลงในสภาพทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงในทางความคิดเห็นไม่มีวันเคลื่อนไปเป็นแบบเดียวกันไปสู่การตกลงกัน แต่กลับจะก่อให้เกิดการตกลงกันไม่ได้ใหม่อีก ขึ้นมาอีก ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลังทางการเมือง และบางครั้งก่อให้เกิดพลังทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมาใหม่อีกทั้งหมด

มีข้อคัดค้านบางข้อต่อความคิดเห็นของข้าพเจ้าซึ่งอาจนำมาพิจารณาในขั้นนี้ได้ ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงข้อคัดค้านเหล่านั้นตามความสำคัญจากน้อยไปหามาก

ข้อแรกก็คือว่า ขณะที่ความผิดแผกแตกต่างกันในเรื่องสภาพและความคิดเห็นได้ชัดว่า ขึ้นอยู่ที่รากของกิจกรรมการเมืองส่วนใหญ่ ความผิดแผกแตกต่างกันนั้นก็ไม่อาจจะถือว่าเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในทุกสิ่งที่รัฐบาลถูกเรียกให้เข้ามาจัดการ ข้อนี้เป็นความจริงที่ราบเท่าที่มันสัมพันธ์กับสิ่งบางสิ่ง เช่นตัวอย่างเดิมของข้าพเจ้าในเรื่องการซื้อไปรษณียากรในที่ทำกาไปรษณีย์ เนื้อหาทางการเมืองมีอยู่เพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลยในการติดต่อซื้อขายดังกล่าว และแท้จริงแล้วทั้งเนื้อหาทางการเมืองที่สำคัญ ก็ไม่มีอยู่ในการกระทำของรัฐบาลใดๆ ที่มีการตกลงกันอย่างสมบูรณ์ รัฐบาลเป็นเวทีการเมือง เป็นรางวัลทางการเมือง และตามประวัติศาสตร์แล้วเป็นส่วนที่มาจากการเมืองในอดีต แต่ก็มีบางส่วนของรัฐบาลที่ปัจจัยทางการเมืองสังเกตแทบจะไม่เห็น การกล่าวว่า เราต้องถือว่ากิจกรรมของรัฐบาลทั้งหมดเป็นการเมืองนั้น เท่ากับเป็นการทำให้คำว่า “การเมือง” หมดสิ้นความหมายไป เราอาจจะกล่าวได้เช่นเดียวกันว่า การเมืองคือการปกครอง และการปกครองคือการเมือง ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น การเมืองเกี่ยวพันกับการปกครองเสมอ และแทบจะสร้างภาพขึ้นมาไม่ได้ถ้าขาดการปกครองไป นอกจากเป็นเกมฟันร้ายชนิดที่น่ากลัวที่เล่นกันระหว่างคนบ้าเท่านั้น แต่เราจะต้องแยกทั้งสองอย่างออกจากกัน และยอมรับว่าแต่ละอย่างมีวงเขตของตนเอง ซึ่งตัดกับวงเขตของอีกอย่างหนึ่ง ถ้าเราต้องการทำความเข้าใจในเรื่องว่าอะไรเป็นการเมืองและอะไรที่ไม่ใช่ กิจกรรมทางการเมืองได้แก่กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะนำการปกครองมาใช้ในทิศทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งผลบางประการในสถานการณ์ของการขัดแย้งกัน การตกลงกันไม่ได้ หรือความตึงเครียด ตัวอย่างเช่น ไม่ใช่เป็นการกระทำทางการเมืองเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งคำอวยพรเป็นเอกฉันท์ไปยังเซอร์วินสตัน เชอร์ชิล ในวันคล้ายวันเกิดของท่าน แต่อาจจะเป็นไปได้ถ้ามีการคัดค้านขึ้น แต่ในบางสภาพแวดล้อมเป็นการกระทำที่ดำเนินไปภายในขอบเขตของสถาบันทางการเมือง และโดยเกี่ยวพันกับเหตุการณ์ทางการเมืองในอดีต แต่โดยนัยที่เคร่งครัดแล้วไม่ใช่เป็นการกระทำทางการเมืองในตัวของมันเอง ถึงแม้ว่าองค์ภาพของการปกครองจะเกี่ยวข้องด้วยอย่างใกล้ชิดก็ตาม

อันดับต่อไป ก็มีข้อคัดค้านว่าความผิดแผกแตกต่างกันในตัวของมันเองนั้นไม่เพียงพอที่จะใช้อธิบายกิจกรรมทางการเมืองได้ เนื่องจากมนุษย์เป็นที่รู้จักกันดีว่ายอมรับความผิดแผกแตกต่างกันนานาประการได้โดยไม่บ่นและโดยไม่พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงมัน เป็นความจริงที่ความผิดแผกแตกต่างจำนวนหนึ่งนั้นไม่มีความหมายเกี่ยวพันในทางการเมือง เช่นสีของผมที่แตกต่างกันที่มีอยู่ทั่วไปในบรรดาประชากรเพศชายของสหรัฐฯ แต่ความจริง

ข้อนี้จะเข้าประเด็นก็ต่อเมื่อข้าพเจ้ายืนยันว่าความผิดแผกแตกต่างกันทั้งหมดนี้ ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันโดยอัตโนมัติและโดยความจำเป็น ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติการทางการเมือง ข้าพเจ้าไม่ได้กล่าวเช่นนั้น แต่กล่าวเพียงว่าเมื่อการปฏิบัติการทางการเมืองเกิดขึ้นมา ก็อาจจะส่วกันต่อไปถึงความผิดแผกแตกต่างกันทางสังคมหรือบุคลิกส่วนตัวของบุคคลได้ คนไม่ได้โต้ตอบต่อความผิดแผกแตกต่างกันเหมือนกับหุ่นกระบอกที่โต้ตอบการกระตุ้นเชิงความผิดแผกแตกต่างกันทางสังคมหลายประการ เช่น สีของผมไม่มีความสำคัญทางการเมือง แต่ความผิดแผกแตกต่างประการอื่นๆ แม้ว่าอาจจะสำคัญก็อาจจะคงอยู่ได้นานอย่างสงบเงียบโดยปราศจากผลทางการเมือง ตัวอย่างเช่น ขบวนการต่อต้านอาณานิคมสมัยเมื่อเร็วๆ นี้เกิดจากการกีดกันทางสังคม ความไม่เสมอภาคกันในรายได้ การถูกกดขี่ทางกฎหมาย และความไม่พอใจต่อสิทธิและประเพณีของต่างด้าว ซึ่งทั้งหมดนี้มีมานานแล้ว บางครั้งนับเป็นศตวรรษๆ ก่อนที่จะปรากฏตัวเป็นที่รู้สึกกันในระบอบการเมือง อย่างไรก็ตาม จากความผิดแผกแตกต่างกันเหล่านี้เอง ที่พลังและความคงทนของกระบวนการต่อต้านลัทธิอาณานิคมได้รับมา ข้อเท็จจริงที่ว่าขณะที่ทุกคนตกอยู่ใต้ความแตกต่างกันซึ่งตนอาจจะยอมรับหรือละเลยเสียก็ได้ นั้น คนเป็นจำนวนมากไม่เคยปฏิบัติการทางการเมืองอย่างใดนั้น มิใช่เป็นการปฏิเสธว่า ความผิดแผกแตกต่างกันมิได้อยู่ที่รากของการเมืองเมื่อการเมืองเกิดขึ้นมา

ข้อคัดค้านข้อที่สาม ตามประวัติศาสตร์แล้วมีน้ำหนักมากกว่าข้อคัดค้านสองข้อข้างต้น นอกจากนี้ ยังเป็นข้อคัดค้านที่แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาบ่อยครั้งของคนที่มีต่อคำกล่าวที่ว่าความผิดแผกแตกต่างกันและการตกลงกันไม่ได้ นั้นมักจะดำรงอยู่ตลอดเวลา ข้อนี้เป็นข้อคัดค้านที่ว่า ตามหลักแล้วมนุษย์จะแสวงหาการตกลงกันเสมอ แม้ว่าตนเองจะไม่ได้ตระหนักถึงมันก็ตาม และการปฏิบัติการทางการเมืองนั้นแทนที่จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความผิดแผกแตกต่างกันแล้ว กลับเป็นการปฏิบัติการที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งความสามัคคีและการตกลงกัน แรงกระตุ้นให้มีการตกลงกันนั้น อาจจะมีผู้โต้เถียง เช่น อย่างรุสโซว่ามาจากความเป็นมนุษย์ร่วมกันของคน การมีเหตุผลหรือมโนธรรมร่วมกัน และการมีความปรารถนาอันปลายที่จะเชื่อฟังแรงกระตุ้นในตัวเอง ซึ่งนำตนไปสู่ความผาสุกร่วมกัน จากทัศนะนี้ การตกลงกันและความมุ่งหมายร่วมกันเป็นเรื่องของการเมือง ในขณะที่การทะเลาะโต้เถียงกันในทางการเมืองเป็นผลของการไร้สมรรถภาพของมนุษย์ที่จะยอมรับโดยทันทีว่าตนมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่อันหนึ่ง ผู้ที่ยึดถือข้อคัดค้านอันนี้ ย่อมจะยืนยันว่าข้าพเจ้าได้พูดผิดจุดของกิจกรรมทางการเมืองโดยสิ้นเชิง

ข้าพเจ้าไม่มีความมุ่งหมายอันใดที่จะปฏิเสธว่ามนุษย์ไม่เคยแสวงหาการตกลงกัน หรือว่าการตกลงกันนั้นไม่เคยเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการทางการเมือง นอกจากนี้ ข้าพเจ้าไม่มีเจตนาที่จะกล่าวว่าการตกลงกันไม่เคยเป็นจุดมุ่งหมายของกิจกรรมทางการเมือง จะเห็นได้ชัดว่าจุดมุ่งหมายของผู้ที่เล่นการเมืองนั้น มักจะเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งการตกลงกันว่าอะไรควรทำเพื่อระงับการทะเลาะวิวาท และเพื่อพยายามให้มีการใกล้เคียงและประนีประนอมกัน นอกจากนี้ข้าพเจ้ายังไม่ได้ปฏิเสธอีกด้วยว่า แท้จริงแล้วได้มีการตกลงกันอยู่ในบางประเด็นที่เกิดขึ้นมาในอดีต และประเด็นเหล่านั้นอาจจะผ่านหายไปจากเวทีการเมืองหมดสิ้นแล้ว เนื่องจากได้พบวิธีการบางอย่างที่ใช้ในการตกลงประเด็นเหล่านั้นได้ ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันเราไม่ยึดถือข้อโต้เถียงของศตวรรษต้นๆ ในเรื่องสิทธิทางกฎหมายและการเมืองของพวก Dissenters* ในประเทศอังกฤษ ได้มีการตกลงกันแล้วและเรื่องก็ได้ยุติไม่เป็นการเมืองอีกต่อไป ถึงแม้ว่าความแตกต่างทางศาสนาซึ่งใช้เป็นหลักของการกีดกันแต่ก่อนยังคงมีอยู่ ดังจะเห็นได้จากการมีนิกายต่างๆ ที่เห็นแย้งกันก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะแสดงว่ามนุษย์ตามธรรมชาติจะแสวงหาการตกลงกัน หรือว่ามนุษย์กำลังเคลื่อนไหวไปสู่สภาพการณ์การตกลงกันมากขึ้น คำตอบของข้าพเจ้าต่อผู้ที่กล่าวว่า ความจริงแล้วการเมืองเป็นกระบวนการที่นำไปใช้เพื่อบรรลุถึงความมุ่งหมายร่วมกันอันสำคัญ ก็คือ ข้อนี้จำเป็นต้องมีการพิสูจน์กัน ไม่ใช่กล่าวยืนยันขึ้นมาเท่านั้น หลักฐานที่ไม่ลำเอียงก็คือว่า ไม่ว่าการตกลงกันไม่ได้ใดๆ หายสุดจะตกลงกันได้ก็ตาม แต่ก็จะมีความขัดแย้งใหม่เกิดขึ้นมาที่ทำให้เป็นการเมือง และโดยที่สังคมยังมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเศรษฐกิจมีการพัฒนามากขึ้น ความผิดแผกแตกต่างกันใหม่ ๆ ที่สำคัญจะปรากฏตัวขึ้นมาและจะแสดงตัวในไม่ช้าในระดับการเมือง ตามธรรมดาแล้วการขัดแย้งกันซึ่งคนในสังคมอยู่เกี่ยวอยู่นั้นมิใช่เป็นเรื่องการต่อสู้มือต่อมือ จะเห็นได้ชัดแจ้งว่าการขัดแย้งกันชนิดนี้ได้ล้าสมัยไปเมื่อสังคมพัฒนามากขึ้น ถึงแม้ว่าจะยังคงเป็นหนทางที่การขัดแย้งกันจะแสดงออกมาในการเมืองของรัฐอธิปไตยภายในสังคมแห่งรัฐก็ตาม การเมืองตามปกติจะดำเนินไปโดยวิธีการสันติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายนี้หรือฝ่ายนั้นในกรณีพิพาท วิธีการเหล่านี้ถูกใช้มาตลอดเวลาเพื่อหาประโยชน์โดยการมีฐานคติไว้ก่อน บางอย่างเท่านั้นที่เราสามารถตั้งข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความมุ่งหมายอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อทุกคนในการเมืองได้ ถึงแม้ว่าจะมีเวลาที่คน

*ได้แก่พวกที่นับถือศาสนาแตกแยกไปจากศาสนาเดิมที่ดั้งมานานแล้ว โดยเฉพาะพวกโปรเตสแตนต์—ผู้แปล

เป็นจำนวนมากจะแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน และความผิดแผกแตกต่างกัน อาจจะถูกปิดบังโดยความสามัคคีเฉพาะหน้าก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปกติแล้วความผิดแผกแตกต่างกันจะมีอยู่เสมอ แต่ความแตกต่างนี้จะผ่อนลงเนื่องจากความร่วมมือกันภายในสังคม

เพราะฉะนั้น ความผิดแผกแตกต่างกันของสภาพและความคิดเห็นจึงเป็นสภาพประจำของชีวิตสังคมของมนุษย์ ถึงแม้ว่ามันจะหลือมล้ากันในการดำเนินงานของมันและต้องตกอยู่ใต้การเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในแต่ละกรณีก็ตาม ความผิดแผกแตกต่างกันทางสังคมนี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดพลังสำหรับกิจกรรมทางการเมือง บรรดาปัจเจกบุคคล กลุ่ม และประเทศที่ยุ่งเกี่ยวในการเมืองจะไม่พอใจกับสภาพของตน หรือไม่ก็ปรารถนาที่จะรักษามันไว้ไม่ให้คนอื่นมาเปลี่ยนแปลงมัน จังหวะของการเมืองจะไม่ถูกตัดสินโดยการดำรงอยู่อย่างไม่ลำเอียงของความผิดแผกแตกต่างกันต่าง ๆ แต่โดยการตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้ของบุคคลที่เกี่ยวข้องและโดยโอกาสต่าง ๆ ที่เขาได้มาเพื่อผลักดันข้อสนับสนุนของตน การกล่าวว่า การเมืองขึ้นอยู่กับ การตกลงกันไม่ได้ และการตกลงกันไม่ได้ขึ้นอยู่กับความผิดแผกแตกต่างกัน ความผันแปรต่าง ๆ ความไม่ราบเรียบ หรือความไม่เสมอภาคในสภาพทางสังคมและความคิดเห็น มิได้เป็นการกล่าวว่าทุกคนจะไม่เห็นด้วยกับคนอื่น ๆ ทุกคนเสมอไป หรือปฏิบัติการทางการเมืองในเมื่อคนอื่นเขาทำกัน แต่เป็นเพียงกล่าวว่าเมื่อมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นมา กิจกรรมนั้นจะถูกกระตุ้นและพยุ่งไว้ด้วยความผิดแผกแตกต่างกัน ดังเช่นที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงมาแล้ว ในบทหลัง ๆ ข้าพเจ้าหวังที่จะแสดงให้เห็นว่าสิ่งนี้เกิดขึ้นอย่างไรในทางปฏิบัติ

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญอาจเหมาะสมที่จะกล่าวไว้ในที่นี้ ประเด็นนี้ก็คือการดำรงอยู่ของความผิดแผกแตกต่างกันในฐานะที่เป็นสภาพถาวรของชีวิตมนุษย์นั้น มิได้มีพันธะทางศีลธรรมใด ๆ ติดไปด้วย ข้อเท็จจริงที่ว่าคนย่อมแตกต่างกันและคิดไม่เหมือนกัน ไม่ได้ทำให้เราต้องทำให้คนเหมือนกันหรือคิดเหมือนกันกับคนอื่น ๆ ความจริงที่ว่าความผิดแผกแตกต่างกันทางสังคมกระตุ้นให้มีการดำเนินการทางการเมืองก็เช่นกัน มิได้มีพันธะทางศีลธรรมอันใดติดไปด้วย เราไม่มีพันธะที่จะต้องสนับสนุนข้อเรียกร้องของชาวนา เพราะว่าพวกนั้นคิดว่าผลิตผลของตนควรได้ราคาแพง การดำเนินการทางการเมืองมิใช่หลักฐานของความเยียมยอทางศีลธรรม การไม่ดำเนินการทางการเมืองก็เช่นกัน ความจริงแล้วการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับศีลธรรม ในแง่ที่ว่า การเมืองอาจจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

ตามพันธะทางศีลธรรมที่เกิดจากสภาพทางสังคมบางอย่างได้ แต่มิได้ประกอบเป็นพันธะทางศีลธรรมในตัวของมันเอง การเมืองเป็นเครื่องมือที่จะใช้ทำสิ่งต่างๆ ให้ลุล่วงไป ซึ่งมักจะด้วยความรู้สึกรุนแรงเกี่ยวกับความเร่งด่วนทางศีลธรรม แต่การเมืองมิได้สร้างความเร่งด่วนขึ้นมาจากกระบวนการต่างๆ ของตัวมันเอง ความรู้สึกเร่งด่วนจะต้องมาจากสภาพทางสังคมต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการดำเนินการทางการเมืองขึ้นมา

บทที่ ๒

พลังของการเมือง

ในบทนี้ข้าพเจ้าต้องการที่จะชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถึงความสำคัญ เขตจำกัดและความน่าพิศมัยของการเมืองในฐานะเป็นกิจกรรมอันหนึ่งของมนุษย์ ในบทที่แล้วซึ่งได้พยายามวางหลักว่า ความผิดแผกแตกต่างกันของสภาพและความคิดเห็นเป็นพลังที่ผลักดันอยู่เบื้องหลังการเมืองนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเนื้อหาส่วนใหญ่ของการเมืองคลุมไปหมด ในบทนี้จะได้ทำการซ้ำและเนื้อหาบางส่วนออกมาพิจารณา

ความสำคัญของการเมืองเกิดขึ้นจากความแพร่หลายของความผิดแผกแตกต่างกัน ในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์อันหนึ่งในชีวิตมนุษย์ ถ้าความผิดแผกแตกต่างกันนี้มีพบแต่เพียงครั้งคราวและทำให้เกิดความขัดเคืองแต่เพียงเล็กน้อย เมื่อมันปรากฏขึ้นจริง ๆ การเมืองก็คงไม่มีความหมายอะไรมากนัก มันอาจเป็นเพียงความเพิลิตเพลินใจสำหรับคนบางคน (ดังที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้) แต่มันจะขาดการมีส่วนสำคัญในกิจการของมนุษย์ในที่ซึ่งมันได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทอยู่ แม้กระทั่งจากผู้ที่ไม่พบว่ามันเป็นสิ่งที่น่าเบื่อหน่าย ความแพร่หลายของความผิดแผกแตกต่างกันนี้จะแสดงให้เห็นได้โดยการพิจารณาแบบบางแบบที่ได้กล่าวไว้ในบทก่อน ในบรรดาแบบเหล่านั้นที่สำคัญที่สุดอย่างเห็นได้ชัด คือ ความไม่เสมอภาคกันในรายได้และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ดูเหมือนว่าไม่มีความจำเป็นนักที่จะกล่าวซ้ำถึงความสำคัญของแบบความผิดแผกแตกต่างกันนั้น ในการก่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมือง มันเป็นรากฐานของการเมืองที่รวมตัวขึ้นเป็นกลุ่มในทุกประเทศ คนงานที่ได้รับค่าจ้าง นักธุรกิจ ชาวนา ผู้ประกอบวิชาชีพ คนขายของตามร้าน — คนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ปกติ เรานึกถึงว่าเป็นกลุ่มที่แสดงออกซึ่งความกลมเกลียวและวิตกกังวลในเรื่องผลประโยชน์ของตน และพร้อมที่จะดำเนินการทาง

การเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนต้องการ กลุ่มที่กว้างขวางเหล่านี้แต่ละกลุ่มยังอาจแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มย่อยๆ อีกต่อหนึ่งได้ และแสดงออกซึ่งการริเริ่มทางการเมืองไม่มากนักน้อย เช่น สหภาพกรรมกรของคอนกรีตและไม่มีฝีมือ และของคอนกรีตใช้มือกับคนที่ทำงานนั่งโต๊ะตามสำนักงาน นักธุรกิจซึ่งประกอบธุรกิจของตนเอง และผู้ที่เป็นเพียงนักบริหาร นักการคลัง ผู้ผลิตสินค้า พ่อค้า ชาวนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินของตนเองและที่ไม่ได้มีที่ดินของตนเอง ชาวนาย่อยและชาวนาใหญ่ ชาวนาที่ปลูกพืชเพียงครั้งเดียวและที่มีไร่ของตนเองอยู่ในตะกร้าหลายใบ ผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งคิดค่าบริการ เช่น นักกฎหมายและผู้ที่ทำงานรับเงินเดือน เช่น ครูโรงเรียน คนขายของตามร้านและเจ้าของร้านย่อยอื่นๆ ที่ขายสินค้าต่าง ๆ กัน ความไม่เสมอภาคกันซึ่งเป็นอยู่ในสาขานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สิน แต่เราจะต้องยอมรับความสำคัญของความแตกต่างของหน้าที่ทางเศรษฐกิจด้วย ชาวนาและนักบริหารในวงการอุตสาหกรรมอาจจะมีรายได้เหมือนกัน แต่ความแตกต่างระหว่างหนทางดำเนินชีวิตของคนทั้งสองประเภท ซึ่งเกิดโดยตรงจากความแตกต่างกันในหน้าที่เป็นความแตกต่างที่มีความสำคัญมากในตัวของมันเอง เศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาใดๆ ก็ตามจะยิ่งจำเป็นต้องมีอาชีพที่แตกต่างกันนานาประการ มีระดับรายได้และที่มาของรายได้แตกต่างกันมากขึ้น และมีชั้นเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินตอบแทนทั่วไปจัดเป็นระบบยิ่งขึ้น ผลของการแตกต่างกันนี้ ช่วยส่งเสริมทำให้เกิดมีความตระหนักถึงความแตกต่างกันในมาตรฐานระหว่างคนส่วนหนึ่งกับอีกส่วนหนึ่ง และก่อให้เกิดบรรยากาศซึ่งพยายามที่จะเอาชนะความไม่เสมอภาคเหล่านี้เกือบจะเป็นไปโดยบังคับ กล่าวคือ เป็นบรรยากาศทางการเมืองโดยตรง ระบบเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างง่าย ๆ มักจะแสดงให้เห็นแรงกระตุ้นที่เป็นการบังคับนี้ออกมาน้อยกว่า ระบบเหล่านี้ดำเนินไปในแง่ของลำดับขั้นที่กำหนดมาโดยประเพณีมากกว่าระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว แต่ในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ความไม่เสมอภาคกันเป็นเรื่องประจำวันและการเมืองก็เกิดขึ้นมาจากสิ่งนี้ตามหลักเหตุผล เราไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยทั้งหมดกับพวกมาร์กซิสต์ในการสันนิษฐานว่า ชั้นของคนซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับเครื่องมือของการผลิตเป็นตัวกำหนดที่สำคัญยิ่งของการเมืองทั้งหมด นี่เป็นทัศนะที่คิดแบบง่าย ๆ เกินไปและลำเอียง แต่เราควรยอมรับพลังของแรงผลักดันทางเศรษฐกิจในการวางแผนการต่อสู้ทางการเมืองบางแนวไว้

ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่ข้าพเจ้าเพิ่งอ้างถึง ได้แก่ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นในระดับชาติ และที่จะเห็นได้ในแง่ของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่แสดงตัวเองให้เห็นระหว่างตัวบุคคลด้วย ความไม่เสมอภาคนี้จะรวม

อยู่กับความแตกต่างกันในเรื่องสถานภาพและโอกาส เกี่ยวกับเรื่องนี้ เราต้องคำนึงถึงพลังของความใฝ่สูงของความปรารถนาที่จะพุ่งขึ้นมาในโลก และมีอิทธิพลและเงินมากเมื่อเรามาถึงปฏิบัติการที่แท้จริงของสถาบันทางการเมือง พลังของความใฝ่สูงจะกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง แน่نون ปัจจัยนี้ไม่ได้มีรากฐานเดิมทางเศรษฐกิจเสมอไป แต่มักจะมีความเกี่ยวพันทางเศรษฐกิจ การขึ้นไปถึงตำแหน่งสุดยอดมิได้หมายถึงการดิ่งค้น บังคับแห่งอำนาจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการมีชีวิตผาสุกกว่าเดิม มีความมั่นใจเกี่ยวกับอนาคตมากขึ้น มีสินค้าและบริการเป็นสิทธิมากกว่าที่จะเป็นความพึงพอใจ ความใฝ่สูงทางการเมืองแตกต่างจากความใฝ่สูงทั่วไป แต่ดำเนินไปคล้ายๆ กัน

แบบต่อไปของความผิดแผกแตกต่างกันก็คือ ความไม่เสมอภาคในเรื่องหนทางไปสู่อำนาจทางการเมือง ความไม่เสมอภาคนี้เกิดขึ้นเมื่อคนบางกลุ่มไม่สามารถจะเข้าร่วมอย่างเต็มที่ในการเมืองได้ เพราะตำแหน่ง ความมั่งคั่ง เชื้อชาติ ศาสนา วรณะ ผิว ฯลฯ ขนาดของความไม่เสมอภาคอาจจะน้อยหรือมากก็ได้ น้อยในกรณีของชนกลุ่มน้อยซึ่งมิได้ถูกกีดกันทางกฎหมาย แต่มีจำนวนน้อยเกินไปที่จะมีอิทธิพล มากในกรณีของผู้ที่ถูกห้ามอย่างจริงจังมิให้ดำเนินการทางการเมือง ชนิดที่อาจทำให้ตนสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายและรัฐบาลได้ เช่น พวกนิโกรในแอฟริกาใต้ บางทีกลุ่มใดก็ตามที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลเอง อาจจะรู้สึกว่ามันกำลังประสบกับปมค้อยบางอย่าง และอาจจะถูกตึงคูดให้ทำการทำลายระบบการปกครองปัจจุบันได้ ตัวอย่างเช่น รัฐประหารมักจะเป็นผลของสถานการณ์ชนิดนี้ ผู้ที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลไม่สามารถทนที่จะอยู่ข้างนอกต่อไปได้และดำเนินการโค่นฝ่ายที่เป็นรัฐบาล แต่นี่เป็นเพียงตัวอย่างอ่อนๆ เท่านั้น ความไม่เสมอภาคในกรณีดังกล่าวได้แก่ความไม่เสมอภาคที่เกิดจากการกีดกันอย่างจริงจังและลบหลู่เกียรติ ตลอดจนทำให้คนซึ่งตกอยู่ภายใต้การกีดกันมีฐานะต่ำต้อยต่ำ การโต้ตอบต่อสถานการณ์ชนิดนี้ทำให้เกิดการเมืองแบบใช้ความรุนแรงและ “เผด็จการชนชั้น” เป็นส่วนใหญ่ในสมัยของเรา ชาวอังกฤษที่เรียกร้องสิทธิการออกเสียง นักชาตินิยมอินเดีย พวกมุสลิมหัวรุนแรงที่ให้อำนาจประเทศปากีสถาน พวกก่อการชนชาวแอฟริกัน และพวกต่อต้านชาวยุโรป ทั้งหมดเหล่านี้จัดเป็นพวกเดียวกันในที่นี้ กล่าวคือ แต่ละพวกหันเข้าใช้วิธีการที่อยู่นอกขอบเขตปกติเพื่อที่จะบรรลุถึงหนทางไปสู่อำนาจทางการเมืองซึ่งวิธีการปกติไม่เปิดให้แก่ตน

อนึ่ง เราอาจถือความแตกต่างในสถานการณ์ทางภูมิศาสตร์เป็นเครื่องกำเนิดของกิจกรรมทางการเมืองก็ได้ ในเขตที่มีพลเมืองมาก จะมีผลประโยชน์ต่างๆ ระดับท้องถิ่นตลอดจนผลประโยชน์ระดับภูมิภาคหรือระดับชาติในสหพันธรัฐ หน่วยต่างๆ จะแสดงออกซึ่ง

ความรู้สึกกลมเกลียวกันที่มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีปฏิบัติการของกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ถ้าบริเวณท้องถิ่นค่อนข้างยากจนในส่วนหนึ่งของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับอีกส่วนหนึ่ง สิ่งนี้จะนำไปสู่การรวมเป็นพันธมิตรกันระหว่างเขตที่ยากจนเพื่อป้องกันเขตแดนของตนมิให้ถูกโงงโดยเขตที่ร่ำรวยกว่า หรือชู้ตริตเอาความมั่งคั่งบางส่วนของตนไป ตัวอย่างเช่น รายงานการประชุมส่วนใหญ่ของวุฒิสภาสหรัฐ ฯ จะเข้าใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากในแง่ของความไม่เสมอภาคขั้นมูลฐานชนิดนี้และการใช้เพทุบายที่ตามมาจากความไม่เสมอภาคเหล่านี้ นอกจากความมั่งคั่งที่แตกต่างกันของบางบริเวณแล้ว การที่มีชีวิตอยู่ในภูมิภาคประเทศชนิดหนึ่งซึ่งมีการอุตสาหกรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นลักษณะเฉพาะ ก็ช่วยหลอมความรู้สึกรักท้องถิ่นซึ่งอาจเปลี่ยนมาใช้เป็นประโยชน์ในการเมืองระดับชาติทันทีได้เช่นกัน

ความไม่เสมอภาคในเรื่องสภาพดังกล่าว ซึ่งเกิดจากความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ภายในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น มีสภาพคล้ายคลึงกับความไม่เสมอภาคในเรื่องสภาพและอำนาจระหว่างรัฐแห่งชาติ ถึงแม้ว่าจะไม่มีผลรุนแรงนักก็ตาม เมื่อมองดูโลกทั้งหมดจะเห็นว่านี่เป็นความผิดแผกแตกต่างกันในขั้นปลายอันที่จะนำไปสู่การรวมกันเป็นพันธมิตร ความเข้าใจกันและสงคราม ในแง่การทูตที่เป็นทางการนั้น รัฐทุกรัฐเสมอภาคกัน แต่นี่เป็นเพียงความสะดวกเพื่อให้การทูตดำเนินไปได้ตามกฎเกณฑ์เท่านั้น รัฐแห่งชาติเป็นหน่วยทางการเมืองที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนที่สุดและคำนึงถึงตัวเองมากที่สุด ในขณะที่ปัจเจกบุคคลอาจจะอ่อนแอหรือเชื่องซึมเกินไปที่จะพูดให้คนอื่นได้ยิน และกลุ่มภายในประเทศอาจแตกแยกกันหรือไร้สมรรถภาพ รัฐแห่งชาตินั้นตามคำนิยามจะมีสมรรถภาพที่จะพูดเพื่อตนเองและที่จะพยายามปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้เลือกไว้ จริงอยู่รัฐบางรัฐอาจจะอ่อนแอและไร้สมรรถภาพจนเกือบจะเทียบได้กับปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มที่ไม่มีประสิทธิผลที่พึงเอ่ยมา แต่นี่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐแห่งชาติเป็นหน่วยที่มีความมุ่งหมายของการเมืองระหว่างประเทศ เป็นศูนย์รวมความรับผิดชอบต่าง ๆ ของประชาชนของรัฐเอง และเป็นผู้แทนทางราชการของตนในกิจการของโลก รัฐบาลแห่งชาติแต่ละรัฐต่างก็ตระหนักเป็นอย่างดีถึงฐานะของตนในความสัมพันธ์กับรัฐบาลอื่น ๆ รัฐบาลรู้จักว่าใครเป็นมิตรและใครเป็นศัตรูของตน ความมั่งคั่งหรือความยากจนของตน พลัฏฐิกยะของตนและอิทธิพลของตนในที่ประชุมของโลก ความจริงแล้วชีวิตระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้ที่ไม่สิ้นสุดซึ่งทำให้ความรู้สึกแตกต่างกันชัดเจนและสูงเด่นยิ่งขึ้น การทูตในสาระสำคัญแล้วเป็นธุรกิจ การทำอย่างดีที่สุดเพื่อประเทศของตนโดยไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงคนอื่นใด

แบบสุดท้ายของความผิดแผกแตกต่างกันซึ่งก่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองมากที่สุด แต่ซึ่งยากอย่างยิ่งที่จะกล่าวให้แน่นอนลงไปในคำที่ตกลงกันได้ คือ ความผิดแผกแตกต่างกันในที่ท่า ในบทหลังข้าพเจ้าจะกล่าวเพิ่มเติมมากกว่านี้เกี่ยวกับงานที่เกิดขึ้นจากความคิดทางการเมือง ในที่นี้ข้าพเจ้าจะกล่าวเพียงว่ากิจกรรมการเมืองส่วนใหญ่เกิดจากความแตกต่างกันระหว่างปัจเจกบุคคลและกลุ่ม ในแง่ที่คนเหล่านี้มุ่งอยู่แต่เฉพาะผลประโยชน์แคบ ๆ ของตน ความรู้สึกในประเด็นที่กว้างกว่าประเด็นที่อยู่เฉพาะหน้าของตน ฝีมือและประสบการณ์ของตนในการจัดการกับการขัดแย้งกัน ความใจกว้าง หรือความเห็นแก่ตัวที่เป็นมาดั้งเดิมของตน ความตระหนักของตนในเรื่องเขตจำกัดในการดำเนินงานทางการเมือง เพื่อเป็นตัวอย่างเราอาจจะยกข้อเท็จจริงที่ว่า ความบ้าคลั่งมิได้กระจายไปเสมอกันหมดในสังคมใด ความผิดแผกแตกต่างกันซึ่งเกิดขึ้นมาจะมีผลที่ลึกในการตัดสินใจว่ามีประเด็นไหนบ้างที่จะต้องบีบบังคับให้ไปถึงที่สุด การประท้วงเรื่องไหนที่จะกระทำอย่างเปิดเผยและให้ดังอย่างไร ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันอย่างแท้จริงในเรื่องรสนิยมและความคิดเห็น ซึ่งไม่อาจจะกล่าวได้ว่ามาจากรูปอื่น ๆ ของความไม่เสมอภาคกัน ความแตกต่างเหล่านี้อาจจะทำให้เกิดประเด็นทางการเมืองซึ่งแก้ไขยากที่สุดบางประเด็นขึ้นมาได้ เช่น ประเพณีการรักษาวินธรรมสวณะ การกำหนดชั่วโมงดื่มสุรา การตรวจพิจารณาศีลธรรม และบทบาทของศาสนาในการศึกษา เป็นต้น

คงจะเห็นได้ชัดเจนจากตัวอย่างที่ข้าพเจ้าได้ยกขึ้นมาแล้วว่า ชีวิตมนุษย์นั้นเต็มไปด้วยอุปสรรคของความผิดแผกแตกต่างกัน ความผิดแผกแตกต่างกันเหล่านี้กำลังรอให้มีผู้ไปค้นพบและแสวงหาประโยชน์ในทุกจุด และถ้าวิธีการแสวงหาประโยชน์กระทำไปโดยการใช้อำนาจ (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของประเทศหรืออำนาจอันมีประสิทธิผลที่รวมตัวขึ้นมาของสถาบันอื่นบางสถาบันก็ตาม) ผลลัพธ์ก็คือการเมือง เมื่อเรามองดูขนาดและความซับซ้อนของความผิดแผกแตกต่างกัน ก็ดูเหมือนว่าโลกควรจะอยู่ในสภาพอลวนยุ่งเหยิงตลอดไป โดยมีการเมืองเป็นแง่ที่สำคัญอันหนึ่งของสภาพนี้ ถึงแม้บางครั้งโลกจะดูเหมือนมีสภาพเช่นนี้ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น การเมืองแทบจะไม่ได้ไปรบกวนคนส่วนใหญ่เลย เพื่อที่จะเข้าใจว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เราต้องหันมาดูเขตจำกัดของการเมือง ณ บัดนี้

ในทางปฏิบัติ ความแตกต่างกันและความไม่เสมอภาคทั้งหมดไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้มากนัก สิ่งเหล่านี้เกิดจากวิภาคกรรมทรัพยากร การแบ่งงานกันทำ เขตจำกัดของการศึกษา การค้นพบทางวิทยาศาสตร์ และความไม่สามารถปรับตัวเองได้ของ

มนุษย์ นอกจากนั้นการรับรู้ความรู้สึกเกี่ยวกับความยุติธรรมของใครสักคนมักจะหมายถึง การสร้างให้เกิดความรู้สึกของความไม่ยุติธรรมขึ้นในอีกคนหนึ่ง เป็นไปไม่ได้ที่จะย้าย ภาระของความไม่เสมอภาคนี้ได้ตลอดกาล จะมีคนหนึ่งเสมอที่เจ็บใจและร้องทุกข์ จะมี เขตจำกัดเสมอสำหรับกลุ่มที่จะได้รับความพอใจจากเงินคลังของประเทศ และสำหรับ สถานที่ที่มีอยู่สำหรับคนที่เหมาะสม เป็นประสบการณ์ของทั้งรัฐบาลและประชาชนว่า คำ มั่นสัญญาที่จะช่วยบรรเทาความทุกข์นั้นน้อยครั้งที่สามารถปฏิบัติตามได้สมบูรณ์ และเมื่อ ปฏิบัติตามได้ก็อาจปล่อยให้ผู้รับความช่วยเหลือตกอยู่ในสภาพที่ลำบากยิ่งไปกว่าเดิม กล่าวโดยสรุป มีข้อจำกัดอยู่มากในเรื่องที่รัฐบาลสามารถทำได้ไม่ว่าถูกบีบบังคับประการ ใดก็ตาม เป็นการง่ายที่สุดที่จะให้รัฐบาลทำการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติการ ของตนเอง (เช่นในเรื่องสิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง ในเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งงานรัฐบาล ในกลไกของความยุติธรรมและตำรวจ ฯลฯ) แต่แม้กระทั่งสิ่งเหล่านี้ก็อาจจะทำได้สำเร็จ ถ้าการทำสิ่งดังกล่าว ไม่ได้ช่วยให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นยิ่งกว่าก่อนที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลทั้งหลายไม่ว่าจะทำให้คนดีหรือคนเลวได้ ไม่อาจบงการเงื่อนไขการค้าระหว่างประเทศ ได้ ไม่อาจควบคุมดินฟ้าอากาศได้ และไม่อาจได้มาซึ่งเครดิตที่ไม่มีเขตจำกัดได้ รัฐบาล อาจทำสิ่งซึ่งช่วยให้สถานการณ์ของประเทศตนผ่อนคลายเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ได้ แต่ใน ทางปฏิบัติแล้วก็ทำอะไรไม่ได้มากนัก

ไม่ใช่ว่าการเปลี่ยนแปลงไม่เคยเกิดขึ้นเลยจากผลของการดำเนินการทางการเมือง ความ จริณแล้วมันเกิดขึ้น แต่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีวัตถุประสงค์จำกัดอย่างมาก เท่านั้นที่เคยได้สิ่งทั้งหลายที่ตนต้องการ เพราะข้อจำกัดที่ติดมาแต่ดั้งเดิมของระบบซึ่ง ขบวนการดำเนินอยู่ภายใน แม้แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ เช่น การเลิกทาส และการให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งแก่สตรี มิได้เป็นสิ่งที่ทั้งหมดที่ผู้สนับสนุนขบวนการวาด ภาพเห็น มีข้อจำกัดเกี่ยวกับว่าอะไรบ้างที่รัฐบาลสามารถทำได้ สิ่งเหล่านี้ผู้ที่อยู่ภายนอก ไม่ได้คำนึงถึง แต่ผู้ที่เห็นรัฐบาลแลเห็นได้อย่างชัดเจนอย่างยิ่ง และความรู้เรื่องข้อจำกัด เหล่านี้จะเผยแพร่ไปในหมู่ประชาชนจากผลของประสบการณ์และความผิดหวัง

เมื่อยอมรับว่าข้อจำกัดชนิดนี้มีอยู่ เราก็จะเห็นรัฐบาลในลักษณะหนึ่งที่ค่อนข้างแตกต่าง ไปจากลักษณะธรรมดา กล่าวคือเป็นเครื่องมือที่ใช้แสดงออกและประยุกต์ข้อจำกัด ของสถานการณ์ แกไขความไม่เสมอภาคบางอย่าง แต่ทำให้ความไม่เสมอภาคอื่นๆ มี มากขึ้น เป็นเครื่องมือลงโทษทางวินัยผู้ที่ปรารถนาจะล้มล้างระบอบการปกครองปัจจุบัน

และเป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลง อันจะทำให้ระบบอื่นที่แตกต่างออกไปเล็กน้อยเกิดขึ้นมาได้โดยไม่เสียเลือดเนื้อด้วย การกล่าวเช่นนี้ได้เป็นการวินิจฉัยว่ารัฐบาลคณะหนึ่งดีกว่ารัฐบาลอีกคณะหนึ่ง หรือคุณภาพของความไม่เสมอภาคและความผิดแผกแตกต่างกันอันหนึ่งนำได้กว่าอีกอันหนึ่ง เป็นแต่เพียงกล่าวว่าหน้าที่ของรัฐบาลอาจจะมองเห็นได้ในแง่ของข้อจำกัดระดับท้องถิ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และในแง่ของเสถียรภาพ หรือมิฉะนั้นก็ในแง่ของการขัดแย้งกันทางการเมืองที่สภาพท้องถิ่นสร้างขึ้นมา รัฐบาลทำการเปลี่ยนแปลงภายใต้การถูกบีบบังคับ แต่ไม่สามารถทำอะไรได้ทุกสิ่ง แม้กระทั่งเช่นรัฐบาลของสหภาพโซเวียต ซึ่งอ้างอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือชีวิตของพลเมืองของตนก็ยังต้องใช้เวลาส่วนมากกล่าวคำว่า “ไม่” ต่อพลเมือง แน่พอน รัฐบาลมิได้เป็นผู้สังเกตการณ์ที่เป็นกลาง ทุกรัฐบาลประกอบไปด้วยคนที่มีจุดมุ่งหมายของตนเอง มีการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ของตนเองภายใน และปฏิบัติการไปในฐานะที่เป็นทั้งระบบของความผิดแผกแตกต่างกันในตัวเอง และหนทางสำหรับให้ความผิดแผกแตกต่างกันของสังคมได้แสดงออกมา แต่รัฐบาลก็ยังเป็นสื่อสำหรับผ่านการใช้ข้อจำกัด เป็นแหล่งสุดท้ายของการวินิจฉัยว่าสภาพนี้หรือสภาพนั้นจะคงอยู่ต่อไปหรืออาจจะเปลี่ยนแปลงได้

เท่าที่กล่าวมาในบทนี้ เราได้แลเห็นพลังของการเมืองที่แสดงออกมาในรูปของความผิดแผกแตกต่างกันที่ให้เกิดการเมืองขึ้นมา และในข้อจำกัดซึ่งผู้ที่พยายามเอาชนะสิ่งเหล่านี้พบว่าตนเองถูกขัดขวาง นอกจากนี้การเมืองยังมีพลังอยู่ในความน่าพิศมัยที่ติดมาแต่ดั้งเดิมของมันเองอีก จริงอยู่ ไม่ใช่ว่าทุกคนจะพบว่าการเมืองเป็นสิ่งที่น่าพิศมัย ผู้ที่ไม่เห็นว่ามันน่าพิศมัยมักจะขาดความอดทนต่อผู้ที่เห็นว่ามันน่าพิศมัย และตั้งฉายาบุคคลเหล่านั้นว่าเป็นพวกที่เสื่ออก พวกคลั่ง และพวกอาชีพ อันเป็นการวินิจฉัยที่มักถูกต้องแต่ไม่หมดทั้งเรื่อง สำหรับผู้ที่เอนเอียงไม่สนใจการเมือง การเมืองเป็นสิ่งที่น่าเบื่อหน่าย เชื่องช้า ซ้ำซาก ผิดหวัง และมีสองนัย และลงเอยโดยการประนีประนอมและยอมให้ เมื่อคนถูกชักนำให้เชื่อว่าชัยชนะจะเป็นผลตามมา นี่เป็นแรงสันติของการเมือง เมื่อการเมืองมาถึงแล้วใช้ความรุนแรง เช่น ในการกบฏและสงคราม การเมืองดูเหมือนเป็นที่น่ารังเกียจด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่ลึกซึ้งไปกว่านั้นสำหรับการไม่ชอบการเมือง เหตุผลเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแก่ผู้ที่สังเกต ถึงแม้ว่าผู้เหล่านั้นจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับรากเหง้าทางจิตวิทยาของมันก็ตาม การเมืองแห่งรัฐเป็นที่น่ารังเกียจของคนเป็นจำนวนมาก เพราะว่ามันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนเกินไปถึงชีวิตมนุษย์โดยทั่วไป มันส่องให้เห็นถึงการขัดแย้งกันของมนุษย์ในภาพที่รุนแรงขนาดมหึมา มันแสดงให้เห็นถึง

ความโลภ ความใฝ่สูง ความจำเป็น และอำนาจในสภาพที่เปล่าเปลี่ยวที่สุด และมันแสดงให้เห็นภาพของความไม่เสมอภาคของมนุษย์ในแง่ที่ชักชวนให้ประณามมันว่าเป็นสิ่งที่ไม่ยุติธรรมในสาระ ปฏิบัติการเป็นปรปักษ์ต่อการเมืองนั้นเป็นเสมือนความโกรธแค้นของ Caliban* ที่มองเห็นใบหน้าของตนในกระจกเงา การเมืองเป็นเรื่องของมนุษย์เกินไป ความพยายามและความหวังของการเมืองก็คือความพยายามและความหวังของจิตใจของแต่ละคนที่มองเห็นทะเลปูโปรง เช่นเดียวกันกับเขตจำกัดและความผิดหวังของมัน ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่คนหลายคนไม่ชอบการเมือง

อย่างไรก็ตามสำหรับผู้ที่ชอบมัน การเมืองก็มีความน่าพิสมัยซึ่งมีงานอื่นๆ เพียงไม่กี่ชนิดที่เสมอเท่า ในประการแรก การเมืองเป็นเรื่องของมนุษย์แท้ๆ ในเนื้อหา ดังที่เราได้เห็นมาแล้ว ผู้ที่เข้าไปมีส่วนในการเมืองกำลังทำงานกับวัตถุที่เป็นมนุษย์และอาจสร้างความเชื่อมั่นแก่ตนเองได้ทันที ไม่ว่าจะโดยจิตสำนึกหรือโดยจิตสำนึกก็ตาม ว่าตนเป็นนายของผู้ที่ชีวิตถูกกระทบกระเทือนจากกิจกรรมของตน การเหี้ยมพล้งของรัฐบาลเพื่อที่จะทำให้เกิดสภาพใหม่ขึ้นมา ก็คือการที่สามารถจัดการได้ตามใจชอบกับชีวิตของผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความน่าพิสมัยเพียงไม่กี่อย่างที่เปรียบเทียบได้กับความน่าพิสมัยของการเปลี่ยนแปลงชีวิตของผู้อื่น นอกจากนี้ผู้ที่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองก็กำลังเปลี่ยนแปลงชีวิตของตนเองด้วย ตำแหน่งและสถานที่ไม้อาจแยกออกได้จากกิจกรรมทางการเมือง ถึงแม้ว่ากิจกรรมทางการเมืองจะเน้นหนักในเรื่องนโยบายก็ตาม

เพราะฉะนั้นการเมืองก็เช่นกัน จึงมีความน่าพิสมัยทั้งหมดของเกมกีฬาอยู่ด้วย การเมืองเป็นการแข่งขันที่ไม่มีวันสิ้นสุดกับคู่ปรับที่มีมากกว่าหนึ่งคน ใครก็ตามที่ยึดถืออุดมคติทางการเมือง วันหนึ่งจะพบตนเองว่าเป็นเหมือนแซมเบียนหมากรุกที่เล่นเกมกับคู่ปรับนานาชาติพร้อมกันไปในขณะที่เดียวกัน การเคลื่อนไหวก็เหมือนกับการเดินหมากรุกที่ดำเนินไปภายในกรอบงานของกติกาชุดหนึ่ง มีผู้ดูที่คอยปรบมือให้แก่การเคลื่อนไหวอย่างมีฝีมือและการจบอย่างสำเร็จ นี่คือการเมืองในแง่ของตัวบุคคลของมัน แต่การเมืองยังเป็นเกมที่เล่นเป็นทีมอีกด้วย กลุ่มๆ หนึ่ง หรือประเทศๆ หนึ่ง อาจจะทำให้เกิดอารมณ์ความรู้สึกจงรักภักดี ความกลมเกลียว ความเสียสละ และการรับใช้ได้ในทำนองเดียวกัน อารมณ์ความรู้สึกที่เร้าโดยทีมฟุตบอล จุดนี้ไม่จำเป็นต้องอธิบายมากเพราะเห็นได้ชัดเจน

* Caliban เป็นทาสที่โหดร้ายและพิการในบทละครเรื่อง The Tempest ของเชกสเปียร์—ผู้แปล

แล้ว การเมืองก็เช่นเดียวกับเกมกีฬาที่เปิดทางให้มีผู้นำและผู้ตาม ให้มีการประมือและการอุทิศ

นอกจากนี้ การเมืองยังเป็นที่น่าพิศมัยเป็นพิเศษสำหรับคนหลายคนในด้านเกี่ยวกับผลลัพธ์ใหญ่โต ที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในเรื่องนโยบายหรือตัวบุคคล การเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีอาจก่อให้เกิดความล้มครืน หรือความสำเร็จของนโยบายหนึ่งใดได้ ความพินาศของนโยบายที่เกิดจากอิทธิพลภายนอกอาจเปลี่ยนแปลงชีวิตของประเทศชาติได้ เราไม่จำเป็นต้องสันนิษฐานว่ารัฐบาลมีอำนาจทุกอย่างอย่างสมบูรณ์ที่จะยอมรับว่ารัฐบาลมักจะทำสิ่งที่มีความสำคัญ คำพูดเบาๆ เพียงไม่กี่คำรอบโต๊ะประชุมคณะรัฐมนตรี อาจจะนำไปสู่การประกาศสงคราม การลดค่าเงินตรา การให้อิสระภาพแก่อาณานิคม หรือการเริ่มต้นหุญงานทั่วไป แต่เราไม่จำเป็นต้องไปถึงวงจรขั้นสูงสุดของการเมืองที่จะแลเห็นกระบวนการชนิดนี้กำลังดำเนินอยู่ ถ้าไม่คำนึงถึงความแตกต่างกันในขนาดแล้ว สภาพเทศบาลหรือแม้แต่กระทั่งสโมสรกอล์ฟก็แสดงให้เห็นกระบวนการนี้เช่นกัน กระบวนการนี้จะสังเกตเห็นชัดเป็นพิเศษในด้านการเงิน การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเพียงหนึ่งเพนนี หรือการเพิ่มค่ารับเป็นสมาชิกที่ลงมติ หลังจากการอภิปรายอาจมีผลลัพธ์เกินกว่าขอบเขตเฉพาะหน้าของการลงมตินั้นอย่างมากมายได้ ผู้ที่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองตระหนักถึงเรื่องนี้แต่เพียงรางๆ บ่อยครั้งที่ความตระหนักของตนเป็นสิ่งที่ทำให้ต้องทำงานประจำอันน่าเบื่อหน่ายของคณะกรรมการ สภา และที่ประชุมอื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้เรื่อยไป

ประการสุดท้าย ในการพิจารณาความน่าพิศมัยของการเมืองนั้น เราไม่ควรละเลยความรู้สึกในเรื่องความยุติธรรม ในเรื่องการแก้ไขสิ่งที่ผิดให้ดีขึ้น ซึ่งผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองหลายคนคงรู้สึก คนบางคนเข้ายุ่งเกี่ยวในการเมืองเพียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่วนใหญ่เป็นเพราะคิดว่าการเมืองจะช่วยเพื่อนฝูงของตนได้ คนเหล่านี้มีความคิดบางประการเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมหรืออาชีพของตน ผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือของโลกเอง ดังเราจะเห็นต่อไปว่า บ่อยครั้งที่ความรู้สึกเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่กว้างกว่านี้ไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าการหาเหตุผลมาสนับสนุนผลประโยชน์ที่แคบกว่า ซึ่งกิจกรรมของตนมุ่งโดยตรงที่จะรับใช้ แต่ไม่ใช่เหตุผลที่จะกล่าวว่าความรู้สึกนี้มีได้มีอยู่อย่างจริงจัง หรือว่าจะไม่ทำไปเพื่อประโยชน์ของคนอื่นนอกเหนือไปจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง กิจกรรมการเมืองส่วนใหญ่ก็เช่นกัน ที่มุ่งแก้ไขความไม่เสมอภาค ซึ่งผู้นิยมการปฏิบัติโดยใช้กำลังทางการเมืองเองมิได้เป็นผู้รับทุกข์เอง Wilberforce มิได้เป็นทาส John Stuart Mill มิได้เป็นสตรี John Bright มิได้ถูกตัดสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

Gladstone ก็มีได้เป็นชาวไอริช จะเป็นการโง่เขลาที่จะปฏิเสธว่าความปรารถนาอันแรงกล้าเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมอาจเป็นกำลังคำจูนอยู่เบื้องหลังกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนี้การเมืองยังเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งในบรรดากิจกรรมไม่กี่ชนิดซึ่งสามารถสนองความปรารถนาเช่นนั้นได้

เพราะฉะนั้นจึงมีแง่ต่าง ๆ ของการเมืองซึ่งประกอบขึ้นมาเป็นความน่าพิศมัยของมัน ในฐานะที่เป็นรูปหนึ่งของกิจกรรม นอกจากนั้นยังมีเหตุผลทางจิตวิทยาที่ลึกซึ้งลงไปอีกที่ทำให้การเมืองเป็นสิ่งที่น่าดึงดูดใจอย่างไม่ต้องสงสัย ความคลุมเครืออันเป็นลักษณะของจิตใจนั้นสะท้อนให้เห็นได้ในข้อเท็จจริงที่ว่า ในขณะที่ความขัดแย้งกันอาจจะทำให้เกิดการผลจากการเมือง (ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) แต่มันก็อาจประกอบเป็นความน่าพิศมัยส่วนใหญ่ของการเมืองด้วย การขัดแย้งกันเป็นลักษณะมูลฐานของประสบการณ์ของมนุษย์อย่างมาก จนทำให้มนุษย์รวมเอาความมีชัย ตลอดจนความพ่ายแพ้ ความตื่นเตนและความกระตือรือร้น ตลอดจนอันตรายและความกลัวเข้าไว้ด้วย หนึ่ง ความรู้สึกอันลึกซึ้งเกี่ยวกับสภาพของสังคมที่การเมืองผุดขึ้นมา อำนาจและอำนาจหน้าที่ที่ใช้ไปเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางของตน และความกลมเกลียวของคณะ และความรู้สึกในเรื่องความมุ่งหมายร่วมกันที่ถูกนำเข้าไปถึงมีบทบาทเพื่อคำจูนตำแหน่งทางการเมืองนั้น สอดคล้องกับแรงกระตุ้นที่อยู่ลึกภายในตัวมนุษย์ ทศนะความคิดเห็นอย่างผิวเผินที่ประณามการเมืองว่าเป็นที่น่าดึงดูดใจแต่ก็เฉพาะผู้ที่กระเป๋ากำลังจะเต็มปรีไปด้วยเงินที่การเมืองบันดาลให้เป็นทศนะความคิดเห็นที่เข้าใจผิดอย่างมาก เป็นทศนะความคิดที่คาดความละเมียดละไมของสถานการณ์และทศนคติ และเหตุผลนานาประการที่จิตใจของมนุษย์รับเอาไว้ได้ชั่วระยะหนึ่งเท่านั้นไป เมื่อใดที่คนหันมาเล่นการเมืองน้อยคนนักที่จะยอมเลิก คนที่สมัครใจสละเก้าอี้ในรัฐสภาหรือในคณะกรรมการ ตำแหน่งในการเป็นบิรารอบ ๆ ผู้เผด็จการหรือตำแหน่งบริหารในสหบาลกรรมกรหรือพรรคการเมือง จะต้องเป็นคนที่มีผิดปกติดังมาก การเมืองมักจะบรรจุอยู่เต็มจิตใจจนไม่มีที่ไว้สำหรับสิ่งอื่นใดทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เป็นการดีที่จะให้คำเตือนไว้อันหนึ่งว่าการเมืองไม่มีวันที่จะเป็นชีวิตจิตใจของคนสักกี่คนนัก ถ้าเราต้องการเราอาจจะพูดถึงชนชั้นผู้นำทางการเมือง ถึงพวกนิยมใช้กำลังปฏิบัติทางการเมือง ถึงพวกอาชีพ พวกก่อวินาศกรรมและพวกหัวรุนแรง เราจะบรรยายพวกนี้ได้อย่างไร ปกติก็ขึ้นอยู่กับว่าเราเห็นชอบด้วยกับกิจกรรมของคนเหล่านี้หรือไม่ การเมืองเป็นที่น่าสนใจสำหรับผู้ที่ไม่มีความเหมาะสมกับมันโดยสภาพพื้นฐานของอารมณ์ หรือถูกผลักดันไปสู่การเมืองโดยสภาพแวดล้อม สำหรับคนส่วนใหญ่การเมืองเป็นเพียงกิจกรรม

ย่อย ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความจริงรักภักดีอันเป็นนิสัยและความรู้สึกเลื่อนไหวในหน้าที่และความผูกพัน ในขณะที่การเข้ามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเมืองเกิดขึ้นต่อเมื่อชีวิตปกติต้องหยุดชะงักลงโดยประสบกับความหายนะบางอย่างเท่านั้น สำหรับเวลาที่เหลือแล้ว ความตื่นตัวในเรื่องทางบ้าน การงาน การบันเทิง และประเพณีทางสังคม ทำให้จิตใจหมกมุ่นอยู่กับมันเพียงพอแล้ว เราไม่มีเหตุผลอันใดที่จะเชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่จะสนใจอย่างมากในการเมือง นอกจากเมื่อบางสิ่งบางอย่างได้เกิดขึ้นมาเท่านั้น เป็นที่น่าสงสัยว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่คนเหล่านั้นควรสนใจ ความอึกทึกโครมครามย่อย ๆ ที่มีอยู่จะกลายเป็นสิ่งที่ทนแทบไม่ได้ถ้าทุกคนพากันเพิ่มเสียงของตนเข้าไปอีก

บางทีนี้อาจจะเป็นจุดอันเหมาะสมที่จะพิจารณาคำถามข้อหนึ่งที่ถามกันบ่อย ๆ ก็คือการเมืองเป็นกิจกรรมที่มีหลักเหตุผลหรือไม่ คำถามนี้ตามปกติเกิดขึ้นมาเมื่อมีใครสักคนที่ผิดหวังในผลของการเลือกตั้ง หรือการดำเนินงานของรัฐสภา หรือการตัดสินใจของพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นผู้นั้นจะถามอย่างโกรธเคืองว่าทำไมผู้ไปลงคะแนนเสียงหรือนักการเมืองจึงไม่มีเหตุผลในการเลือก คำว่า “มีเหตุผล (rational)” ในเรื่องนี้ ปกติหมายถึงสิ่งที่ Graham Wallas เรียกว่า ฐานคติของปัญญาชน (intellectualist assumption) ที่ว่าการกระทำของมนุษย์ทุกอย่างเป็นผลของกระบวนการทางสติปัญญาที่คนใช้คิดในครั้งแรกถึงจุดหมายปลายทางบางอย่างที่ตนปรารถนา และต่อไปใช้คำนวณวิธีการที่จะใช้เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางนั้น^๑ ฐานคตินั้นผิดเกี่ยวกับกระบวนการทางสมองโดยทั่วไปและผิดเกี่ยวกับการเมือง จะเห็นได้ชัดว่าส่วนใหญ่ของสิ่งที่เราทำหรือคิดนั้นเป็นผลของสภาวะต่าง ๆ ของจิตใจที่ไม่เกี่ยวกับการใช้เหตุผลที่มีแรงกระตุ้น มีอารมณ์และเป็นปฏินิสัย เรื่องการคาดคำนวณอย่างมีเหตุผลเป็นส่วนหนึ่งของภาวะทางสมองของเรา แต่เป็นส่วนที่เปลี่ยนย้ายไปมาจนไม่มีวันที่แยกออกได้ทั้งหมดจากส่วนอื่น ๆ ดังนั้นถ้าเราคาดว่ากิจกรรมทางการเมืองทั้งหมดจะมีเหตุผลในความหมายที่ Wallas ใช้นิยามฐานคติของปัญญาชนเกี่ยวกับมันแล้ว เราจะต้องผิดหวังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามก็มีหลักฐานจากความเป็นจริงอยู่มากมายที่แสดงว่าผู้ลงคะแนนเสียงส่วนมากลงคะแนนเสียงจากนิสัย โดยไม่มีความเข้าใจชัดซึ่งใหม่ ๆ ในเรื่องสถานการณ์ของประเทศ ที่แสดงว่ารัฐบาลซึ่งใช้ความรักชาติอันมีรากหยั่งลึกของประชาชนของตนเป็นเครื่องมือ จะได้รับการสนับสนุนไม่ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไรก็ตาม และที่แสดงว่าคนเรามากจะให้การสนับสนุนระบอบการปกครองที่จักราษฎร์บังหลวงและทราชเรี่ยไป ถึงแม้จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงได้ก็ตาม กิจกรรม

^๑ Graham Wallas, *Human Nature in Politics*, 4th. ed. (London, 1948), p. 21.

ทางการเมืองที่เปิดเผยส่วนใหญ่และการขาดกิจกรรมทางการเมืองไปเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนักสังเกตการณ์ที่เฉียบแหลมพากันตำหนินั้น เห็นได้ชัดแจ้งว่ามีสาเหตุมาจากทัศนคติทางจิตใจซึ่งไม่มีการใช้เหตุผล

อย่างไรก็ตาม นี่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีใครเลยที่ไม่มีเหตุผลในการเมือง มีข้อคิดอยู่สองประเด็นที่จะต้องพิจารณา ประเด็นแรกก็คือว่า การคิดคำนวณโดยใช้เหตุผลส่วนใหญ่กระทำกันในบรรดาผู้นำชนิตต่าง ๆ ในการตัดสินใจว่าจะรับนโยบายอันหนึ่งและไม่รับอีกอันหนึ่ง มีการชั่งชั่งข้อดีเปรียบเทียบกับข้อเสีย มีการพิจารณาถึงทัศนคติความเห็นที่แตกต่างกันต่าง ๆ และผลของนโยบายที่มีให้เลือกซึ่งมีต่อผลประโยชน์นานาชนิดที่เกี่ยวข้องจะได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ไม่ใช่กิจกรรมทั้งหมดของคณะรัฐมนตรีจะมีลักษณะเช่นนี้ แต่ส่วนใหญ่เป็นเช่นนั้น ข้อคิดประเด็นที่สองก็คือว่ากิจกรรมทางการเมืองส่วนใหญ่ซึ่งดูเหมือนว่าไม่มีการใช้เหตุผลในสายตาของผู้สังเกตการณ์ แท้ที่จริงอาจจะปรากฏว่ามีรากฐานที่มีการใช้เหตุผลถ้าเราดูให้ลึกซึ้งลงไปให้เพียงพอ ตัวอย่างเช่น นักธุรกิจชาวอังกฤษคนหนึ่งซึ่งเคยลงคะแนนเสียงเป็นประจำให้แก่พรรคคอนเซอร์เวทีฟเป็นนิสัย อาจจะไม่ได้เคยอ่านนโยบายของพรรคเลเบอร์เลย แต่อาจจะได้เถียงว่าเขารู้โดยทั่ว ๆ ไปว่าพรรคเลเบอร์มีนโยบายที่จะให้เงินแก่สมาชิกสหภาพกรรมกรมากขึ้น และแก่ผู้ลงทุนและนายจ้างน้อยลง และว่านี่ก็เป็นการเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของเขาเองนั้นแตกต่างจากของพรรคเลเบอร์ ปัญญาชนสังกัดพรรคเลเบอร์คนหนึ่งอาจปรารถนาที่จะกล่าวว่านักธุรกิจคนนั้นเป็นคนใช้อารมณ์หรือติดนิสัยแต่ไม่ใช้เหตุผล แต่นี่ก็เกือบเท่ากับการพูดว่า เพื่อที่จะแสดงออกซึ่งการมีเหตุผล เราจะต้องลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคเลเบอร์

เราควรต้องระวังในการที่จะสันนิษฐานว่า การคิดคำนวณที่ใช้เหตุผลในการเมืองนั้นจะเป็นที่ยอมรับได้ต่อเมื่อมันมีผลทำให้เกิดนโยบายที่เป็นการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ เป็นเสรีนิยม ประชาชาตินิยม รักสันติ และต่อต้านอำนาจทางการเมืองของศาสนาเท่านั้น และเราควรต้องพยายามหลีกเลี่ยงการคิดว่านโยบายที่มีเหตุผลมีอยู่เพียงอันเดียว คือ อันที่เราในฐานะตัวบุคคลเห็นชอบด้วย นโยบายต่าง ๆ เช่น การทำลายล้างพวกยิวของฮิตเลอร์ และนโยบายที่ตกกันผิวของพวกชาตินิยมแอฟริกาเนอร์ เป็นนโยบายที่มีเหตุผลในแง่ของคำบรรยายที่ถอดจากคำพูดของ Wallas อย่างไรก็ตาม ได้มีการคิดถึงจุดหมายที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นที่ปรารถนาและมีการคิดคำนวณถึงวิธีการที่ใช้เพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทางนั้น การใช้หลักเหตุผลในทางการเมืองนั้น ตามข้อเป็นจริงแล้วส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเลือกวิธีการอย่างมีสติ มันจะไม่ให้ร่องรอยอันใดเลยเกี่ยวกับว่าจุดหมายปลายทางใดที่

ควรแสวงหา หรือเกี่ยวกับว่าวิธีการบางอย่างดีกว่าอันอื่น ๆ หรือไม่ เป็นการไร้ประโยชน์ที่จะได้เถียงว่า การมีหลักเหตุผลจะนำไปสู่นโยบายที่มีประโยชน์ต่อมนุษยชาติทั่วไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เพราะฉะนั้น การเมืองจึงเป็นกิจกรรมที่ใช้ทั้งเหตุผลและไม่ได้ใช้เหตุผล เป็นกิจกรรมที่เห็นได้ชัดว่ามีหลักเหตุผลสำหรับผู้นำมากกว่าสำหรับผู้ตาม ผู้นำจำเป็นต้องใช้หลักเหตุผลเพื่อที่จะทำนายผลที่จะเกิดขึ้นของนโยบาย ผู้ตามไม่จำเป็นต้องรู้ลึกอะไรมากไปกว่าความจริงที่ถูกต้องและนิสัยเคยชิน แต่อาจจะมีการใช้เหตุผลบางอย่างเลือกราง แม้กระทั่งในเรื่องการดำเนินการทางการเมืองที่กระทำจนเป็นกิจวัตรที่สุดก็ตาม เนื่องจากการใช้หลักเหตุผลเป็นเพียงเรื่องของการเลือกจุดหมายปลายทางและหาวิธีที่เหมาะสมเท่านั้น

เท่าที่กล่าวมานี้ข้าพเจ้ามุ่งที่จะแสดงว่าอะไรที่เป็นรากฐานของการเมือง ทำไมการเมืองจึงสำคัญ การเมืองมีข้อจำกัดอะไรบ้าง และการเมืองมีความดึงดูดใจอะไรสำหรับผู้ที่มีส่วนในการเมือง ถ้าเราต้องการเข้าใจการเมือง เราต้องยอมรับว่ามันประกอบไปด้วยความขัดแย้งกัน (บางครั้งก็พอประมาณ บางครั้งก็รุนแรง) ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้การปกครองต้องเข้าใจว่าการขัดแย้งกันนี้มีกำเนิดมาจากรูปของความผิดแผกแตกต่างกันในเรื่องสภาพสถานภาพ และโอกาสที่มีอยู่หลายรูปด้วยกัน และต้องเข้าใจว่าเป็นสภาพถาวรของมนุษยชาติ ด้วยเหตุนี้จะมีการเมืองไม่ชนิดใดก็ชนิดหนึ่งอยู่เสมอไป มีที่ว่างอยู่มากสำหรับการผันแปรของการเมืองเป็นรูปต่าง ๆ และประชาชนที่ปราศจากการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีบันทึกอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้ายังได้กล่าวไว้ดีกว่ามีเขตจำกัดอยู่มากเกี่ยวกับสิ่งที่การเมืองสามารถกระทำได้สำเร็จ เขตจำกัดเหล่านี้ได้ถูกสร้างแทรกเข้าไปในโครงสร้างของทุกสังคม รวมทั้งข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ข้อจำกัดอื่น ๆ ได้แก่ในด้านการขาดอำนาจที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างได้ของรัฐบาล ที่สำคัญที่สุดยังมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่ลงรอยกันที่มองเห็นในความหมายที่กว้างที่สุด ถ้าทุกคนได้รับในสิ่งที่ตนต้องการแล้ว ก็จะไม่มีการเหลือพอที่จะแจกจ่ายกัน ความไม่ลงรอยกันนี้จะไม่มีความสูญสิ้นไป ความผิดแผกแตกต่างกันก็เช่นเดียวกัน รูปของแต่ละอย่างย่อมผันแปรกันไปตามเวลาและสถานที่ แต่ทั้งสองอย่างจะไม่มีวันขจัดให้หมดสิ้นไปได้ การเมืองจะยังมีผลกระทบกระเทือนต่อชีวิตทุก ๆ คนและที่จะถูกกลืนความสนใจของผู้ที่เห็นว่าการเมืองเป็นรูปแบบของการดำเนินการที่มีความดึงดูดใจรูปหนึ่งต่อไป

ข้าพเจ้าหวังว่าคำอธิบายนี้จะช่วยแสดงให้เห็นถึงขอบข่ายทั่ว ๆ ไปของการเมืองและ

เหตุผลที่การเมืองจะต้องดำรงอยู่ต่อไป คำอธิบายนี้เป็นทัศนะของข้าพเจ้าเกี่ยวกับว่า “ทำไม” (ความจำเป็น) ของการเมือง ในสามตอนต่อไปข้าพเจ้าจะพยายามอธิบายบางสิ่งบางอย่างเกี่ยวกับว่า “อย่างไร” (ลักษณะ) ของการเมือง ที่จะแสดงบางสิ่งบางอย่างให้เห็นว่าผลประโยชน์ สถาบัน และความคิด จำเริญการอย่างไรที่จะทำให้เกิดผลทางการเมืองขึ้นมา ข้าพเจ้าพยายามที่จะชำแหละการเมืองออกมาเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของปฏิบัติการทางการเมืองไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม ข้าพเจ้ามิได้สนใจกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือเวลาใดเวลาหนึ่งโดยเฉพาะ แต่สนใจกับลักษณะอันสำคัญของการเมืองโดยตรง นี่หมายถึงการกล่าวถึงนามธรรมในระดับสูงเป็นบางครั้ง ข้าพเจ้าหวังว่าผู้อ่านคงจะเตรียมพร้อมที่จะนำประสบการณ์ทางการเมืองของท่านมาปรับให้เข้ากับความคิดเห็นที่เป็นนามธรรม เพื่อที่จะดูว่ากรอบงานทั่วไปของข้าพเจ้าจะสามารถนำมาประยุกต์ได้อย่างกว้าง ๆ กับรูปของการเมืองบางรูปที่ความคิดเห็นทางนามธรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องด้วยได้หรือไม่

๒. ผลประโยชน์และปัจเจกบุคคล

ขอบเขตของผลประโยชน์

มาถึงจุดนี้ ข้าพเจ้าได้สนใจเป็นส่วนใหญ่กับความผิดแผกแตกต่างกันชนิดต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการดำเนินการทางการเมืองขึ้น ข้าพเจ้าได้ใช้คำว่า “ผลประโยชน์” เป็นครั้งคราวเท่านั้น บัดนี้ในการพิจารณาว่าการเมืองดำเนินไปจริง ๆ อย่างไร ข้าพเจ้าต้องการที่จะกล่าวว่า ความคิดว่าด้วยผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก ผลประโยชน์เป็นการรวมตัวของความผิดแผกแตกต่างกันที่แข่งขันในระบบการเมืองใดการเมืองหนึ่ง การเมืองภาคปฏิบัติเป็นเรื่องของความตึงเครียดต่อเนื่องกันของคุณภาพที่ขาดเสถียรภาพระหว่างผลประโยชน์ ผลประโยชน์ได้แก่พลังทั้งหลายในสังคมที่หันมาใช้วิธีการทางการเมืองอย่างแข่งขัน เพื่อที่จะยกระดับหรือป้องกันฐานะของตนในการต่อสู้ซึ่งกันและกัน การพิจารณาถึงว่าผลประโยชน์เกิดขึ้นอย่างไร และปฏิบัติการอย่างไรในระบบการเมืองต่าง ๆ กันนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งในการทำความเข้าใจการเมือง

ในทางปฏิบัติคำว่า “ผลประโยชน์” ในฐานะที่เป็นศัพท์ทางการเมืองนั้นมักจะมีผู้เข้าใจผิดบ่อย ๆ เราอาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์มีอยู่จริง เมื่อเราเห็นคนบางกลุ่มแสดงออกซึ่งความกังวลสนใจร่วมกัน (common concern) เกี่ยวกับเรื่องบางเรื่อง ความกังวลสนใจนี้อาจจะแสดงให้เห็นในหลายทางด้วยกัน ที่ชัดเจนที่สุดได้แก่การก่อตั้งเป็นสมาคมที่มุ่งส่งเสริมความกังวลสนใจดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ในการป้องกันการทำทารุณโหดร้ายต่อสัตว์อื่น คนอาจจะรวมกันในการเดินขบวนขนาดใหญ่ เช่นที่คนงานกระทำไปเพื่อเรียกร้องสิทธิในการออกเสียงก่อนที่จะมีการปฏิรูปสิทธิการออกเสียงในอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๙ คนอาจจะยุ่งเกี่ยวในการปฏิบัติการฝูงชนบางอย่าง เช่น การนัดหยุดงานซึ่งเป็นที่ยอมรับของขบวนการนักศึกษาและอื่น ๆ ในประเทศเอเซีย คนอาจจะปฏิบัติการร่วมกันโดยเป็นนัย เมื่อวัตถุ

ซึ่งเป็นที่กังวลสนใจบางอย่างของตนถูกคุกคามจากแหล่งอื่น เช่นที่พวกเจ้าของที่ดินกระทำกันในประเทศไอร์แลนด์ในศตวรรษที่ ๑๙ คนอาจจะแจ้งให้นักการเมือง บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ และบุคคลที่มีอิทธิพลอื่นๆ กระทำการแทนตนในวงการเมืองได้ เช่นที่อาณานิคมและบริติชโรดไฟกระทำในอังกฤษสมัยศตวรรษที่ ๑๙ คนอาจจะแสดงความกังวลใจร่วมกันของตนออกมาโดยมิได้มีใครกระตุ้น โดยเขียนเป็นจดหมายไปลงหนังสือพิมพ์ เชื่อมต่อกันและกันเมื่อค้นพบคนที่คิดเห็นอย่างเดียวกับตนอยู่ เช่นที่ขบวนการผู้บริโภคกำลังกระทำอยู่บ้างขณะนี้ในอังกฤษ ความกังวลใจไม่จำเป็นต้องเป็นไปเพื่อนโยบายเดียวกันหรือทัศนคติความเห็นเดียวกันทีเดียว แต่จะต้องมุ่งมันอยู่ที่บางแง่ของความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลในปัญหา และจะต้องมีความสามารถที่จะดำเนินอยู่ติดต่อกันนานพอควร ผู้กำลังชมการแสดงก็นับว่าแสดงออกซึ่งความกังวลสนใจร่วมกัน ในขณะที่การแสดงกำลังดำเนินอยู่แต่แยกย้ายกันไปเมื่อการแสดงจบลงและหมดความเกี่ยวพันกัน จะเป็นการเหลวไหลที่จะกล่าวว่าผู้ชมการแสดงนี้ประกอบกันเป็นผลประโยชน์ ถึงแม้ว่าผู้ไปชมละครทั่วๆ ไปอาจจะประกอบกันเป็นผลประโยชน์ได้เช่นเดียวกับผู้ที่ชมการแสดงแบบใดแบบหนึ่งเป็นประจำ

ผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมากในความชัดเจนของการจำกัดวงกลุ่มของตน กำลังความมุ่งหมาย และขนาดของกิจกรรมของตนในระบบการเมือง ผลประโยชน์อาจจะก่อตัวขึ้นมาอย่างรวดเร็วจนน่าแปลกใจ แต่การก่อตั้งเป็นกลุ่มของตนอาจจะล่าช้าไปเป็นระยะเวลานาน ประเทศส่วนใหญ่อาจแสดงให้เห็นตัวอย่างของกลุ่มคนที่มีขนาดใหญ่ไม่ชัดเจนและมีการศึกษาน้อย ซึ่งต้องตกอยู่ภายในสภาพของความไม่เสมอภาคและการกีดกันตลอดเวลา แต่ก็ไม่เคยแสดงให้เห็นทั้งแนวโน้มเอียง หรือสมรรถภาพที่จะปฏิบัติการเป็นผลประโยชน์ที่จำกัดวงไว้อย่างชัดเจน อาจจะมีพยายามประปรายที่จะเชื่อมคนเหล่านั้นเข้าด้วยกันให้มีความกังวลสนใจร่วมกัน แต่ความพยายามเหล่านั้นต้องล้มเหลว หลังจากนั้นในท้ายที่สุดสภาพต่างๆ จะอำนวยขึ้น และขนาดของความตระหนักถึงและการรวมตัวกันจะปรากฏขึ้นมา ซึ่งจะทำให้ผู้สังเกตการณ์กล่าวได้ว่าผลประโยชน์ปรากฏตัวออกมาให้เห็นแล้ว

คำถามที่มีความสำคัญที่สุดคำถามหนึ่งในการวิเคราะห์ทางการเมือง คือ ผลประโยชน์จะดำรงอยู่ได้หรือไม่ โดยที่บุคคลซึ่งประกอบเป็นผลประโยชน์นั้นไม่ได้ตระหนักถึงความกังวลสนใจร่วมกัน พิจารณาตัวอย่างผิวเผิน คำถามนี้ดูเหมือนเหลวไหล แต่ขบวนการทางการเมืองที่สำคัญจำนวนหนึ่งสนับสนุนนิฐานว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวมีอยู่จริงและก็ดำเนินการตามความเชื่อนั้น สหบาลกรรมกรสนับสนุนนิฐานว่าคนงานทั้งหมดภายในสาขาของตนมีส่วน

ในความกังวลสนใจร่วมกัน ไม่ว่าคนงานเหล่านั้นจะเป็นสมาชิกของสหภาพหรือไม่ก็ตาม และทุกคนควรประพฤติประหนึ่งว่าตนมีส่วนร่วมในความกังวลสนใจนั้น ขบวนการนาซี สันนิษฐานว่าไม่ใช่แค่ชาวเยอรมันในเยอรมนีเท่านั้น แต่ชาวเยอรมันทั้งหมดในส่วนอื่นๆ ของโลกด้วยที่มีส่วนในความกังวลสนใจร่วมกัน และมีหน้าที่ต้องฟังคำสั่งของนาซี พรรค เลเบอร์และสังคมนิยมยืนยันทลอดเวลาว่าตนเป็นปากเสียง (ตัวแทน) ของชนชั้นกรรมกร ถึงแม้จะมีคนงานเป็นจำนวนมากที่ลงคะแนนเสียงต่อต้านพรรคก็ตาม พรรคคอมมิวนิสต์ มีหลักแห่งความเชื่อถืออันหนึ่งว่า ชนชั้นกรรมกรมีความปรารถนาอย่างแท้จริงที่จะให้ คอมมิวนิสต์เป็นผู้นำ ไม่ว่าชนชั้นกรรมกรนั้นจะปฏิเสธไม่ยอมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ ในการเลือกตั้งของสหภาพบ่อยครั้งเท่าไรก็ตาม ในกรณีเหล่านั้นทั้งหมด วิธีการคิดหาเหตุผล เป็นแบบเดียวกันส่วนมาก กลุ่มๆ หนึ่งอ้างว่าเป็นตัวแทน ไม่ใช่เพียงแต่ของผู้ที่เป็นสมาชิก ของกลุ่มจริง ๆ เท่านั้น แต่ทุกคนซึ่งมีที่ท้าวอาจเป็นสมาชิกของกลุ่มต่อไปได้เนื่องจากมี ลักษณะร่วมกันบางอย่างกับกลุ่ม กลุ่มเชื่อว่าตนเองรู้ถึงความปรารถนาที่แท้จริงของคน เหล่านั้นทั้งหมด ถ้าคนเหล่านั้นตัดสินใจที่จะไม่ยอมเป็นสมาชิกกลุ่มหรือปฏิเสธข้อเสนอ ของกลุ่ม นี่เป็นหลักฐานการมีสายตาสั้นของคนเหล่านั้น และไม่ควรปล่อยให้ขบวนการ นโยบายของกลุ่ม สันนิษฐานกันว่าผู้ที่อาจเป็นสมาชิกวันข้างหน้าทั้งหมดมีพันธะที่เกิดขึ้น มาเอง เพราะว่าตนจะต้องมีส่วนในการขาดความสามารถเดียวกัน กลุ่มรู้ว่าจะเอาชนะการ ขาดความสามารถเหล่านี้ได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้กลุ่มจึงสมควรและอาจได้รับการสนับสนุน จริง ๆ จากคนเหล่านี้ ถ้าคนเหล่านี้ยังยืนกรานปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือให้ความร่วมมือ หลังจากได้อธิบายถึงฐานะให้ทราบแล้ว ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจะตกถูกศีรษะของตนเอง คน เหล่านี้จะร้องเรียนไม่ได้ถ้ามีการใช้มาตรการรุนแรงจัดการกับตน

ทัศนะความเห็นดังกล่าวขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ถือว่าผลประโยชน์เป็นสิ่งที่ดำรงเป็นอิสระโดย ตัวของตนเอง และไม่ได้พึ่งพาอาศัยการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากปัจเจกบุคคลที่ประกอบ เป็นผลประโยชน์นั้น ผลประโยชน์สันนิษฐานว่ามีอยู่ที่นั่นจริง ถ้าปัจเจกบุคคลมองไม่เห็น ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์แล้ว นั่นก็เป็นความผิดของเขาเอง ข้อนี้เห็นได้ชัดว่ตรง กันข้ามอย่างมากกับทัศนะความเห็นใด ๆ ซึ่งสันนิษฐานว่าผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมา เพราะว่าคนตระหนักถึงความกังวลสนใจร่วมกัน ทัศนะของข้าพเจ้าเป็นแบบประการหลัง ข้าพเจ้ามองไม่เห็นว่าผู้สอบถามที่ปรารถนาจะค้นหาว่ากรณีเป็นอย่างไร ทำไมจึงมีเหตุผล ที่จะเลยออกไปนอกเหนือความโน้มเอียงของตนเอง เพื่อที่จะบอกคนเหล่านั้นว่าผล ประโยชน์แท้จริงของเขานั้นอยู่ที่อื่น ถ้าเราปรารถนาที่จะนำปัจจัยภายนอกบางอย่างเข้ามา

ประกอบกรวิวินิจฉัยของเรา เช่น ความเชื่อทางศีลธรรมหรือศาสนาที่ได้จากข้อสมมติอื่น ๆ นี่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วเราอาจโต้เถียงได้ว่า เพราะว่าจุดหมายปลายทางของมนุษย์เป็นเช่นนั้น หรือเพราะว่าสาระของศีลธรรมเป็นอย่างนั้น ๆ เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่คนเราควรจะเปลี่ยนแปลงทัศนะของตนในเรื่องผลประโยชน์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ แต่ถ้าเขาปฏิเสธที่จะทำสิ่งนี้ และยังมีคัมม์อยู่กับทัศนะเดิมของตนเกี่ยวกับว่าอะไรดีสำหรับตนและอะไรที่ตนจะรู้สึกเป็นกังวลสนใจ เราก็ไม่มีสิทธิที่จะกล่าวในนัยที่ไม่ลำเอียงใดๆ ว่า ความกังวลสนใจของเขาแตกต่างไปจากสิ่งที่เขาคิดว่าเป็นความกังวลสนใจของเขา ทัศนคติและความปรารถนาของมนุษย์มีอยู่มากนานัปการ จนกระทั่งเป็นการทีกักไปที่บุคคลใดสักคน จะเที่ยวไปบอกกับอีกคนหนึ่งว่าตนรู้อย่างแน่นอนว่าอะไรคือผลประโยชน์ของเขา

แน่นอนในแง่วิทยาศาสตร์ (กล่าวคือในแง่ของการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง) ไม่มีกรณีใดที่จะมองดูผลประโยชน์ในทางการเมืองว่าเป็นสิ่งอื่น นอกไปจากสิ่งที่สมาชิกของผลประโยชน์รู้สึกว่าเป็นผลประโยชน์ พวกกันทางการเมืองแล้ว ผลประโยชน์ได้แก่สิ่งที่เป็ผลประโยชน์และผลประโยชน์เป็นเช่นนั้น นั้นเพราะความกังวลสนใจร่วมกันซึ่งสมาชิกของตนรู้สึก ผลประโยชน์มีอยู่ต่อเมื่อมีหลักฐานบางประการว่าคนกลุ่มหนึ่งมีความกังวลสนใจดังกล่าวนั้น แน่ละ นี่ไม่ได้หมายความว่าปฏิเสธว่าไม่มีสิ่งที่เรียกว่าผลประโยชน์แฝง กล่าวคือ สิ่งทีเพิ่งเริ่มซึ่งในระยะเวลาอันสมควรจะกลายเป็นผลประโยชน์อย่างเต็มความหมาย ตัวอย่างเช่นในการเขียนประวัติของกลุ่มผลประโยชน์ เราอาจสืบประวัติศาสตร์ย้อนหลังไปถึงจุดที่คนเพียงไม่กี่คนแสดงความกังวลสนใจอันหนึ่งออกมา ซึ่งต่อมามีคนอื่น ๆ อีกหลายคนรับเอาไว้ด้วย แต่การกล่าวว่าผลประโยชน์แฝงมีอยู่เป็นแต่เพียงกล่าวว่า ในขณะที่ขณะหนึ่งผลประโยชน์บางอย่างอาจพัฒนาขึ้นมาเพียงเล็กน้อยหรือเต็มที่ใด แต่เรายังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะถือว่าผลประโยชน์แฝงอันใดอันหนึ่งเหนือกว่าอันอื่น ๆ เพราะความจริงอันเป็นเนื้อแท้บางประการที่สันนิษฐานว่าผลประโยชน์นั้นมีอยู่

ส่วนใหญ่ของความคลุมเครือในการถกเถียงเกี่ยวกับผลประโยชน์ในสังคมเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า ผลประโยชน์นั้นเท่าที่เป็นอยู่มีอยู่หลายอย่างภายในตัวบุคคลคนเดียว ชายคนหนึ่งอาจเป็นบิดา บุตร นายจ้าง นักขับรถ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้รักสุนัข สมาชิกพรรคการเมือง ศาสนิกชน ผู้เล่นกีฬา ผู้บริโภคและปัญญาชนพร้อมกันไปในขณะที่เดียวกัน แต่สถานะเหล่านี้อาจจะมีความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์อันหนึ่งได้ ขึ้นอยู่กับว่าผู้นั้นมีความสนใจในแง่ใดของชีวิตของเขาเพียงไร และกับขนาดของการรวมตัวและความสำนึกในตัวเองที่ผลประโยชน์มีอยู่ในชุมชนมนุษย์ทั่วไป จะเป็นการสมควรทีเดียวที่จะสันนิษฐานว่าใน

บางครั้งชายผู้นั้นอาจถูกดึงระหว่างแสงสองแสงหรือมากกว่านั้นของชีวิตของเขา อาทิ ระหว่างพรรคการเมืองของเขาและนิกายศาสนาของเขา หรือระหว่างฐานะการเป็นบิดาของเขากับฐานะการเป็นนายจ้างของเขา ในขณะที่ขณะหนึ่งความกังวลสนใจที่สภาพแวดล้อมกระตุ้นให้เกิดขึ้นจะเป็นอันที่สำคัญที่สุดในชีวิตของเขา กล่าวคือ ถ้าเราก็ค้นคว้าถึงอิทธิพลของเขาที่มีต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการวิเคราะห์ผลประโยชน์แล้ว เราควรกล่าวว่า บัดนี้ส่วนใหญ่เขากำลังเป็นบิดา บัดนี้เขาเป็นนายจ้าง และบัดนี้เป็นปัญญาชน ความกดดันจากแง่ต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะเกินขนาดไปสำหรับเขา และเขาอาจกลายเป็นโรคจิตชนิดใดชนิดหนึ่งไป อย่างไรก็ตาม ตามปกติเขาอาจบรรลุถึงคุณภาพที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอบางชนิดระหว่างแง่เหล่านี้ของตัวเขาเองได้ โดยนำเอาแง่ซึ่งดูเหมือนจะเหมาะสมที่สุดและที่เป็นสิ่งกังวลสนใจที่สุดนำออกมาไว้ข้างหน้าได้ตลอดเวลา

สำหรับผลประโยชน์ในความหมายทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ใดที่รวมตัวขึ้นมาจะพยายามยึดเอาคนไว้ทั้งตัว พยายามที่จะทำให้เขาเชื่อว่าถ้าเขาเป็นสมาชิกสหบาลกรรมกรหรือเป็นชาวนา หรือครูโรงเรียนแล้ว เขาจะต้องคิดถึงแง่หนึ่งของตัวเองว่ามีความสำคัญอันดับแรก กลุ่มไม่ต้องการให้สมาชิกของตนตกอยู่ภายใต้กระแสความกังวลใจที่ตัดผ่านกัน ซึ่งอาจจะพัฒนาสมาชิกของตนให้ตกไปสนใจกับสิ่งอื่น ๆ บางอย่างไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสิ่งนั้นในท้ายสุดอาจหมายถึงการดำเนินตามแนวทางทางการเมืองที่แตกต่างจากกลุ่ม กลุ่มที่รวมตัวอย่างแน่นหนาหลายกลุ่มพยายามที่จะสนองความต้องการอันถูกต้องจำนวนหนึ่งของสมาชิกของตน อาทิ องค์การศาสนาจะมีกิจกรรมสำหรับเด็ก คนหนุ่มสาว ผู้ชาย และผู้เป็นมารดา สหบาลกรรมกรและพรรคการเมืองที่ต้นตัวจะพยายามจัดหาบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อดึงสมาชิกของตนให้อยู่ภายในวงเขต กลุ่มอื่น ๆ จะมุ่งอยู่เฉพาะความกังวลสนใจบางอย่างที่สมาชิกของตนมีอยู่ร่วมกัน แต่คาดว่าเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นมา สมาชิกเหล่านี้จะคิดถึงตัวเองว่าได้อุทิศตัวเองทั้งหมดแก่ผลประโยชน์นั้น ทั้งหมดนี้อาจหมายถึงภาระมากมายที่สมาชิกแต่ละคนต้องแบกเอาไว้ ไม่ใช่ว่าสมาชิกทุกคนจะมีส่วนร่วมในความกังวลสนใจร่วมกันอย่างรุนแรงขนาดเดียวกันหมด ดังที่เราได้เห็นแล้วคนย่อมแตกต่างกันไปในความศรัทธาทางการเมือง และข้อนี้ก็เป็นจริงเช่นเดียวกันกับความรู้สึกของคนเกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มทั้งหมดพบว่าสมาชิกของสมาคมถอยออกไปในขณะที่การบีบบังคับยังคงอยู่ กรณียกเว้นได้แก่กรณีผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญของชีวิตสมาชิกของกลุ่มและผูกพันอยู่กับความเป็นอยู่ในสังคมทั้งหมด การดำเนินงานของสหบาลกรรมกรในชุมชนชนที่ประกอบอาชีพเหมือนแร่เป็นตัวอย่างที่ดี ในกรณีอื่น ๆ ที่ผลประโยชน์

อย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ชีวิตของสมาชิกเท่านั้น การโต้ตอบอาจจะเป็นไปอย่างประปรายและทำความผิดหวังให้แก่ผู้รวมกลุ่ม ซึ่งก็จะตีเทียบสมาชิกว่ามีแต่ความเฉยเมย ผู้รวมกลุ่มจะคิดว่าสมาชิกไม่รู้จักผลประโยชน์ของตัวเอง แต่อาจจะเป็นได้ว่าสมาชิกมีผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งเขาถือว่าสำคัญกว่า และนี่เป็นข้อแก้ตัวที่ยกขึ้นมา จะไม่ตรงตามความเป็นจริงที่จะสันนิษฐานว่าสมาชิกทุกคนมีเลือกนักสู้ แต่นี่เป็นสิ่งที่พวกนักสู้เองสันนิษฐานเอาในการประณามพวกที่เฉยเมย สิ่งทั้งหมดที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งก็คือว่าสมาชิกแต่ละคนถูกดึงไปโดยแง่อื่นๆ บางแง่ของชีวิตของเขา ซึ่งเป็นแง่ที่จากทัศนคติความเห็นของเขาเองเป็นแง่ที่ต้องโดยสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นนักพิราบสำหรับแข่งขัน บทเรียนเต้นรำ หรือการดื่มเบียร์

เพราะฉะนั้นบุคคลคนหนึ่งจึงเป็นจักรวาลแห่งผลประโยชน์ทั้งหลาย วงโคจรของผลประโยชน์เหล่านี้ตัดกัน และอิทธิพลของมันที่มีต่อบุคคลนั้นก็แตกต่างกันไปตามเวลาและสภาพแวดล้อม คนที่มีผลประโยชน์อยู่เพียงชนิดเดียวตลอดเวลาจะต้องเป็นคนที่ยกเว้น (ในสังคมที่พัฒนาแล้ว)

แต่ถ้าปัจเจกบุคคลเป็นจักรวาลแห่งผลประโยชน์ สังคมก็จะเป็นเช่นเดียวกัน เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยทั่วไปของสังคมเป็นเรื่องของการขัดแย้งกันและการออมชอมกันระหว่างผลประโยชน์ซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวข้องกันหรืออาจจะซ้อนกัน ในสมาชิกภาพก็ได้ตลอดสังคมจะมีการแบ่งแยกตามธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม ความแตกต่างกันระหว่างชายและหญิง คนหนุ่มกับคนแก่ ผู้ผลิตกับผู้บริโภค นายจ้างกับลูกจ้าง ผู้นำถือศาสนากับผู้ไม่นับถือศาสนา พวกโปรเตสแตนต์กับพวกคาทอลิก นายแพทย์กับคนไข้ ผู้เขียนกับผู้อ่าน ครูกับลูกศิษย์ เป็นการแบ่งแยกมูลฐานซึ่งจะไม่มีความสูญสิ้นไป นี่ไม่ได้หมายความว่านายแพทย์จะทำสงครามกับคนไข้ของตนอย่างไม่หยุดหย่อน แต่เป็นเพียงกล่าวว่าสังคมตามธรรมชาติจะมีความแตกต่างกันตัดผ่านกันไปมา ความแตกต่างเหล่านี้จะก่อเป็นรากฐานของผลประโยชน์ขึ้นมาอย่างง่ายดาย กล่าวคือรากฐานของสิ่งที่เกี่ยวกับความกังวลสนใจร่วมกันระหว่างผู้ที่พบตัวเองอยู่ในฐานะเดียวกัน ความแตกต่างเหล่านี้บางอย่างก็แสดงออกมาให้เห็นในทางการเมือง อย่างอื่น ๆ ไม่แสดง แต่ทั้งหมดอาจแสดงให้เห็นได้ดังที่เราได้เห็นแล้ว การขัดแย้งกันที่อาจเกิดขึ้นได้นั้น สิ่งที่น่าสังเกตไม่ใช่การขัดแย้งกันมีอยู่ แต่ว่าสังคมสามารถที่จะออมชอมการขัดแย้งกันและรักษามันให้อยู่ในคุณภาพอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ อย่างไรก็ตาม คุณภาพนั้นเป็นคุณภาพที่น่าห่วงที่คงไว้ได้ส่วนหนึ่ง เพราะความไม่กระตือรือร้นและการขาดความกังวลสนใจของคนหลายคน ซึ่งคาดกันว่าจะน่าจะแสดงความกังวลสนใจร่วมกันบางอย่างออกมา และอีกส่วนหนึ่งเพราะความ

สัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ทั้งหลายที่ปรากฏตัวขึ้นมา และแข่งขันกันเพื่อความได้เปรียบ ส่วนใหญ่แล้วผลประโยชน์เหล่านี้เรียนรู้ถึงการที่จะอยู่ร่วมกัน โดยมีความรู้สึกว่าจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยความรู้สึกละเอียดอะไรเป็นไปได้และโดยการแทรกแซงของพลังต่างๆ ของกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นเรื่องสามัญสำนึกที่จะสันนิษฐานว่าการแบ่งแยกกันมีอยู่ และสันนิษฐานว่ามันไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยการบังเอิญหรือเป็นเรื่องเศร้า การแบ่งแยกกันนี้เกิดขึ้นมาจากแรงดัน แรงกระตุ้น และจุดมุ่งหมายของบุคคลบางคน และถือได้อย่างมีเหตุผลว่าเป็นเรื่องปกติ

บางที่จะเป็นการตีความถึงพหุภาพ (plurality) ของผลประโยชน์ ซึ่งมีอยู่ในสังคมที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากว่ามีขบวนการทางการเมืองที่เข้มแข็งอยู่ที่พยายามจะลดพหุภาพนี้ให้เหลือเป็นจำนวนน้อยที่สุด หรือไม่ก็พยายามปฏิเสธว่าพหุภาพไม่มีผลอะไร ทั้งเราจะเห็นต่อไป สังคมทั้งหมดนั้นตามคำพูดของ Figgis “เป็นโครงสร้างซับซ้อนกว้างใหญ่ที่ประกอบไปด้วยหน่วยต่างๆ ที่รวมกัน” (a vast complex of gathered unions)^๑ ซึ่งบางหน่วยเป็นองค์กรที่รวมตัวขึ้นมามีอย่างชัดเจน ส่วนหน่วยอื่นๆ ยังเป็นเพียงกลุ่มปัจเจกบุคคลที่ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง ซึ่งปรากฏตัวให้เห็นเป็นบางครั้งเท่านั้น โครงสร้างนี้ส่วนหนึ่งมีกำเนิดทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ส่วนที่เกิดขึ้นมาใหม่ของหน้าที่ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มตั้งแต่อุตสาหกรรมขั้นปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ไปจนถึงขั้นตติยภูมินั้น ทำให้เกิดบุคคลกลุ่มใหม่ขึ้นมา ซึ่งมีอาชีพร่วมกันและซึ่งได้รับความวิตกสนใจร่วมกันจากอาชีพนั้น ซึ่งจะมีความสำคัญขึ้นมาเมื่อมีปัญหาใดๆ เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงคุณภาพของความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกันเองและกับส่วนอื่นๆ ของสังคม อนึ่ง ภายในกระบวนการของความเจริญทางเศรษฐกิจนี้ ก็ยังมีกลุ่มบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่พอเปรียบเทียบกันได้ภายในอุตสาหกรรมชนิดต่างๆ เช่น ความกังวลสนใจร่วมกันของผู้ถือหุ้น ผู้จัดการ ผู้ควบคุมงาน นักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ ภายในวงเขตทางวัฒนธรรม การศึกษา และการศาสนาก็มีความแตกต่างกันที่เห็นได้ชัด ซึ่งเป็นรากฐานของหน่วยต่างๆ ที่รวมตัวชนิดใดชนิดหนึ่ง ข้อนี้ก็เป็นจริงเช่นเดียวกับในเรื่องงานอดิเรกและการกีฬา ยิ่งการรวมตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของสังคมเป็นไปอย่างสลับซับซ้อนมากเพียงใด ระบบของผลประโยชน์แฝงและที่เกิดขึ้นอยู่แล้วจะยิ่งซับซ้อนมากขึ้นเพียงนั้น ตัวอย่างเช่น ระบบนั้นอาจจะมีผลประโยชน์บางอย่างที่เกิดจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติหรือไม่ก็ได้ เช่นที่ปรากฏชัดในเมืองใหญ่ๆ เช่น นิวยอร์ก หรือใน

^๑ J.N. Figgis, *Churches in the Modern State* (London, 1913), p. 70.

เกาะเล็กๆ เช่น Mauritius สิ่งนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ทางประชากรของระบบระบบอาจจะแสดงผลประโยชน์บางอย่างที่เกิดจากความแตกต่างกันทางศาสนาหรือไม่ก็ได้ เช่น ในอินเดีย ข้อนี้ก็เช่นเดียวกัน ย่อมจะขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ของระบบนั้น ระบบอาจจะแสดงให้เห็นความตึงเครียดอย่างรุนแรงระหว่างผลประโยชน์ชนบทกับเมืองหลวง เช่นในสหรัฐอเมริกาและแคนาดาในตอนต้นศตวรรษนี้ ในที่นี้ทรัพยากรทางภูมิศาสตร์ของประเทศและขนาดของการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องตัดสิน เราไม่อาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์อันไหนจะปรากฏขึ้นมา นอกเสียจากว่าเราจะสามารถพิจารณาสังคมดังกล่าวได้และสังเกตเห็นแผนผังของความไม่ราบเรียบในโครงสร้างทางสังคมของมัน เราอาจจะพอมั่นใจได้ว่าถ้าสังคมมีการพัฒนาสูงแล้ว จะมีที่ว่างให้สำหรับผลประโยชน์นานาชนิดมากมาย และถ้าสังคมนั้นเป็นอย่างที่เรียกกันว่าสังคม “ด้อยพัฒนา” แล้ว ผลประโยชน์ชนิดต่างๆ ย่อมมีอยู่ไม่มาก ในขณะเดียวกันก็เป็นความจริงที่ว่าในประเทศ “ด้อยพัฒนา” นั้น ความแตกต่างกันระหว่างผลประโยชน์ซึ่งมีอยู่จริงอาจจะเป็นไปได้

ผลประโยชน์จะแตกต่างกันไม่เพียงแต่ในด้านจำนวนของมันเท่านั้น แต่แตกต่างกันในด้านกำลัง ทักษะในการปฏิบัติ ความโลภที่แสดงออกมา ความตระหนักถึงผลประโยชน์ของผู้อื่น และขนาดของจุดมุ่งหมายที่ผลประโยชน์เองได้ตั้งไว้ด้วย เมื่อเรามองดูผลประโยชน์ในลักษณะเช่นว่านี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงการรวมตัวของมัน เป็นรูปที่มักเรียกกันว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ด้วย กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไม่ขาดแคลนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอนุญาตให้การรวมตัวดำเนินไปได้โดยไม่มีการขัดขวาง การศึกษาถึงกลุ่มผลประโยชน์ได้กลายเป็นงานหลักของนักรัฐศาสตร์ไป อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะเห็นได้ชัดว่าเป็นรูปที่เด่นที่สุดที่ผลประโยชน์ปรากฏออกมาในการเมืองก็ตาม เราจะต้องไม่ถือเอาส่วนหนึ่งเป็นส่วนทั้งหมด กลุ่มผลประโยชน์เป็นเพียงผลประโยชน์ที่สังเกตเห็นได้ง่ายที่สุดและรวมตัวกันอย่างดีที่สุดเท่านั้น แต่มันไม่ได้ประกอบเป็นผลประโยชน์ทั่วไปทั้งหมด ตัวอย่างเช่นในอังกฤษ ผลประโยชน์บางอย่าง อาทิ ศาสนาคริสต์นิกาย Church of England หรือ Brigade of Guards ซึ่งเป็นองค์การในทางส่งเสริมไม่จำเป็นต้องมีการรวมตัวกันอย่างแน่นหนาตามแบบเดิม เพื่อที่จะแสดงอิทธิพลของตนออกมาแต่อย่างใด แม้รายชื่อกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมที่พัฒนาแล้วจะแสดงให้เห็นว่าไม่อาจมีผลประโยชน์ชนิดใดที่อยู่นอกกลุ่มเหล่านี้ก็ตาม ก็เป็นการไม่ฉลาดที่จะสันนิษฐานว่าผลประโยชน์ที่นักการเมืองจะยอมรับฟังเมื่อวานนโยบาย มีก็แต่ผลประโยชน์ของกลุ่มที่รวมตัวกันเท่านั้น

ถ้าเราคิดถึงพหุภาพของผลประโยชน์ที่ปัจเจกบุคคลใดอาจจะเข้าร่วม เนื่องจากเขามี

กิจกรรมต่าง ๆ กัน และคิดถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ นานาซึ่งจะพบได้ในสังคมแล้ว ข้อสรุปที่ง่ายที่สุดก็จะเป็นว่าจำนวนอันมากมายของผลประโยชน์เป็นสภาพปกติของสังคม การตระหนักถึงผลประโยชน์บางอย่างและความจงรักภักดีต่อองค์การ ซึ่งทำให้ผลประโยชน์มีรูปและแสดงออกได้นั้น เกิดขึ้นโดยตรงจากประสบการณ์ของการมีชีวิตอยู่ในสังคมธรรมดาแล้ว จะมีช่องทางสำหรับการโต้เถียงเกี่ยวกับว่าผลประโยชน์อันหนึ่งจะถูกต้องสมควรกว่าอีกอันหนึ่งหรือไม่ และสำหรับทัศนะที่ว่าผลประโยชน์บางอย่างไม่ถูกต้องสมควรทั้งหมด ถ้าจะมีการยอมรับความสัมพันธ์ทางสังคมอันใด ตัวอย่างเช่นกลุ่มฆาตกรเป็นต้น อาจจะประกอบเป็นผลประโยชน์ขึ้นมาได้ แต่จะถือว่าผิดกฎหมายโดยคนส่วนมากที่ไม่ได้เป็นสมาชิก นอกจากนั้นยังมีช่องว่างสำหรับการโต้เถียงเกี่ยวกับว่าผลประโยชน์ทั้งหมดมีตัวแทนอยู่เพียงพอหรือไม่เมื่อรัฐบาลกำลังทำการตัดสินใจอยู่ แต่ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะมีช่องทางอยู่เพียงเล็กน้อยสำหรับทัศนะที่ว่า มีบางสิ่งบางอย่างที่ถ้าไม่ผิดธรรมชาติก็ไม่สมบูรณ์อยู่เกี่ยวกับพหุภาพของผลประโยชน์

มาจนกระทั่งต้นศตวรรษที่ ๑๙ ทฤษฎีทั้งหมดที่ว่าด้วยการปกครองระบอบรัฐสภาตามที่เข้าใจกันในอังกฤษและในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ เป็นทฤษฎีที่สันนิษฐานว่ามีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันและแข่งขันกันอยู่ในสังคม และจัดการให้มีผู้แทนของตนต่างหากไปนั่งในรัฐสภาส่วนหนึ่ง นี่เป็นเรื่องของการมีผู้แทนของฐานันดรศักดิ์ต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุเอาไว้ในสมัยกลาง แต่มันก็เป็นเรื่องของการมีผู้แทนของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งต่างๆ ด้วย Bagehot เขียนไว้เมื่อราวประมาณปี ค.ศ. ๑๘๖๐ ว่า “บรรพบุรุษของเราได้พยายามที่จะให้ลักษณะแก่เขตเลือกตั้งต่างๆ หรือแก่หลายๆ เขต ท่านเหล่านั้นมีความปรารถนาว่า การค้าขายทางเรือ การค้าขนสัตว์ การค้าผ้าลินิน แต่ละอย่างควรมีโฆษก (ตัวแทน) ของตน มีความปรารถนาว่ารัฐสภาซึ่งไม่มีการแบ่งเป็นส่วนนั้น ควรจะรู้ว่าแต่ละส่วนในชาติคิดอะไรก่อนที่จะทำการตัดสินใจในระดับชาติ นี่เป็นเหตุผลที่แท้จริงที่จะยอมให้ชนชั้นกรรมกรได้เข้ามามีส่วนในการเลือกตั้งผู้แทน...ชนชั้นเหล่านั้นเชื่อว่าตนมีผลประโยชน์ที่ถูกเข้าใจผิดหรือถูกละเลย”^๒ เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันสภาผู้แทนราษฎรที่ยังไม่ได้ปฏิรูปโดย Burke และ Disraeli และ Bagehot เอง ที่สภา โดยผ่านการให้สิทธิออกเสียงนานาประการได้อนุญาตให้ผลประโยชน์เกือบทุกชนิด แม้กระทั่งผลประโยชน์ชนชั้นกลางที่จะมีเสียงในสภาผู้แทน สารสำคัญของข้อโต้แย้ง

^๒ Walter Bagehot, *The British Constitution*, Chapter V.

ไม่เห็นด้วยกับหลัก “คนเดียว เสียงเดียว” ระหว่างการอภิปรายต่าง ๆ ในเรื่องสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในอังกฤษ สมัยศตวรรษที่ ๑๙ ก็คือการมีผู้แทนของผลประโยชน์ชนิดต่าง ๆ อาจเป็นไปได้ เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากมาเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากผลประโยชน์ที่ไม่มีความแตกต่างเพียงอันเดียวคือชนชั้นกรรมกร เวลาได้พิสูจน์ให้เห็นว่านี่เป็นทัศนคติที่ผิดพลาดเกี่ยวกับอนาคต สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของอังกฤษในปัจจุบันอนุญาตให้ผลประโยชน์จำนวนมากมาที่จะมีโฆษกของตนเองในสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องน่าสนใจทางประวัติศาสตร์ที่ได้เห็นข้อโต้เถียงของ Burke และ Disraeli ถูกนำมาถกเถียงซ้ำอีกในศตวรรษที่ ๒๐ เพื่อสนับสนุนให้มีสิทธิในการออกเสียงแตกต่างกันในประเทศที่มีหลายเชื้อชาติ เช่น อินเดีย กิเนีย และสหพันธ์โรดเซีย และนาเยซาแลนด์ ในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๙ ที่ฐานคติแบบเก่ามีอยู่ว่าสิทธิในการออกเสียงเป็นเครื่องมือที่จะคอยควบคุมการเลือกผู้แทนของผลประโยชน์ ไม่ใช่มีการเลือกผู้แทนของปัจเจกบุคคลเช่นในความเชื่อถือแบบเก่าในอังกฤษเอง

เพราะฉะนั้นจึงมีข้อโต้แย้งที่รุนแรงที่เกิดจากการสังเกตการณ์และจากอดีตด้วยที่กล่าวว่าความมากมายหลายหลากของผลประโยชน์ ซึ่งแต่ละอันกำลังมีส่วนหรืออาจมีส่วนร่วมอยู่บ้างในการเมืองเป็นสภาพปกติและสมบูรณ์ และเป็นสภาพอันหนึ่งที่สถาบันการเมืองควรรับไว้พิจารณาด้วย สังคมแบ่งออกเป็นส่วนและมีลักษณะเป็นพหุภาพ เราก็อาจคาดหวังการเมืองจะเป็นอย่างเดียวกัน แม้กระนั้นก็ยังมีความพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะยืนยันในทางตรงกันข้าม และที่จะตั้งหลักว่าถึงแม้การเมืองตามธรรมชาติจะโน้มเอียงไปสู่พหุภาพ ความแตกต่างหลายอย่างก็ตาม นั่นก็เป็นสิ่งที่ผิดและจะต้องถูกแทนโดยลัทธิการผนึกกำลังบางชนิด ข้อยืนยันของ Burke และ Disraeli เกี่ยวกับความถูกต้องสมควรของพหุภาพของผลประโยชน์ ตรวบใดที่ผลประโยชน์เหล่านี้ยังคงอยู่ภายในลำดับชั้น หรือชั้นของความรับผิดชอบบางประการถูกทำลายจากแง่ความคิดว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) โดยบุคคลเช่น Paine และนักปฏิวัติฝรั่งเศส และจากแง่ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสมอภาคและประโยชน์โดย Bentham และศิษย์ของเขา ลัทธิว่าด้วยเอกผลประโยชน์ กล่าวคือผลประโยชน์ของประชาชนนั้นเป็นที่นิยมของผู้ออกเสียงเลือกตั้งและนักเขียนหนังสือที่เขียนให้ประชาชนอ่าน ลัทธินี้ยังเป็นที่นิยมอยู่ในหลายทางด้วยกัน ผลประโยชน์ที่แบ่งเป็นส่วนถูกประณามโดยรูสโซว่า เป็นรูปของความผิดแผกหันเหไปจากเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) อันได้แก่ความรู้สึกเกี่ยวกับบรรณภาพและคุณธรรมของประชาชน ซึ่งวางอยู่พร้อมที่จะปลุกฝั่งขึ้นมาจากในตัวของบุคคล ในความเห็นของรูสโซเช่นเดียวกับความเห็นของ

Hobbes และ Bentham แต่ในทางที่ต่างกัน การดำรงอยู่ของผลประโยชน์ที่แยกจากกัน เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของสังคมทั้งหมด เป็นลักษณะของความคิดทางการเมืองหลายแบบด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ย้ำในเรื่องของความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมที่เข้มแข็ง และจุดมุ่งหมายที่อ้างว่าเป็นของประชาชนทั่วไป ที่ถือว่าผลประโยชน์ที่แยกกันก่อให้เกิดอภิสัทธิตีและความเกลียดชัง ในทางปฏิบัติ ขบวนการทางการเมืองทั้งหลายซึ่งพยายามที่จะทำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมเป็นศัตรูของความคิดเห็นว่าด้วยพหุภาพของผลประโยชน์ซึ่งมีความหมายเป็นนัยว่าพหุภาพนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งผิด

กล่าวอย่างกว้าง ๆ มีหนทางอยู่สองทางด้วยกันที่จะประณามพหุภาพนี้ได้ ทางแรกก็คือยืนยันว่า ถึงแม้ผลประโยชน์นานาชนิดจะมีอยู่อย่างเห็นได้ชัดก็ตาม จำนวนเหล่านี้ก็อาจลดลงได้เหลือเพียงแค่อสอง คือ ผลประโยชน์ของหลักการใดหลักการหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และผลประโยชน์ของปรปักษ์ของผลประโยชน์แรกนั้น นี่เป็นวิธีการของลัทธิวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ (historical materialism) ซึ่งตามลัทธินี้ การขัดแย้งกันในสังคมจะลดลงเหลือเป็นเพียงการขัดแย้งกันชั้นมูลฐาน ระหว่างชนชั้นที่มีลักษณะก้าวหน้ากับชนชั้นที่ถอยหลังเข้าคลอง ชนชั้นก้าวหน้าเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่มีศีลธรรมเหนือกว่าชนชั้นถอยหลังเข้าคลอง และมีเหตุผลสมควรไม่เพียงแต่ในการยืนยันสิทธิของชนชั้นที่จะดำรงอยู่เท่านั้น แต่ยังมีเหตุผลสมควรในการที่จะล้มล้างชนชั้นถอยหลังเข้าคลอง และสร้างสังคมใหม่ในความนึกคิดของคนอีกด้วย จากแง่คิดเห็นดังกล่าว ความคิดว่าด้วยพหุภาพของผลประโยชน์จึงอาจถูกคัดค้านได้ ก่อนที่จะมีการปะทะกันในชั้นปลายระหว่างชนชั้นเกิดขึ้น เพราะว่ามันอาจจะทำให้การตูดกลืนกลุ่มสังคมที่อยู่รอบนอกๆ ในชนชั้นก้าวหน้าต้องล่าช้าไป และหันเหความสนใจของสมาชิกชนชั้นก้าวหน้าจากภาระของตน ความคิดนี้ยังอาจถูกคัดค้านหลังจากชัยชนะของชนชั้นก้าวหน้าอีกด้วย เพราะว่าเมื่อถึงเวลานั้นตามคำนิยามแล้ว ไม่มีเหตุผลสมควรอันใดอีกต่อไปที่จะมีผลประโยชน์มากกว่าหนึ่งอันในสังคมคุณธรรมได้ ประสบชัยชนะ และความผันแปรใดๆ จากคุณธรรมนั้นจะต้องเป็นความชั่ว ทศณะทำนองเดียวกันนี้ก็เป็นที่ยึดถือของพวกขบวนการชาตินิยมเช่นกัน ไม่ว่าขบวนการเหล่านี้จะมีลักษณะก้าวร้าวทางภายนอก เช่นขบวนการนาซีและฟาสซิสต์ หรือมุ่งมั่นที่จะกอบกู้เอกราชในสถานการณ์ของการเป็นอาณานิคมก็ตาม ขบวนการเหล่านี้จะย้ำในทุกวิถีทางในเรื่อง “ความสามัคคีแห่งชาติ” และสันนิษฐานเอาโดยอัตโนมัติว่า ความสามัคคีนี้รวมอยู่ในตัวของผู้นำของขบวนการชาตินิยม สิ่งใดที่หัวหน้าเห็นว่าดีก็ถือว่าดี ผู้ใดที่ไม่เห็นด้วยกับผู้นำก็เป็นศัตรู และสมคบกับศัตรูภายนอกหรือไม่ก็มหาอำนาจอาณานิคม

ทางที่สองที่พหุภาพอาจถูกประณามได้ มีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างมากกับทางที่หนึ่ง และลงเอยแบบเดียวกันในที่สุด มันเป็นลักษณะของกลุ่มผู้ปกครองแทนที่จะเป็นของกลุ่มที่พยายามเป็นผู้ปกครอง และด้วยเหตุนี้ จึงสามารถสลัดความคิดเห็นว่าด้วยการแบ่งผลประโยชน์ออกเป็นเพียงเหนือใต้เสีย เพื่อสนับสนุนความสอดคล้องกลมกลืนกันตามธรรมชาติระหว่างผลประโยชน์เหล่านี้ นี่เป็นข้อโต้เถียงที่ยืนยันว่าความมุ่งหมายมีอยู่เพียงอันเดียวสำหรับสังคม เป็นความมุ่งหมายที่ส่วนต่าง ๆ (ที่ยอมรับว่าเป็นและได้รับที่ซึ่งจัดสรรไว้ให้) อาจจะมีส่วนช่วยเหลืออยู่ด้วยอย่างสอดคล้องกลมกลืนกัน ทศนะดังกล่าวมีคำอธิบายชั้นครูอยู่ในหนังสือ *Republic* ของ Plato และที่ผันแปรออกไปในหนังสือ *Politics* ของ Aristotle ผลประโยชน์ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่เป็นกลุ่มแยกกันในสังคม ตราบเท่าที่ผลประโยชน์ยอมรับพันธะที่มีต่อสังคมทั่วไป และสามารถปรับให้เข้ากับผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ทรงปัญญา และผู้ที่เข้าใจความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในแง่ทฤษฎี ทศนะชนิดนี้ให้การสนับสนุนต่อคำกล่าวของ Burke และ Disraeli ซึ่งข้าพเจ้าได้อ้างถึงมาแล้วข้างต้น แต่เราอาจจะตัดทฤษฎีออกไปได้ ในกรณีนี้เนื่องจากท่านทั้งสองพูดถึงสถานการณ์ในทางปฏิบัติในที่ซึ่งการเจริญเติบโตอย่างแข็งแกร่งของผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ป้องกันไม่ให้มีการยืนยันหลักการหรือความมุ่งหมายเดียว เพื่อที่จะคอยควบคุมผลประโยชน์เอาไว้ ความสอดคล้องกลมกลืนกันซึ่งท่านทั้งสองยกย่องนั้น คือ ความสอดคล้องกลมกลืนของผลประโยชน์ที่สามารถยอมขอมระหว่างกันเองได้ ไม่ใช่การนำความมุ่งหมายเดียวเข้ามาครอง ตามความคิดเห็นของ Plato และสมัยต่อมาของ Hegel ซึ่งต้องการจะเห็นเช่นนั้น

ไม่ว่าเราจะยึดเอาแนวความคิดในทั้งสองอันนี้อันใดอันหนึ่งก็ตาม แนวความคิดทั้งสองจะลงเอยในสิ่งเดียวกัน กล่าวคือ แนวความคิดทั้งสองปฏิเสธความถูกต้องสมควรของพหุภาพของผลประโยชน์ ผลประโยชน์จะต้องรวมกันเพื่อดำเนินงานร่วมกัน หรือไม่ก็จะต้องยอมรับความมุ่งหมายที่เหนือขึ้นไป ไม่ว่าจะยึดเอาทัศนะใดก็ตาม ผลประโยชน์อาจไม่ดำเนินไปตามที่ตนเห็นสมควร ผลประโยชน์จะต้องจัดรูปให้เข้ากับแบบแผน

ทศนะดังกล่าวมิได้เป็นเพียงเรื่องทางวิชาการ มันมิได้มีอยู่แต่เพียงในหนังสือประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง ความจริงแล้วมันเป็นลักษณะประจำของขบวนการทางการเมืองที่สำคัญแทบทุกขบวนการในทุกแห่งหน ขบวนการใดก็ตาม ซึ่งมุ่งมากไปกว่าการอนุรักษ์ระเบียบแบบแผนปัจจุบัน ย่อมเป็นศัตรูของผลประโยชน์ที่แข่งขันกันด้วย ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในตอนต้น ๆ กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มพยายามที่จะดึงความสนใจทั้ง

หมดของสมาชิกของตนไว้ และไม่สนับสนุนให้หมกมุ่นอยู่กับแง่อื่น ๆ ของชีวิตของตน ในทำนองเดียวกัน ขบวนการทางการเมืองขนาดใหญ่อันใดที่มุ่งทำการเปลี่ยนแปลง จะเห็นพหุภาพของผลประโยชน์เป็นการคุกคามต่อโอกาสของคนที่จะมีอำนาจสูงสุด ไม่ว่าขบวนการทางการเมืองที่มีความมุ่งหมายจะมีจิตใจเป็นเสรีนิยมและประชาธิปไตยเพียงใดก็ตาม ขบวนการนั้นก็จะไม่ยอมให้มีการขัดขวางและต่อต้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าขบวนการนั้นบรรลุถึงความรับผิดชอบในการปกครอง เมื่อถึงเวลานั้นขบวนการนั้นมักจะเห็นการดำรงอยู่ของผลประโยชน์นานาชนเป็นสิ่งส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชัง บั๊องกันไม่ให้เกิดความจงรักภักดี และขัดขวางความมุ่งหมายของรัฐ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

เหตุผลประการหนึ่ง (ซึ่งแน่ละ ไม่จำเป็นต้องเป็นเหตุผลเพียงประการเดียว) ก็คือว่า นักการเมืองหลายคน ซึ่งก็เช่นเดียวกับผู้ที่เลือกตั้งตน หลงใหลอยู่กับความคิดว่าด้วยผลประโยชน์ทั่วไป หรือความผาสุกร่วมซึ่งต้องมาก่อนผลประโยชน์ของส่วนย่อย (หรือที่ปกติเรียกในอรรถาธิบายนี้ว่าผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัว) โดยอัตโนมัติ ความคิดเห็นว่าด้วยผลประโยชน์ทั่วไปมีความสำคัญในอรรถาธิบายเกี่ยวกับฐานะของผลประโยชน์ในทางการเมืองมาก จนกระทั่งว่าจะต้องกล่าวแยกเป็นอีกบทหนึ่งต่างหาก

บทที่ ๔

ผลประโยชน์ทั่วไปมีหรือไม่

ในการพิจารณาว่า สิ่งที่เราเรียกว่าผลประโยชน์ทั่วไปอันหนึ่ง (หรือทั้งหมด) มีอยู่หรือไม่ นั้น ข้าพเจ้าจะเริ่มด้วยการกล่าวให้สมบูรณ์และยุติธรรมที่สุดเท่าที่ข้าพเจ้าจะทำได้ถึงเหตุผลที่คิดว่าผลประโยชน์ดังกล่าวมีอยู่จริง ข้อสรุปที่ว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่นั้นอาจจะไปถึงได้โดยเส้นทางแตกต่างกันจำนวนหนึ่ง

ทางหนึ่งก็คือ สันนิษฐานว่ามนุษย์มีส่วนอยู่ในความผาสุกร่วมกันหรือผลประโยชน์ทั่วไป (ศัพท์สองคำนี้ส่วนใหญ่ใช้แทนกันในการถกเถียงทางการเมือง และข้าพเจ้าจะสันนิษฐานว่ามันเป็นเช่นนั้น) เพราะว่าเป็นเจตนารมณ์ของพระเจ้าและบงการต่อมนุษย์โดยเหตุผลของมนุษย์เอง ถือกันว่าเป็นเรื่องธรรมชาติสำหรับมนุษย์ที่จะคบค้าสมาคมซึ่งกันและกัน ที่จะยอมรับว่าต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และที่จะเคารพในสิทธิของกันและกันในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล โดยในขณะเดียวกันก็รับรู้ว่ามีความผาสุกร่วมกันที่สำคัญเหนือสิ่งใดอยู่ อันหนึ่งที่เราเรียกร้องให้ถือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเป็นรอง แนวความคิดนี้ถ้าไม่กล่าวหาว่าพระเจ้าทรงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคม ก็กล่าวหาว่าสังคมนั้นๆ วิวัฒนาการไปตามธรรมชาติ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของการคุ้มครองป้องกันร่วมกัน แล้วแต่ว่าจะสันนิษฐานว่าพระเจ้าหรือธรรมชาติเป็นผู้ออกแบบชีวิตมนุษย์ ในทั้งสองกรณีสังคมถือว่ามีชีวิตเป็นของตนเอง ซึ่งการคุ้มครองสังคมนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อบุคคลที่อยู่ในนั้น ผลประโยชน์ทั่วไปจะพบได้ในความจำเป็นสำหรับสังคมที่จะต้องรอดอยู่ และในผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งสมาชิกในสังคมได้รับจากมัน การรับใช้เพื่อความผาสุกร่วมกันเป็นการรับใช้พระเจ้าโดยตรง หรือไม่ก็เป็นรูปหนึ่งของผลประโยชน์ตัวเองที่เกิดจากการรู้แจ้ง ไม่ว่ากรณีใดก็ตามมันเป็นสิ่งที่บังคับให้ปัจเจกบุคคลต้องมีโดยสภาพการดำรงอยู่ของปัจเจกบุคคลเอง

อนึ่ง เป็นไปได้ที่จะศึกษาถึงความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั่วไปโดยวิธีการอุปมาอุปมัยแบบของเพลโต โดยการเปรียบเทียบสังคมว่าเหมือนกับร่างกายมนุษย์หรือองค์ประกอบอินทรีย์อื่นๆ บางอย่างในส่วนต่างๆ จะต้องเป็นร่องส่วนใหญ่ทั้งหมด ถ้าส่วนต่างๆ เหล่านี้จะทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม สิ่งที่อยู่มาไม่จำเป็นต้องเป็นอินทรีย์ แต่อาจจะเป็นสิ่งที่มนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นมาโดยตั้งใจบางอย่างก็ได้ เช่น เรือ เส้นทางเดินของเรือ จะต้องไม่ใช่เรื่องของการทำตามอำเภอใจ และความคิดฟุ้งซ่านของส่วนต่างๆ ของลูกเรือหรือผู้โดยสารแต่ละจะต้องเป็นสิ่งที่ตัดสินใจโดยใช้สติปัญญาเป็นเครื่องนำ ซึ่งต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย และถือผลประโยชน์ของเรือทั้งลำสำคัญกว่าข้อเรียกร้องของส่วนหนึ่งส่วนใด ถ้าเรือมีผู้ถือหางและบังคับบัญชาอย่างดี ทุกคนก็จะไปถึงยังที่ซึ่งตนต้องการได้ ผลประโยชน์ทั่วไปก็จะได้รับการตอบสนองในท้ายที่สุด

ประการที่สาม เราอาจหาผลประโยชน์ทั่วไปได้โดยกระบวนการตีความทางประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของผลประโยชน์ทั่วไป โดยการคัดเลือกตัวการที่สำคัญและเด็ดขาดในประวัติศาสตร์ และให้พวกนั้นมีบทบาทในการได้แสวงหาผลประโยชน์ทั่วไป กระบวนการนี้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งที่บางครั้งเรียกว่า “ประวัติศาสตร์นิยม” (historicism) อาจจะเรียกว่า “การกำหนดพรหมลิขิต” (destiny-making) ก็ได้ เนื่องจากผลประโยชน์ทั่วไปแต่ละอันที่สกัดออกมาจากมันมีเครื่องหมายของพรหมลิขิตติดมาด้วย การตีความประวัติศาสตร์ของพวกชาตินิยมมาร์กซิสต์และพวกถือผิวถือเชื้อชาติทั้งหมดนี้ดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน โดยการแยกกลุ่มคน ประเทศชาติ ชนชั้นกรรมาชีพ หรือเชื้อชาติ ซึ่งไม่เพียงพอประกอบเป็นผลประโยชน์ในตัวเองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลประโยชน์ของทุกคนอีกด้วย แม้กระทั่งของมนุษยชาติทั่วไป จากแง่ความคิดเห็นชาตินิยมที่รุนแรง ประวัติศาสตร์ดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางแห่งชัยชนะของชาติเหนือชาติอื่นๆ ที่ด้อยกว่า และไปสู่การได้รับให้เป็นผู้คุ้มครองมนุษยชาติโดยทั่วไป จากแง่ความคิดเห็นของพวกมาร์กซิสต์จุดหมายปลายทางคล้ายคลึงกันนี้บรรลุถึงได้ในชัยชนะของชนชั้นกรรมาชีพ กรณีของพวกถือผิวถือเชื้อชาติเป็นที่รู้กันดีแล้วจนไม่จำเป็นต้องอธิบายอย่างใด ในกรณีเหล่านี้ทั้งหมด ผลประโยชน์ทั่วไปจะพบว่าเป็นการยกยอผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ประวัติศาสตร์จะมีความหมายต่อเมื่อผลประโยชน์ทั่วไปหรือพรหมลิขิตนั้นได้ลุล่วงไป

ประการสุดท้าย เป็นไปได้ที่เราจะหาผลประโยชน์ทั่วไปได้ในทางปฏิบัติยิ่งกว่าโดยกล่าวว่า ถึงแม้ว่าไม่มีผลประโยชน์ทั่วไปอยู่ก่อนผลประโยชน์ที่แยกจากกันของบุคคลและกลุ่มในสังคมนั้นก็ตาม ผลประโยชน์ทั่วไปก็ได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดยการที่ว่าผลประโยชน์

เหล่านี้อยู่ร่วมกัน ผลประโยชน์เหล่านี้พัฒนาความจำเป็นร่วมกันมา เช่น การป้องกันกฎหมาย และความเป็นระเบียบเรียบร้อย เงินตราที่มีเสถียรภาพ และระบบการศึกษาชีวิตร่วมกันให้เกิดผลประโยชน์ร่วมซึ่งสรุปแล้วประกอบเป็นผลประโยชน์ทั่วไป มีบางสิ่งซึ่งมนุษย์ไม่อาจทำให้แก่ตัวเองได้ไม่ว่าจะในฐานะปัจเจกบุคคลหรือสมาชิกของกลุ่ม นอกจากนี้ สิ่งเหล่านี้ยังมีความสำคัญด้วยเพราะลักษณะที่เป็นการทั่วไป ทุกคนมีส่วนร่วมอยู่ในสิ่งเหล่านี้ สังคมทั้งหมดจะต้องจัดการกับมันและด้วยเหตุนี้มันจึงประกอบเป็นผลประโยชน์ของคนทั้งหมด

ข้อโต้เถียงเหล่านี้ทั้งหมดยกเว้นข้อสุดท้ายเป็นเรื่องของความศรัทธา หรือจินตนาการ แต่ไม่ใช่การสังเกตการณ์ทางวิทยาศาสตร์ ข้อโต้เถียงตามข้อแรกทั้งหมดได้มาจากสมมติฐานที่ทั้งไว้วางใจซึ่งไม่อาจทำหยาบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมันไม่ได้ขึ้นอยู่กับการสังเกตการณ์ แต่ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่น ข้อแรกสันนิษฐานว่ามีเทพเจ้าหรือระบบธรรมชาติที่ครอบคลุมสิ่งทั้งหมด ซึ่งฐานะของมนุษย์สามารถเข้าใจได้โดยเหตุผล ข้อสองนั้นเป็นข้อที่ไม่น่าพอใจเช่นเดียวกับข้อโต้เถียงอื่นๆ ที่ใช้ในการอุปมาอุปมัย ข้อนี้สันนิษฐานว่าทุกสิ่งเกี่ยวกับสังคมก็เหมือนกับแง่ที่คล้ายคลึงกันของร่างกายมนุษย์หรือเรือ โดยที่อย่างมากที่สุด มีเพียงบางสิ่งเท่านั้นที่พอจะนับได้ว่าคล้ายคลึงกัน สิ่งที่ไม่คล้ายคลึงทำให้ข้อโต้เถียงใช้การไม่ได้ ตามข้อเท็จจริงแล้วสังคมมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับลักษณะของร่างกายมนุษย์หรือเรือเลย จนทำให้การอุปมาอุปมัยเข้าใจผิดอย่างมาก ข้อสามอาศัยความศรัทธาเป็นฐานคติที่ว่าชนชั้นบางชั้น หรือเชื้อชาติบางเชื้อชาติ หรือประเทศชาติบางประเทศ เหนือกว่า (หรือก้าวหน้ากว่า) ชนชั้น เชื้อชาติ หรือประเทศชาติอื่นๆ ข้อสี่เท่านั้นที่ใกล้เคียงกับการถามปัญหาเบื้องต้นที่ว่า ความรู้สึกว่าด้วยผลประโยชน์ทั่วไปหรือความผาสุกร่วมในสังคม บางสังคมเห็นได้ชัดเจนเพียงไร และแม้กระทั่งข้อนี้ ถึงแม้ว่าคำถามจะเป็นที่ยอมรับกันก็ตาม แต่ก็มักจะตอบโดยการสันนิษฐานที่ขึ้นอยู่กับความคิดที่มีเหตุผลแต่คลุมเครือว่าด้วย “ชีวิตร่วม” แต่ไม่ใช่โดยการค้นคว้าสภาพที่แท้จริง

ไม่มีข้อโต้เถียงธรรมดาอันใดที่สนับสนุนเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปที่น่าเลื่อมใส เนื่องจากไม่มีข้อใดที่ใช้วิธีการศึกษาในทางปฏิบัติ เพื่อหาคำตอบว่าความกังวลสนใจร่วมกันอะไรที่พบเห็นจริง ๆ ในสังคม แต่ละข้อต่างก็สันนิษฐานกันไปในระดับต่าง ๆ กันว่าผลประโยชน์ทั่วไปจะต้องมีอยู่และต่อจากนั้นจึงเริ่มหามันในที่นี้หรือที่นั่น แต่ถ้าเราเริ่มจากฐานคติที่ว่าไม่ว่าสังคมใดก็ตามย่อมแสดงออกซึ่งการขัดแย้งกันเป็นเรื่องธรรมดาแล้ว ก็จะเป็นการลำบากมากยิ่งขึ้นที่จะสันนิษฐานว่าผลประโยชน์ทั่วไปจำเป็นต้องมีอยู่ สมมติว่าเราพิจารณา

สังคมทางการเมืองเพื่อความมั่นคงแสดงให้เห็นซึ่งความกังวลสนใจร่วมกัน ซึ่งจะต้องปรากฏอยู่ ถ้าเราจะกล่าวว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริงหรือไม่แล้ว คำตอบใดที่จะได้จากการสังเกตการณ์

ข้าพเจ้าคิดว่าคำตอบจะเป็นว่า ความกังวลสนใจร่วมกันบางครั้งจะพบได้ในสังคมทั่วไป และบางครั้งก็ไม่พบ ส่วนมากมักจะไม่นพบเสียมากกว่า กล่าวคือ สังคมที่มีลักษณะพัฒนาแล้วที่ประกอบด้วยผลประโยชน์ที่แข่งขันกันและแตกต่างกันนานาชนิดนั้น จะแสดงออกซึ่งการตกลงกันได้อย่างเพียงพอก็เพียงครั้งคราวเท่านั้น ซึ่งทำให้เรากล่าวได้ว่าความกังวลสนใจร่วมกันมีอยู่จริงทั่วทั้งสังคมนั้น ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะเชื่อว่าบุคคลทุกคนในสังคมควรจะตกลงกัน ในขณะที่เดียวกันนี้เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ของมนุษย์ แต่ก็มีเหตุผลที่จะขอว่าควรให้มีหลักฐานแสดงถึงการตกลงกันได้อย่างกว้างขวางในเรื่องจุดหมายปลายทางและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับคนเป็นส่วนมาก สิ่งนี้พบได้บ่อยหรือไม่ ในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์และอันตรายต่อประเทศชาติ เช่น สมัยที่อังกฤษประสบมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ การตกลงกันเห็นได้ชัดเจนและเกือบเป็นเอกฉันท์ แต่เราจะพบความแน่วแน่วร่วมชนิดนี้สักกี่ครั้ง นอกไปจากมติมหาชนที่สร้างขึ้นของรัฐบาลเป็นการ เป็นความจริงที่ผู้นำของชาติแต่ละคนกล่าวว่าเขามีชาติทั้งชาติสนับสนุนอย่างมากมาย เช่นที่นายพลเดอโกลล์ได้รับในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ในไม่ช้าก็พบว่าความสามัคคีกำลังพังทลายลงรอบ ๆ ตัวเขา เซอร์ซิลล์ผู้มีชัยพบว่าครึ่งหนึ่งของชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นด้วยกับนโยบายของเขา

สภาพปกติของมติในประเทศเสรีประเทศใด (กล่าวคือ ประเทศที่อนุญาตให้มีพรรคฝ่ายค้านอันมีประสิทธิผลอยู่ด้วย) ก็คือการแบ่งแยกที่ถึงแม้ว่าความเป็นปึกแผ่นอาจจะเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วในเวลาวิกฤตการณ์ แต่ความเป็นปึกแผ่นนี้คงอยู่ไม่ได้นาน แน่นอนที่สุดมันไม่อาจเทียบได้ในทางกำลังและความเหนียวแน่น กับความผูกพันที่คนมักจะแสดงต่อผลประโยชน์ทางอาชีพและของกลุ่มอื่น ๆ ของตน

ถ้าการนี้เป็นเช่นนี้ เราก็ไม่มีเหตุผลสมควรที่จะสันนิษฐานว่าผลประโยชน์ทั่วไปต้องมีอยู่ เรากล่าวได้แต่เพียงว่ามันอาจจะมียู่ ถ้าเรานิยามคำว่าความผาสุกร่วมกันและเจตนารมณ์ของประชาชนในทางเดียวกันว่า เป็นการแสดงออกอันอาจสังเกตเห็นได้ของความกังวลสนใจร่วมกันทั่วทั้งสังคม สิ่งเหล่านี้อาจจะมียู่แต่ไม่จำเป็นเสมอไป ข้าพเจ้าตระหนักดีว่าข้าพเจ้าได้ถอดเอาลักษณะที่นอกเหนือธรรมชาติ ซึ่งมักสันนิษฐานกันว่าคำศัพท์เหล่านี้มีอยู่ออกหมดสิ้น แต่ข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นการชอบด้วยเหตุผลในความพยายามที่จะดูว่ากรณี

แท้จริงเป็นอย่างไรในการเมือง ถึงแม้ว่าคำศัพท์เหล่านี้จะมีความหมายที่นอกเหนือธรรมชาติไป (กล่าวคือ ถ้าจะถือว่าคำศัพท์เหล่านี้ที่หมายถึงสภาพซึ่งความสมเหตุสมผลของมันไม่ได้อาศัยการรู้สึกสัมผัสอย่างชัดแจ้งของผู้ที่เกี่ยวข้อง) ก็ยังมีเหตุผลอยู่นั่นเองที่จะกล่าวว่าหลักฐานที่ชัดแจ้งบางอย่างในแง่ความคิดเห็นของประชาชนควรจะนำมาแสดงให้ประจักษ์ผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริง ถ้าจะพูดกันถึงอารมณ์ความรู้สึกที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและเป็นพักๆ เกี่ยวกับการตกลงกัน แต่มันไม่มีอยู่ถ้าเรามองหาการแสดงออก ซึ่งความสามัคคีในความมุ่งหมายและการตกลงกันในด้านวิธีการที่มีอยู่สม่ำเสมอ

มาจนถึงบัดนี้ เรายังไม่สามารถหาผลประโยชน์ทั่วไป ที่สืบเนื่องในแง่ที่เกี่ยวกับอะไรที่ประชาชนแสดงออกมาจริง ๆ หลักฐานเป็นไปในทางตรงกันข้าม แต่ก็ยังเป็นการจำเป็นอยู่ที่จะต้องพิจารณาว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีหรือไม่ ที่ผลประโยชน์ของส่วนอันใดอันหนึ่งไม่ได้เป็นตัวแทน แต่ที่แต่ละส่วนจะยอมคล้อยตามถ้าตรงกับจุด นี้สอดคล้องกับข้อโต้แย้งอันที่สี่ซึ่งกล่าวไว้ข้างต้นที่สนับสนุนว่า ผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริง คือ ที่ยืนยันว่าเนื่องจากมนุษย์ในสังคมมีชีวิตร่วมกัน มนุษย์จึงพัฒนาความต้องการร่วมกันบางอย่างขึ้นมา ไม่มีใครจะสามารถจะสนองได้ด้วยตนเอง แต่ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมกัน และต้องการความช่วยเหลือของทุกคนที่จะสนองความต้องการเหล่านี้ อาจจะมีการโต้เถียงว่าเรื่องบางเรื่องมีการตกลงกันอย่างกว้างขวางมาก จนกระทั่งว่าได้ประกอบเป็นผลประโยชน์ทั่วไปที่ไม่มี ความลำเอียง คนไม่ค่อยพูดถึงมันมากนัก แต่ที่กักเอาไว้มีอยู่ ความปลอดภัยของรัฐ เสถียรภาพของเงินตรา การชำระหนี้ที่ได้เปรียบ ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ การป้องกันมิให้เกิดการว่างงานขนาดใหญ่ สิ่งเหล่านี้เองที่เราอาจถือว่าเป็นพื้นฐานของความกังวลสนใจร่วมกัน หลักฐานของการดำรงอยู่ของความกังวลสนใจร่วมกันนี้จะเห็นได้ทันทีถ้าสิ่งเหล่านี้อันใดอันหนึ่งถูกคุกคาม เราอาจจะโต้เถียงได้อีกว่าแง่ต่างๆ ของชีวิตร่วมเช่นที่กล่าวมานี้เป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์ทั่วไปโดยแท้จริง เพราะว่ามีลักษณะเป็นระยะยาว มันมิได้เปลี่ยนไปตามอารมณ์ชั่วแค้น แต่ดำรงอยู่เป็นผลประโยชน์อันสืบเนื่องซึ่งพลเมืองรุ่นหลัง ๆ ก็ยึดถือด้วย คำยืนยันเช่นว่าไม่อาจจะนำมาใช้ได้ในเรื่องการป้องกันมิให้เกิดการว่างงาน ซึ่งเป็นความคิดที่ค่อนข้างใหม่ แต่อาจจะนำมาใช้ได้อย่างดีเกี่ยวกับความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ (ดังตัวอย่างของอเมริกันอาจแสดงให้เห็น แต่ประสบการณ์ของฝรั่งเศสอาจปฏิเสธ) เกี่ยวกับเสถียรภาพของเงินตรา (ถึงแม้จะไม่ได้คำนึงถึงประสบการณ์ของเยอรมนีก็ตาม) หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยของรัฐ อาจจะสามารถได้ว่า

สิ่งเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ทั่วไป เป็นความกังวลสนใจร่วมกันที่ประชาชนทั่วไปรู้สึกในตัวเอง

ข้าพเจ้าเห็นด้วยที่ว่ายังมีสิ่งที่จะต้องกล่าวอีกมากในข้อโต้เถียงอันนี้จากแง่หลักฐานยิ่งกว่าในข้อโต้เถียงอันอื่นๆ ที่เราได้พิจารณามา ข้อโต้เถียงนี้จะผลักดันให้ไปไกลกว่านั้นไม่ได้ (ไม่มีผลประโยชน์อันใดตามที่ระบุไว้ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์ทั่วไปตลอดทั้งหมด คนบางคนได้รับประโยชน์จากเงินตราที่ไม่มีเสถียรภาพ การว่างงาน รัฐธรรมนูญที่ถูกหักทำลาย และจากการทรยศต่อชาติ และตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้) แต่ข้อโต้เถียงนี้ก็สอดคล้องอย่างคร่าว ๆ กับสภาพที่มักจะประสบอยู่เสมอในเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจเป็นไปได้ว่าคนส่วนมากจะให้ความเห็นชอบแก่รายชื่อจุดหมายปลายทางชนิดเดียวกับที่เราได้พิจารณามาแล้ว แต่เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องย้ำว่า รายชื่อนี้แสดงให้เห็นผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ออย่างดีที่สุดคือเป็นผลประโยชน์ซึ่งแยกจากกันที่ตกลงกันได้ในขณะนั้น ในเรื่องที่เป็นจุดมุ่งหมายร่วมกัน นอกจากนั้นการผสมเป็นผลประโยชน์ส่วนใหญ่นี้อาจจะแตกสลายลงได้เมื่อเกิดปัญหาเรื่องวิธีการขึ้นมา เป็นเรื่องหนึ่งที่กล่าวว่ารัฐจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการรุกราน แต่เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะตกลงกันในเรื่องที่ว่าจะทำสิ่งนี้อย่างไร ในทำนองเดียวกัน มีหนทางหลายทางที่จะสร้างเสถียรภาพของเงิน หรือป้องกันดูแลการชำระเงินที่เสียเปรียบ แต่เมื่อปัญหาเกี่ยวกับวิธีการเกิดขึ้นเมื่อใด สังคมก็จะมีความเห็นแตกต่างกันขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง นโยบายใดก็ตามที่นำมาใช้จะทำให้คนบางคนไม่พอใจมากกว่าคนอื่น ๆ จะให้ประโยชน์แก่คนบางกลุ่มโดยที่กลุ่มอื่นเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ และการขัดแย้งกันทางการเมืองชนิดที่แท้ที่สุดจะเกิดขึ้นมาจากสถานการณ์ ซึ่งถึงแม้ว่าผลประโยชน์ทั่วไปที่กลุ่มเขายังแลเห็นได้ชัดในแง่ของจุดหมายปลายทางก็ตาม แต่ผลประโยชน์ที่แยกจากกันและไม่ลงรอยกันก็จะเห็นชัดขึ้นมาเมื่อมีการเสนอวิธีการออกมา

ไม่มีเหตุผลสมควรอันใดที่จะพิจารณาผลประโยชน์ทั่วไปว่าเป็นสิ่งบางสิ่งที่ตั้งอยู่โดยอัตโนมัติ ดังที่เป็นอยู่ซึ่งจะปรากฏให้เห็นเสมอไปและต้องการเพียงแต่ให้เข้าใจเท่านั้นในทางตรงกันข้ามผลประโยชน์ทั่วไปเป็นสิ่งบางสิ่ง que แสดงออกมาให้เห็นเป็นครั้งคราว แต่ไม่สม่ำเสมอและเชื่อถือไม่ได้ทั้งสองอย่าง มันเป็นเรื่องที่น่าไปประยุกต์ได้กับจุดหมายปลายทางมากกว่าวิธีการ มันอาจจะสลายตัวไปภายใต้การบีบบังคับของการโต้เถียงเกี่ยวกับว่าจะรับใช้ผลประโยชน์นี้ได้อย่างไรในทางปฏิบัติ ข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้นำทางการเมือง เขาไม่อาจอาศัยการสนับสนุนของประชาชนที่สามัคคีกันเพื่อดำเนินมาตรการอันหนึ่งอันใดของเขาได้ นอกจากมาตรการที่เสนอขึ้นมาในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์รุนแรงเท่านั้น

(เช่น ในระยะ “ร้อยวันแรก” ของประธานาธิบดี เอฟ.ดี. โรสเวลต์ หรือการเถลิงอำนาจของประธานาธิบดีโคโลดจ์ในสมัยสาธารณรัฐที่ห้า) ไม่มีความรู้สึกที่เป็นประกันอันใดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั่วไปซึ่งเขาอาจจะพึงได้ ไม่มีแหล่งของการตกลงอันใดที่เขาสามารถหาได้เมื่อเขามีสิ่งบางสิ่งยากลำบากที่ต้องทำ เขาจำต้องค่อยๆ เหยียบย่างไปตามทางของเขาโดยผ่านการคัดค้าน การต่อต้าน ผลประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายและผู้สนับสนุนที่ผิดหวัง ดังนั้นกระบวนการทางการเมืองตามปกติสำหรับรัฐบาลใดหนึ่งก็คือ กระบวนการว่าด้วยการประสานกันและออมชอมกันของผลประโยชน์ที่แข่งขันกัน ไม่ใช่การยอมรับและความพอใจอัตโนมัติของผลประโยชน์ทั่วไปอันหนึ่งที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม ณ จุดนี้ข้าพเจ้าขอเสนอรูปของผลประโยชน์ทั่วไปที่เป็นไปได้รูปหนึ่งซึ่งไม่ถูกวิพากษ์วิจารณ์เหมือนกับรูปอื่นๆ ซึ่งข้าพเจ้าได้กระทำมาแล้ว รูปเหล่านี้เกี่ยวข้องกับทั้งหมดไม่ทางใดก็ทางหนึ่งกับ นโยบาย กล่าวคือ กับสิ่งที่รัฐบาลจะหรือไม่ทำเพื่อดำเนินการบางอย่าง ซึ่งเป็นการเสนอหากกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันกลุ่มนี้หรือกลุ่มนั้นในนามของผลประโยชน์ทั่วไป รูปที่ข้าพเจ้าใคร่เสนอ ณ บัดนี้อาจจะเรียกว่าผลประโยชน์ทั่วไปในการรักษาซึ่งกติกากองกีฬา (rules of the game)^๑ และในการที่จะไม่ผลักดันผลประโยชน์ของส่วนใดให้ไกลเกินไป จนเป็นอันตรายต่อระบบคุณภาพของผลประโยชน์ที่แข่งขันกัน ซึ่งตามปกติเป็นเรื่องของรัฐบาล แม้ว่าผลประโยชน์ที่มีอยู่ทั้งหมดไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องของนโยบายบางอย่าง นอกจากในเวลาที่เกิดความหายนะแก่ชาติขึ้นมา ผลประโยชน์ทั้งหมดอาจจะตกลงกันได้ในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องกำจุนระบบ ซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้นดำเนินอยู่ภายใน แต่ไม่ทำอันตรายแก่ระบบนี้โดยมาตรการที่รุนแรง ผลประโยชน์ทั่วไปดังกล่าวมีอยู่แต่ในประเทศซึ่งผลประโยชน์ตามปกติได้มาโดยสันติวิธี ซึ่งไม่มีการขัดแย้งกันในเรื่องรัฐธรรมนูญมูลฐาน และซึ่งไม่มีการรัฐประหารและการปกครองโดยระบบพรรคเดียว อีกนัยหนึ่ง ผลประโยชน์นี้จะมีใช้ก็แต่ในประเทศที่แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่มีแสงโชติช่วงและเลื่อนลอย ซึ่งเรียกว่า “ความยินยอมหรือความเห็นพ้องต้องกัน” (consensus) เท่านั้น ประเทศดังกล่าวเหล่านี้มีอยู่จริง สหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด แม้ว่าจะมีบางระยะในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของประเทศที่ผลประโยชน์บางจำพวกไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามกติกากองกีฬา และปฏิเสธไม่ยอมจำกัดตัวเองอยู่แต่เฉพาะวิธีการ “ที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ” หรือ เช่น ชาวไอริช (เหนือและใต้) ก่อนที่รัฐเสรี

^๑ สำหรับการถกเถียงอย่างฉลาดรอบรู้ถึงแนวความคิดนี้ให้ดู David B. Truman, *The Governmental Process* (New York, 1951) *passim*.

ไอร์แลนด์ (Irish Free State) จะได้รับการสถาปนาขึ้น พวกเรียกร้องสิทธิออกเสียง (Suffragettes) พวกอื่นๆ มีอยู่น้อยมากในประเทศเหล่านี้ การปฏิบัติตาม “กติกากองทัพ” ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเจียบๆ พอเทียบได้กับความรู้สึกทั่วไป (กล่าวคือของคนส่วนใหญ่) ที่มีอยู่ในบรรดาปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับความปรารถนาที่จะให้มีชนชั้นธรรมต่อทศนะและจุดมุ่งหมายของคนอื่นๆ

ในการเสนอหลักความรู้สึกในเรื่อง “กติกากองทัพ” ระหว่างบรรดาผลประโยชน์ในบางประเทศ และในการกล่าวว่าผลประโยชน์ทั่วไปในทางปฏิบัติและสืบเนื่องกันชนิดหนึ่งอาจจะเปิดเผยขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันได้ นั่น เราไม่จำเป็นต้องย่ำให้มากเกินไป ในบางกรณี “กติกากองทัพ” อาจจะกำหนดไว้แน่นอนพอใช้ ถึงแม้ว่าจะไม่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ได้วางไว้โดยประสบการณ์ของกระทรวงทบวงกรมของรัฐบาล พรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ผลประโยชน์จะต้องติดต่อกัน ในกรณีอื่นๆ “กติกากองทัพ” อาจมีอยู่ตามที่ผลประโยชน์บางอย่างยังเกี่ยวข้องอยู่ แต่ไม่ใช่ในกรณีอื่นๆ และระบบทั้งหมดอาจจะหยุดชะงักลงสิ้น และความรู้สึกเกี่ยวกับผลประโยชน์ “ทั่วไป” ถูกทำลายไปโดยผลประโยชน์ซึ่งหลังจากดูเหมือนรับรองกติกานั้นชั่วระยะหนึ่งก็ได้ทำลายมันเสียกะทันหัน ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่าความเคารพนับถือรัฐธรรมนูญมิได้เป็นผลประโยชน์ทั่วไปที่สำคัญ ซึ่งตัวอย่างของฝรั่งเศสชี้ให้เห็น ในทำนองเดียวกันเราอาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้ว่าจะมีความตระหนักถึง “กติกากองทัพ” อยู่บ้างในฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ ๔ แต่ความรู้สึกอันนี้ผู้มีอิทธิพลในกองทัพ พวกที่ไปตั้งรกราก (colons) ในแอลจีเรีย หรือผู้มีอิทธิพลในหมู่ชาวแอลจีเรียมิได้มีส่วนร่วมด้วย ในทำนองเดียวกัน ชนตินิสัยของฝรั่งเศสได้ขาดสะบั้นลงเช่นกันเมื่อผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลไม่ยอมเล่นกีฬาตามกติกา ตัวอย่างของฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างสุดโต่ง แต่ก็ไม่สุดโต่งเกินไปจนกระทั่งไม่อาจจะนำมาประยุกต์ได้ในประเทศอื่นๆ ที่ “ความยินยอม — consensus” มีความสำคัญ แม้กระทั่งในสหราชอาณาจักรเอง เพราะฉะนั้นจึงไม่มี ความถาวร ที่จำเป็นอันใดเกี่ยวกับ “กติกากองทัพ” เช่นเดียวกับผลประโยชน์ทั่วไป ถึงแม้ว่าจะมีการสืบเนื่องอยู่มากถ้าสภาพแวดล้อมที่อำนวยให้อย่างคงมีอยู่ก็ตาม

อย่างไรก็ดี ที่ใช้อยู่เป็นปกติที่สุดในการเมืองนั้นผลประโยชน์ทั่วไปเป็นสิ่งจอมปลอม ที่ใช้อยู่เป็นปกติที่สุดนี้ก็คือใช้โดยรัฐบาลในการโฆษณาชวนเชื่อของตน รัฐบาลทำสิ่งต่างๆ ให้ลำบากแก่ตัวเองมากขึ้น โดยแถลงว่าตนมีประชาชนสนับสนุนอยู่เบื้องหลังว่าประเทศชาติสามัคคีกันดี และว่ามีความผาสุกร่วมกัน รัฐบาลได้ให้ความเอาใจใส่ตลอด

เวลาในการบริหารของตน ส่วนใหญ่แล้วคำเหล่านี้เป็นศัพท์ทางศิลปะ ทุกๆคนกล่าวคำเหล่านี้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า และดูเหมือนว่าไม่มีใครเลยที่เชื่อมั่น ไม่ว่ารัฐบาลจะมีหลักฐานแสดงถึงการสนับสนุนของประชาชนอย่างกว้างขวางหรือไม่ก็ตาม รัฐบาลจะพูดประหนึ่งว่าตนได้รับการสนับสนุนนั้น นี่ทำให้เกิดความคลางแคลงขึ้นในหมู่ผู้สังเกตการณ์และความผิดหวังในบรรดาผู้ที่สนับสนุน บางทีเราไม่จำเป็นต้องคล้อยตามไปทั้งหมดกับ Disraeli ในข้อสังเกตของเขาที่ว่า “เช่นเดียวกับในชีวิตส่วนตัวที่เรามักคุ้นเคยกับการนำเอาวงศาความยุติธรรมของเราไปเกี่ยวพันกับวลีว่า “โลก” ดังนั้นในที่สาธารณะข้าพเจ้าจึง ได้สังเกตเห็นเป็นนิจว่า “ประชาชน” ของนักการเมืองได้แก่วงผลประโยชน์ของเขานั่นเอง”^๒ แต่จะเห็นได้ชัดแจ้งว่านักการเมือง และคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ปกติมักจะนำเอาผลประโยชน์ทั่วไปหรือความผาสุกร่วมไปเทียบเคียงกับสิ่งที่เหมาะกับตนและคนที่อยู่แวดล้อมตน นี่เป็นสภาพของจิตใจที่มักจะถูกรบกวนโดยข้อเท็จจริงเสมอ

บางครั้งรัฐบาลดูเหมือนจะใช้ความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั่วไปเพียงเพื่อเป็นสื่อคลุมสำหรับคลุมผลประโยชน์พิเศษซึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนเท่านั้น บางครั้งกระบวนการของการหาเหตุผลคำเนิ่นอยู่ต่อไป ซึ่งในกระบวนการนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ตระหนักว่าตนกำลังพูดอะไรอื่นที่ไม่ใช่ความจริงไป แน่หนอน ไม่ใช่รัฐบาลเท่านั้นที่พูดในแบบนี้โดยนำผลประโยชน์ที่แคบๆ ของตนไปเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ทั่วไปที่สันนิษฐานว่ามีอยู่ ผลประโยชน์ทุกอย่างก็พยายามจะกระทำสิ่งนี้อยู่เช่นกัน สิ่งที่ทำให้ข้ออ้างของรัฐบาลที่เกี่ยวกับเรื่องนี้มี ความสำคัญขึ้นก็คือว่า รัฐบาลเป็นผู้ถืออำนาจของรัฐอันเป็นสถาบันที่สร้างขึ้นมาจากฐานคติที่ว่าผลประโยชน์ทั่วไปอันหนึ่งมีอยู่จริง รัฐบาลถูกบังคับให้เชื่อในเรื่องผลประโยชน์ทั่วไป และให้ประคองขึ้นมามากขึ้นหนึ่งถ้าจำเป็น ทั้งนี้เพราะหน้าที่ของประเพณีและฐานคติอันเป็นประเพณีซึ่งทับรัฐบาลอยู่

อย่างไรก็ตาม มีทางที่ชัดเจนอยู่ทางหนึ่งที่รัฐบาลอาจใช้ได้ถึงได้ว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริง และว่ารัฐบาลเองเป็นผู้พิทักษ์มัน นี้อยู่ในขอบข่ายที่เรียกว่า “Keeping the ring” กล่าวคือ คอยดูว่าผลประโยชน์ที่แข่งขันกันในสังคมนั้นไม่ผลัดไต่กันจนออกไปนอกสนาม แต่รักษาคุณภาพบางประการไว้ นี่เป็นพากย์หนึ่งของทัศนะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า กฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์ทั่วไป

^๒ ‘The Letters of Runnymede’ ใน Benjamin Disraeli, *Whigs and Whiggism*, ed., William Hutcheon, (London, 1913) p. 249. จดหมายฉบับนี้เขียนไว้ก่อนที่ Disraeli จะได้รับเลือกเข้านั่งในรัฐสภา

และที่ว่าจะต้องมีอำนาจอธิปไตยบางอย่างที่มีคำพูดเป็นกฎหมายถ้าจะรักษาไว้ซึ่งสันติ ข้อโต้เถียงอันนี้มีอำนาจมากอันหนึ่งและไม่จำเป็นต้องกล่าวไว้ที่นี่โดยสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้อ่านทุกคนแล้ว อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ามันจะเป็นที่ชัดแจ้งและต้องการคำอธิบายเพียงเล็กน้อย ข้อโต้เถียงนี้ก็จำเป็นต้องมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ประการแรกไม่มีสิ่งที่เราเรียกว่ากฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยตัวของมันเอง แต่จะเป็นกฎหมายหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อผลประโยชน์ของบางกลุ่มหรือส่วน หรือของระบอบการปกครองอันหนึ่ง ระบบกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยใดที่รวมเอาปัจจัยต่าง ๆ เช่น การแยกดินแดน การทฤษฎี การบุกรุก และอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้จะต้องมีคุณค่าบางประการและมีการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของชุมชนให้เห็นชัด ผลลัพธ์ก็คือกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยสามารถขยายออกไปคลุมถึงการปราบปรามกิจกรรม และผลประโยชน์ที่รัฐบาลพบว่าก่อความยุ่งยากเอาไว้ด้วย ประการที่สอง ถึงแม้ว่าเราอาจจะเห็นด้วยทันทีว่าหน้าที่ส่วนหนึ่งของรัฐบาลก็คือคอยดูแลเวทีและการเล่นให้เป็นไปอย่างยุติธรรมระหว่างบรรดาผลประโยชน์ที่แข่งขันกันก็ตาม จะเป็นการโง่เขลาที่จะสันนิษฐานว่ารัฐบาลไม่มีผลประโยชน์ที่เป็นของตนเอง และเป็นแต่เพียงผู้ตัดสินหรือผู้ชี้ขาดที่เป็นกลางเท่านั้น ดังที่เราจะเห็นเมื่อกกล่าวถึงเรื่องสถาบันว่า รัฐบาลเองนั้นเป็นที่ผสมของผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะโอนเอนไปมาตามอำนาจของสถานการณ์และขบวนการเคลื่อนไหวของประชามติ รัฐบาลไม่สามารถคำนวณตนเองได้โดยไม่ได้รับการสนับสนุน ซึ่งในทางปฏิบัติก็หมายถึงว่า รัฐบาลจะต้องแสดงตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับผลประโยชน์บางชนิดในสังคม ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าเราจะยอมรับว่ารัฐบาลเป็นผู้คอยดูแลเวทีไว้ (แม้จะไม่ตลอดก็ตาม ในบางเขต เช่น ความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอาจต้องการที่จะดูแลเวทีด้วยตัวเองหรือแต่งตั้งใครสักคนที่เป็นพวกของตนไปดูแลแทนมากกว่า) เราจะต้องไม่หวังให้รัฐบาลปฏิบัติในฐานะเป็นเทพดาฟ้าดิน (dei ex machina) ซึ่งเป็นผู้ที่แก้ไขความยุ่งยาก โดยใช้อำนาจที่ไม่ได้มีการเร้งเร้าหรือโดยความสนุกสนานอย่างเต็มที่

ความเห็นที่ข้าพเจ้ากล่าวมานี้อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจะพยายามสรุปไว้ดังนี้ ในประการแรกข้าพเจ้าไม่ปฏิเสธว่าสิ่งที่เรียกว่าผลประโยชน์ทั่วไปจะไม่มีวันมี ข้าพเจ้ากล่าวว่าหนทางเดียวที่เราสามารถจะพิจารณามันได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการก็คือ โดยการมองหาหลักฐานที่ว่ามันมีอยู่จริง และหลักฐานอันเดียวที่มีคุณค่าควรแก่การพิจารณา ได้แก่ความกังวลสนใจร่วมที่มีอยู่อย่าง กว้างขวางในสังคมใดสังคมหนึ่ง ความกังวลสนใจดังกล่าวนี้ข้าพเจ้าเชื่อว่ามีอยู่น้อยมาก มันเกิดขึ้นจริงแต่คงอยู่ได้ไม่นาน

เมื่อมันเกิดขึ้นส่วนใหญ่มันก็จะสัมพันธ์กับจุดหมายปลายทางมากกว่าวิธีการ และมักจะสลายไปภายใต้การกดดันของผลประโยชน์ที่ผิดแผกแตกต่างกันซึ่งบีบบังคับให้มีการใช้วิธีการต่าง ๆ แม้ว่าข้าพเจ้าจะเคลงใจถึงการดำรงอยู่โดยสืบเนื่องไปของผลประโยชน์ทั่วไปหรือความผาสุกร่วม ข้าพเจ้าก็มั่นใจอย่างยิ่งว่านักการเมืองหลายคนพากันแสวงหาผลประโยชน์นั้นอย่างเอาจริงเอาจังและอย่างจริงจัง และพยายามอย่างยิ่งที่จะทำความพอใจให้แก่ผลประโยชน์นั้น บางครั้งนักการเมืองก็ทำไปโดยการอ้างเหตุผลของประโยชน์บางอย่างที่ตนเป็นตัวแทนอยู่โดยไร้จิตสำนึก บางครั้งนักการเมืองก็พบบันในการแสวงหาซึ่งข้าพเจ้าพิจารณาเห็นว่าใกล้เคียงกับเป้าหมายของผลประโยชน์ทั่วไปอย่างมาก คือ ในการใกล้เคียงและอ้อมซอมผลประโยชน์ที่แข่งขันกันจำนวนหนึ่งซึ่งแต่ละอันก็มีความชอบธรรม แต่ทั้งหมดไม่สามารถจะได้อะไรในสิ่งที่ตนต้องการได้ในเวลาเดียวกัน ความรู้สึกในเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปนี้อาจจะส่งเสริมให้มันคงยิ่งขึ้นได้ โดยความปรารถนาของผลประโยชน์ที่แข่งขันกันในอันที่จะรักษาไว้ซึ่ง “กติกากองทัพ” และไม่ผลักรัฐบาลและผลักดันซึ่งกันและกันให้เกินไป ความเชื่อที่ว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริงนั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่าเป็นสิ่งที่น่าให้นักการเมืองหลายคนให้หันไปใช้อำนาจของรัฐเพื่อที่จะสนับสนุน หรือบังคับให้มีการตกลงกันอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างผลประโยชน์ที่ต่อสู้กันเหล่านั้น นี่เป็นหน้าที่ซึ่งคนส่วนมากในบ้านปลายยินดีที่จะเห็นว่ามีปฏิบัติ ถึงแม้ว่าผลประโยชน์ของตนเองจะต้องเสียหายก็ตาม แต่เรายังเชื่อมั่นไม่ได้ในเรื่องนี้ มันเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีการสารัตถกัน จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งกว่าในหลายประเทศด้วยกัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเมดิเตอร์เรเนียนและลาตินอเมริกา) การที่ความผลประโยชน์ทั่วไปในแบบดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับกันของบรรดาผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลจำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องการที่จะโค่นรัฐบาลที่ครองอำนาจอยู่ในปัจจุบัน มากกว่าที่จะเห็นรัฐบาลทำงานขัดกับตนในนามของกฎหมายและความมีระเบียบเรียบร้อย หรือในการ “ดูแลเวที” ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามันแต่ในขณะนี้ก็ไม่มี ความกังวลสนใจร่วมกันใดที่กว้างขวางเพียงพอ ที่จะทำให้เราสามารถกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบว่าจำเป็นต้องมีอยู่จริง

ถ้าข้าพเจ้าพุดถูกในเรื่องของการขาดผลประโยชน์ทั่วไปที่สืบเนื่องกันแล้ว ก็มีคำถามอยู่สองข้อที่ต้องการคำตอบ คือ ทำไมจึงมีความเชื่อมั่นกันอย่างกว้างขวางว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริง ถ้าสามารถหาให้พบได้ และถ้ามีความเชื่อมั่นกันอย่างกว้างขวางดังกล่าว ความเชื่อมั่นนั้นจะไม่ทำลายความไว้วางใจของประชาชนหรือ ถ้าเขาได้รับคำบอกกล่าวไม่มีสิ่งเช่นนั้น

ความเชื่อมั่นอย่างกว้างขวางนั้นไม่ต้องสงสัยเลยว่าต้องเกิดมาจากรากฐานที่ลึกมาก จนกระทั่งว่าการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งที่สุดเท่านั้นจึงจะหยั่งลงไปถึงมันได้ แรงกระตุ้นไปสู่การตกลงกัน ไปสู่การแก้ปัญหาทั้งหมด โดยอ้างถึงผลประโยชน์ทั่วไปหรือความผาสุกร่วม บางอย่างซึ่งจะแก้ไขความลำบากต่าง ๆ ให้ราบรื่นได้ และก่อให้เกิดความประสานกลมเกลียวกัน เป็นส่วนหนึ่งของแรงกระตุ้นทั่วไปไปสู่ความมั่นคงและการปรองดองกัน ซึ่งไม่อาจแยกออกจากชีวิตของมนุษย์แต่ละคนได้และติดต่อกับชีวิตของมนุษย์ในสังคม แรงกระตุ้นนี้มีอยู่หลายรูปด้วยกันจนกระทั่งเราไม่ต้องแปลกใจเลยที่พบมันอยู่ในรูปทางการเมือง เราต้องการคำอธิบายอะไรมากไปกว่านี้อีกหรือไม่ ไม่ว่าเราจะศึกษาคำถามจากแง่ของความกระหายของปัจเจกบุคคลที่จะมีความแน่นอนและความมั่นคง อันเกิดจากความไม่แน่นอนส่วนตัวที่ลึกซึ้ง หรือจากข้อเท็จจริงที่ว่าในแง่กายภาพและเศรษฐกิจแล้ว ความขาดแคลนทั่วไปมีอยู่จนทำให้ความปรารถนาของทุกคนไม่สามารถจะสนองได้ก็ตาม ข้อสรุปก็คงเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ คนต้องการมากกว่าสิ่งที่ตนหาได้ เป็นธรรมชาติที่เขาจะต้องฝ่าฟันถึงสถานการณ์ในที่ซึ่งความลำบากและความขาดแคลนต่าง ๆ ถูกแผ้วถางหมดไป การตกลงกันไม่ได้สูญสิ้นไป และทุกคนตกลงกันได้กับทุกคน อย่างไรก็ตามที่กล่าวเช่นนั้นมิได้ เป็นการปฏิเสธว่าไม่มีแรงกระตุ้นอื่น ๆ อีกที่จะไปสู่การแตกแยก ความรุนแรง และการขัดแย้งกัน อันหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของความสองจิตสองใจของมนุษย์ที่ทำให้อารมณ์ความรู้สึกผิดแผกแตกต่างออกไปดังกล่าวนั้นมีส่วนอยู่ในจิตใจด้วย

คำถามข้อสองส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความคิดเห็น แท้จริงแล้วเราอาจกล่าวว่ามันเป็นเรื่องของอารมณ์ถาวร มีคนอยู่หลายคนที่คิดว่า ความคิดว่าด้วยการตกลงกันไม่ได้เป็นสิ่งที่ไม่มีวันสิ้นสุดและอาจสิ้นสະเทือนก็ได้ คนเหล่านี้จะรู้สึกเศร้าอย่างแน่นอนถ้าได้รับการบอกอย่างตรงไปตรงมาว่า ไม่มีความหวังอันใดที่จะหาผลประโยชน์ทั่วไปที่ถาวรให้พบ ส่วนใหญ่แล้วการคิดของเขาขึ้นอยู่กับทัศนะที่ว่าผลประโยชน์ทั่วไปมีอยู่จริง แต่ไม่มีใครติดตามเพราะความโง่เขลาหรือประสงค์ร้ายของผู้ปกครอง หรือผู้อยู่ใต้ปกครอง คนเหล่านี้ยืนยันกรานว่าทุกอย่างจะดีเอง ถ้านักการเมืองได้รับการศึกษาดี หรือสหบาลกรรมกรถูกรับปราชญ์ หรือทุกคนมีความจงรักภักดี หรือชาวต่างประเทศถูกห้ามไม่ให้เข้ามา หรือบิดา มารดาได้รับการเคารพ หรือมีการเคารพชงทุกเข้าในโรงเรียน นักการเมืองที่คนเหล่านี้สนับสนุนก็พยายามพากเพียรที่จะใช้ศัพท์ เช่น คำว่า “สามัคคี” เพื่อที่จะเกลี้ยกล่อมให้คนพวกนี้เชื่อว่าประเทศ หรือขบวนการกรรมกร หรือวัตถุถูกรับไว้บุญช้ออื่น ๆ มีรากฐานดี

เราอาจโต้เถียงว่า ความเชื่อสืบต่อไปของคนเหล่านี้ในเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปเป็นที่มาของเสถียรภาพในสังคมที่สำคัญยิ่งอันจะถูกทำลายไม่ได้ อีกทางหนึ่งอาจจะโต้เถียงได้ว่าสังคมจะได้รับประโยชน์ถ้าสามารถสลัดความเชื่อนี้ออกเสียได้ เนื่องจากมันอาจจะสามารถถูกเปลี่ยนแปลงไปได้ภายใต้การกดดันจากพลังทางสังคม

เราเสียเล็กน้อยมาก ในการที่จะยอมรับว่าผลประโยชน์ทั่วไปจะพบได้แต่เพียงบางครั้งและก็คงอยู่ไม่นาน อาจจะเป็นการเพลิดเพลิดและยังจะเป็นผลดีด้วยที่เห็นว่าจักรพรรดิไม่ได้ทรงพระบัญชา แน่نون ถ้าเราปรารถนาที่จะสนใจในการเมืองอย่างเป็นวิชาการและวิเคราะห์หัวอะไรเกิดขึ้นจริง ๆ แล้ว เราก็ไม่อาจที่จะยึดถือความเชื่อในเรื่องผลประโยชน์ทั่วไปที่ดำรงอยู่สืบต่อกันได้ หลักฐานจะไม่มีทางสนับสนุนความเชื่อนี้ แต่การที่จะปฏิเสธความเชื่อเช่นนั้น มิได้หมายความว่าเราจะกลายเป็นคนที่ชอบถากถางเยาะเย้ยและมีความขมขื่นเกี่ยวกับการเมือง อุทิศตัวของเราเองให้แก่ผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัวเท่านั้น ยังมีอุดมการณ์อยู่อีกเป็นจำนวนมากที่จะให้การสนับสนุน ถ้ามันเป็นสิ่งที่เราปรารถนาจะทำขบวนการต่าง ๆ เช่น การเรียกร้องสิทธิการออกเสียงให้แก่สตรี การสาธารณสุข การลดกำลังอาวุธนิวเคลียร์ หรือการปฏิรูปปฏิทิน ก็เรียกได้เต็มทีว่าเป็น “ผลประโยชน์” ในนัยที่ข้าพเจ้าได้ใช้ศัพท์คำนี้ในที่นี้ เช่นเดียวกับขบวนการให้มีการล้มเลิกภาษีพิเศษ หรือให้แยกตัวที่พูดภาษาบัญญัติในอินเดีย การกล่าวว่าสังคมแสดงออกซึ่งการแข่งขันกันระหว่างผลประโยชน์ มิได้หมายความว่า เป็นการสาปการแข่งขันนั้นหรือตัวเราเอง เป็นการปะทะกันอย่าง ไร้วิญญานระหว่างส่วนหรือชนชั้นต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ แต่เป็นเพียงยอมรับว่าการแข่งขันกันระหว่างผลประโยชน์ชนิดต่าง ๆ จะดำเนินอยู่ต่อไป ผลประโยชน์ทั่วไปที่รู้สึกกันจะปรากฏขึ้นเป็นครั้งเป็นคราว และจะประกอบเป็นหน้าอ้นมีเกียรติหน้าหนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติอย่างไม่ต้องสงสัย และผลประโยชน์นี้จะไม่คลอไปกับกิจกรรมทางการเมืองเสมอไป

เท่าที่กล่าวมาถึงในบทนี้ ข้าพเจ้าก็ได้ถกเถียงถึงว่าผลประโยชน์ทั่วไปจะพบได้ในบางสังคมหรือบางประเทศได้หรือไม่ เพื่อประกอบเป็นท่อนทางให้สมบูรณ์ อาจจะเป็นการคุ้มค่าที่จะพิจารณาในแง่ของสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในแง่ของสังคมของรัฐอธิปไตยซึ่งเปิดทางให้มีการเมืองระหว่างประเทศ ในที่นี้ข้อสรุปที่ข้าพเจ้าได้เสนอไว้ในแง่ของประเทศเดียวจะยิ่งเห็นชัดยิ่งขึ้น สังคมของรัฐเป็นของผลประโยชน์ที่แข่งขันกัน โดยมีรัฐเองเป็นผลประโยชน์สำคัญ แต่โดยมีหน่วยอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น สถาบันระหว่างประเทศ

(สหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษในฐานะเป็นนิติบุคคล) ขบวนการทางการเมืองระหว่างประเทศ (เช่นขบวนการคอมมิวนิสต์โลก) และหน่วยทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (เช่นบริษัทน้ำมัน) เป็นผลประโยชน์รองลงมาที่มีบทบาทด้วยเหมือนกัน ในสังคมนี้มีประเพณีของการตกลงกันและมีคุณภาพของพลังบางประการอยู่ สงครามมิได้เป็นปทัสถาน ความเป็นผู้ดีทางการทูตมักจะได้รับการรักษาไว้เป็นส่วนมาก การค้าและการลงทุนดำเนินต่อไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ผลประโยชน์ทั่วไปที่สืบต่อและเป็นการบังคับก็ขาดไปเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์ทั่วไปที่สันนิษฐานว่ามีอยู่เช่นเดียวกัน แม้กระทั่งในสถานการณ์ที่เห็นได้ชัดว่าผลประโยชน์นี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ ชื่อ “สหประชาชาติ” เป็นสิ่งเตือนใจที่ค่อนข้างน่ากลัวอันหนึ่งในสงครามโลกครั้งที่สอง นักการเมืองอเมริกันและอังกฤษบางคนเชื่ออย่างจริงจังว่า การเป็นพันธมิตรสงครามกับสหภาพโซเวียตนั้นเป็นการแสดงถึงความสามัคคีที่ถาวรชนิดหนึ่ง เป็นการตกลงกันบางอย่างในหลักการที่จะคงอยู่ได้นานเกินความจำเป็นสำหรับการเป็นพันธมิตรกัน เพื่อต่อต้านนาซีเยอรมัน เป็นเรื่องจริง ๆ ที่มีคนเสนอว่าคอมมิวนิสต์จีนควรได้รับเข้าอยู่ในองค์การสหประชาชาติ มิใช่เพราะความสามัคคีที่ประเทศจีนอาจจะมียกกับประเทศสมาชิกปัจจุบันส่วนใหญ่ แต่เพราะการโต้เถียงอย่างรุนแรงในสหประชาชาติอาจจะดีกว่าการทำสงครามนิวเคลียร์ คนเหล่านั้นขณะเดียวกันมิได้เสนอให้มีการเปลี่ยนองค์การเลย

อุบายที่นักการเมืองนิยมใช้อันหนึ่งในการถกเถียงเรื่องสถานการณ์ระหว่างประเทศก็คือกล่าวว่า “อย่างไรก็ตาม เราทั้งหมดก็ต้องการสันติภาพกันทั้งนั้น” นี่เป็นความจริงฟังดูดี และดูเหมือนจะทำให้ผลประโยชน์ทั่วไปขึ้นมูลฐานซึ่งมักจะสันนิษฐานกันบ่อย ๆ (บางครั้งโดยการอ้างเหตุผล) ว่ามีอยู่ในกรณีสังคมแห่งชาติ มีขึ้นมาในสังคมระหว่างประเทศได้ แต่การกล่าวว่าทุกคนต้องการสันติภาพนั้น ก็เท่ากับกล่าวในเรื่องของชาติว่าทุกคนต้องการความรุ่งเรือง แต่ปัญหาที่แท้จริงมิได้อยู่ที่ต้องการมัน แต่อยู่ที่ว่าจะได้มันมาอย่างไร นี่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกและการขัดแย้งกัน ข้อโต้เถียงในเรื่องวิธีการจะกวดการตกลงกันอย่างผิวเผินในเรื่องจุดหมายปลายทางให้จมลงอย่างรวดเร็ว ทุกประเทศต้องการสันติภาพแต่ตามราคาที่ดินกำหนด สันติภาพที่เกี่ยวข้องกับการกดขี่ลงเป็นทาส การบงการจากภายนอก การสูญเสียอาชีพทางทำมาหากินและสิ่งอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ มิได้เป็นสิ่งเดียวกับสันติภาพที่เกี่ยวข้องกับการมีอิสรภาพสืบต่อไป และความสามารถที่จะเลือกมิตรสหายระหว่างประเทศของตนโดยมิต้องกลัวถึงผลลัพธ์ ประเด็นนี้มักจะสับสนในการถกเถียงเนื่องจากการแบ่งออกเป็นเพียงสองฝ่ายง่าย ๆ ว่าผู้ที่ไม่ต้องการสันติภาพ (กล่าว

คือสันติภาพในแง่ของบุคคลหรือประเทศซึ่งเป็นผู้พูด) จะต้องเป็นผู้ต้องการสงคราม แต่ไม่จริงเสมอไป สิ่งที่ผลประโยชน์แต่ละอันต้องการคือสันติภาพชนิดของตน ถ้าไม่สามารถได้สิ่งนี้มา ผลประโยชน์นั้นปกติก็พร้อมที่จะยอมรับสันติภาพในรูปที่ค่อนข้างแตกต่างออกไป ตราบเท่าที่รูปเหล่านี้ไม่เป็นอันตรายอย่างแท้จริงต่อสันติภาพแบบของตน ผลประโยชน์ที่กำลังอยู่ในสงครามโดยตรงเป็นข้อยกเว้นมากกว่าที่จะเป็นกฎในการเมืองระหว่างประเทศ สมัยศตวรรษที่ ๒๐ และไม่มีใครที่ได้ติดตามทำสงครามแบบนั้น เมื่อมีสงครามเกิดขึ้น เหตุผลก็คือ เพื่อผลประโยชน์ซึ่งคาดว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเพราะความปรารถนาที่จะป้องกันการรุกรานจากแหล่งอื่น ในกรณีเหล่านี้ทั้งหมดสิ่งสำคัญก็คือว่า คำกล่าวที่ว่าทุกคนมีผลประโยชน์ทั่วไปในสันติภาพ จะเป็นความจริงก็ต่อเมื่อเรามองเห็น “สันติภาพ” เป็นสิ่งที่แตกต่างไปสำหรับทุกคนที่เกี่ยวข้อง เพียงการไม่มีสงครามเกิดขึ้นนั้นในตัวของมันเองหาใช่เป็นผลประโยชน์ทั่วไปที่จะมีการตกลงกันได้สืบต่อไปไม่

บทที่ ๕

การดำเนินงานของผลประโยชน์

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ผลประโยชน์จะมีความสำคัญทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อได้ก่อตัวขึ้นมาหรือดำเนินงานอย่างแข็งขัน หรือสามารถกระตุ้นให้แสดงความแข็งขัน หรือผู้ที่บริหารงานของรัฐบาลคิดว่าผลประโยชน์นั้นเข้มแข็งหรือก่อตัวมากกว่าที่เป็นจริงเท่านั้น ตัวอย่างเช่น นักสะสมผลประโยชน์ของประเทศหนึ่งประกอบเป็นผลประโยชน์ที่เด่นชัดอันหนึ่ง แต่จะบรรลุถึงความสำคัญทางการเมืองต่อเมื่อพวกนี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของกรมไปรษณีย์ โดยการเรียกร้องให้ออกดวงตราไปรษณียุคใหม่ หรือร้องทุกข์เกี่ยวกับความสับสนต่าง ๆ ที่ให้แก่ นักสะสม ปกติเรามักจะพูดถึงผลประโยชน์ในฐานะที่รวมตัวขึ้นมาเป็น กลุ่ม ผลประโยชน์หรือ กลุ่ม อิทธิพล และในการถกเถียงถึงวิธีการที่ผลประโยชน์ใช้ในการพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลนั้น เราจำต้องให้ความสนใจอย่างมากกับองค์การที่รวมตัวกันขึ้นเหล่านี้ ในบทนี้ ข้าพเจ้าจะมุ่งเป็นส่วนใหญ่ถึงวิธีการเช่นว่านั้น แต่จะเห็นว่าข้าพเจ้าอ้างถึงผลประโยชน์จำนวนหนึ่งซึ่งตามปกติไม่อาจเรียกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากมันอาจจะไม่มีรูปที่ก่อตัวกันขึ้นมา ไม่มีเลขานุการหรือคณะกรรมการ และอาจจะฉีกกำลังกันเพียงเพื่อความมุ่งหมายในการดำเนินการที่เฉียบขาดบางประการเท่านั้น เช่น คณะนายทหารวางแผนกระทำการปฏิวัติ ถึงแม้ว่ากลุ่มที่รวมตัวขึ้นมาที่มีชีวิตที่สืบเนื่องกันจะเป็นลักษณะสำคัญอันหนึ่งของการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีรัฐบาลเสรีก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่เป็นเพียงรูปเดียวที่ผลประโยชน์จะแสดงออกมาดังที่ข้าพเจ้าได้ชี้ไว้ในบทที่ ๓ ผลประโยชน์บางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการรวมตัวขึ้นมาเป็นกลุ่มอย่างแน่นหนา เพื่อให้การปรากฏตัวของตนเป็นที่รู้สึก ผลประโยชน์อันอื่น ๆ อาจจะไม่เคยได้บรรลุถึงการมีการฉีกกำลังในรูปของการก่อตั้งเป็นกลุ่ม แต่มีที่ท้าวว่าจะเข้มแข็งมาก (เช่นถ้ามีกฎหมายที่เป็นการกีดกันบางฉบับผ่าน

สภาออกมา) จนกระทั่งรัฐบาลอาจจะต้องรับฟังด้วย^๑ นอกจากนี้ในบางรัฐ ผลประโยชน์มีอยู่จริงแต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งในรูปของกลุ่ม มีผลประโยชน์บางอย่างซึ่งเจริญอยู่ได้อย่างลับๆ และไม่อาจจะเข้าร่วมในระบบกลุ่มอิทธิพลที่เปิดเผยได้ ฉะนั้น จึงไม่ควรที่จะสันนิษฐานว่าผลประโยชน์ทั้งหมดจะต้องก่อตั้งเป็นรูปขึ้นมา และที่จะสันนิษฐานว่าถ้าไม่มีกลุ่มที่ก่อตั้งเป็นรูปแล้วจะไม่มีผลประโยชน์อันใดที่จะพิจารณากัน

ในบทนี้ข้าพเจ้าจะได้พิจารณาถึงวิธีการต่าง ๆ ซึ่งผลประโยชน์ใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งจุดหมายปลายทางของตน แล้วจะติดตามด้วยการพิจารณาถึงว่าผลประโยชน์ปฏิบัติการอย่างไรบ้างในสภาพต่าง ๆ และรวมทั้งการปฏิบัติการของพรรคการเมืองด้วย

วิธีการที่ผลประโยชน์ใช้ในทางการเมืองอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๗ ประเภทใหญ่ด้วยกัน ซึ่งก็จะซ้อนกันบ้าง แต่จะคลุมนำไปถึงขอบเขตทั้งหมดของกิจกรรมของผลประโยชน์ วิธีการดังกล่าวมีดังนี้

๑. การใช้ความรุนแรงและการคุกคามที่จะใช้ความรุนแรง ประเภทนี้รวมถึงการพยายามที่จะล้มล้างระบอบการปกครองโดยใช้กำลัง ไม่ว่าจะเป็นโดยรัฐประหารทางทหาร ดังเช่นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในลาตินอเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียใต้ หรือโดยการลอบช้อปฏิบัติขึ้นมาเช่นในกรณีที่มีชื่อเสียงบางกรณีในฝรั่งเศส อิตาลี และรัสเซีย

๒. การใช้การคอร์รัปชันและอิทธิพลลับ ในประเภทนี้เราอาจจะรวมถึงการให้สินบนแก่รัฐมนตรีและข้าราชการ การปรนเปรอพวกนี้ย่อมมีระบบและสิ่งอื่น ๆ เช่น ให้คำแนะนำแก่พวกนี้เกี่ยวกับตลาดหุ้น ซึ่งสามารถทำให้พวกนี้หาเงินใช้ได้โดยไม่ต้องเสี่ยงหรือลงแรง ประเภทนี้ยังรวมถึงการซื้อหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุ ฯลฯ อย่างลับๆ เพื่อที่จะบิดเบือนข่าวและหันเหนโยบายทางด้านบรรณาธิการ เนื่องจากวิธีการในประเภทนี้ต้องใช้ความลับ จึงใช้ได้ก็แต่ในสถานการณ์ที่จำกัดบางสถานการณ์เท่านั้น เราอาจจะรวมเอาเข้าไว้ภายใต้หัวข้อนี้ ตัวอย่างอื่นๆ ของการใช้อิทธิพลอย่างไม่ถูกต้องอื่นๆ ด้วย เช่น การพยายามอย่างมีระบบที่จะให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่ตนชอบพอเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เช่น ที่ต้องรับผิดชอบในบางกระทรวงทบวงกรม หรือตำแหน่งผู้พิพากษา หรือในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือใน

^๑ ดังที่ E.E. Schattschneider ได้ชี้ให้เห็น (The Semi-Sovereign People, New York, 1960, ch. II) แม้ในประเทศที่มีการรวมตัวอย่างสูง เช่น สหรัฐอเมริกา บางทีประชาชนประมาณร้อยละ ๔๐ ไม่สามารถเข้าไปอยู่ในระบบของกลุ่มอิทธิพลได้ เพราะว่าสมาคมที่รวมตัวขึ้นมาประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นชนชั้นสูงเป็นส่วนมาก

คณะกรรมการสอบสวน หรือบรรจุคนจำนวนมากให้เข้าทำงานในชั้นบางชั้นของข้าราชการพลเรือน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๓. วิธีการอหิงสา (passive resistance) ประเภทนี้รวมถึงวิธีปฏิบัติของคานธีที่เรียกว่า สัตยาเคราะห์ (Satyagraha) การนัดหยุดงานทั่วไปและวิธีการอื่นๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล การเดินขบวนปิดกั้นโรงงานอย่างสันติ (peaceful picketing) การรวมกลุ่มกันปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามปทัสสถานการผลิตของรัฐบาล (บางครั้งพบในประเทศคอมมิวนิสต์) การปฏิเสธไม่ยอมใช้บริการของรัฐบาลบางอย่าง เช่น โรงเรียนที่มีการแบ่งผิว การประท้วง และการไม่ให้ความร่วมมือรูปอื่นๆ

๔. การใช้อิทธิพลเหนือความคิดเห็นของประชาชน ประเภทนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นประเภทกว้างใหญ่มาก ซึ่งจะต้องซ้อนทับกับประเภทอื่นๆ ยากที่จะขีดเส้นจำกัดลงไปให้แน่นอน ข้าราชการจะรวมเอากิจกรรมอื่นๆ เช่น การประชุมสาธารณะและการเดินขบวน การรณรงค์หาเสียง การชาวเสียงตามบ้าน การจัดพิมพ์วารสารฉบับพิเศษ หนังสือพิมพ์ จุลสาร และหนังสือ การร้องเรียนต่อรัฐสภา การชักชวนหาเสียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเขียนเป็นจดหมาย โทรเลขและการสัมภาษณ์ การโฆษณาหาเสียงโดยเขียนเป็นจดหมายลงในหนังสือพิมพ์ และการส่งเสริมนิทรรศการงานแสดงและกิจกรรมทำนองเดียวกันนี้เอาไว้ในประเภทนี้ด้วย ลักษณะที่สำคัญในที่นี้ก็คือพยายามที่จะเข้าถึงประชาชน (หรือเข้าถึง “ประชาชน” กลุ่มต่างๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มสันนิษฐานว่าอาจคล้อยตามข้อโต้แย้งหรือการวิงวอนเพื่อเหตุผลพิเศษซึ่งผู้ที่ประกอบเป็นสมาชิกของประชาชนกลุ่มนั้นมีอยู่ร่วมกันให้มากขึ้น) แทนที่จะเข้าถึงรัฐบาลโดยตรง ฐานคติมีอยู่ว่า ถ้าความคิดเห็นของประชาชนถูกกระตุ้นขึ้นมาแล้ว รัฐบาลจะต้องรู้สึกว่าคุณบังคับให้ปฏิบัติไปในทางที่เข้ากับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นในระยะเวลาอันสมควร

๕. การใช้อิทธิพลเหนือความคิดเห็นของรัฐบาลโดยตรง ในกรณีนี้ กิจกรรมมุ่งโดยตรงไปยังรัฐบาล ไม่ว่าจะโดยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือข้าราชการก็ตาม ประเภทนี้รวมถึงการร้องเรียนและการชักชวนหาเสียง (lobbying) การแต่งตั้งตัวแทนไปพบรัฐมนตรี การปรึกษาหารือกับกระทรวงทบวงกรม การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการที่ปรึกษาของกระทรวงชนิดต่างๆ และการปฏิบัติการภายในขอบเขตกลไกของรัฐบาลเองในฐานะเป็นผลประโยชน์ของกระทรวงทบวงกรม ผลประโยชน์ของวิชาชีพ หรือเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอก

๖. การหาเสียงเลือกตั้ง (electioneering) ในประเภทนี้ ข้าพเจ้าควรรวมถึงการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งชนิดพิเศษ ซึ่งอาจจะจัดขึ้นเพื่อคัดค้านรัฐบาล (หรือฝ่ายค้าน) โดยผลประโยชน์ซึ่งปรารถนาที่จะให้มีการยกเลิก เปลี่ยน หรือออกกฎหมายบางฉบับ การรณรงค์ของอุตสาหกรรมเหล็กกล้าและน้ำตาลของอังกฤษเพื่อต่อต้านพรรคเดโมแครตเป็นตัวอย่างอันหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีตัวอย่างอื่นๆ อีกในสาขาต่างๆ เช่น การก่อวินาศกรรมเพื่อให้มีการเลิกดื่มสุรา ความเชื่อมั่นศรัทธาในศาสนา ฯลฯ ข้าพเจ้าควรรวมถึงความพยายามที่จะขอร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตให้ปฏิบัติตามแนวทางบางอย่างในเรื่องต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือโรงเรียนที่จัดตั้งโดยฝ่ายศาสนา หรือให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมท้องถิ่น ในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจจะไม่ค่อยมีการขอร้องแบบนี้เหมือนสมัยก่อน เนื่องจากการเติบโตเจริญของพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยและสามัคคีกันดีพอ แต่อาจจะพบได้ในประเทศซึ่งกำลังสร้างโครงสร้างพรรคอยู่ และอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม แต่มันเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมในสหรัฐอเมริกา

๗. พรรคการเมือง ประเภทนี้รวมถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ และการสร้างพรรค “ที่แยกตัว” ออกจากพรรคที่มีมาก่อนแล้ว การเข้าร่วมในพรรคการเมืองโดยวิธีเข้าสังกัด การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการเป็นสมาชิกทั่วไป ในกรณีเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางการเงิน “การเข้าร่วม (incorporation)” อาจจะไม่ใช่ศัพท์ที่ใช้เรียกถูกต้องนัก เนื่องจากผลประโยชน์ทั้งหลายที่ให้เงินแก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งนั้นอาจจะให้เงินแก่พรรคอื่นๆ ด้วย โดยหวังที่จะได้กำไรเพื่อตอบแทนสิ่งที่ตนสูญเสียไปกับอีกฝ่ายหนึ่ง เรายังอาจจะรวมเอาการปรึกษาหารือกับพรรคการเมืองเพื่อที่จะใช้อิทธิพลเหนือนโยบายของพรรค และแจ้งให้พรรคทราบถึงสภาพต่างๆ ที่พรรคอาจไม่ได้ตระหนักถึงอีกด้วย นี่ไม่เหมือนการปรึกษากับกระทรวงทบวงกรมของรัฐบาล

การจัดกลุ่มวิธีการต่างๆ ที่ผลประโยชน์ใช้ในการแสดงออกของตนในทางการเมืองนั้นมิใช่เป็นเพียงการฝึกหัดที่น่าสนุกเท่านั้น แต่ยังทำให้เราสามารถแลเห็นว่าผลประโยชน์ชนิดต่างๆ กันนั้นพบรูปการดำเนินงานบางรูปที่เหมาะสมกว่ารูปอื่น ๆ อย่างไรก็ดี จะเป็นการโง่เขลาที่จะกล่าวว่า ผลประโยชน์ทุกอันต่างพบว่าวิธีการทั้ง ๗ ประเภทนี้ทุกประเภทถ้าไม่นำเลื่อมใสก็อาจจะเป็นไปได้ ตัวอย่างเช่น สหพันธ์ Mothers' Union of the Church of England จะไม่ยอมใช้วิธีการประเภทที่ ๑ หรือ ๒ ถึงแม้ว่าในบางสภาพสิ่งแวดล้อมอาจจะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในประเภทอื่นๆ ได้ จะเป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาวิธีการทั้ง ๗ ประเภทและชี้ว่าผลประโยชน์ชนิดไหนที่เหมาะสมที่สุดกับแต่ละประเภท

การใช้ความรุนแรงและการคุกคามที่จะใช้ความรุนแรง เห็นได้ชัดว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับกลุ่มที่แตกแยกออกไปในกองทัพ กลุ่มที่มีลักษณะกึ่งทหาร เช่น พวกนาซีและฟาสซิสต์ในสมัยต้นๆ กลุ่มสหบาลกรรมกรหัวรุนแรงบางกลุ่ม (เช่น กลุ่มพวก anacho-syndicalists) และสำหรับกลุ่มปฏิวัติชนิดต่างๆ ผลประโยชน์ซึ่งตามคำนิยามแล้วผิดกฎหมาย เช่น กลุ่มฆาตกร กลุ่มรีดไถโดยให้การป้องกันเป็นการตอบแทน และพวกอั้งยี่ชนิดต่างๆ จะใช้ความรุนแรงและการขู่เข็ญเป็นธรรมดา เช่นเดียวกับกลุ่มชาตินิยมที่อาจจะใช้ในสถานการณ์ “อาณานิคม” ซึ่งพวกตนถูกปฏิเสธสิทธิทางการเมือง ความจริงแล้ว แม้แต่ผลประโยชน์ที่ดูเหมือนรักสันติที่สุดก็อาจถูกผลักดันให้ใช้ความรุนแรงในท้ายที่สุดก็ได้ ถ้าข้อเรียกร้องของตนถูกละเลยหรือถูกดูหมิ่นตลอดเวลา เช่นที่เห็นได้ชัดจากตัวอย่างของพวกเรียกร้องสิทธิเลือกตั้ง (suffragettes) ในอังกฤษ ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับการปฏิบัติอันเป็นประเพณีของประเทศที่เกี่ยวกับปัญหานั้นๆ ถ้าการใช้ความรุนแรงเป็นเรื่องที่ให้อภัยก็มีการใช้ความรุนแรง ถ้ามันถูกปราบปรามอย่างรุนแรง ก็อาจจะถือว่าความรุนแรงเป็นอาวุธที่ใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ถ้าบางครั้งก็ได้รับการอภัยและบางครั้งก็ถูกลงโทษ ความรุนแรงอาจจะขยายตัวออกไปก็ได้

การคอร์รัปชันและการใช้อิทธิพลลับมีประวัติศาสตร์อันยาวนานมาพร้อมกับการเมือง ความจริงแล้ว ทั้งสองวิธีนี้อาจถือว่าเป็นปัจจัยประกอบปกติของกระบวนการทางการเมือง นอกเสียจากว่าจะมีอิทธิพลทางด้านบวกอื่นๆ ที่จะช่วยบรรเทาหรือขจัดมันออกไปเสียได้ เช่น การมีพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยสูงและมีข้าราชการพลเรือนอาชีพในระดับสูง ซึ่งได้รับเงินเดือนเพียงพอ และได้ทำการปลูกฝังจริยธรรมทางวิชาชีพที่เหมาะสมเอาไว้ เพื่อที่จะทำให้ตนสามารถต้านทานกับความเย้ายวนได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วการให้สินบนปกติจะพบในระดับท้องถิ่นมากกว่าในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ การคอร์รัปชันรายย่อยๆ ในการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว ถือว่ามีบ่อยมากกว่าความอื้อฉาวในระดับสูงๆ การคอร์รัปชันเหมาะกับผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ไม่มีความทะเยอทะยาน ซึ่งอาจจะปฏิบัติการไปเหมือนกับว่าเป็นเรื่องธรรมดา หรืออาจจะถือว่าเป็นราคาที่จำเป็นที่จะต้องจ่ายให้สำหรับสัญญากับรัฐบาลในบางประเทศ แต่ในประเทศอื่นไม่ถือเช่นนั้น อาทิ บริษัทยักษ์ใหญ่ที่ได้รับการนับถืออย่างสูงซึ่งไม่เคยคาดคิดเลยที่จะให้สินบนในอังกฤษเอง อาจถือว่าสินบนเหล่านี้เป็น “ประเพณีของประเทศ” ในรัฐลตินอเมริกาและตะวันออกกลาง ในขณะเดียวกัน การวิ่งเต้นแบบสุภาพบุรุษบางรูปกลับกระทำกันอย่างกว้างขวางในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย การให้สินบนและการคอร์รัปชันอาจจะถูกนำมาใช้โดยผลประโยชน์ที่ไม่

สามารถจะให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลรับฟังความเห็นของตนได้โดยวิธีการอื่นๆ ถ้าเราขยายประเภทนี้ออกไปให้รวมถึงการพยายามที่จะให้สมาชิกของผลประโยชน์เองได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางราชการ เพื่อว่าผลประโยชน์จะได้รับประโยชน์โดยวิธีการลับหรือทางอ้อมแล้ว วิธีการนี้ก็เหมาะสมกับกลุ่ม “ลัทธิอุคมการ” หรือศาสนา เช่นพวก Freemasons และ โรมันคาทอลิก

การต่อต้านแบบอหิงสาเหมาะสำหรับกลุ่มที่มีจิตใจสูง มีอุคมคติ และ (ในบางกรณี) กลุ่มศาสนาในรูปที่แสดงให้เห็นชัด เช่น สัตยาเคราะห์ (Satyagraha) ผลของมันมุ่งเป็นสองประการ คือ มีเจตนาที่จะแสดงให้รัฐบาลเห็นว่าผู้นำที่สั่งให้ทำการต่อต้านนั้นได้รับการสนับสนุนเพียงไร และเพื่อที่จะดึงความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปให้มาสนับสนุนผลประโยชน์ที่เข้าร่วมในการต่อต้านนั้น ขบวนการกัวเกราชของอินเดียในแง่ที่ไม่ใช้ความรุนแรง และการรณรงค์เพื่อการลดกำลังอาวุธนิวเคลียร์ในอังกฤษ เป็นตัวอย่างของการต่อสู้แบบนี้ อย่างไรก็ตาม วิธีการอหิงสาในฐานะที่เป็นรูปหนึ่งของการเดินขบวนของประชาชนนั้นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลพร้อมที่จะปล่อยให้มันเกิดขึ้น และไม่ใช้มาตรการปราบปรามที่ป่าเถื่อนกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ในประเทศที่ใช้กำลังเป็นบรรทัดฐานและไม่มีทฤษฎีว่าด้วยเสรีภาพทางแพ่งทั่วไปอยู่ เช่น ในสหภาพโซเวียต การต่อต้านแบบอหิงสาไม่อาจจะถือว่าเป็นเรื่องของการเดินขบวนของประชาชน แต่จะต้องจำกัดอยู่แต่เฉพาะการปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ดำเนินไปอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งทำให้รัฐบาลหมดอำนาจที่จะปราบปรามลงได้

วิธีการแบบเก่าต่างๆ ในการที่จะเสนอเหตุผลต่อประชามตินั้น เหมาะสำหรับสหภาพกรรมกรที่มีจิตใจเป็นกลางและเลื่อมใสในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพที่ประกอบด้วยคนงานที่ทำงานนั่งโต๊ะ เช่น ครูโรงเรียน เป็นต้น วิธีการเหล่านี้ยังเหมาะสำหรับกลุ่มธุรกิจซึ่งปรารถนาจะดึงประชาชนให้สนับสนุนมาตรการบางประการหรืออื่นๆ ของตน และกลุ่มคนที่มีอุคมการจะสนับสนุน เช่น การต่อต้านการฆ่าและสัตว์เป็นๆ การสังหารคนไข้ที่ป่วยเรื้อรังมานานเพื่อให้หายทรมาน ความเมตตาต่อสัตว์ และการควบคุมสุรา ความจริงแล้ววิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการปกติของการแสดงออกทางการเมืองของกลุ่มทางการเมืองที่มีจิตใจสุขุมในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นที่ยอมรับกันไม่ใช่แต่เพียงประเทศเท่านั้นแต่ยังเป็นที่ยอมรับโดยฐานคติที่กว้างขวางอันหนึ่งว่า วิธีการแบบ “ประชาธิปไตย” ที่จะพยายามกระทำการบางอย่างให้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็คือ พยายามให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนของประชาชนต่อสิ่ง

นั้นให้มากที่สุด จนกระทั่งไม่มีรัฐบาลใดสามารถต่อต้านการบีบบังคับที่ก่อขึ้นมาได้ แต่มีสิ่งต่างๆ อยู่อีกมากมายที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงและล้าสมัยเกี่ยวกับฐานคิดนั้น แต่ข้อเท็จจริงที่ว่ายังคงเป็นที่ยึดถือกันอยู่ก็เป็นข้อประก่นอยู่บ้างสำหรับการโต้เถียงอย่างมีเหตุผลในบางระดับของกิจกรรมทางการเมือง ประเภทพิเศษนี้ก็เช่นเดียวกับประเภทที่จะกล่าวถึงข้างล่าง จะตกอยู่ใต้การปฏิบัติการของผู้เชี่ยวชาญการโฆษณาและ “ประชาสัมพันธ์” และเชื่อว่าแสดงออกให้เห็นความคล้ายคลึงกันของวิธีการเข้าถึงยิ่งขึ้นทุกทีในอนาคต นอกจากนี้แน่นอนมันยังเป็นประเภทของการดำเนินการซึ่งใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางที่สุด โดยผลประโยชน์ที่ควบคุมรัฐเผด็จการทั้งหลาย คณะปฏิวัติ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์จีนหรือสหภาพโซเวียตมิได้ดำเนินไปโดยเพียงใช้วิธีการปราบปราม แต่ยังใช้วิธีการสนับสนุนและเร่งเร้าอื่นๆ เพื่อชักจูงให้ประชาชนทำบางสิ่งบางอย่างหรือคิดในทางใดทางหนึ่ง เครื่องมือกลไกของ “สื่อมวลชน” ทั้งหมดสามารถจะนำมาใช้ในนามของผลประโยชน์ใดที่อาจควบคุมมันได้ไม่ว่าจะโดยการจ่ายเงินให้หรือโดยการสั่งจากเบื้องบนก็ตาม

รูปของการใช้อิทธิพลโดยตรงต่อความคิดเห็นของรัฐบาลนั้นเหมาะสมโดยเฉพาะกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ก่อตั้งขึ้นแล้วอย่างดีในสาขาธุรกิจ วิชาชีพ และอุตสาหกรรม ระบบของรัฐบาลอังกฤษที่ผ่านทางกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตร ประมงและอาหาร เป็นตัวอย่างชั้นเยี่ยม กระทรวงดังกล่าวต้องการเป็นมิตรกับ “ลูกค้า” ของตน ต้องการรู้ล่วงหน้าว่ามาตรการบางอย่างจะเร่งเร้าให้เกิดการคัดค้านหรือการสนับสนุนหรือไม่ และต้องการมีโอกาสที่จะวางนโยบายโดยความเห็นชอบของผู้ที่ถูกกระทบกระเทือน โดยกระบวนการอ้อมขอมร่วมมือกันระหว่างผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เป็นที่หวังว่าการขัดแย้งกันจะหลีกเลี่ยงเสียได้และนโยบาย “แห่งชาติ” อาจสร้างขึ้นมาได้ ผลประโยชน์จะเป็นผู้จัดหาข้อจำกัดทางวิชาการ ช่วยเหลือในกิจกรรมระหว่างประเทศ เช่น งานแสดงสินค้า หรือการสนับสนุนอย่างเปิดเผย หรือทำนึ่งเฉยเสียอย่างี่รู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของกระทรวงอีกต่อหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวอาจจะดำเนินต่อไปจนกระทั่งผลประโยชน์เช่นว่ากลายเป็นส่วนงานหนึ่งของกลไกของรัฐบาลไปในที่สุด เช่นที่สมาคมทหารผ่านศึกอังกฤษ (British Legion) เป็นอยู่ในกระทรวงบำนาญ (Ministry of Pensions) และสหพันธ์ชาวนาแห่งชาติ (National Farmers' Union) เป็นอยู่ในกระทรวงเกษตร

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว สิ่งทีคล้ายคลึงกันนี้จะเกิดขึ้นแน่นอน อย่างไรก็ตาม ในประเทศด้อยพัฒนาซึ่งผลประโยชน์ยังอยู่ในสภาพที่กำลังก่อตัว หรือมีสมรรถภาพไม่ดีพอ

สถานการณ์ที่ยิ่งเหิงกว่านั้นมากมักจะปรากฏอยู่ทั่วไป จะมีการโต้เถียงอย่างรุนแรงเกี่ยวกับว่า กลุ่มไหนสามารถอ้างได้อย่างยุติธรรม ว่าเป็นตัวแทนของผลประโยชน์บางอย่าง ไม่ว่าผลประโยชน์เหล่านั้นจะก่อตัวขึ้นมาแล้วหรือแฝงอยู่ก็ตาม การก่อตั้งสหภาพกรรมกรในรัฐใหม่ๆ เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ในสภาพเช่นนั้นมักจะมีการใช้อิทธิพลต่อความคิดเห็นของรัฐบาลที่แตกต่างออกไปอีกด้วย คือที่มาจากการมีคนที่เป้นพรรคพวกของตนเข้าไปบรรจุอยู่ในกลไกของรัฐบาลเอง ในสังคมแบบชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนจะคอยเฝ้ากันอยู่ตลอดเวลา เพื่อดูว่าอีกชุมชนหนึ่งไม่ได้ผูกขาดส่วนแบ่งในทางตำแหน่งนั้น ระบบอาจจะจัดขึ้นให้มีผู้แทนของชุมชนอยู่ภายในวงการราชการ ในนิวยอร์ก พรรคการเมืองจะพยายามที่จะหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นยิว คาทอลิก และนิโกรเข้าแข่งขันชิงตำแหน่งสำคัญๆ เพื่อที่จะแสดงว่าพรรคมีความเป็นห่วงสนใจชุมชนใหญ่ๆ และจะปกป้องประกอบทางเชื้อชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคคนอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับเขตบางเขตซึ่งจะเข้าไปแข่งขันเลือกตั้งในไซปรัส เมื่อสถาปนาเป็นสาธารณรัฐขึ้นมาใน รัฐธรรมนูญได้ระบุสัดส่วนของชาวกรีกและตุรกีที่จะเข้ารับราชการเป็นตำรวจและข้าราชการพลเรือนเอาไว้

เท่าที่กล่าวมาแล้วนี้ ข้าพเจ้าได้พิจารณาถึงวิธีการที่ใช้โดยกลุ่มหรือผลประโยชน์ซึ่งอยู่นอกกลไกของรัฐบาล แต่ยังมีผลประโยชน์อื่นๆ อีกที่อยู่ภายในกลไกเอง ตัวอย่างเช่น มีผลประโยชน์ในรูปของกระทรวงทบวงกรม ชั้น และแผนกต่าง ๆ ซึ่งแต่ละแห่งก็พยายามที่จะคอยคว้านนโยบายของรัฐบาลดำเนินไปในทิศทางซึ่งตนคิดว่าถูกต้อง อนึ่ง ยังมีกรณีพิเศษที่เกี่ยวกับกองทัพทั้งสามอีก ซึ่งทะเลาะเบาะแว้ง (บางครั้งเป็นส่วนตัว บางครั้งก็เป็นสาธารณะ) กับกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือนและระหว่างกันเอง นอกจากนี้ อาจจะมีผลประโยชน์ซึ่งอยู่นอกรัฐบาลกลางซึ่งยังมีลักษณะเป็นรัฐบาลอยู่ ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษ สมาคมเทศบาล (Association of Municipal Corporations) และสมาคมสภามณฑล (County Councils Association) เป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ขององค์การรัฐบาลท้องถิ่นบางองค์การ กระบวนการใช้อิทธิพลโดยตรงกับรัฐบาลดำเนินไปโดยผลประโยชน์เหล่านี้เช่นกัน

การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งอาจจะเหมาะกับผลประโยชน์ทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าระบบการเมืองของประเทศประกอบด้วยพรรคการเมืองที่แตกแยกกันเป็นหลายพรรค มีสมาชิกสภาผู้แทน “อิสระ” หลายคน มีรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพอยู่บ่อยๆ และมีนักการเมืองที่มองหาการสนับสนุนจากในท้องถิ่นมากกว่าจากตำแหน่งของตนในพรรคระดับชาติ สภาพดังกล่าวย่อมมีอยู่ในอังกฤษและออสเตรเลีย และยังคงมีอยู่บ้างแต่ดัดแปลงไป

ในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และอินเดีย และเป็นสิ่งปกติเมื่อประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ เริ่มมีกิจการการเลือกตั้ง นอกเสียจากว่าจะมีขบวนการอิสระเดี่ยวก่อตัวขึ้นมาเป็นพรรค เช่น ในแทนแกนิกา อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งในความหมายของการรณรงค์เลือกตั้งต่อต้านพรรคบางพรรค หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน หรือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันสนับสนุนนโยบายบางอย่างนั้น เหมาะที่สุดสำหรับกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ซึ่งรู้ว่าตนสามารถจะเปลี่ยนคะแนนเสียงจากฝ่ายหนึ่งมาให้กับอีกฝ่ายหนึ่งได้ตามใจชอบ ในอังกฤษ นักการเมืองกล่วงศ์การที่รักษาวินัยธรรมสวนะ (Sabbatarian Organisations) เพราะองค์การเหล่านี้อยู่ในบรรดากลุ่มเพียงไม่กี่กลุ่มที่สามารถจะเปลี่ยนคะแนนเสียงได้สำเร็จในทางนี้ ผลประโยชน์หลายอันอ้างว่าตนสามารถจะทำได้เช่นเดียวกัน แต่ก็มีเพียงไม่กี่อันที่ทำได้สำเร็จในทางปฏิบัติ ผลประโยชน์เหล่านั้นต้องจ่ายแพ้ไป เพราะพหุภาพของผลประโยชน์ภายในจิตใจของสมาชิกของตน ความเฉื่อยชาและความหวัหวัคือนิสัยการลงคะแนนเสียง และความเฉื่อยเฉื่อยของสมาชิกของตนกับความกังวลสนใจซึ่งประกอบเป็นผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ผลประโยชน์ที่รวมกันอย่างหนาแน่นเท่านั้น (มักจะได้แก่ผลประโยชน์ที่ได้รับกำลังจากสมมติฐานทางศาสนา) ที่สามารถตัดผ่านแนวของพรรคและแนวผลประโยชน์อื่นๆ ไปได้ และหนุนเนื่องสมาชิกของตนให้หันมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้นหรือคนนั้นอย่างเต็มที่ ถึงขนาดที่ผู้รับสมัครต้องยอมรับการทาบตามข้อเสนอมาของตน

พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ซับซ้อน ซึ่งโครงสร้างและการปฏิบัติการของมันจะได้พิจารณาอย่างละเอียดข้างล่างนี้ พรรคการเมืองเหมาะสำหรับผลประโยชน์มวลชนซึ่งปฏิบัติการในระดับชาติ และจำเป็นต้องควบคุมการบริหารของรัฐบาลและกลไกการออกกฎหมาย โดยทั่วไปเพื่อที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายของพรรค สหบาลกรรมกรในอังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เป็นตัวอย่าง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาขนาดใหญ่ที่สามารถรวมตัวทางการเมืองได้ เช่น พวกชาตินิยมแอฟริกาเนอร์ (Afrikaner Nationalists) และสันนิบาตมุสลิม (Muslim League) ในอินเดียสมัยอังกฤษครอบครองอยู่ อาจจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมา นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นรูปทางประเพณีของการรวมตัวของผลประโยชน์ที่ประกอบด้วยคนที่มีโครงการต่างๆ ไปสำหรับสังคม

หลังจากที่ได้เห็นแล้วว่าวิธีการใดบ้างที่เหมาะสมกับผลประโยชน์ใด ยังจะเป็นการดีที่จะชี้ให้เห็นว่าวิธีการที่แตกต่างกันก็เหมาะสมสำหรับสังคมที่แตกต่างกันไปด้วย เราไม่ควรคาดหวังจะได้พบวิธีการทั้งหมดใช้อยู่ทุกหนแห่ง เช่นเดียวกับที่เราไม่ควรจะคาดหวังว่าผลประโยชน์ทั้ง

หลายจะใช้วิธีการทั้งหมดจากบรรดาวิธีการที่ได้เอ่ยนามมาข้างต้น วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการ
อุทธรณ์โดยตรงต่อประชามตินั้น โดยคำนิยามแล้ว ไม่สามารถที่จะปฏิบัติการได้อย่างอิสระ
ในรัฐเผด็จการ วิธีการอื่นๆ ทั้งหมดอาจจะใช้ได้อย่างมีผลบ้างในรัฐเหล่านั้น บางวิธีการ
จำเป็นต้องมีระดับการอ่านออกเขียนได้สูง ถึงแม้ว่าจะไม่มีวิธีการใดเลยที่จะเป็นไปได้ใน
สังคมซึ่งการอ่านออกเขียนได้อยู่ในระดับต่ำ นี่เป็นจุดที่มักจะสร้างความสับสนให้แก่ผู้ที่ถก
เถียงเรื่องอนาคตทางการเมืองของรัฐใหม่ๆ พวกนี้สันนิษฐานว่า “การเมือง” จำกัดอยู่แต่
เฉพาะการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งถูกตัดสินโดยสิ่งที่ผู้ลงคะแนนเสียงอ่านในหนังสือพิมพ์
หรือในใบปลิวของพรรค นี่เป็นแนวความคิดที่แคบเกินไปเกี่ยวกับกิจการในทางการเมือง
การเลือกตั้งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่องานทางการเมือง
การเมืองอย่างสำคัญหรือไม่ก็ได้ แต่มันไม่ใช่รูปการดำเนินการทางการเมืองเพียงรูปเดียว
หรือที่สำคัญ ผลประโยชน์จะหาทางไปสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้เอง ไม่ว่าการเลือกตั้งจะ
มีขึ้นหรือไม่ก็ตาม การตัดสินใจที่สำคัญในรัฐบาลมักจะกระทำกันในการปรึกษาหารือใน
วงกระทรวง คณะรัฐมนตรี และพรรค มากกว่าในการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งเองก็ถูก
ตัดสินโดยประสบการณ์ทั้งหมดและพฤติกรรมอันเป็นนิสัยของผู้ลงคะแนนเสียงมากกว่าโดย
สิ่งที่เขาได้อ่าน นี่เป็นกรณีในสังคมที่พัฒนาแล้วดังที่การสำรวจการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
ทุกครั้งแสดงให้เห็น และก็เป็นกรณีทำนองเดียวกันในรัฐใหม่ๆ ในบรรดาวิธีการต่างๆ
ซึ่งผลประโยชน์อาจนำมาใช้ในรัฐใหม่นั้น มีอยู่เพียงสองวิธีการเท่านั้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ
ระดับการอ่านออกเขียนได้ในประเทศ ความจริงแล้วทั้งสองวิธีการอาจได้รับการประมาณสูง
ไป และทั้งสองวิธีการอาจจะใช้ไปในทางซึ่งก่อให้เกิดคำพुตมากกว่าคำเขียนตามมา เพื่อที่
จะเอาชนะการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ของประชาชนทั่วไป

ดังที่ได้เสนอไว้ข้างต้น ความสำเร็จของการคอร์ปชั่นในฐานะเป็นวิธีการทางการเมือง
อันหนึ่งนั้น ขึ้นอยู่อย่างมากกับชนิดของสังคมที่วิธีการนั้นจะนำไปปฏิบัติ เป็นสิ่งธรรมดา
สามัญที่จะกล่าวว่า การคอร์ปชั่นที่พบเห็นอยู่ทุกวันนี้ในประเทศใหม่ในเอเชียและแอฟริกา
ทำให้รำลึกถึงการคอร์ปชั่นที่เคยเฟื่องฟูในอังกฤษในศตวรรษที่ ๑๘ และในสหรัฐอเมริกา
จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ สังคมที่การปกครองยังอยู่ในระดับมูลฐาน ไม่มีประสิทธิภาพหรือ
มีสภาพตกต่ำ จำเป็นต้องมีการคอร์ปชั่นเพื่อให้การปกครองสามารถดำเนินไปได้

ตัวอย่างเหล่านี้จะแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาอย่างรอบคอบเพียงเล็กน้อยถึงการพัฒนา
ทางสังคมเปรียบเทียบ จะช่วยให้เราสามารถแยกแยะสภาพที่เหมาะสมสำหรับรูปต่างๆ ของ

กิจกรรมของผลประโยชน์ออกไปได้ และสามารถยอมรับว่าบางรูปก็ใช้ได้ แต่บางรูปก็ใช้การไม่ได้ ไม่เป็นการจำเป็นอันใดที่จะกล่าวต่อไปตามแนวโน้ม ผู้อ่านอาจจะปรารถนาลองทำเองได้ อย่างไรก็ตาม บางทีอาจจะเป็นการดีที่จะกล่าวถึงบางสิ่งบางอย่างเกี่ยวกับรูปของกิจกรรมที่ใช้อยู่ในสถานการณ์ทางการเมืองบางอย่าง ซึ่งในสถานการณ์นั้นพรรคการเมืองพรรคเดียวจะยึดอำนาจอยู่ต่อไปเป็นระยะเวลาอันยาวนาน หรือดูเหมือนว่าจะตลอดไปชั่วกาลนาน สถานการณ์ดังกล่าวนี้มักจะเกิดขึ้นโดยผ่านปฏิบัติการของมาตรการแบบเผด็จการ (เช่น โดยพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งควบคุมยุโรปตะวันออกและบางส่วนของเอเชีย หรือโดย Convention People's Party ในประเทศกานา) หรือโดยผ่านความมีชัยในการเลือกตั้งติดต่อกันของพรรคการเมืองพรรคเดียว ถึงแม้ว่าพวกฝ่ายค้านจะพยายามเอาชนะก็ตาม (เช่น พรรค Ulster Unionist ในไอร์แลนด์เหนือ พรรคคองเกรสในอินเดีย พรรคเลเบอร์ในนอร์เว และพรรคต่าง ๆ ในมลรัฐบางแห่งของแคนาดาและออสเตรเลีย) ขั้วพ่ายแพ้สถานการณ์พิเศษขึ้นมา เพราะว่ามันมักจะถูกละเลยอย่างหลวมๆ เปิดช่องให้กิจการทางการเมืองก็แต่โดยพรรคดังกล่าวเท่านั้น กล่าวกันว่ารัฐกลายเป็นเสาหินแห่งเดียว (monolithic) อยู่ใต้ “เผด็จการของพรรค” และชาครูปใด ๆ ของการริเริ่มทางการเมืองนอกจากรูปที่พรรคเองเป็นผู้ตัดสินใจ

เราอาจทดสอบข้อยืนยันนี้ประการแรกในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐที่ปกครองโดยพรรคเดียว ซึ่งในรัฐนั้นพรรคครองอำนาจอยู่ได้โดยใช้กำลัง และไม่อนุญาตให้มีฝ่ายค้านเป็นทางการ เป็นความจริงที่ว่าในรัฐเหล่านี้การโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือที่ผลประโยชน์ซึ่งแตกแยกกันจะใช้ในการแสดงออก เป็นความจริงที่พรรคการเมืองที่เป็นปรปักษ์กันไม่อาจจะจัดตั้งขึ้นมาได้ และเป็นความจริงที่ความรุนแรงอาจจะดูเหมือนเป็นทางออกทางเดียวสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับพรรคที่อยู่ในอำนาจ แต่ยังมีช่องว่างอยู่สำหรับการใช้อุบายถ่ายเทอย่างลับๆ ตัวอย่างเช่น การคอร์รัปชัน ตามประเพณีแล้วเป็นลักษณะอันหนึ่งของระบอบเผด็จการ ความโลภของรัฐมนตรีและข้าราชการไม่เคยได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่โดยสิ่งที่พรรคเองสามารถให้ได้ ในขณะที่การให้สินบนเป็นหนทางซึ่งมักจะถูกนำมาใช้โดยปัจเจกบุคคลที่เห็นแตกแยกไปในรัฐเผด็จการ มากกว่าโดยกลุ่มคนที่เราอาจให้นิยามว่าผลประโยชน์ (เนื่องจากความลำบากในการที่จะรวมตัวขึ้นอย่างกว้างขวาง) การต่อต้านแบบอหิงสากลับเป็นรูปการคัดค้านที่ผลประโยชน์สามารถใช้ได้อย่างสะดวกง่ายดายกว่า ประวัติศาสตร์อันเป็นวัฏจักรของการเกษตรกรรมโซเวียตตั้งแต่สมัยปฏิวัติบอลเชวิคมาจนกระทั่งสมัยปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการต่อต้านของพวกชาวนาต่อบรรษัทฐาน

การผลิต และต่อรูปการจัดองค์การชนบทซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตเป็นผู้บงการ การต่อต้านนี้อาจจะเป็นเพียงในรูปของความล้มเหลวที่จะผลิตให้เท่ากับความต้องการ หรืออาจเป็นในรูปที่เข้มแข็งกว่านั้นโดยการสังหารสัตว์เลี้ยงที่ใช้สำหรับนารวม ถึงแม้ว่าเราต้องไม่เชื่อคำอธิบายของโซเวียตว่า การต่อต้านชนิดนี้เกิดจากการใช้เพทุบายของฝ่ายปฏิวัติซ้อนหรือสายลับต่างประเทศ และต้องพิจารณาว่ามันแทบจะไม่ใช้รูปการประท้วง “ที่ก่อตัวขึ้น” ก็ตาม แต่จะเห็นได้ชัดว่าเกิดจากการปฏิบัติการของ “ผลประโยชน์” อันหนึ่งตามที่ข้าพเจ้าได้ทำนายไว้แล้ว คือ ความกังวลสนใจร่วมกันของชาวนาว่า มาตรฐานการครองชีพของตนไม่ควรต้องเลวลง และที่ดินของตนต้องไม่เสียไป

อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญที่สุด รัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวก็เปิดจุดอ่อนแก่การปฏิบัติการของผลประโยชน์ภายในวงการรัฐบาลและพรรคเอง ถ้าการปกครองแบบเผด็จการเกิดสับสนและไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ในอิตาลีสมัยมุสโสลินี พรรคอาจจะกลายเป็นเพียงเรื่องยุ่งเล็กน้อยของผลประโยชน์และเครื่องมือของผลประโยชน์ ซึ่งในพรรคนั้นการวางนโยบายปกติกระทำไปโดยพลั้งต่าง ๆ จากภายนอกและโดยผู้นำและสมุนที่จงรักภักดีเพียงครั้งคราวเท่านั้น ถ้ารูปการปกครองมีประสิทธิภาพและโหดร้ายกว่า และแผ่คลุมไปทั่วทั้งสังคมและระบบเศรษฐกิจในการปฏิบัติการแล้ว ก็จะมีขอบข่ายกว้างขวางขึ้นสำหรับผลประโยชน์ที่จะโผล่ขึ้นมาภายในกระทรวงทบวงกรมและกองต่าง ๆ ซึ่งการปกครองนั้นก่อตัวขึ้นมากระทรวงและส่วนต่าง ๆ แข่งขันกันเองเพื่อแย่งส่วนแบ่งงบประมาณ ภาคต่าง ๆ แข่งขันกันเพื่อได้มาซึ่งงานโยธา การอุตสาหกรรม และสัมปทานชนิดต่าง ๆ กลุ่มวิชาชีพประณามซึ่งกันและกันว่าประพฤติดันไม่สมกับวิชาชีพ มีความพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะผลักดันความสำคัญที่สุดของจุดมุ่งหมายนี้หรือนั้นออกมาในการวางแผนเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศ และเรื่องทำนองเดียวกันนี้ เป็นความจริงที่ว่าโอกาสที่ผลประโยชน์จะโผล่ขึ้นมาอย่างเป็นอิสระ และที่จะแสดงตัวเองออกมาอย่างเปิดเผยนั้นมีอยู่น้อยมากเหลือเกิน แต่นี่ก็ไม่ใช่จุดสำคัญในประเด็น เพราะถ้าผลประโยชน์เป็นอิสระแล้ว รัฐก็ย่อมไม่เป็นเผด็จการ สิ่งที่อยู่ในประเด็นก็คือว่า ผลประโยชน์ปฏิบัติการได้หรือไม่ในรัฐที่มีพรรคเดียวหรือพรรคที่มีลักษณะเป็นเสมือนเสาหินแห่งเดียว และแยกตัวโดดเดี่ยวจริงหรือไม่ คำตอบก็คือว่า ผลประโยชน์เกิดขึ้นตามธรรมชาติภายใต้ความกดดันของความไม่เสมอภาคกันต่าง ๆ อันหลักเลียงไม่ได้ของระบบเผด็จการในเรื่องการแบ่งสรรทรัพยากร และทำตัวให้รู้สึกได้โดยผ่านกรอบงานของพรรคและรัฐบาล ผลประโยชน์ปฏิบัติการโดยใช้เล่ห์กระเท่ห์ การประณามการโยนกลอง และวิธีการทางอ้อมอื่นๆ - แต่ได้มาซึ่งความสามัคคีและความถาวรบางอย่าง

ทราบเท่าที่การปกครองโดยพรรคเดียวยังคงดำเนินอยู่ต่อไป การกวาดล้างเป็นครั้งคราวจะ
ทำลายผลประโยชน์ลงได้ชั่วขณะหนึ่ง แต่ไม่สามารถป้องกันผลประโยชน์ชุดใหม่ไม่ให้เกิด
ขึ้นมาใหม่ได้

สิ่งที่คล้ายคลึงกันนี้เกิดขึ้นเช่นกันในรัฐซึ่งพรรคการเมืองพรรคเดียวครองอำนาจ ไม่ใช่
โดยการปราบปราม แต่เพราะว่าพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งติดต่อกันไป ในกรณีเช่น
นี้ ผลประโยชน์จะพบที่ทางของตนเองภายในโครงสร้างของพรรคเอง (ดังเช่นที่ได้อธิบาย
ภายในพรรค Ulster Unionist Party ซึ่งมีพวกสหบาลกรรมกร ชาวนา และนักธุรกิจรวม
อยู่) และยังได้ปลูกฝังอยู่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ด้วยเพื่อเป็นประกันว่าเสียงของตน
จะได้รับฟัง แน่นอนผลประโยชน์เหล่านี้ได้เปรียบกว่าผลประโยชน์ที่ถูกทำให้งั้นไปซึ่งอาจ
จะเกิดขึ้นมาได้ในรัฐเผด็จการ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจเสนอความคิดเห็นของตนให้ประชา-
ชนทั่วไปตัดสินใจได้ อาจประมาณรัฐบาลและคุกคามที่จะไม่ให้การสนับสนุนทางการเมือง
และทางการเงินได้ รัฐบาลซึ่งพรรคที่ปกครองประเทศต้องพึ่งพาอาศัยการสนับสนุนจาก
นักธุรกิจมักจะตกอยู่ใต้การคุกคามชนิดนี้ ดังที่ประสบการณ์ของออสเตรเลียได้ชี้ให้เห็น
บ่อย ๆ วงการธุรกิจในอินเดียบางครั้งก็ปรารถนาที่จะใช้เลห์ห์เหลี่ยมอันเดียวกันกับรัฐบาล
พรรคคองเกรส การปกครองโดยพรรคเดียวในมลรัฐทางใต้ของสหรัฐอเมริกาก็มีลักษณะ
ที่ใช้ชั้นเชิงพลิกแพลงทำนองเดียวกันนี้ แต่เนื่องจากความสำเร็จในบั้นปลายของเลห์ห์เหลี่ยม
อันนี้อาจจะเป็นความพ่ายแพ้ของรัฐบาลดังกล่าว และพรรคฝ่ายค้านอาจเข้ามามีอำนาจแทน
ซึ่งอาจจะเป็นที่ยอมรับของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องน้อยยิ่งกว่าไปอีก เลห์ห์เหลี่ยมนี้จึงต้องใช้
แต่เพียงประปรายถ้าจะให้มีประสิทธิภาพ

สิ่งที่สำคัญในบรรดาธิบายนี้ก็คือว่า ยิ่งพรรคเดียวอยู่ในอำนาจนานเท่าใด พรรคนั้นก็ยิ่ง
จะมีความสำคัญสำหรับผลประโยชน์ที่จะต้องเรียนรู้วิธีทำงานร่วมกับพรรค หรือภายในพรรค
นั้นแทนที่จะทำการต่อต้านพรรค โดยทั่วไปแล้ว ผลประโยชน์ตระหนักในข้อนี้ดี และด้วย
เหตุนี้พรรคที่อยู่ในอำนาจจึงเต็มไปด้วยความผูกพันกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันชนิดนี้บ้าง
ชนิดนั้นบ้าง ทำให้นโยบายที่ขัดแย้งและเป็นเอกเทศยากที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้ พรรคลิเบอ-
รัลในแคนาดากระหว่างที่ครองอำนาจอยู่อย่างยาวนานในรัฐบาลสหพันธ์ พรรคริพับลิกัน
ในเขตเลือกตั้งพื้นบ้านของตนในมลรัฐนิวอิงแลนด์ และพรรคคองเกรสในรัฐอินเดีย เหล่านี้
เป็นตัวอย่าง

เมื่อพิจารณาการปฏิบัติการของผลประโยชน์ในนัยกว้าง ๆ แล้ว เราอาจกล่าวได้ว่าแม้

แต่รัฐที่ล้าหลังที่สุดหรือมีระบิเียบวินัยสูง ผลประโยชน์ก็ยังจะไหลขึ้นมาและหาหนทางใดทางหนึ่งที่จะแสดงเจตนาของตน ในรัฐที่ล้าหลัง ผลประโยชน์เองจะมีลักษณะขั้นต้นและรวมตัวกันยังไม่ดีและเทคนิคที่ใช้จะหยาบที่สุด นี่เป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่ว่าทำไมกองทัพจึงมักจะพิสูจน์ว่าเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญที่สุดในรัฐดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพราะกองทัพมีความเหนียวแน่นในการรวมตัว มีที่ท่าที่คล้ายคลึงกัน และมีเครื่องมือที่จะทำการรัฐประหารได้สำเร็จ หรือคุกคามว่าจะทำการปฏิวัติได้ ผลประโยชน์อื่นๆ นั้นแม้ว่าจะมีอยู่ แต่ก็อาจไม่มีอำนาจที่จะเคลื่อนไหวเพราะขาดการรวมตัวและวินัย ผลประโยชน์เหล่านี้จำต้องเข้าเป็นพวกกับนายพัน แต่ยังคงกำลังไว้บ้างเนื่องจากพวกนายพันไม่อาจปกครองรัฐได้โดยไม่ได้รับความร่วมมือบ้างจากผลประโยชน์เหล่านี้ ในรัฐที่มีระบิเียบวินัยสูงหรือเผด็จการ ผลประโยชน์จะไหลขึ้นมาภายในวงการรัฐบาลและกลไกของพรรค เพื่อต่อสู้แย่งชิงการวิภาคประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์เหล่านี้ยังได้รับกำลังจากความแตกต่างกันในเรื่องหน้าที่ การฝึกอบรม ภูมิภาค และเรื่องอื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้อีก ในรัฐเสรีที่มีการพัฒนาสูงซึ่งผลประโยชน์ที่หัวรุนแรงบางชนิดเท่านั้นที่ถูกห้ามมิให้ปฏิบัติการอย่างเปิดเผย ผลประโยชน์อื่นๆ ที่อาจเรียกได้ว่าถาวร (เช่นผลประโยชน์เกี่ยวกับอาชีพ เช่น พวกชาวนา นายแพทย์ นักบริหาร) อาจจะพยายามทำตัวให้เป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้สำหรับกลไกของรัฐบาล ผลประโยชน์เหล่านี้จะพยายามทำระบิเียบแห่งอำนาจให้กลายเป็นเขตแดนของตน ผลประโยชน์เหล่านี้อาจจะทำตนเป็นปรปักษ์กับรัฐบาลอีกด้วยในเวลาที่มีวิกฤตการณ์ แต่ปกติแล้ว มักนิยมการทำความเข้าใจแบบสุภาพบุรุษมากกว่าการต่อสู้อย่างถาวร

อังกฤษมีกรณีที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวโน้มนี้อยู่จำนวนหนึ่ง สหบาลกรรมกรหลังจากประสบการณ์อันเสียชื่อเสียงของตนเมื่อครั้งเกิดหยุดงานทั่วไปครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ แล้ว ก็ได้พยายามจนสำเร็จในการเข้าไปปลุกฝังอยู่ในวงการรัฐบาล เพื่อว่าตนจะได้ไม่ถูกตัดออกจากการถกเถียงซึ่งมีผลประโยชน์ของตนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๙ เป็นต้นมา ประเทศกลายเป็นสภาพเป็นเสมือนรวงผึ้งที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ให้คำแนะนำ ปรีกษาหารือ และองค์การอื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งการมีตัวแทนของสหบาลกรรมกรเข้าร่วมอยู่ด้วยเป็นไปโดยอัตโนมัติ สหบาลกรรมกร T.U.C. ถือว่านครวมมีสิทธิที่จะเข้าถึงตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก่อนที่รัฐมนตรีจะเตรียมงบประมาณ สหบาลจะรู้สึกเป็นทุกข์ ถ้ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ (Royal Commission) ขึ้นมาเพื่อทำรายงานในเรื่องสาธารณะบางอย่าง โดยไม่มีผู้นำของสหบาลกรรมกรเป็นสมาชิกร่วมอยู่ด้วย สหบาลกรรมกรของอังกฤษไม่ได้แสดงความรู้สึกรุนแรงในเรื่องความเข้ากัน

ไม่ได้ระหว่าง การเข้าร่วมชนชั้นในกลไกของรัฐบาล และการที่ตนให้การสนับสนุนทางการเงินติดต่อกันแก่พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว แต่สหบาลได้ปลูกสร้างความคิดเห็นเกี่ยวกับตนเองขึ้นมาว่าเป็นฐานันดรหนึ่งของราชอาณาจักร อันมีสิทธิที่จะมีตัวแทนในการปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรม และมีสิทธิเพิ่มขึ้นอีกในอันที่จะพยายามให้ทุนอุดหนุนและจัดการรัฐบาลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแบบเดียวกับตน มีความคิดเห็นแตกต่างกันไปในเรื่องที่ว่า สหบาลกรรมกรแลเห็นคุณค่าของการมีตัวแทนของตนในรัฐบาลยิ่งกว่าในการมีตำแหน่งอภิสิทธิ์ในพรรคเลเบอร์หรือไม่ แต่มีเหตุผลประการหนึ่งที่จะคิดว่าคุณค่าประการแรกมีความสำคัญที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาอันยาวนานที่พรรคคอนเซอร์เวทีฟครองอำนาจอยู่ ตัวอย่างที่สุดโต่งยิ่งไปกว่าตัวอย่างของสหบาลกรรมกรก็คือ ตัวอย่างของสหพันธ์ชาวนาแห่งชาติ (National Farmers' Union) ซึ่งหลายคนถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของโครงสร้างรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการเกษตร

การกล่าวถึงผลประโยชน์ปฏิบัติการไปในทางนี้มีได้เป็นการประณามผลประโยชน์นั้นว่าไม่บริสุทธิ์หรือมีอิทธิพลในทางชั่ว แต่เป็นการชี้ให้เห็นว่าบุคคลที่ประกอบเป็นผลประโยชน์นั้นเหมาะสมสำหรับวิธีการปฏิบัติบางอย่างที่ตนเลือกใช้ เขาเหล่านั้นมิได้เป็นนักปฏิบัติที่มีความสนใจเพียงเล็กน้อยในนโยบายของรัฐบาลนอกขอบเขตที่ผลประโยชน์ของตนปฏิบัติการอยู่ และพอใจที่การปกครองควรจะจัดการไว้อย่างเหมาะสมในขอบเขตนั้น นอกจากนี้เราอาจได้เดียงว่ายังมีสิ่งที่จะต้องกล่าวอีกมากเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผืนิกตนเองเข้ากับรัฐบาลในทางนี้ คุณธรรมหลายประการที่อ้างสำหรับสิทธิสังคมนิยมแบบสมาคมอาชีพ (guild socialism) และการควบคุมโดยคนงานก็อาจจะนำมาแสดงให้เห็นได้ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผลประโยชน์หลายอันจะพยายามทำให้ตัวเองเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้สำหรับรัฐบาล แต่ถึงแม้ว่าจะทำได้สำเร็จ ผลประโยชน์เหล่านั้นมักจะไม่ละเลยเสียทีเดียวซึ่งเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอันเดียวที่จะใช้เพื่อบรรลุถึงอิทธิพลทางการเมืองในประเทศเหล่านั้น คือ พรรคการเมือง ในการพิจารณาว่าผลประโยชน์ปฏิบัติการอย่างไรนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงบทบาทของพรรคการเมืองในการจัดสรรลง ควบคุมวินัย ประสาน และบ่อยครั้งในการยอมแพ้แก่การเร่งเร้าของผลประโยชน์

พรรคการเมืองนั้นเห็นประจักษ์แก่ตัวว่าเป็นเอกภาพอันหนึ่ง และยังเป็นองค์การที่มีหลักการอีกด้วย กล่าวคือ พรรคการเมืองจะประกาศอย่างไม่มีที่ยุติถึงความกลมเกลียวกัน

ภายในพรรคของตน และยืนยันว่าสิ่งนี้เกิดจากการตกลงกันได้ในเรื่องหลักการระหว่างบรรดาสมาชิก ซึ่งคาดว่าจะต้องมีส่วนร่วมในการติดตามอุดมการณ์หนึ่งซึ่งสมาชิกถือว่าเป็นอุดมคติ พรรคการเมืองทุกพรรคพูดแบบเดียวกันนี้ในเวลาที่ใช้การม พรรคการเมืองกระทำเช่นนั้นไม่ใช่เพราะรู้ว่ามันเป็นสิ่งที่ไม่จริง และต้องการที่จะปิดบังเรื่องราวที่แท้จริง แต่เพราะพรรคปรารถนาจะให้มันเป็นจริง และเพราะว่าในหลายกรณีด้วยกันมันเคยเป็นความจริงมาแล้วครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองมักจะเริ่มด้วยกลุ่มคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีเจตนาแน่วแน่ที่จะขจัดความน่าอับอายบางอย่าง ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนบางส่วน และโดยทั่วไปสนับสนุนนโยบายอันใดอันหนึ่ง ข้อนี้อาจจะจริงเท่าๆ กันกับพรรคที่มีที่มาจากรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ (กล่าวคือ ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งในประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่นและประเด็นอื่นๆ ทำนองเดียวกัน และพบว่าตนเองมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในเรื่องสำคัญๆ ที่รัฐสภาพิจารณา) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองที่มีที่มาจากภายนอก (กล่าวคือ ที่เกิดจากความพยายามที่จะเอาคนเข้าไปนั่งในสภามาตามนโยบายที่ตกลงกันไว้แล้ว) พรรคเล็กๆ และพรรคที่กำลังอยู่ในระยะเติบโตเร็วแรกๆ มักจะมีจุดมุ่งหมายสูงและมีความสามัคคีกันในความมุ่งหมาย บางพรรคมักยังเป็นอยู่เช่นนั้น พรรคเหล่านี้เราอาจเรียกว่าพรรคนิกาย (sectarian) หรือพรรคผลประโยชน์ (interest parties) ที่อ้างความกังวลสนใจแคบๆ แต่สม่ำเสมออันหนึ่งเอาไว้โดยไม่มีการหันเหไปจากนี้ โดยข้อพิจารณาทางการเลือกตั้ง พรรคสังคมนิยมของบริเตนใหญ่ (S.P.G.B.) และพรรคร่วมมืออื่นๆ ในประเทศอื่นเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน พรรคดังกล่าวยกข้อพิจารณาทางจรรยาบรรณไว้เหนือสิ่งอื่นๆ พรรคเหล่านี้ยืนยันว่าคำสอนจะต้องไม่ถูกทำให้จางลงโดยการพิจารณาความคิดเห็นของคนอื่น พรรคเหล่านี้จะต้องหวาดกลัวเพราะการมีขนาดเล็กและไร้ประสิทธิภาพ โดยได้ว่าคนอื่นๆ ทุกคนจะต้องเห็นชอบด้วยความคิดของพรรคในที่สุด หรือไม่ก็มนุษยชาตินั้นโดยทั่วไปแล้วโง่เง่าเกินไปที่จะรู้ว่าอะไรดีสำหรับตน ในข้อนี้ พรรคเหล่านี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงอย่างมากกับนิกายศาสนาคริสต์นิกายย่อยๆ พรรคอาจจะพ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง หรืออาจจะตัดสินใจว่าวิธีการอื่นๆ นอกเหนือไปจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็นในการฉีกหลัง พรรคเหล่านี้จะกลายเป็นพรรคปฏิวัติชนิดใดชนิดหนึ่งไป และอาจจะเสื่อมทรามแตกออกเป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย หรือหันมาใช้รูปแบบการดำเนินงานแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายบ้างสลับกันไป เป็นความอัจฉริยะส่วนหนึ่งของเลนินที่เห็นว่าพรรคที่มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะดำเนินตามแนวความคิดที่ไม่ได้รับการนิยมและมีความรุนแรงนั้น จะต้องรวมวิธีการที่ถูกกฎหมายกับที่ผิดกฎหมายถ้าพรรคหวังที่จะได้มาซึ่งอำนาจ

อย่างไรก็ตาม พรรคใหญ่ๆ ในรัฐที่พัฒนาแล้วนั้นมิได้เป็นพรรคนิกาย นอกจากในกรณีเช่น ในเยอรมนีสมัยนาซี และคอมมิวนิสต์รัสเซีย และจีน ซึ่งพรรคนิกายได้รับหรือได้มาซึ่งอำนาจโดยใช้กำลัง แต่พรรคในประเทศพัฒนากลับเป็นพรรคที่อาจเริ่มต้นโดยมีลักษณะเป็นนิกาย (ถึงแม้ว่าข้อนี้จะไม่สำคัญก็ตาม ดังประสบการณ์อเมริกันแสดงให้เห็น) แต่ได้พบว่ากระบวนการปกครองนั้นไม่เข้าด้วยกับทัศนะความเห็นที่แคบและไม่ยอมลดทรา พรรคเหล่านี้เราอาจเรียกว่าพรรครัฐบาล ไม่ว่าจะอยู่ในอำนาจหรือไม่ก็ตาม พรรคเหล่านี้ไม่ได้กลายเป็นองค์การที่มีหลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นพรรคผสมของผลประโยชน์

กระบวนการที่พรรคดังกล่าวกระทำไปดังกล่าวนั้น อธิบายอย่างกว้างๆ ได้ดังนี้ เมื่อเข้าไปในรัฐสภา พรรคพบตัวเองว่าอยู่ในกลุ่มน้อย ไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือการออกกฎหมายได้ นอกจากในเรื่องจิปาตะ นอกเสียจากว่าพรรคสามารถแสวงหาประโยชน์จากคุณภาพระหว่างพรรคต่างๆ ที่ทำให้พรรคบางพรรคต้องหันมาพึ่งพาอาศัยการสนับสนุนของตนเพื่อดำรงอยู่ต่อไปในตำแหน่ง ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ในไม่ช้าพรรคก็จะเข้าไปพัวพันในกิจการของผลประโยชน์อื่น ๆ และไม่ใช่ในโครงการแคบๆ ที่ได้ประกาศไว้แล้วซึ่งพรรคใช้เริ่มงานของตน ถึงแม้ว่าพรรคจะไม่มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล พรรคก็จะพบตัวเองว่าถูกล้อมรอบโดยกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการให้พรรคยึดถือนโยบายบางอย่าง นอกจากนี้ เรื่องอาจเกิดขึ้นมาซึ่งโครงการของพรรคอาจจะเจียบไป แต่ซึ่งเป็นเรื่องที่พรรคจะต้องยึดถือแนวทางบางอย่าง ถ้าพรรคมีอิทธิพลเหนือพรรครัฐบาลเรื่องก็จะสลับซับซ้อนมากขึ้น จะต้องมีการทำการตกลงกันในเรื่องนโยบายและยุทธวิธีการเลือกตั้ง การดำรงอยู่ของผลประโยชน์ชนิดอื่น ๆ จะต้องสังเกตไว้ อจทนได้ และเท่าที่จะเป็นไปได้ พยายามประสานให้กลมกลืนกับผลประโยชน์ของพรรคเอง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคคุ้นเคยมากขึ้นกับการหาหนทางรอบๆ กระหว่งทวงกรมและทางเข้าห้องด้านหน้าของรัฐมนตรี ความซับซ้อนของผลประโยชน์ที่สมาชิกมีความคุ้นเคยด้วยก็จะยิ่งมีมากขึ้นไป สมาชิกสภาผู้แทนจะตระหนักถึงเขตจำกัดเกี่ยวกับการเงิน ถึงปัญหาการร่างกฎหมาย ถึงความยากเย็นของการแก้ไขกฎหมายและระบบการใช้จ่ายที่เป็นอยู่ ในไม่ช้าสมาชิกๆ ก็จะมีความเห็นอกเห็นใจกับการดำเนินงานของรัฐบาล ถึงแม้ว่าตนจะยังคงประณามหลักการของรัฐบาลอยู่ต่อไปก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้พรรคจะยังคงมีขนาดเล็ก แต่พรรคก็อาจสูญเสียความศรัทธาอันแรงกล้าดั้งเดิมไปและหันมามุ่งอยู่กับประเด็นการทำมาหากินใส่ปากใส่ท้อง และการหาเสียงตามระเบียบกับรัฐมนตรี ถ้าหากว่าพรรคมีฐานที่ค่อนข้างมั่นคงอย่างใดอย่างหนึ่งโดยการผูกพันกับท้องถิ่นหรือภูมิภาค หรือได้รับการสนับสนุนสม่ำเสมอจากบางส่วนของสังคม พรรคก็อาจดำรงอยู่ต่อไปได้อีก

หลายปี โดยที่จุดมุ่งหมายและหลักการดั้งเดิมของพรรคถูกบดบังโดยสิ้นเชิงโดยข้อพิจารณาทางด้านการปกครอง พรรคขนาดเล็ก (และพรรคใหญ่บางพรรค) ในสาธารณรัฐที่สามและที่สี่ของฝรั่งเศส เป็นตัวอย่างของกระบวนการนี้เช่นเดียวกับพรรคเลเบอร์ในแอฟริกาใต้

แม้กระนั้นก็ตาม พรรคที่อยู่ในฐานะดังกล่าวหาได้กลายเป็นพรรคผสมของผลประโยชน์ต่าง ๆ มากไปกว่าการเป็นที่รวมของผลประโยชน์ พรรคจะพิจารณาถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากผลประโยชน์ที่พรรคมีอยู่เมื่อเริ่มต้น แต่พรรคไม่ได้พึ่งพาอาศัยผลประโยชน์เหล่านั้นอย่างมากมาแต่ประการใด พรรคผสมของผลประโยชน์ที่แท้จริงได้แก่พรรคซึ่งเติบโตเจริญเหนือไปจากสถานภาพย่อยของพรรค และกลายเป็นพรรคเสียงข้างมากไปที่ทำ การปกครองโดยสิทธิของตนเอง เป็นไปไม่ได้สำหรับพรรคดังกล่าวที่จะคงลักษณะเป็น นิกายแคบ ๆ อยู่ต่อไปได้ในประเทศเสรี พรรคไม่อาจหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้ อย่างเพียงพอถ้าพรรคยังคงยึดแนวทางแคบ ๆ เดิมอยู่ ความผิดแผกแตกต่างของผลประโยชน์ที่มีอยู่ภายในชุมชน กล่าวคือ พหุภาพ (plurality) ที่เราได้กล่าวถึงมาแล้วในตอนต้น ทำให้ไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางเดียวได้ ผลประโยชน์ที่กระจายอยู่อย่างกว้างขวางจะต้อง นำเข้ามาพิจารณาคัวย จะต้อง มี “บางสิ่งให้สำหรับทุกคน” ในพรรครัฐบาลที่ประสบความสำเร็จ นี่ไม่ใช่เป็นการกล่าวว่าพรรคจำเป็นต้องอิงเอาผลประโยชน์ที่มีอยู่นานาชนิดมากมาย เข้ามาไว้ในการประชุมของพรรคคัวย (ถึงแม้ว่าจะมีกรณีที่ทำกันโดยจัดให้มีสาขาขึ้น) หรือ เอาเหยื่อล่อส่วนนี้หรือส่วนนั้นของชุมชนโดยมีเจตนา (ถึงแม้ว่าอาจจะกระทำได้) แต่เป็น การกล่าวว่าประสบการณ์ของพรรคเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์ ตลอดเวลาระหว่างการปฏิบัติการของรัฐบาลกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ของชุมชน จะแสดงให้เห็นว่าการใช้วิธีแบบนิกายแคบ ๆ นั้น เป็นการจำกัดและไม่ตรงกับความเป็นจริงเพีย งใด พรรคที่ปฏิบัติการในระดับชาติจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่มีอยู่คัวย ไม่ว่าผล ประโยชน์นั้นจะรวมตัวกันอย่างสูงหรือไม่ก็ตาม แต่ละ พรรคอาจตัดสินใจที่จะทำลายผล ประโยชน์เหล่านี้บางอัน จะมีเรื่องที่จะถกเถียงกันเพียงเล็กน้อยในรัฐสภาถ้าพรรคไม่ทำ เช่นนี้ แต่พรรคจะยอมรับในทางปฏิบัติคัวยว่า พหุภาพตามธรรมชาติของผลประโยชน์ใน สังคมเป็นสิ่งที่พรรคจะต้องทำงานร่วมคัวยไม่ใช่เป็นปรีบักษ์ พรรคจะยอมรับว่าการทำอะไร ตลอดไปที่เป็น การขัดกับความรู้สึกของสังคม เท่ากับเป็นการทั้งความหวังที่จะได้มาซึ่ง อำนาจอย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ยิ่งพรรคเจริญเติบโตใหญ่ขึ้นเพียงใด สมาชิกที่อยู่ภายในพรรคก็ย่อมจะมี

ความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น ความแตกต่างกันของสมาชิกในศาสนา รายได้
ชั้นทางสังคม และผลประโยชน์ท้องถิ่นจะยิ่งมีมากขึ้น และสมรรถภาพของคนที่จะคง
ความสามัคคีในทุกประเด็นนอกจากที่กว้างที่สุดแล้วจะลดลง ประชาชนมีความผูกพันกับ
พรรคการเมืองก็เพราะความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับหลักการของพรรค ที่มา ความ
สัมพันธ์ทางสังคม และนโยบายที่เป็นลักษณะเฉพาะของพรรค แต่ความจงรักภักดีของ
ประชาชนที่มีต่อพรรคอย่างไม่แบ่งแยกเลยนั้นแทบไม่มี ถ้าผลประโยชน์บางชนิดอันเป็น
เนื้อหาของผลประโยชน์ของตนดูเหมือนถูกปฏิเสธโดยการกระทำของพรรคแล้ว ตัวอย่าง
เช่น ถ้าทัศนคติของพรรคต่อศาสนา หรือธุรกิจ หรือความเกี่ยวพันทางท้องถิ่นของตนดู
เหมือนเป็นปรปักษ์แล้ว ประชาชนกลุ่มนั้นก็ค่อยๆ แยกตัวออกไป หรือกระทำการภายใน
พรรคเพื่อแก้ไขสถานการณ์ พรรครัฐบาลสะท้อนให้เห็นภายในตัวเองถึงพหุภาพของผล
ประโยชน์ภายในสังคมซึ่งพรรคเป็นส่วนหนึ่ง แต่พรรคไม่ได้สะท้อนให้เห็นสภาพดังกล่าว
นัก นอกเสียจากว่าพรรคจะอยู่ในอำนาจเสียนานจนทำให้พรรคฝ่ายค้านลดความสำคัญลงไป
จนหมด และถึงเอาผลประโยชน์จำนวนมากให้เข้ามาอยู่ในพรรค (พรรคคอนเกรสในอินเดีย
เป็นตัวอย่างอันหนึ่ง) ตามปกติแล้วพรรครัฐบาลในระบบการเมืองที่เสรีจะสะท้อนให้เห็นถึง
ผลประโยชน์จำนวนมากที่อยู่ในสังคม ในแง่ที่ว่าพรรคจะประกอบไปด้วยสมาชิกและผู้
สนับสนุนซึ่งมีส่วนในผลประโยชน์เหล่านั้น พรรคยังจะมีความสัมพันธ์ติดต่อกับผลประ-
โยชน์อื่นๆ ซึ่งสามารถจะประสานกลมกลืนกับผลประโยชน์ของตนอีกด้วย ดังที่เคยเป็นมา
อาจจะมีผลประโยชน์อื่นๆ อีกที่เข้ากับพรรคไม่ได้ แต่ก็มิใช่เป็นจำนวนน้อย

พรรคคอนเซอร์เวทีฟในอังกฤษอาจจะเป็นตัวอย่างอันหนึ่ง พรรคนี้เป็นพรรคที่ประกอบ
ด้วยประชาชนส่วนใหญ่ที่ดำรงตำแหน่งทางด้านการบริหาร วิชาชีพ และควบคุมเป็นแกนของ
พรรค ผู้ที่มีรายได้จากการลงทุน และผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัว นอกจากนั้นพรรคยังได้รับ
การสนับสนุนจากประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้จัดอยู่ในประเภทเหล่านี้ แต่มีงาน
“นั่งโต๊ะ” ชนิดต่างๆ ทำ และจากคนงานใช้มีโอกาสน้อยอีกจำนวนหนึ่งทั้งภายในและภายใน
นอกขบวนการสหภาพกรรมกร พรรคจะไม่สั่นคลอนในเขตเลือกตั้งชนบททั้งหมดและใน
เขตพำนักของชนชั้นที่สูงกว่า ตามประเพณีแล้วพรรคมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับพวก
ขุนนาง ศาสนานิกาย Church of England กองทัพทั้งสาม นครลอนดอน และคนรวยทั่วไป
พรรคนี้เป็นพรรคที่ปฏิบัติการส่วนใหญ่ในระดับรัฐสภา ในความหมายที่ว่าผู้นำของ
พรรคเป็นสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด และไม่มีการท้าทายอำนาจของผู้นำเหล่านี้จากองค์การภายใน

นอกของพรรค แต่พรรคยังมีข่ายงานขององค์การระดับท้องถิ่นที่ละเอียดลออและมีผู้แทนอยู่ในรัฐบาลท้องถิ่นอย่างหนาแน่นอีกด้วย

จะเห็นได้ชัดว่า พรรคดังกล่าวไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นนิยายแคบๆ แม้ว่าบุคคลสำคัญต่าง ๆ ของพรรคจะมีความเห็นอกเห็นใจอย่างกว้าง ๆ ซึ่งกันและกันก็ตาม แต่ทั้งหมดก็มีผลประโยชน์อื่น ๆ อีกซึ่งอาจจะทำให้เกิดแก่นเคืองขึ้นมาได้ ถ้าพรรคแสดงตัวเองเข้ากับทัศนะแคบ ๆ ของคนกลุ่มน้อยและนำทัศนะเหล่านั้นมาปฏิบัติ ทัศนะในรือนโยบายเศรษฐกิจของคนส่วนหนึ่งจะต้องให้สมดุลกับทัศนะของคนอีกส่วนหนึ่ง ความจริงที่ว่าสมาชิกบางส่วนสนับสนุนพรรคเพื่อเหตุผลทางสังคม บางส่วนเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจ และบางส่วนเพื่อเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ และการป้องกันประเทศจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ ในกรณีนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องของผลประโยชน์บางชนิดเข้ามาสังกัดกับพรรคอย่างเป็นทางการ และปรากฏอยู่ในที่ประชุม ของพรรคดังเช่นที่สหภาพกรรมกรและสหกรณ์สังกัดกับพรรคเลเบอร์ของอังกฤษ แต่ทว่าเป็นเรื่องของคนที่ผู้นำตระหนักว่า เสถียรภาพภายในและความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคขึ้นอยู่กับคนที่พรรคสามารถประสานผลประโยชน์นานาชนิดมากมาย และจัดครองผลประโยชน์เหล่านั้นให้เข้าไปอยู่ในนโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินการที่เหมาะสมได้ ทั้งไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการ “เสนอขอคะแนนเสียง” (bidding for votes) ดังเช่นผู้สังเกตการณ์ที่ขอบเยาะเย้ยถากถางกล่าวขี้นั้น มีกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่มในสังคมที่พัฒนาแล้วที่สามารถ “ส่งคะแนนเสียงได้” (deliver the vote) ในความหมายของการให้สมาชิกของตนหันมาสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อตอบแทนกับสัมปทานที่พรรคนั้นได้ให้สัญญาไว้ว่าจะให้ ในทำนองเดียวกัน ผลประโยชน์ที่ไม่ได้ก่อตัวขึ้นมีความลำบากที่จะชักชวนให้หันมาลงคะแนนเสียงโดยทางใดทางหนึ่ง โดยเพียงคำมั่นสัญญาที่นักการเมืองให้ไว้ นอกจากผลประโยชน์ดังกล่าวจะมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในหมู่ประชาชนที่เกี่ยวข้อง และรู้สึกว่าการประโยชน์นั้นถูกคุกคามโดยการกระทำ ซึ่งพรรคให้สัญญาว่าจะป้องกันมิให้เกิดขึ้นเท่านั้นที่ผลจะเป็นที่น่าพอใจ ศาสนาและเชื้อชาติเป็นหนึ่งในบรรดาผลประโยชน์ที่อาจบังคับกลุ่มที่ไม่ได้ก่อตัวกันให้ได้ตอบอย่างหนักแน่นต่อการชักชวนดังกล่าว ในขอบเขตอื่น ๆ นักการเมืองอาจจะดูเหมือนกำลังเสนอขอคะแนนเสียง แต่รู้จากประสบการณ์ว่าจะคาดหวังผลได้เพียงเล็กน้อย จากการให้คำมั่นสัญญาเลือกตั้งง่าย ๆ ที่จะให้เงินตนมากขึ้น หรือสร้างสรรค์ขึ้นมาโดยการออกกฎหมาย สิ่งที่นักการเมืองกระทำมักจะเป็นการพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าลักษณะทั่ว ๆ ไปของพรรคของเขา หรือภาพพจน์ (image) ของพรรค ดังที่พูดกันเป็น

สำนวนนั้นเป็นสิ่งที่ผู้ลงคะแนนเสียงต้องการ นักการเมืองรู้ว่าผู้ลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปตามนิสัย และรู้ว่าพรรคจะต้องไร้ชั้นเชิงอย่างมากที่สุดที่จะละทิ้งเสียงสนับสนุนของผู้ที่เคยลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคมาเป็นประจำ อย่างไรก็ตาม พรรคจะต้องแสดงให้เห็นประทับใจอย่างเพียงพอถึงความกระฉับกระเฉง และสมรรถภาพที่จะดึงคนเหล่านี้ไปยังหน่วยลงคะแนนเพื่อปฏิบัติในสิ่งที่กระทำมาเป็นนิสัยนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพวกอื่น ๆ นั้น นักการเมืองรู้ว่าคนเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่เคยคิดที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคของตน และรู้ว่าไม่มีประโยชน์อันใดที่จะเรียกร้องหาเสียงกับพวกนั้น แต่เขาจะรู้ว่าจะต้องมีผู้เลือกตั้งใหม่เสมอ รู้ว่าคนอื่น ๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโชคชะตาส่วนตัวของตนนับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งที่แล้ว รู้ว่าบางเขตของประเทศได้ประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน รู้ว่าความจริงแล้วแบบแผนทั่ว ๆ ไปของผลประโยชน์กำลังเปลี่ยนไป ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงเล็กน้อยก็ตาม และรู้ว่าคนบางคนอาจจะมีความรู้สึกตอบพรรคการเมืองที่สนองความต้องการเฉพาะหน้าของคนที่จะมีลักษณะประจำตัว นี้ไม่ใช่การ “เสนอขอคะแนนเสียง” แต่เป็นการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปเสียมากกว่า

เท่าที่กล่าวมานี้ ข้าพเจ้าได้อ้างถึงพรรครัฐบาลว่าเป็นพรรคผสมของผลประโยชน์เฉพาะที่เกี่ยวกับฐานะของพรรคในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้ว การเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและค่อนข้างย่อยของกิจกรรมทางการเมือง ในระหว่างว่างการเลือกตั้ง ฐานะของพรรครัฐบาลในฐานะที่เป็นพรรคผสมของผลประโยชน์นั้นจะแลเห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้น ถ้าพรรคประกอบขึ้นเป็นรัฐบาล พรรคก็จำเป็นต้องอมขอมตัวเองให้เข้ากับผลประโยชน์นานาชนิดทั้งหมดในชุมชนให้ได้ นอกเสียจากว่าพรรคจะตัดสินใจดำเนินนโยบายเห็นห่างและคดโกง (spoliation) และถึงแม้ว่าพรรคได้ตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายเช่นนั้นก็ตาม ในไม่ช้าพรรคก็จะพบเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ว่าขายผลประโยชน์ในชุมชนสลับซับซ้อนเพียงใด และโครงสร้างของสังคมต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือในทางปฏิบัติระหว่างผลประโยชน์กับรัฐบาลฝ่ายบริหารมากเพียงไร เมื่อถึงตอนนั้น พรรคจะไม่โน้มเอียงพยายามที่จะก่อวนโครงสร้างทั้งหมด เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความเห็นของพรรค นอกเสียจากพรรคจะมีความเชื่อมั่นว่าการเปลี่ยนแปลงที่พรรคมีเจตนาจะกลายเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ถ้าประชาชนยอมรับ นโยบายก็จะไม่เป็นนโยบายที่เป็นการคดโกงอีกต่อไป เป็นการหมุนหันพลันแล่นเกินไป แต่ก็เป็นการจริงอยู่มากที่จะกล่าวว่า

พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคผสมของผลประโยชน์ในทันทีที่สมาชิกสภาผู้แทนกลุ่มแรกเข้ารับใช้รัฐธรรมนูญที่เพิ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ของพรรคคนใดคนหนึ่ง

สิ่งที่พรรคการเมืองกระทำก็คือ พยายามดึงตัวแทนของผลประโยชน์ต่าง ๆ กันจำนวนมากให้เข้ามาอยู่ภายในพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคดัดแปลงแก้ไขนโยบายของตนเพื่อไม่ให้เป็นที่ระคายเคืองแก่ผลประโยชน์เหล่านั้นได้ หรือระคายเคืองแต่เพียงเล็กน้อยแต่มีคำอธิบาย นอกจากนี้พรรคยังพบตัวเองว่าต้องทำการติดต่อกับผลประโยชน์ภายนอกอยู่อย่างสม่ำเสมอ จึงจะสามารถยอมขอมแลกกับผลประโยชน์ทั้งหมดเหล่านั้นได้ ผลประโยชน์บางชนิดอาจไม่ยอมอ่อนข้อให้ บางชนิดพรรคอาจไม่ปรารถนาจะเจรจาด้วย แต่ทุกอย่างกว้าง ๆ แล้ว พรรคไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการขยายวงเขตผลประโยชน์เดิมของตนออกไปได้ และที่จะมีขึ้นติดทนกับผลประโยชน์อื่น ๆ มากกว่าแต่เดิม ถ้าพรรคต้องการอยู่รอดเป็นพรรครัฐบาลต่อไป หรือเป็นพรรคที่จะมีโอกาสเป็นรัฐบาล ดังนั้นพรรคจึงเป็นที่รวมของผลประโยชน์ไม่ใช่ในแง่ทางการเมือง แต่ในแง่ปฏิบัติอย่างแน่นแฟ้น ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ข้างต้น กระบวนการอาจจะดำเนินไปไกลจนกระทั่งทำให้พรรคเกือบจะไม่มีลักษณะประจำตัวของตนเองเลย พรรคเลเบอร์ของแคนาดาภายใต้การปกครองอันยาวนานของ Mackenzie King มีประสบการณ์นี้ พรรคอาจจะมีลักษณะเป็นพหุภาพเกินไป ในแง่ที่ว่าพรรคเองไม่ได้เป็นผลประโยชน์อันหนึ่งที่คนรู้สึกว่ามี ความกังวลสนใจร่วมอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นกลุ่มรวมของผลประโยชน์ซึ่งแต่ละกลุ่มก็กำลังใช้พรรคเพื่อผลประโยชน์ของตน ความล้มเหลวในการเลือกตั้งอาจจะเป็นผลที่ตามมา ถ้าเป็นเช่นนั้น พรรคอาจจะจำกั่วงเขตผลประโยชน์ให้แคบลงในขณะที่เป็นฝ่ายค้านอยู่ เพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดีที่ลึกซึ้งของบรรดาผู้ที่เลื่อมใสในพรรค เพราะลักษณะของพรรคเองในฐานะที่เป็นผลประโยชน์แยกออกต่างหากอันหนึ่ง ในระยะเวลาอันสมควรพรรคอาจหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลอีก ถึงแม้ว่าจะไม่มีความแน่นอนในเรื่องนี้ก็ตาม การแกว่งของลูกตุ้มเป็นเรื่องของจินตนาการมากกว่าเป็นกฎของการเมือง

เราไม่ควรดูถูกฐานะของพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ในตัวของมันเอง พรรคอาจเร่งเร้าความจงรักภักดีและความรักใคร่ให้มากขึ้นในกลุ่มคนบางคน ซึ่งจะกลายเป็นอิสระจากผลประโยชน์มูลฐานอื่น ๆ คุณสมบัติอันนี้เองที่กระตุ้นให้นักการเมืองในระหว่างกล่าวคำปราศรัยใช้สำนวนโวหารอ้างว่าสมาชิกทั้งหมดของพรรค หรือเสียงสนับสนุนพรรคทั้งหมดในประเทศมีความรู้สึกจงรักภักดีและรักใคร่ทำนองเดียวกัน แต่นี่ไม่ใช่กรณีสำคัญ เนื่องจากพวกที่มีศรัทธาแก่กล้าในพรรคมีลักษณะแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในความนึก

คิดและการกระทำจากสมาชิกธรรมดาของพรรค และที่แน่นอนก็คือจากผู้สนับสนุนธรรมดาของพรรค ซึ่งทั้งสองพวกหลังนี้ปกติจะรู้สึกเลือนรางมากในความผูกพันของตนกับพรรค ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับพรรคมีเพียงบางส่วน ในขณะที่เกี่ยวกับที่ความรู้สึกของพวกศรัทธาแก่กล้าอาจจะเป็นไปอย่างสมบูรณ์ พวกศรัทธาแก่กล้าเป็นผู้ที่ประคองพรรคให้คงอยู่ต่อไปได้ในเวลาที่ตกต่ำ อย่างไรก็ตาม พวกนี้ไม่อาจป้องกันไม่ให้พรรคพังทลายลงได้ ถ้าพรรคหยุดทำหน้าที่ของการเป็นที่ยอมรับของผลประโยชน์ และมีอยู่แต่พวกศรัทธาแก่กล้าเท่านั้นที่จะพึ่งพาอาศัยได้ ประวัติศาสตร์ของพรรคลิเบอรัลของอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ซึ่งมีวงเขตแคบ ๆ ของผลประโยชน์ตลอดเวลา และเสียที่นั่งในรัฐสภาไปเรื่อย ๆ นั้นเป็นตัวอย่างชั้นครูในเรื่องการเสื่อมลงของพรรค ดูจากสภาพภายนอกแล้ว การประชุมประจำปีของพรรคลิเบอรัลในปัจจุบันเหมือนกับหน้าที่ทำนองเดียวกันของพรรคเลเบอร์ หรือพรรคคอนเซอร์เวทีฟอย่างมากที่สุด ที่ประชุมมีขนาดใหญ่ ถกเถียงกันในเรื่องนโยบาย คนพูดกันประหนึ่งว่าพรรคสำคัญยิ่ง มีการแสดงออกซึ่งการสนับสนุนอย่างมีอารมณ์ มีพวกศรัทธาแก่กล้าอยู่ แต่พรรคไม่ได้มีอยู่ด้วย นอกจากความจริงที่แท้เพียงเล็กน้อยของพวกที่อยู่แถบ Celtic บางกลุ่ม และความกระวนกระวายของพวกชนชั้นกลางระดับต่ำที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศแล้ว พรรคลิเบอรัลไม่มีผลประโยชน์อันใดที่จะสนับสนุนประธานกล่มเกลียวกัน เพราะพรรคนี้มิใช่พรรครัฐบาลนั่นเอง

ในบทนี้เราได้เห็นแล้วว่า มีอยู่หลายทางด้วยกันที่ผลประโยชน์อาจแสดงตัวออกมาได้ ได้เห็นแล้วว่าทางเหล่านี้บางทางเหมาะสมกับผลประโยชน์บางอย่างมากกว่ากับผลประโยชน์อื่นๆ และบางอันอาจจะใช้อยู่ในสังคมบางสังคม และระบอบการเมืองบางแบบ และทางอื่นๆ อาจไม่ได้ใช้ และได้เห็นแล้วว่าพรรคการเมืองถึงแม้จะเป็นผลประโยชน์ในตัวของมันเองก็ตาม ก็อาจจะเป็นพาหนะของผลประโยชน์อื่นๆ และทำหน้าที่เป็นที่ยอมรับของผลประโยชน์เพื่อดำเนินการปกครองได้ ผู้อ่านอาจจะถามว่ามีอะไรอีกหรือไม่ที่เป็นการเมืองนอกเหนือไปจากการปฏิบัติการของผลประโยชน์

ในนัยหนึ่งคำตอบก็คือว่า ไม่ ถ้าเรานิยามผลประโยชน์ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความกังวลสนใจร่วมกันแล้ว ผลประโยชน์ก็ประกอบด้วยกลุ่มทางการเมืองเกือบทุกชนิด ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลเพื่อนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนที่ถูกกระตุ้นโดยเจตนาที่เห็นแก่ตัวในอันที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง หรือกลุ่มที่จุดมุ่งหมายดูเหมือนจะเพื่อส่วนรวมทั้งหมดก็ตาม ทั้งสองเป็นผลผลิตของสภาพแวดล้อมของความผิดแผกแตกต่างกัน ประการ

แรก เป็นของความไม่เสมอภาคกันซึ่งกระทบกระเทือนรายได้และฐานะของตนโดยตรง ประการที่สอง เป็นของความแตกต่างกันซึ่งกระทบกระเทือนถึงคนอื่น และซึ่งปราชญ์จิตสำนึกของผู้ที่ประกอบขึ้นเป็นผลประโยชน์นั้น ในนัยที่พิจารณา ณ ที่นี้ อาจเป็นการยุติธรรมที่จะกล่าวว่าไม่มีอะไรเพิ่มเติมไปจาก กิจกรรมทางการเมืองที่มีความมุ่งหมาย ส่วนใหญ่มากไปกว่าการปฏิบัติการของผลประโยชน์ ตราบเท่าที่ผลประโยชน์ยังเห็นได้ว่ามีลักษณะร่วมกันอยู่และไม่ได้เกี่ยวข้องอยู่แต่เพียงปัจเจกบุคคลแต่ละคนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การสร้างคำตอบในแนวนี้เป็นการเผยให้เห็นทันทีถึงความไม่เพียงพอ ในการที่จะพิจารณาว่าการเมืองประกอบด้วยการปฏิบัติการของผลประโยชน์เพียงเท่านั้น อย่างน้อยที่สุดมีปัจจัยอื่นๆ อีกสามประการที่จะต้องนำมาพิจารณาคด้วย ปัจจัยแต่ละประการจะได้นำมาพิจารณาในบทต่อไป

ประการแรก มีการปฏิบัติการของปัจเจกบุคคล เป็นการยากที่จะวางกิจกรรมของคนอย่างโนเบิลเยน หรือฮิตเลอร์ หรืออย่างเชอร์ซิล ลงไปให้เหมาะในประเภทการปฏิบัติการของผลประโยชน์ บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานไปโดยมีผลประโยชน์เป็นพื้นหลัง เขาไม่อาจปฏิบัติงานไปตามที่เขาต้องการได้นัก และจะทำงานได้ก็โดยมีเครื่องมืออยู่ในมือ แต่อิทธิพลของเขามีต่อการเมืองจะเห็นได้ชัดเจนว่ามีลักษณะที่เป็นอัตตาริปไตยอยู่บ้าง เขานำเอาบทบาทพิเศษเข้ามาเล่นในสถานการณ์ด้วยคั้งที่เป็นมา แม้จะถ้าวราปรารถนา เราก็คอาจที่จะมองคนชนิดนี้ว่าเป็นเพียงหุ่นกระบอกของพลังต่างๆ ของผลประโยชน์ ฮิตเลอร์เป็นเครื่องมือของผลประโยชน์ชนชั้นกลาง โนเบิลเยนเป็นสัญลักษณ์ของชาตินิยมฝรั่งเศส เชอร์ซิลเป็นสัญลักษณ์ของกองระวังหลังของพวกชนชั้นสูงที่จะทำการต่อต้านการรุกของกระบวน การเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย แต่การทำเช่นนั้นเป็นการมองดูเหตุการณ์ด้วยตาข้างเดียว และละเลยอัตตาริปไตยที่มีอยู่อย่างมากมายในการดำเนินการที่คนเหล่านี้ได้บรรลุถึง ในทำนองเดียวกัน บุคคลเล็กๆ จำนวนนับไม่ถ้วนได้มีอิทธิพลเหนือโนบาย ได้เปลี่ยนแปลงการรวมตัวเป็นพันธมิตร และได้ยุยงส่งเสริมให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโดยใช้กำลังอันมากมายของความทะเยอทะยาน หรือการประยุक्त หรือเพียงการเป็นบุคคลกลุ่มเดียวเท่านั้นที่อยู่ ณ ขณะนั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลของการดำเนินงานดังกล่าวที่มีต่อการเมืองด้วย

ประการที่สอง มีผลของสถาบันต่างๆ ในการจำกัด บิดเบือน และช่วยเหลือการปฏิบัติการของผลประโยชน์ ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองอันใดที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่อันไม่จำกัด การเมืองจำต้องเคลื่อนไหวอยู่เสมอภายในขอบเขตของระบบสถาบัน ระบอบการเมืองและ

รัฐธรรมนูญซึ่งวางข้อจำกัดเหนือผลประโยชน์ทั้งในทางกฎหมายและการจำกัดสมรรถภาพของตนในการดำเนินงานเสมอ รูปแบบของการปกครองจะมีผลต่อผลประโยชน์ในหลายทางด้วยกัน นอกจากนี้ ดังที่เราได้เห็นแล้ว รูปการปกครองยังมีไควต่ำผลประโยชน์เป็นของตนเองที่จะเข้ามาทำให้สถานการณ์ยุ่งยากซับซ้อนขึ้นไปอีก

ประการที่สาม มีผลของความคิดและ “บรรยากาศของความคิดเห็น” (climates of opinion) ในการคัดแปลงแก้ไขและลบการแสดงออกของผลประโยชน์ให้คม และในการขยายเขตแนวทั่วไปของความสามารถของการปกครอง ไม่เป็นการง่ายที่จะถกเถียงถึงผลชนิดนี้อย่างชัดเจนลงไป แต่ถ้าไม่ถกเถียงเสียเลยก็เท่ากับเป็นการกล่าวผิดพลาดในเรื่องการเมือง โดยจำกัดมันอยู่แค่เพียงการดำเนินการของผลประโยชน์ที่ง่าย ๆ และที่กระทำไปโดยอัตโนมัติ และละเลยการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวที่เกิดขึ้น ทั้งในทัศนะของประชาชนที่ประกอบขึ้นเป็นผลประโยชน์ และในความรู้สึกทั่วไปเกี่ยวกับความสามารถและพันธะซึ่งสังคมที่ตนเป็นส่วนหนึ่งนั้นมีอยู่ การวิเคราะห์ทางการเมืองที่มีความหมายอันใดจะต้องเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระยะยาว และการสร้างอุปนิสัยทางการเมืองที่คงอยู่นาน สิ่งเหล่านี้ไม่อาจเข้าใจได้โดยไม่พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงในความคิด และผลซึ่งความคิดดูเหมือนจะมีอยู่ ในอันที่จะชักชวนให้คนเชื่อว่าควรจะมีการบีบบังคับให้มีผลประโยชน์ใหม่ ๆ และคัดแปลงแก้ไขผลประโยชน์เก่า ๆ

ดังนั้น จึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะพิจารณาเพียงการปฏิบัติการของผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะยาว แต่ผลประโยชน์ก็เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยการทำความเข้าใจอย่างชัดแจ้งว่าผลประโยชน์เหล่านี้ก่อตัวขึ้นมาอย่างไร และทำอะไรบ้างเท่านั้นที่เราจะซาบซึ้งถึงรากฐานของการเมืองของประเทศใดได้ ถ้าเรารวมเอาความตระหนักถึงอิทธิพลของปัจเจกบุคคล ผลของสถาบัน และผลของความคิดเข้าไว้กับความซาบซึ้งนี้แล้ว เราก็จะอยู่ในฐานะอันดีที่จะทำการตีความโดยทั่วไปได้

ความสำคัญของปัจเจกบุคคล

ความมุ่งหมายของบทนี้ก็เพื่อสำรวจถึงอิทธิพลของปัจเจกบุคคลที่มีต่อการเมือง โดยถือว่าการเมืองนั้นขึ้นอยู่กับความผิดแผกแตกต่างกันในสังคมซึ่งส่งเสริมให้เกิดผลประโยชน์ต่างๆ ขึ้นมา ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดหมายปลายทางบางประการโดยผ่านทางรัฐบาล ปัจเจกบุคคลมิใช่เป็นแต่เพียงหุ่นกระบอกของผลประโยชน์เท่านั้น และเรื่องของการเมืองไม่อาจอธิบายได้อย่างสมบูรณ์ในแง่ของการปฏิบัติการของกลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินไปในแบบที่เป็นเครื่องจักรและที่ไต่รตรองมาก่อน ถ้าสามารถทำได้เช่นนั้นก็จะไม่มีทางเข้าใจการเมืองโดยวิธีใดอื่น นอกไปจากการสร้างแผนผังที่ละเอียดลออเกี่ยวกับการผลึกและกิ่งของระบบของผลประโยชน์อันมีผลที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เป็นตัวแทนนโยบายที่รัฐบาลนำไปปฏิบัติจริงๆ โครงสร้างชนิดนี้อาจจะกระทำได้ในแง่นามธรรมหรือสมมติก็ได้ แต่ไม่สามารถสร้างขึ้นในแง่ของเหตุการณ์อันแท้จริงได้ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้แล้วในตอนปลายบทที่แล้ว เหตุผลประการหนึ่งก็คือ สภาพที่ไม่อาจทำนายได้ของปัจเจกบุคคล

พูดอย่างกว้างๆ ปัจเจกบุคคลมีอิทธิพลต่อการเมืองในสองทางด้วยกัน ทางหนึ่งในฐานะเป็นองค์ประกอบของผลประโยชน์ อีกทางหนึ่งในฐานะเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสำคัญทางยุทธศาสตร์ ผู้ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีทางของการเมืองได้โดยแนวความคิดเห็นและการกระทำส่วนตัวของเขา ข้าพเจ้าจะอธิบายถึงสถานการณ์ทั้งสองนี้ตามลำดับไป

ผลประโยชน์นั้นดังที่ข้าพเจ้าได้นิยามไว้แล้วประกอบด้วยปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่จะรู้สึกกังวลสนใจร่วมกันได้ เนื่องจากปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่รู้สึกได้ เพราะเหตุนี้ผลประโยชน์แต่ละอันจึงเป็นกลุ่มรวมของปัจเจกบุคคลที่มีส่วนในความกังวลสนใจร่วมกันเกี่ยวกับบางสิ่งด้วยความศรัทธาที่แก่กล้าแตกต่างกันไป จะเป็นการโง่เขลาที่จะสันนิษฐาน

ว่าปัจเจกบุคคลทั้งหมดมีส่วนร่วมเหมือนกันในผลประโยชน์ บางคนอาจจะแข็งขันมากกว่าคนอื่น ๆ บางคนอาจจะถือผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญยิ่งของตน ในขณะที่สำหรับคนอื่น ๆ แล้วผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงสิ่งรอบนอกเท่านั้น ขอให้เรามาพิจารณาถึงกรณีปัจเจกบุคคลคนหนึ่งซึ่งเล็กมีส่วนในความกังวลสนใจร่วมกับคนอื่น ๆ และได้ออกไปแล้วจากกลุ่ม ถ้าผลประโยชน์นั้นไม่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นแล้ว เขาก็ไม่จำเป็นต้องลาออกเขาเพียงแต่เลิกไม่เอาใจใส่เสียก็พอแล้ว ในสถานการณ์เช่นว่านั้น สิ่งสองสิ่งอาจเกิดขึ้นแก่เขา เขาอาจจะกลายเป็นคนเฉยเมยไปเกี่ยวกับการเมืองตามความหมายกว้าง ๆ หรือเขาอาจจะหันไปสนใจในผลประโยชน์อันใหม่ในนัยที่ว่าเขาเริ่มเน้นหนักมากขึ้นในแง่อื่น ๆ ของชีวิตเขา ซึ่งเขาสามารถจะมีส่วนในความกังวลสนใจร่วมกับคนอื่น ๆ ได้ ยกตัวอย่างที่ชัด ๆ เช่น เขาอาจจะเลิกเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปเรือนจำและมุ่งอยู่กับธุรกิจของเขา หรือเขาอาจเลิกไม่เข้าประชุมในสาขาสหภาพกรรมกรของเขา และหันไปอุทิศเวลาให้กับกพิราบของเขามากขึ้น ดังที่เราได้เห็นแล้ว ประชาชนส่วนมากในสังคมที่พัฒนาอยู่ในพหุตำแหน่งเป็นส่วนใหญ่ในแง่ที่ว่าเขาเป็นผู้เข้าร่วมอย่างแท้จริง หรือมีท่าทีว่าจะเข้าร่วมในผลประโยชน์นานาชาติ ความสนใจที่เขาให้แก่ผลประโยชน์เหล่านี้จะก่อให้เกิดโฉมหน้าที่เปลี่ยนแปลงของกิจกรรมผลประโยชน์ของเขาได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเวลาใด ไม่ว่าใครก็ตามจะแสดงออกซึ่งความผันแปรบางประการให้เราจับตามองดูเขานานอย่างเพียงพอ คนส่วนมากจะแสดงออกซึ่งความผันแปรอย่างมากที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงในแนวโน้มและตำแหน่งของเขาในชีวิต

ไม่ว่าโฉมหน้าผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปทางใดก็ตาม ผลประโยชน์ที่เขาได้ทอดทิ้งไป หรือซึ่งไม่เป็นที่เกี่ยวข้องกับเขาอีกต่อไปแล้วจะสูญเสียการสนับสนุนไปบ้าง ข้อเท็จจริงนี้อาจจะไม่ปรากฏให้เห็นในทันที แต่จะเห็นได้เช่นนั้นถ้าผลประโยชน์ถูกเรียกให้แสดงตัวออกมาให้เป็นที่รู้สึกกัน ถ้ามีปัจเจกบุคคลเพียงคนเดียวที่เกี่ยวข้องด้วยความสูญเสียอาจจะไม่สำคัญนัก ถึงแม้ว่าข้อนี้อาจไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นในทุกกรณี เนื่องจากผลประโยชน์ซึ่งปฏิบัติการเพียงในระดับท้องถิ่นอาจพบตัวเองว่าไร้ประสิทธิผล ถ้าบุคคลสำคัญในท้องถิ่นบางคน เช่น ครูใหญ่ หรือนายแพทย์เลิกเอาใจใส่กับผลประโยชน์นั้น แต่ถึงดังที่ปรากฏอยู่บ่อย ๆ การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่จะหันมาสนใจกับผลประโยชน์ใหม่ ๆ ได้กระทำไปโดยเหตุผลซึ่งมีอยู่ค่อนข้างกว้างขวางและกระทบกระเทือนคนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ซึ่งกำลังสูญเสียการสนับสนุนจะรู้สึกกันโดยไม่ช้าและอาจจะค้นพบว่าตนเองไร้ประสิทธิผลในสถานการณ์ซึ่งตนเคยประสบความสำเร็จมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ถ้าผลประโยชน์ที่แข่งขันกันแสดงตัวให้เห็นว่าแข็งแกร่งและได้รับความนิยม การสับเปลี่ยนชนิดนี้มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในทางการศึกษา วิชาและอาจารย์ใหม่ๆ จะแสดงให้เห็นว่าแข็งแกร่งกว่าวิชาและอาจารย์เก่าๆ นักศึกษาแบบใหม่ๆ เกิดขึ้นมาโดยได้รับการสนับสนุนจากผลประโยชน์ธุรกิจหรือรัฐบาลซึ่งเราไม่อาจคัดค้านได้ รูปแบบใหม่ๆ ขององค์การกลายเป็นศัตรูที่น่าสะพึงกลัวของรูปแบบเก่าๆ ซึ่งไม่อาจจะคมเสียสนับสนุนอันแข็งขันได้เพียงพอที่จะคำนวณตัวเองในการแข่งขันได้ การเปลี่ยนข้างทำนองเดียวกันนี้อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นกันในทางศาสนา สิ่งที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวก็คือว่า บัจเจบุคคลได้ทำการตัดสินใจเลือกสิ่งสดใหม่ ซึ่งในบั้นปลายจะกระทบกระเทือนกำลังของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ในสังคมที่ผลประโยชน์ค่อนข้างเป็นอิสระในอันที่จะขึ้นและลง โดยขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเลือกที่เป็นอิสระของปัจเจกบุคคลนั้น ไม่มีผลประโยชน์ใดที่จะปลอดภัย ไม่มีผลประโยชน์ใดที่จะถือตัวเองว่าเป็นลักษณะถาวรของภูมิประเทศทางการเมือง ผลประโยชน์ทั้งหมดจะต้องพยายามคงผู้สนับสนุนของตนเอาไว้โดยวิธีการที่เข้มแข็ง และผลประโยชน์ส่วนมากก็ตระหนักถึงข้อนี้ ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกลมูฐานทั้งหมดเกี่ยวกับความแตกต่างภายในสังคม คือที่สอดคล้องกับความแตกแยกทางสังคมที่ลึกและต่อเนื่องกันเท่านั้นที่อาจจะหวังมีชีวิตอยู่ได้อย่างยาวนานและได้รับการสนับสนุนตลอดไปได้ แต่แม้ผลประโยชน์เหล่านี้เองก็อาจพบว่าการสนับสนุนนี้จะลายหายไปพร้อมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงกรณีดังกล่าวได้แก่สันนิบาตมุสลิม (Muslim League) ซึ่งจินนาห์ (Jinnah) ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นขบวนการสำคัญในอินเดียสมัยอังกฤษครอบครอง นี่เห็นได้ชัดว่าเป็นผลประโยชน์ที่มีการดำเนินการรุนแรงที่อาศัยการแตกแยกทางศาสนาอย่างสำคัญที่สุดในประเทศ เป็นผลประโยชน์ที่แรงกล้าเพียงพอและมีวินัยที่จะบงการการแยกทวีปอินเดียได้ โดยขัดกับความปรารถนาของผลประโยชน์อื่นๆ เกือบทุกชนิดที่เกี่ยวข้อง แต่หลังจากการแบ่งประเทศเพียงไม่กี่ปี สันนิบาตมุสลิมก็เหลือแต่ซากในฐานะเป็นพลังทางการเมือง สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนไปโดยกะทันหัน จนทำให้คนจำนวนเป็นหมื่นๆ ไม่ได้คิดว่าสันนิบาตฯ เป็นตัวแทนที่มีประสิทธิภาพของตนอีกต่อไป คนเหล่านั้นไม่ได้เลิกเป็นมุสลิม แต่การเป็นมุสลิมหมายถึงสิ่งอื่นที่แตกต่างไปจากความหมายเมื่อตอนอยู่ใต้ความกดขี่ของชาวฮินดู ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในประเทศอินเดียสมัยเมื่อยังไม่ได้แบ่งแยก แต่เมื่อการก่อตั้งประเทศปากีสถานบรรลุถึงความสำเร็จแล้ว สันนิบาตฯ ก็กลายเป็นเพียงกลุ่มของนักการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งที่คอยหยั่งหาคะแนนเสียงสนับสนุน รัฐบาลใหม่ที่เกิดขึ้นได้เปิดโอกาสใหม่ๆ ให้แก่การเติบโตเจริญของผลประโยชน์ต่างๆ และการที่จะสนองความต้องการของผลประโยชน์เหล่านั้น สันนิบาต

มุสลิมในไม่ช้าก็กลายเป็นชาที่ไม่ได้รับการนับถือ แต่ทว่าไม่มีสิ่งใดที่ถือว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องนี้ สิ่งนี้ไม่เกิดกับพรรคคอนเกรสซึ่งเป็นพรรคที่เทียบเคียงกันทางฝ่ายฮินดู ความเสื่อมของสันนิบาตมุสลิมส่วนหนึ่งเกิดจากความไร้สมรรถภาพและความไม่สำคัญที่ติดตัวมาของผู้นำที่เหลือนอยู่หลังจากจินนาห์ถึงแก่กรรมแล้ว และส่วนหนึ่งเกิดจากปฏิกิริยาของปัจเจกบุคคลเป็นจำนวนมากที่มีต่อสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นมาจากการสถาปนาประเทศปากีสถาน

เพราะฉะนั้นจึงเป็นการยุติธรรมที่จะกล่าวว่า ถ้าปัจเจกบุคคลเป็นจำนวนมากทอดทิ้งผลประโยชน์แล้ว นี่ก็หมายถึงการเสื่อมของผลประโยชน์ในฐานะเป็นพลังทางการเมือง แต่สมมติว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้ทอดทิ้งเป็นแต่เพียงเฉื่อยชาเสีย การกระทำเช่นนี้จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ดังกล่าวอย่างไรบ้าง คำตอบแน่นอนที่สุดจะต้องเป็นว่า ไม่มีพลังที่ติดตัวมาแต่เดิมอันใดเกี่ยวกับผลประโยชน์ในสังคม ไม่ว่าความผิดแผกแตกต่างกันทั้งหลายที่ทำให้กำเนิดผลประโยชน์นั้นจะแลเห็นได้ชัดเจนเพียงใดก็ตาม พลังและสมรรถภาพของผลประโยชน์เกิดโดยตรงจากคนที่อยู่ในนั้นทั้งผู้นำและผู้ตาม ถ้าการสนับสนุนของปัจเจกบุคคลขาดไปในเวลาที่ประสบโชคร้ายหรือเกิดวิกฤตการณ์ ผลประโยชน์นั้นก็จะเป็นหมันไป สหบาลกรรมกรและองค์การของชนชั้นกรรมกรอื่นๆ ได้แสดงให้เห็นตัวอย่างมากมายของความเสื่อมลงอันนี้ ในขณะที่ลัทธิชนชั้นกรรมกรบางลัทธิได้สันนิษฐานว่าคนงานจะแสดงให้เห็นว่าลักษณะก้าวร้าวรุนแรงและมีจิตสำนึกเกี่ยวกับชนชั้นมากที่สุด เมื่อวิกฤตการณ์ของลัทธินายทุนอยู่ในสภาพร้ายแรงที่สุดก็ตาม แต่ประสบการณ์ในอังกฤษ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆ กลับแสดงให้เห็นในทางตรงกันข้าม สหบาลกรรมกรเป็นผลประโยชน์ที่น่าสะพึงกลัวที่สุด ในเวลาที่มีความเจริญรุ่งเรือง โดยมีสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมากและการเตรียมพร้อมที่จะทำการหยุดงาน ซึ่งไม่ใช่เป็นลักษณะของสหบาลทั้งหมด แต่เกิดขึ้นบ่อยเพียงพอที่จะทำให้นายจ้างและรัฐบาลวิตกกังวลได้ ในเวลาที่เกิดมีการว่างงานจะมีการก้าวร้าวรุนแรงระเบิดขึ้นมาประปราย แต่จำนวนสมาชิกจะตกไป คนเห็นคุณค่าของงานเมื่อตนมีงานทำขึ้นมา และการรณรงค์เพื่อให้ทำการนัดหยุดงานและวัตถุประสงค์มุ่งหมายทางการเมืองที่ก้าวร้าวรุนแรงจะประสบความล้มเหลว ในฐานะที่เป็นผลประโยชน์นั้นสหบาลกรรมกรจะไม่มี ความหมายเลยในระหว่างเวลาวิกฤติ เพราะว่าสมาชิกของสหบาลจำนวนมากพอควรจะไม่ถือว่าสหบาลเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของตน ความรู้สึกร่วมกันซึ่งตึงให้คนเข้าเป็นสมาชิกสหบาลกรรมกรจะมีความสำคัญรองลงไปจากความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงของตัวเองและครอบครัว ซึ่งกลายเป็นความจำเป็นส่วนตัวเร่งด่วนที่สุด เมื่อความ

ยากจนกลายเป็นสิ่งที่อาจเป็นไปได้อย่างแท้จริง ถ้าสมาชิกสหบาลกรรมกรไม่ได้เป็นพวกหัวรุนแรง (ซึ่งมีอยู่บ้างบางคน) แล้ว สมาชิกผู้นั้นก็จะทำการคาดคะเนด้วยตัวเองถึงว่าอะไรดีที่สุดสำหรับตัวเขาและครอบครัวของเขา สิ่งนี้จะบรรเทาเบาบางลงโดยอิทธิพลร่วมจากงานพื้นหลังทางสังคมทั่วไปของเขาและอิทธิพลอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ เมื่อถึงขนาดนี้ก็จะมีการบีบบังคับให้เขารักษาไว้ซึ่งแบบแผนเดิมของผลประโยชน์ของเขาไว้ แต่จะเป็นการขัดกับหลักฐานทั้งหลายโดยสิ้นเชิง ที่จะกล่าวว่าความจงรักภักดีต่อผลประโยชน์ที่มีสหบาลกรรมกรเป็นตัวแทนนั้นจะยืนหยัดสู้กับข้อพิจารณาส่วนตัวมากกว่านี้ได้ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๓๑ ในอังกฤษและออสเตรเลีย แสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทเหล่านี้สามารถมีผลกระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมทางการเมืองปกติได้มากเพียงใด สมาชิกสหบาลกรรมกรเป็นจำนวนมากลงคะแนนเสียงอย่างหนาแน่นตรงกันข้ามกับคำแนะนำของสหบาลของตน

เพราะฉะนั้น บัจเจบุคคลจึงเป็นปัจจัยที่ไม่คงที่อย่างไม่ว่าในผลประโยชน์อันใด นอกจากผลประโยชน์ที่ก้าวร้าวรุนแรงและรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นที่สุด บัจเจบุคคลไม่อาจเป็นที่พึงพาอาศัยได้ถ้าหากมีอะไรเกิดขึ้น จุดนี้เป็นเรื่องของแนวโน้มทั่วไป มันเป็นจุดที่ไม่สามารถหักล้างได้โดยตัวอย่างของลักษณะอันเป็นปกตินิสัยของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง ถึงแม้จะเป็นความจริงที่ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงทางเดียวกันในการเลือกตั้งทุกครั้ง นี่ก็เป็นเพียงการประกาศของผลประโยชน์เท่านั้น เพื่อที่จะให้มีประสิทธิภาพ การเข้าร่วมในผลประโยชน์อันหนึ่งนั้นจำต้องมีการดำเนินการและการให้ความสนใจที่สม่ำเสมอว่าความกระหายที่เกิดขึ้น ๕ ปี หรือ ๓ ปี หรือ ๔ ปีครั้งที่จะไปลงคะแนนเสียง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ชัดจากตัวอย่างที่เพิ่งอ้างถึงข้างบนว่า คนเรานั้นอาจจะเขย่าให้หลุดจากการลงคะแนนเสียงที่กระทำไปตามนิสัยได้โดยการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงในสภาพทางเศรษฐกิจ คะแนนเสียงเป็นเพียงเครื่องซื้ออย่างหยาบ ๆ ให้เห็นว่าความต้องการของผลประโยชน์วางอยู่ที่ไหน มีประเด็นหลายประเด็นที่กล่าวถึงกันในการเลือกตั้งจนกระทั่งว่าผู้ลงคะแนนเสียงมีโอกาสน้อยมากที่จะทำอะไรไป มากกว่าแสดงความเห็นอกเห็นใจหรือความเป็นปรปักษ์ของเขาต่อรัฐบาลปัจจุบัน ไม่ต้องสงสัยเลยว่าทัศนคติอันนี้จะมีรากอยู่ในความสัมพันธ์ของผู้ลงคะแนนเสียงกับผลประโยชน์ และจะขึ้นอยู่กับความสามารถของเขาที่จะแสดงความกังวลสนใจของเขาให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับของที่รัฐบาลหรือฝ่ายค้านของรัฐบาลแสดงออกมา แต่มันจะเป็นทัศนคติที่เลือนรางและเฉื่อยชาที่ตามปกติไม่เคลื่อนไหว แต่อาจจะได้รับการกระทบกระเทือนได้อย่างมาก (แท้จริงแล้วอาจ

เปลี่ยนแปลงได้อย่างสิ้นเชิงสำหรับหลายคน เช่น ประสบการณ์ ปี ค.ศ. ๑๙๓๑ ในอังกฤษ แสดงให้เห็น) ถ้าอันตรายที่แท้จริงทำท่าจะคุกคาม

โดยธรรมชาติของมันแล้ว ผลประโยชน์จะถูกเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ ในเรื่องความพอใจได้ง่ายกว่าทัศนคติของพรรคหรือนิสัยในการลงคะแนนเสียง ผลประโยชน์เป็นเรื่องของส่วนตัวเสียมากกว่าในประการแรก และขึ้นอยู่กับความรู้สึกกังวลสนใจเป็นประการที่สอง เป็นความจริงที่ว่าพรรคจำเป็นที่จะต้องรวบรวมผลประโยชน์ต่างๆ ให้มากเพียงพอให้เขามาอยู่ในพรรคและทำให้ผลประโยชน์เหล่านั้นพอใจอยู่เสมอ แต่ความจริงรักภักดีต่อพรรคนั้นสำหรับคนส่วนมากแล้วเป็นเรื่องที่ห่างไกล และไม่เกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวยิ่งไปกว่าความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ที่รู้สึกอันใด และมักไม่ค่อยเปลี่ยนในทันที นอกเสียจากจะประสบกับความหายนะของชาติบางอย่าง เช่น การตกต่ำทางเศรษฐกิจหรือสงคราม ด้วยเหตุนี้ผลประโยชน์จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลมากกว่าพรรค ถึงแม้ว่าพรรคจะถูกกระทบกระเทือนโดยผลประโยชน์เหล่านั้นในระยะยาวก็ตาม

เท่าที่กล่าวมานี้ การถกเถียงถึงปัจเจกบุคคลในความสัมพันธ์กับผลประโยชน์เป็นการพูดถึงบุคคลนั้นในฐานะเป็นสมาชิกหรือผู้ติดตามคนหนึ่ง ดังที่ปัจเจกบุคคลทุกคนเป็นอยู่ที่สำคัญกว่านั้นในทางการเมืองก็คือ ปัจเจกบุคคลในฐานะเป็นผู้นำและผู้วินิจฉัยสั่งการ หน้าที่ทั้งสองประการนี้มักจะรวมกันอยู่ในคนๆ เดียวกัน แต่อาจพิจารณาแยกกันได้

ภาวะผู้นำเป็นหัวเรื่องที่ยุ่งยากกันตลอดมา เนื่องจากการถกเถียงกันแบบปัญญาชนในเรื่องนี้ในครึ่งหลังของศตวรรษที่แล้ว ได้ดำเนินไปโดยมีทฤษฎีมาร์กซิสต์คลอไปด้วย ในทำนองว่าผู้ที่ใหญ่ไม่ได้เป็นผู้สร้างประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์ถูกสร้างขึ้นมาจากพลังทางสังคมต่างๆ ข้อนี้หมายความว่าผู้นำไม่อาจเปลี่ยนแปลงวิถีทางของเหตุการณ์ได้มากนัก แต่ในขณะเดียวกัน โลกก็ได้ประจักษ์ถึงการประณามผู้นำคอมมิวนิสต์ตามกันไปทีละคนๆ (ซึ่งในท้ายที่สุดลงเอยโดยการลดเกียรติของสตาลินหลังจากที่ถึงแก่กรรมไปแล้ว) ในการเป็นผู้นำซึ่งได้ก่อผลที่ผิด เมื่อต้องเผชิญกับการขัดกันดังกล่าว ก็ควรจะเป็นไปได้ที่จะยืนยันด้วยความแน่ใจอยู่บ้างว่า ถึงแม้ว่าผู้นำไม่อาจลดบันดาลให้เกิดสิ่งมหัศจรรย์ขึ้นมาได้ก็ตาม แต่ก็อาจเปลี่ยนแปลงวิถีทางของเหตุการณ์ได้ ข้อนี้เห็นได้ชัดจากประสบการณ์ทางการเมืองครั้งหนึ่งที่คัดเลือกลำบากบางกรณีจะแสดงให้เห็น

ฐานะของปัจเจกบุคคลในฐานะเป็นผู้นำนั้น แตกต่างกันไป แล้วแต่ชนิดของระบบการเมือง^๑ ในสังคมที่ค่อนข้างมีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ และล้าหลัง เช่น พม่าภายใต้การปกครองของพระเจ้าริบอ หรือพวกซูลู (Zulus) ภายใต้การปกครองของชากา (Chaka) ผู้นำอาจจะทำอะไรได้ตามความอำเภอใจและดำเนินไปตามวิถีทางใดที่เขาต้องการได้ ความจริงข้อนี้อาจจะนำไปใช้ในสังคมรัฐที่พัฒนาแล้วก็ได้ ถ้าสังคมนั้นมีการปกครองเป็นลักษณะแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่สนับสนุนด้วยการสร้างความหวาดกลัว เช่น ที่สตาลินแสดงให้เห็นในสังคมรัฐที่พัฒนาซึ่งอำนาจกระจายไปมากยิ่งกว่านั้น และการวิพากษ์วิจารณ์กระทำได้โดยอิสระ ฐานะของผู้นำก็จะถูกจำกัดมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือฝ่ายค้านมีโอกาสดที่จะเจริญเติบโตขึ้นมาและรวมตัวกันเข้า ความผิดพลาดของผู้นำเองก็จะปรากฏให้เห็นอย่างแจ่มชัด และวิธีการที่จะใช้การควบคุมอย่างเด็ดขาดไม่ได้อยู่ใกล้มือ อย่างไรก็ตาม แม้กระทั่งในสังคมรัฐดังกล่าว ผู้นำที่สามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดมีขึ้นมาในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์จะสามารถฟื้นฟูบุคลิกภาพของตนลงไว้บนมาตรการที่ใช้ได้ เป็นไปไม่ได้ที่จะเชื่อว่าวิถีทางที่ดำเนินไปในสหรัฐอเมริกาหลังปี ค.ศ. ๑๙๓๒ และในอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๐ จะเป็นไปแบบเดิม ถ้าโรสเวลท์และเชอร์ชิลล์มิได้เป็นหัวหน้ารัฐบาล แม้กระทั่งในสังคมรัฐที่พัฒนาน้อยกว่า เช่น อินเดียสมัยเป็นเอกราช ผู้นำที่มีแรงดึงดูดอย่างแม่เหล็ก เช่น เนห์รู ก็อาจจะกำหนดนโยบายซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวได้

เพราะฉะนั้นผู้นำที่แข็งแกร่งจึงอยู่ในฐานะที่จะเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์ทางการเมืองได้ในระดับต่าง ๆ กัน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเขตของเขามีได้มีอยู่เพียงแต่ความซับซ้อนของระบบการเมืองซึ่งเขาปฏิบัติกรอยู่ไม่ ริบอและชากาเป็นกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชที่สุกเท่าที่กษัตริย์จะพึงเป็นได้ แต่ทั้งสองก็ถูกจำกัดโดยการที่อาจถูกท้าทายจากมหาอำนาจภายนอกที่เหนือกว่า โดยสภาพอันล้าหลังของประชาชนของตนและโดยโอกาสที่อาจจะเป็นไปได้ว่าประชาชนของตนอาจก่อการกบฏขึ้นมาได้ ถ้าถึงจุดแตกหักของความเคารพเชื่อฟังอันเป็นมาแต่ประเพณี สตาลินนั้นถึงแม้จะอยู่ในฐานะที่เป็นเอการิปไตย ก็ยังถูกจำกัดในนโยบายของเขาโดยความล้าหลังทางเศรษฐกิจของประเทศของเขา โดยโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่ามหาอำนาจอื่น ๆ อาจรวมกำลังกันเล่นงานสหภาพโซเวียต โดยการขาคมหาอำนาจคอมมิวนิสต์อื่น ๆ ที่ร่วมมือด้วย โดยความไม่แน่นอนเกี่ยวกับว่าสมุนของตนอาจจะวางแผนโค่นเขาหรือไม่ และโดยความเคร่งครัดเกินไปของลัทธิมาร์กซิสม์อยู่บ้าง ถึงแม้ว่าลัทธิ

^๑ สถานการณ์ภาวะผู้นำบางสถานการณ์ได้อธิบายไว้อย่างละเอียดในบทที่ ๑๑ และ ๑๒

นี้อาจจะยืดหยุ่นได้พอสมควรก็ตาม เซอร์ซิลล์และโรสเวลท์ก็มีข้อจำกัดต่างกันที่จะต้อง
ต่อสู้ กล่าวคือ ประเทศของเขาแต่ละประเทศได้วางข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญบังคับเขาไว้
ซึ่งแม้ว่าในสมัยสงครามจะกว้างกว่าในสมัยสันติก็ตาม ก็หมายความว่าเขายังต้องดำเนิน
งานไปบนพื้นที่ซึ่งค่อนข้างแคบ นอกจากนี้เขายังถูกจำกัดโดยความไม่แน่นอนของการ
รวมเข้าด้วยกันของกลุ่มผสมของพรรคและผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยโชคชะตาของสงคราม
และโดยความต่อต้านของปัญหาเศรษฐกิจและทหารซึ่งไม่อาจแก้ไขเป็นที่พอใจได้ เนห์รูถูก
จำกัดโดยอำนาจที่เสื่อมลงของขบวนการเอกราช อันเป็นพลังสำคัญในการสร้างเอกภาพของ
ชาติ โดยข้อจำกัดในเรื่องความยากจนของชาติ และโดยการที่ประชาชนปฏิเสธที่จะละทิ้ง
ประเพณีที่ได้ยึดมั่นมาเป็นเวลานาน จะเป็นการเหลวไหลสันติที่จะคิดว่าผู้นำคนใดก็ตาม
สามารถจะทำอะไรที่ตนปรารถนาจะทำได้ทั้งหมด แต่ก็เห็นได้ชัดว่าภายในขอบเขตจำกัด
ที่กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจนนั้น เขาสามารถทำอะไรได้มากทีเดียว

เพราะฉะนั้นในการถกเถียงถึงผู้นำในฐานะปัจเจกบุคคลนั้น ข้าพเจ้าสนใจเขาในฐานะ
เป็นผู้นำแห่งชาติชนิดใดชนิดหนึ่ง เพราะว่าบุคคลในระดับนี้เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน
แต่ในกรณีนี้ก็จริงเช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นผู้นำของผลประโยชน์บางชนิด ผล
ประโยชน์อาจจะยังถูกสร้างขึ้นรอบ ๆ ตัวผู้นำคนใดคนหนึ่งก็ได้ เช่น ในกรณีหัวหน้าศาสนา
บางนิกาย เป็นต้น ผู้นำนั้นอาจจะมีอำนาจในการควบคุมอย่างเด็ดขาดเช่นเดียวกับพระเจ้า
ริบหรือซากา ในทำนองเดียวกัน ความยึดมั่นของผู้นำบางคนอาจทำให้ผลประโยชน์ซึ่ง
เมื่อก่อนไม่มีความสำคัญอันใดเลย ได้รับความเชื่อถือและมีอำนาจขึ้นมาได้ ซึ่งเป็น
คำอธิบายว่าทำไมกลุ่มที่ทำการส่งเสริมอะไรบางอย่าง กลุ่มย่อย ๆ จึงพยายามที่จะประทับ
หัวใจความหมายของตนด้วยชื่อของบุคคลที่มีชื่อเสียงเด่น ผู้นำที่แข็งแกร่งอาจสร้างผลประโยชน์
ขึ้นมาได้โดยที่เมื่อก่อนดูเหมือนไม่เคยมีใครที่จะก่อตั้งขึ้นมาได้สำเร็จ เช่น ในกรณี Harry
Bridges ก่อตั้งกลุ่มพวกคนงานท่าเรือในแคลิฟอร์เนีย W.G. Spence ก่อตั้งกลุ่มพวก
ตัดขนแกะและลอกหนังแกะ และ Ernest Bevin ก่อตั้งกลุ่มพวกกรรมกรท่าเรือและ
คนงานทั่วไปในอังกฤษ ผู้นำไม่อาจสร้างอิทธิพลโดยใช้พางไม้ได้ ความรู้สึกกังวลสนใจร่วม
กันจะต้องปลุกฝังขึ้นมาให้ได้ในบรรดาคนที่เขาพยายามก่อตั้งรวมกลุ่มขึ้นมา แต่ถ้าความ
รู้สึกเช่นนั้นมียุ่จริง ก็ไม่มีอะไรไรต์โน้มนำเกี่ยวกับการที่ความรู้สึกนั้นจะหาทางแสดงออก
ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สิ่งนี้ต้องอาศัยภาวะการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพอย่างมากที่
เดียว

ผู้นำที่เข้มแข็งไม่เพียงแต่สามารถปลูกผลประโยชนบางอย่างขึ้นมาได้เท่านั้น แต่ยัง
สามารถที่จะแลเห็นด้วยว่าผลประโยชน์อื่นอันไหนบ้างที่จะทำงานร่วมกันได้อย่างสบายกับ
ผลประโยชน์ของตน และที่จะสร้างกลุ่มผสมของผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว
หรือถาวร ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คนของตนได้ดังที่เราจะเห็นต่อไป การจัดการทางการเมือง
เมืองนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสร้างผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมีฝีมือ เพื่อที่
จะจึงให้ผลประโยชน์เหล่านี้กลมเกลียวกัน ภาวะผู้นำที่ฉลาดจะทำให้แลเห็นความแตกต่าง
กันอย่างมากมายในเรื่องว่า การจัดการชนิดนี้ที่ประสบผลสำเร็จจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ในทาง
ตรงกันข้าม การขาดภาวะผู้นำอาจจะทำให้ผลประโยชน์อันใดอันหนึ่งไม่สามารถแสดงออก
มาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าผลประโยชน์นั้นดูเหมือนจะตั้งอยู่บนพื้นฐานที่เด่นชัด
ที่สุดของความกังวลสนใจร่วมกันก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจจะได้แก่กรณีชาวแอฟริกาใต้
ที่พูดภาษาอังกฤษ ซึ่งยังไม่เคยมีผู้นำที่มีความสามารถสูงเท่าเทียมกับผู้นำของพวกเขา
แอฟริกันเนอร์ ไม่เคยมีจุดใดเลยที่ชาวแอฟริกาใต้ที่พูดภาษาอังกฤษเคยเป็นพลังสำคัญใน
การเมืองของแอฟริกาใต้ ถึงแม้จะมีความผูกพันอย่างมากที่เห็นได้ชัดระหว่างพวกเดียวกัน
จากการที่มีภาษาร่วม และมีความยึดมั่นที่เชื่อว่ามียู่ร่วมกันต่อสัญลักษณ์ของอังกฤษ เช่น
สถาบันกษัตริย์ ตั้งแต่สหภาพแอฟริกาก่อตั้งขึ้นมา พวกนี้ได้กลายเป็นก๊อปปี้ของการใช้
เพทุบายทางการเมืองระหว่างชาวแอฟริกันเนอร์กลุ่มต่างๆ ในทางตรงกันข้าม ลัทธิชาตินิยม
แอฟริกันเนอร์ (Afrikaner Nationalism) ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่สามารถแลเห็นได้อย่าง
ชัดแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปที่ “ชำระให้บริสุทธิ์แล้ว” (purified) ภายใต้การนำของ
มาลาน (Malan) ในราวปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เศษ กลับมีผู้นำที่มีความสามารถสูงที่รู้จักว่า
จะอุทธรณ์ต่อความรู้สึกของความกังวลสนใจร่วมกันที่ย่อออกมาในรูปของภาษาแอฟริกัน
และความทรงจำเกี่ยวกับสงครามบัวร์ (The Boer War) ผลก็คือว่า ผู้ศึกษาเรื่องราวของ
แอฟริกาใต้มีความรู้สึกสั่นไหวในเรื่องความไม่สามารถอันประจักษ์ชัดของชาวแอฟริกาใต้ที่
พูดภาษาอังกฤษ ที่จะแสวงหาประโยชน์เพื่อจุดหมายปลายทางของตนเองจากความแตก
แยกระหว่างพวกแอฟริกันเนอร์เอง แต่ขณะเดียวกันก็รู้สึกประทับใจกับความเฉลียวฉลาด
ของผู้นำชาตินิยมที่ค่อยๆ เชื่อมโยงผู้ที่มิที่ท้าวว่าจะเป็นสาวกได้ให้เข้ามาเป็นผลประโยชน์ที่
เป็นปึกแผ่น แน่นนอน เรื่องราวทั้งหมดนี้อาจอธิบายโดยคุณสมบัติของภาวะผู้นำของทั้ง
สองกลุ่ม แต่เป็นการยากที่จะเชื่อว่าถ้าแอฟริกาใต้ที่พูดภาษาอังกฤษได้สร้างผู้นำที่มีคุณภาพ
สูงออกมาสู้กันแล้ว พวกนี้จะไม่อยู่ในฐานะที่ดึกดำบรรพ์กว่าที่ปรากฏมา

บัดนี้ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงสถานการณ์ที่ค่อนข้างแตกต่างออกไปสำหรับปัจเจกบุคคล จากสถานการณ์ที่เราได้พิจารณามาแล้ว คือ ปัจเจกบุคคลในฐานะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ ในทุกสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ปฏิบัติกรณอยู่นั้น คำวินิจฉัยสั่งการจะมีผู้กระทำให้ไปเพื่อ ตนและเกี่ยวกับ ตน คำวินิจฉัยสั่งการเพื่อผลประโยชน์เหล่านั้นกระทำให้ไปโดยผู้นำของผลประโยชน์เอง เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับยุทธวิธี คำแถลงนโยบาย แผนการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ขั้นต่อไป ดังที่เราได้เห็นแล้ว คำวินิจฉัยสั่งการเหล่านี้จะประสบความสำเร็จต่างกันไปตามแต่สภาพสิ่งแวดล้อมรอบตัวผลประโยชน์ และยังเป็นไปตามคุณสมบัติของผู้นำและลักษณะเฉพาะของผู้นำด้วย คำวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งกระทำให้ไปอันดับแรกโดยผู้ที่แยกตัวออกไปไม่ข้องเกี่ยวกับผลประโยชน์เลย (เช่น ข้าราชการพลเรือน) หรือเกี่ยวพันเพียงห่าง ๆ กับผลประโยชน์ (เช่น รัฐมนตรี) แต่ละ ข้อยกเว้นย่อมจะต้องมีอยู่ดังที่เราได้เห็นแล้ว ผลประโยชน์พยายามที่จะทำตัวเองให้เป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ภายในกลไกของรัฐบาล และให้เป็นที่มั่นใจว่าทัศนะของตนถูกนำไปใช้โดยอัตโนมัติโดยข้าราชการพลเรือนและรัฐมนตรี ซึ่งต้องจัดการกับกิจการของผลประโยชน์ แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่มิได้อยู่ในฐานะโชคคติเช่นนี้ ผลประโยชน์จำเป็นต้องนำความคิดเห็นของตนเองไปเสนอและใช้การบีบบังคับต่อบุคคลซึ่ง มิได้อยู่ภายใต้ห้วมมือของตน และซึ่งพยายามที่จะรับใช้ความคิดเห็นบางอย่างเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากข้อเรียกร้องเฉพาะหน้าของผลประโยชน์ดังกล่าว คนเหล่านี้เป็นผู้ที่ข้าพเจ้าเรียกว่าผู้วินิจฉัยสั่งการ

จริงอยู่ บุคคลเหล่านี้ไม่อาจจะมีความคิดเห็นที่กำหนดไว้แน่นอนและไม่แปรผันเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เพราะไม่มีผลประโยชน์สาธารณะตามธรรมชาติ และถ้าผู้วินิจฉัยสั่งการจะนำมาตรฐานที่กำหนดไว้แน่นอนไปประยุกต์แล้ว มาตรฐานนั้นก็จะต้องทำให้ให้ตนโดยคนอื่นบางคนที่เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการระดับสูงขึ้นไป ซึ่งมาตรฐานของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากข้อพิจารณาทางการเมืองหรือรสนิยมส่วนตัว หรือจากทั้งสองอย่าง โชคชะตาของผลประโยชน์จะถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก ไม่เพียงแต่จากการบีบบังคับซึ่งผลประโยชน์อาจจะกระทำต่อรัฐบาลโดยทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น แต่ยังจากผลซึ่งข้อเรียกร้องของผลประโยชน์มีต่อรัฐมนตรีและข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนบุคคลอีกด้วย ในอังกฤษเป็นที่ทราบกันดีว่า นักปฏิรูปเรือนจำพบว่ารัฐมนตรีมหาดไทยคนหนึ่งมีความเห็นอกเห็นใจตนมากกว่าอีกคนหนึ่ง ในสหรัฐอเมริกา โชคชะตาของชาวอินเดียนแดงได้แปรผันไปตามทัศนะส่วนตัวและน้ำหนักในคณะรัฐมนตรีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในประเทศอินเดีย ฐานะของชนกลุ่มน้อยถือกันโดยกว้างขวางว่าอยู่ในสภาพที่ดี

ภายใต้การปกครองของนายเนห์รูกว่าอยู่ภายใต้นายกรัฐมนตรีคนอื่นใดที่อาจจะนึกได้ เราไม่จำเป็นต้องอ้างว่านโยบายทั้งหมด ของกระทรวงหนึ่งที่มีต่อผลประโยชน์บางชนิดนั้นถูกควบคุมโดยทัศนะส่วนตัวของรัฐมนตรี หรือข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้เถียงว่านโยบายบางส่วน ถูกควบคุมเช่นนั้น รัฐมนตรีจะต้องทำงานภายในขอบเขตนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีซึ่งตนเองดำรงตำแหน่งอยู่ และหัวหน้ากระทรวงจะต้องทำงานอยู่ภายในขอบเขตทั้งของนโยบายรัฐมนตรีและขนบธรรมเนียมประเพณีของกระทรวงของตน อย่างไรก็ตาม ในแต่ละกรณีก็มีโอกาสที่เปิดให้ใช้เพทุบายในแง่ของสิ่งที่นักการเมืองและข้าราชการเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งถูกต้อง

โอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นได้ในทุก ๆ จุดภายใต้ระบบคณะรัฐมนตรี เป็นการยุติธรรมที่จะสันนิษฐานว่า โอกาสดังกล่าวยังเกิดขึ้นภายใต้ระบบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ระบบที่ใช้อยู่ในสหภาพโซเวียต แม้จะเป็นไปในทางที่แตกต่างกันก็ตาม จะต้องมีการวางนโยบายเพราะเจตนารมณ์ที่ได้ประกาศไว้ของพรรคที่อยู่ในอำนาจ ข้อเรียกร้องของผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นมาและการคลี่คลายของสถานการณ์ นโยบายเหล่านี้อาจจะเกิดขึ้นโดยการเร่งเร้าของผลประโยชน์ และอาจจะเสนอไปให้ผลประโยชน์เพื่อขอความเห็น และปรึกษาหารือก่อนที่จะกลายเป็นกฎหมาย แต่ส่วนใหญ่ของการพัฒนานโยบายเหล่านี้ นโยบายจะต้องขึ้นอยู่กับแนวทางซึ่งยึดถือโดยบุคคลในคณะรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทเฉพาะที่จะต้องเสนอเสนอนโยบายนั้น รัฐมนตรีซึ่งเรียกหาข้อนี้เทศและคำแนะนำเหล่านี้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขาซึ่งความรู้พิเศษของเขาจะถูกนำมาใช้ และผู้ร่างกฎหมายซึ่งจะได้รับร่างพระราชบัญญัติให้ไปทำการร่างเป็นรูปขึ้นมา บุคคลเหล่านี้ทั้งหมดเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการอยู่บ้าง ดังเราจะเห็นต่อไปเมื่อเราพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของสถาบันในสถานการณ์ทางการเมือง บุคคลเหล่านี้แต่ละคนจะถูกจำกัดอยู่บ้างโดยการเมืองภายในของกระทรวงหรือพรรคการเมืองซึ่งเขาปฏิบัติงานอยู่ แต่สิ่งนี้จะห้ามไม่ให้เขาใช้อุบายบิดเบือนพิเศษของเขาในฐานะปัจเจกบุคคลที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายบางแง่ที่วางไว้ไม่ได้ แรงผลักดันและแรงดันในตัวปัจเจกบุคคลคนหนึ่ง ความเชื่อซึ่มและความเบื่อกันในอีกคนหนึ่ง อาจจะทำให้แตกต่างกันอย่างมากในนโยบายที่มีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ข้าพเจ้าได้พยายามคงการวิเคราะห์นั้นไว้ในรูปนามธรรมโดยเจตนา เนื่องจากข้าพเจ้าคิดว่าการวิเคราะห์นี้อาจนำไปประยุกต์กับการวางนโยบายทั้งหมดในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรัฐสภาได้ แต่การวิเคราะห์นี้อาจจะทำเป็นรูปธรรมได้ โดยการอ้างถึงตัวอย่างที่ละเอียด เช่น เรื่องราวที่ W.J. Braithwaite เขียนไว้เกี่ยวกับว่าโครงการประกัน

สุขภาพแห่งชาติของอังกฤษ (British National Health Scheme) ถูกตราเป็นกฎหมายได้อย่างไร^๒ หรือการอ้างถึงบันทึกความทรงจำของนักการเมืองแทบทุกฉบับซึ่งได้บรรยายการผ่านพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือการก่อตัวของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในนโยบายทางการเมืองการปกครองเอาไว้ จุดที่ข้าพเจ้าหมายถึงก็คือว่า ในขณะที่ผู้วินิจฉัยสั่งการไม่ได้ปฏิบัติการไปภายในสภาพของการมีเสรีภาพเด็ดขาดมากไปกว่าคนอื่น ๆ ในทางการเมือง เขาก็อยู่ในฐานะไม่ว่าเขาจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการพลเรือนก็ตาม นี่มักจะให้สีสันพิเศษจากความกังวลสนใจของเขาเองแก่นโยบายที่ออกมา นั้น ซึ่งบางทีอาจเป็นแต่เพียงในวรรณคดีหรือเพียงวรรณคดีเท่านั้น แต่ก็ยังเป็นผลอยู่ เขตจำกัดจะมีอยู่กว้างเพียงไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญของนโยบายหรือมาตรการ ขนาดของความขัดแย้งสาธารณะที่มันก่อขึ้นมา ความสลับซับซ้อนของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และจำนวนคนภายในคณะรัฐบาลซึ่งมีบทบาทอยู่ในนโยบายนั้น สิ่งเหล่านี้ไม่อาจจะทำนายได้ล่วงหน้า แต่สิ่งที่อาจกล่าวได้ก็คือว่า โอกาสที่จะเกิดขึ้นให้มีการใช้อิทธิพลส่วนบุคคล และโอกาสนั้นอาจจะเกิดขึ้นเป็นพิเศษ เมื่อผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับเสมอกันพอควร และภาระในการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการถูกโยนให้กับรัฐมนตรี หรือหัวหน้ากระทรวงคนใดคนหนึ่งไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม

ข้อความที่จะกล่าวถึงเกี่ยวกับบทบาทของปัจเจกบุคคลในการเมืองนั้นเห็นได้ชัดและอาจจะเป็นพื้นไปโดยความจำเป็น เหตุผลที่กล่าวถึงมันบ้างก็เพราะว่า การศึกษาการเมืองแบบเป็นทางการเมืองนั้นมักจะละเลยปัจเจกบุคคลเหล่านี้ ความหมายของนักรัฐศาสตร์เกี่ยวกับสถานการณ์นั้นอย่างง่ายที่สุด อาจกลายเป็นสถานการณ์ที่พลังทางสังคมปะทะซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ไปหาเสียงตามระเบียบกับรัฐบาลและกระทรวงต่าง ๆ มีการร้องเรียนทางหนังสือพิมพ์ และการเลือกตั้งถูกตัดสินในประเด็นนี้หรือประเด็นนั้น สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเป็นแง่ของการเมืองที่สำคัญและน่าตื่นเต้น แต่ทั้งหมดเป็นแง่ของมวลชนและไม่อาจนำมาใช้อิทธิพลเหนือการวางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้โดยทันที หรืออย่างแม่นยำ ข้อนี้อาจนำมาใช้อธิบายการผ่านร่างพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านั้นเองซึ่งเป็นพาหนะของการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองอย่างจำเป็น การต่อสู้ทางการเมืองในตัวของมันเองนั้น ถ้าจะพูดแล้ว เป็นการต่อสู้เพื่อให้มีการยอมรับนโยบายไปใช้ และในกระบวนการรับนโยบายไปใช้ (ซึ่งรวมถึงการสร้าง การแก้ไขตัดแปลง การ

^๒ Henry N. Bunbury (ed.), Lloyd George's Ambulance Wagon, being the memoirs of William J. Braithwaite 1911-1912 (London, 1957).

ประมวลและการแก้ไขด้วย) นี่เองซึ่งผลมีความสำคัญ บัจเจบุคคลในฐานะเป็นผู้วินิจฉัย
สั่งการนั้นเกิดขึ้นมาเอง พลังทางสังคมนั้นไม่ว่าจะใหญ่โตหรือท่วมท้นเพียงใดก็จำต้องมี
บัจเจบุคคลเป็นตัวแทน และการเป็นตัวแทนก็ต้องมอบให้แก่บัจเจบุคคลในคณะรัฐบาล
และสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งอาจกล่าวได้ว่าต่อสู้กันในช่วงประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และ
ได้รับชัยชนะโดยมีการรับรองนโยบายกว้าง ๆ บางอย่าง แต่เมื่อนโยบายนั้นปรากฏขึ้นมา
ในรูปของกฎหมาย หลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาหรือ แก้ไข สร้าง และอื่น ๆ
อันเป็นกระบวนการซึ่งดำเนินไปโดยบัจเจบุคคลโดยติดต่อกับผลประโยชน์ แต่โดยเป็นผู้
ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับรูปและเนื้อความแล้ว นโยบายนั้นอาจจะออกมาในรูปที่แตกต่าง
อย่างมากมาจากการที่คิดว่ากระบวนการเลือกตั้งจะรับรองแต่แรก เราลองอ่านเรื่องราวที่เขียน
โดยศาสตราจารย์ Schlesinger เกี่ยวกับว่ากฎหมายหลักในรัฐบาลสมัยแรกของประธานาธิบดี
เอฟ.ดี. โรสเวลท์ นำมาประกอบเข้าด้วยกันอย่างไรแล้ว^๓ เราก็จะซาบซึ้งถึงความสำคัญ
อันยิ่งยวดของบัจเจบุคคลในอรรถาธิบายนี้

ข้าพเจ้าหวังว่าการสำรวจทั่ว ๆ ไปของข้าพเจ้าถึงความสำคัญของบัจเจบุคคลจะไม่ทำ
ให้เกิดความเข้าใจไปว่า ข้าพเจ้ามองดูกระบวนการทางการเมืองทั้งหมดว่าเป็นเรื่องของ
ความบังเอิญ เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความบังเอิญของเสียงที่ตัวผู้ลงคะแนนเสียง
เลือกตั้ง สมาชิกของผลประโยชน์ ผู้นำและข้าราชการพลเรือนบังเอิญลุกขึ้นมาในบางวัน
ข้าพเจ้ามั่นใจว่าไม่มีเหตุผลอันใดที่จะคิดเช่นนั้น การเมืองนั้นในบั้นปลายขึ้นอยู่กับการขัดแย้ง
กัน และการออมชอมกันของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความไม่เสมอภาคกันหลายประ-
การของสังคม กล่าวอย่างกว้าง ๆ การวินิจฉัยสั่งการทางการเมืองจะดำเนินไปตามวิถีทางที่
กำลังของผลประโยชน์จะนำไป การเปลี่ยนแปลงที่บัจเจบุคคลทำขึ้นมามีความสำคัญและ
มีประสิทธิผล แต่ไม่อาจจะขัดโดยสิ้นเชิงกับแนวโน้มของสังคมโดยทั่วไปของชุมชนทั้ง
กล่าว เช่นเดียวกับการที่ผู้นำของผลประโยชน์อันหนึ่งจำต้องปฏิบัติตามกับนิสัย
ความต้องการของคนของเขา นักการเมืองและข้าราชการพลเรือนก็เช่นกัน นอกเสียจากว่า
เขาเหล่านั้นสามารถพึ่งการกดขี่ข่มเหงเพื่อคุ้มครองตนเองจากการรื้อไถวร้ายของประชาชน
ได้ มีการเคลื่อนไหวทั่วไปของนโยบายภายในสังคม ซึ่งทั้งผลประโยชน์และรัฐบาลจะ
ต้องเอาใจใส่ในบั้นปลาย แต่การกล่าวเช่นนั้นไม่ได้เป็นการปฏิเสธว่าการเปลี่ยนแปลงที่
สำคัญจะเกิดขึ้นตามขอบ ๆ ดังที่เป็นอยู่ หรือปฏิเสธว่าผู้นำที่มีชื่อเสียงสามารถต่อต้านกับ
สภาพแวดล้อมซึ่งอยู่ในระยะที่น่าสะพึงกลัวที่สุด แม้ปกติจะไม่คงอยู่นานก็ตาม

^๓ Arthur M. Schlesinger, Jr. *The Coming of the New Deal* (Cambridge, Mass.: 1959). *Passim*.

๓. หน้าที่ของสถาบัน

สถาบันและการขัดกันของผลประโยชน์

ก่อนหน้านี้ข้าพเจ้าได้กล่าวว่า สถาบันหรือ “รัฐบาล” เป็นหนทางที่การขัดแย้งกันของผลประโยชน์ได้แสดงออกมา แก้ไขให้หมดไป เปลี่ยนแปลงและคงไว้ดังเดิม ข้าพเจ้าได้กล่าวว่าการผิดแผกแตกต่างกันในนัยที่กว้างที่สุดนั้น เป็นสภาพที่รัฐบาลถูกเรียกให้เข้ามาทำการเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ดังเดิมตามคุณภาพของผลประโยชน์ ความมุ่งหมายของบทนี้ก็เพื่อที่จะถามว่า ทำไมสถาบันของทางราชการจึงควรมีความสำคัญ เช่น เราจะรับรู้สถาบันดังกล่าวอย่างไร หน้าที่โดยละเอียดมีอยู่อย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และสิทธิอะไรบ้างที่หากสถาบันเหล่านี้มีเพื่อที่จะดำเนินการดังที่กระทำอยู่

เหตุผลที่ว่าทำไมสถาบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองก็คือว่า สถาบันเป็นผู้ถืออำนาจ ไม่ใช่เพียงแต่ความคิดเห็น รัฐบาลเป็นองค์การที่สามารถกระทำการต่าง ๆ ได้โดยได้รับการสนับสนุนจากการคุกคามที่จะใช้การบังคับบางประการในมันปลาย ข้อนี้เป็นความจริงในกรณีรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตย ซึ่งอาจจะออกกฎหมายอะไรก็ได้ที่ตนปรารถนา เป็นจริงในกรณีของการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจมา เช่น องค์การเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เป็นจริงในกรณีของการปกครองขององค์การกึ่งราชการ เช่น มหาวิทยาลัย และเป็นจริงในกรณีของสถาบันราชการขององค์การเอกชนบางองค์การ เช่น สมาคมกีฬา ในแต่ละกรณี อำนาจการบังคับมันปลายบางอย่างอาจนำมาบังคับใช้ได้ ซึ่งแตกต่างกันไปตั้งแต่การทำให้ไปจนถึงไล่ออก เราไม่จำเป็นต้องตั้งข้อสมมติฐานว่าการกระทำของรัฐบาลทั้งหมดได้ดำเนินไปภายใต้การคุกคามที่จะใช้กำลัง หรือว่าทุกคนที่เชื่อฟังกฎหมายกระทำไปเช่นนั้น เพราะเขากลัวการลงโทษ หรือว่าไม่มีเขตจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล สิ่งทั้งหมดที่เราจำเป็นต้องพูดก็คือว่า ตามความจริงแล้วสถาบันรัฐบาลมีลักษณะ

เด่นออกไปโดยการที่เป็นผู้ถืออำนาจที่จะบังคับหรือลงโทษในบางขอบเขตได้ เป็นไปได้ที่จะสร้างจินตนาการการปกครองอันหนึ่งที่ตั้งอยู่บนความร่วมมือกันระหว่างประชาชน จนทำให้ไม่จำเป็นที่จะต้องมียานาจอัยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง นอกจากความเชื่อถือการปกครองดังกล่าวนี้อาจจะจินตนาการสร้างขึ้นมาก็ได้ แต่จะไม่ประสบในสภาพที่เป็นจริง สถาบันที่มีความสำคัญในทางการเมืองทั้งหมดจะต้องมีอำนาจ และพร้อมที่จะใช้มันถ้าจำเป็น

แต่จะเป็นอำนาจชนิดใดเล่า จะเพียงพอหรือไม่ที่อำนาจใดก็ได้จะสร้างสถาบันทางการเมืองปกครองขึ้นมา คำตอบก็คือว่า ใช่ โดยมีข้อแม้ว่าอำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปมากกว่ามีอยู่เพียงประปรายและระยะสั้น สาระสำคัญของรัฐบาลก็คือการมีช่วงเวลาดำรงอยู่ เราพูดถึงรัฐบาล “ชั่วคราว” เมื่อระบอบหนึ่งจะเริ่มสถาปนาตัวเองขึ้นมาและเรายังไม่แน่ใจว่าจะรับรองระบอบนั้นหรือไม่ แต่เมื่อระบอบนั้นได้แสดงว่ามีอำนาจที่ยืนนานแล้ว โอกาสที่จะได้รับการรับรองย่อมจะมีมากยิ่งขึ้น แม้กระทั้งการปกครอง โดยกลุ่มอันธพาลหรือโจรสลัดก็อาจประกอบเป็นรัฐบาลได้ถ้าดำรงอยู่ติดต่อกันนานพอสมควร การเมืองอาจจะเฟื่องฟูอยู่ภายใต้ระบอบที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบและไม่เป็นที่สบบารมณต์ที่สุดได้ โดยมีข้อแม้ว่าระบอบเหล่านี้จะต้องแสดงให้เห็นเสถียรภาพของตนอยู่บ้าง และไม่มีระบอบที่เหนือกว่าปรากฏอยู่โลกได้เห็นตัวอย่างมากมายของระบอบที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ตั้งแต่ราชาผิวขาว (White Rajahs) และบริษัทที่ได้รับพระบรมราชานุญาต (Chartered Companies) ไปจนถึง “การปลดปล่อย” โดยใช้กำลังและของที่ได้มาจากการทำสงคราม จนกระทั่งเป็นการไม่ฉลาดที่จะกำหนดรูปของอำนาจซึ่งเราถือว่าเป็นของรัฐบาลไว้แค่ว่าที่เรามองด้วยความเลื่อมใส

อย่างไรก็ตาม การปกครองที่ป่าเถื่อนของโจรสลัดและอันธพาลไม่ค่อยจะได้ประสบบ่อยนักสมัยปัจจุบัน ปกติการเมืองเกิดขึ้นบนเบื้องหลังของอำนาจที่ถูกทำให้ศักดิ์สิทธิ์โดยวิธีการทางธรรมเนียมบางอย่าง ที่ว่านี้หมายถึงระบบอำนาจได้รับมาจากกฎเกณฑ์และเคารพกฎเกณฑ์ของระเบียบวิธีการปฏิบัติบางอย่างที่ยอมรับกันนั้น โดยที่กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้ประกาศเป็นทางการออกมาและเป็นที่รู้จักกันแล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญอาจจะมีมาตั้งแต่สมัยโบราณหรือสร้างขึ้นมาโดยการกระทำที่แน่ชัดบางอย่างก็ได้ เช่น การมอบอำนาจให้แก่รัฐใหม่โดยประเทศจักรวรรดิที่เป็นนายเก่า หรือโดยข้อมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญหลังการปฏิวัติวิฤตการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงอื่นๆ ในชะตากรรมของชุมชน สิ่งขนานที่ควบคู่ไปกับสถานการณ์เหล่านี้ในชีวิตของรัฐบาลไทย ก็อาจจะพบได้ทันทีในการมอบกฎบัตรให้แก่มหาวิทยาลัยหรือการจดทะเบียนกฎเกณฑ์ขององค์การที่เป็นสมาชิกโดยสมัครใจ จุดสำคัญอยู่ที่ว่าองค์การที่เราอาจประยุกต์ความคิดเห็นเกี่ยวกับ “การปกครอง” เข้าไปได้ ไม่ว่าองค์

การนั้นจะเป็นองค์การสาธารณะหรือส่วนเอกชนก็ตาม ทั้งหมดได้รับการสนับสนุนทาง
รัฐธรรมนูญอยู่บ้างและถือว่ามีความถูกต้อง รัฐธรรมนูญอาจจะวางขึ้นมาใช้อย่างรีบเร่งหลัง
รัฐประหาร แต่ก็จะทำให้ทราบบางประการเกี่ยวกับว่าอำนาจต้องใช้อย่างไร แน่นอน
รัฐธรรมนูญอาจจะปิดบังการใช้อำนาจที่แท้จริงไว้อย่างน่าเศร้าก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญของ
สตาลิน แต่แม้ในกรณีดังกล่าว ข้อโต้เถียงที่อ้างว่าอย่างน้อยที่สุดก็มีการสนับสนุนทางรัฐ
ธรรมนูญอยู่บ้างก็ยังเป็นที่ยอมรับ กำลังที่ป่าเถื่อนซึ่งใช้ยึดเยื้อเรื่อยไปโดยไม่มีที่สิ้นสุดนั้น
มิใช่เป็นคำอธิบายที่ระบอบโคปารัดนาที่จะเห็นนำมาใช้กับตน ระบอบนั้นปรารถนาที่จะ
แสดงลักษณะของการมีอำนาจอันเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้องตามกฎหมายอยู่บ้าง

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะมีการป้องกันทางรัฐธรรมนูญที่เคร่งครัดอันใดโดยนิติวิธีเพื่อการใช้อำนาจก็ตาม และไม่ว่าผู้ที่ครองอำนาจจะมีความแน่วแน่ว่าจะใช้มันอย่างยุติธรรมและด้วยสันติธรรมเพียงใดก็ตาม มันก็ยังเป็นอำนาจและอาจจะใช้ตามอำเภอใจได้อยู่นั่นเอง โอกาสที่ว่าอำนาจจะถูกพร่าให้ตามใจชอบเพื่อผลประโยชน์ของผู้ที่ครองอำนาจนั้นเป็นความจริงของทุกคนที่อยู่ใต้การปกครอง “มนุษย์เสื่อมลงอย่างง่ายจากคุณธรรม เพราะมีปีศาจร้ายเช่นเดียวกับในระบบการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่คอยยั่วยวนอยู่ใกล้ ๆ ตลอดเวลา”^๑ รัฐบาลคงอยู่ได้เพราะผลประโยชน์และโอกาสต่าง ๆ ที่รัฐบาลเปิดให้ หรือเพราะประชาชนไม่อาจมองเห็นทางเลือก แต่ปีศาจร้ายในตัวรัฐบาลก็ยังเป็นที่รู้อยู่ บ้างแจกบุคลิกและผลประโยชน์ต่างก็หวนวิตกอยู่เสมอ เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่กำลังของรัฐบาลอาจจะถูกหันนำมาใช้เป็นปรปักษ์กับตนได้ นี่เป็นเหตุผลสำคัญของความปรารถนาที่จะควบคุมรัฐบาล หรืออย่างน้อยที่สุดที่จะประกันว่ารัฐบาลจะไม่โหดร้าย ผลประโยชน์ท่วมเทอยู่แต่รัฐบาล ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าอาจจะไม่มีทางอื่นอีกที่จะได้มาซึ่งกฎหมายและสัมปทานที่ตนต้องการ แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ต้องการให้คู่แข่งของตนเข้าถึงรัฐบาลก่อน

ก่อนที่ข้าพเจ้าจะกล่าวในรายละเอียดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับผลประโยชน์ อาจจะเป็นการสมควรที่จะชี้ให้เห็นว่า สถาบันไหนบ้างที่ข้าพเจ้าถือว่าอยู่ภายในประเภทที่เกี่ยวกับการปกครอง ที่เห็นได้ชัดที่สุด ได้แก่สถาบันซึ่งประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอธิปไตย รัฐในฐานะที่เป็นองค์การตามกฎหมาย องค์การนิติบัญญัติของรัฐ เช่น รัฐสภา องค์การบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม องค์การรัฐวิสาหกิจ และองค์การอื่นๆ ทำนองเดียวกัน กองทัพของรัฐ และองค์การตุลาการของรัฐ นอกเหนือจากนี้จะมี

^๑ Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke, *On the Idea of a Patriot King*.

การโต้แย้งเริ่มขึ้น ถ้าเราสนใจเพียงแต่เฉพาะรูปและกระบวนการทางการเมืองแล้ว โครงสร้างการปกครองขององค์กรอย่างเช่นองค์กรศาสนาภายในโรมันคาทอลิก (Roman Catholic Church) ก็ประกอบไปด้วยสถาบันสมบูรณ์ทั้งชุด ซึ่งภายในสถาบันเหล่านี้การเมืองอาจจะทำเนินไปได้ แต่ถ้าเราถือว่ารัฐอธิปไตยเป็นสนามการเมืองตามปกติแล้ว องค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในภายในดินแดนของรัฐก็จะแสดงให้เห็นถึงอำนาจของสถาบันที่สมบูรณ์แบบเดียวกันกับองค์กรของรัฐเอง และไม่มีสิ่งภายนอกใดที่สามารถจะใช้อำนาจเหนือรัฐได้ นอกจากในแบบที่ประปราย ถ้ารัฐไม่ยินยอมพร้อมใจด้วย องค์กรต่างๆ เช่น สหประชาชาติและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าเป็นสถาบันที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยมีเจตนาทางการเมืองและการเมืองก็ทำเนียบอยู่ในสถาบันเหล่านี้ แต่อำนาจขององค์กรที่จะบังคับให้ปฏิบัติตามยังเป็นปัญหาอยู่ อำนาจเช่นว่าอาจจะมีอยู่ในบางสถานการณ์เท่านั้น เราไม่อาจบอกล่วงหน้าได้ว่าอำนาจนั้นจะมีอยู่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เพื่อความมุ่งหมายส่วนใหญ่ที่ผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ องค์กรของรัฐอธิปไตยจึงได้แก่องค์กรที่มักจะเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐบาล

เมื่อเป็นเช่นนั้น เราควรจะพิจารณาสถาบันเหล่านี้ในแง่ความสัมพันธ์กับผลประโยชน์อย่างไร ดังที่เราได้เห็นแล้ว สถาบันเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อขัดแย้งทางจากระบบทั่วไปของความผิดแผกแตกต่างและความไม่เสมอภาคต่างๆ แม้ว่ามันจะข้องเกี่ยวกับระบบนั้นอยู่เสมอก็ตาม หน้าที่ของสถาบันส่วนใหญ่ได้แก่ การจัดการกับกิจการของสังคม ที่กิจกรรมของผลประโยชน์นำมาให้พิจารณา และเนื่องจากบุคคลที่ทำงานอยู่ในสถาบันเหล่านี้แลเห็นมันในแง่ของแนวความคิดบางอย่าง (หรือแนวความคิดที่เป็นปรปักษ์กัน) ว่าด้วยประโยชน์ร่วมกัน (common good)^๒ จะเป็นการโง่เขลามากที่คิดว่าผลประโยชน์เข้าไปก้าวก่ายในสถาบันชุดหนึ่งที่มีความเป็นกลางในทางอุดมการ พอๆ กับที่คิดว่าสถาบันเหล่านี้มีลักษณะที่ยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว นอกจาก แลละในรัฐที่เป็นเผด็จการและมีพรรคการเมืองพรรคเดียว ซึ่งในรัฐเหล่านี้ทุกสิ่งทุกอย่างถือว่าอยู่ใต้ความต้องการของผู้ปกครองหรือนโยบายของพรรค แม้กระนั้นก็ตาม เราอาจสงสัยว่าความคิดเห็นที่อยู่นอกเหนือสิ่งใดทั้งหมดนั้นได้รับการคำนึงเต็มที่หรือไม่ ในรัฐซึ่งผลประโยชน์มีเสรีที่จะรวมตัวก่อตั้งขึ้นมาหาเสียงตามระเบียบและมีอิทธิพลเหนือความคิดเห็นนั้น หน้าท่อนับแรกของสถาบันก็คือ พยายามหาหนทางที่จะสนองความต้องการที่แตกต่างกันที่เรียกร้องต่อรัฐบาลโดยไม่เป็นอันตรายต่อการพัฒนาชีวิตร่วมอย่างสันติ สถาบันทั้งหลายที่ตามปกติเราถือว่า

^๒ ในตอนนี้ผู้อ่านอาจต้องการพลิกกลับไปดูคำอธิบายทั่วๆ ไปเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ในบทที่ ๔

เป็น “การเมือง” ยิ่งกว่าสถาบันอื่นๆ (เช่น รัฐสภา รัฐมนตรี และกระทรวงทบวงกรม) มีบทบาทสำคัญที่จะจัดสรรลงและประสานข้อเรียกร้องของผลประโยชน์ต่าง ๆ และที่จะตัดสินว่าข้อเรียกร้องอันใดควรจะชนะ เมื่อไม่อาจจะสนองตอบข้อเรียกร้องได้ทั้งหมด สถาบันอื่นๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาล และที่แคบกว่านั้นคือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ) มีภาระที่ง่ายกว่าและจำกัดกว่า ที่ต้องปฏิบัติคือหน้าที่คอยดูว่ากฎเกณฑ์บางประการได้รับการปฏิบัติ ตาม และแนวความคิดที่เห็นชอบร่วมกันอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับความผาสุกร่วม ที่เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เช่น ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การปฏิบัติตามสัญญา การยุติข้อพิพาทส่วนบุคคล และการปฏิบัติการของระบบภาษี ทั้งหมดนี้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม บทบาทอันนี้เกิดจากการปะทะกันของผลประโยชน์และบุคคลในสังคมนั่นเอง

ไม่มีสถาบันรัฐบาลแห่งใดที่จะทำเฉยเมยอย่างสิ้นเชิง ระหว่างข้อเรียกร้องของผลประโยชน์กับปัจเจกบุคคลซึ่งได้มาอยู่ต่อหน้า แต่ศาลและกระทรวงทบวงกรมที่ปฏิบัติงานประจำประสพกับการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายน้อยกว่านักการเมือง และกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ เป็นการง่ายกว่าสำหรับศาลและกระทรวงทบวงกรมที่ทำงานประจำที่จะรักษาความประทับใจเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือความผาสุกร่วมที่ได้เห็นชอบร่วมกัน เพราะว่าสภาพที่แท้จริงกิจการมักจะเป็นว่าตนและผู้มาติดต่อดูเห็นชอบร่วมกันในเรื่องหลักการใหญ่ที่จะต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลได้ตัดสินปัญหาที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญ เราก็จะเห็นได้ว่าศาลได้สูญเสียลักษณะการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นที่ตกลงกันเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ และได้กลายเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีพิพาทระหว่างผลประโยชน์อย่างรวดเร็วเพียงใด ศาลสูงสุดสหรัฐและศาลสูงของออสเตรเลียเป็นกรณีเช่นว่านี้ ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่า องค์กรเหล่านี้ทำการตัดสินใจ “ทางการเมือง” ในความหมายอื่นๆ เกี่ยวกับการตัดสินใจที่เกิดจากความผูกพันที่มีต่อพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ ข้าพเจ้าหมายความว่าในกรณีที่มีผลประโยชน์สำคัญเกี่ยวข้องอยู่ และจุดสำคัญอยู่ที่การตีความรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ความสำคัญของผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดจากการตัดสินใจ จะทำให้ผู้พิพากษากลายเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการในเมื่อเกิดการปะทะกันระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าผู้พิพากษาจะชอบหรือไม่ก็ตาม ข้อนี้เป็นจริงเช่นกันในกรณีอื่นๆ บางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สิน นอกจากนี้ แนวความคิดว่าด้วยผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้พิพากษาได้ยึดถือมาจากกระบวนการของกฎหมายธรรมดามาใช้ในกรณีเหล่านี้ ไม่เป็นการเพียงพอที่จะสนองความต้องการที่มีต่อแนวความคิด

นี้ ประหนึ่งว่าแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่จำกัด ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ วิธีพิจารณาความ (procedure) (กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับเรื่องที่ว่าศาลควรจะปฏิบัติงานอย่างไร จะรับฟังพยานหลักฐานอย่างไร ควรจะให้น้ำหนักเพียงใดแก่คำพิพากษาฎีกาตัวอย่าง ฯลฯ) มากกว่าขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระ (substance) (กล่าวคือ เกี่ยวกับปัญหาว่าควรจะเลือกเอาผลประโยชน์อันหนึ่งมากกว่าอีกอันหนึ่ง โดยเหตุผลเกี่ยวกับสวัสดิการของสาธารณะหรือไม่) ผู้พิพากษาในการนี้ดังกล่าวดูถูกเรียกร้องให้ยึดถือแนวความคิดว่าด้วยผลประโยชน์สาธารณะ ในทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือนซึ่งต้องตัดสินชี้ขาดระหว่างผลประโยชน์ที่เป็นปรปักษ์กัน ที่ยื่นคำร้องขอทุนเพื่อโครงการนี้หรือโครงการนั้น

ถ้าศาลและกระทรวงทบวงกรมที่ทำงานประจำ เช่น กระทรวงโปรษณีย์ บางครั้งถูกเรียกให้ตัดสินชี้ขาดเมื่อเกิดปะทะกันระหว่างผลประโยชน์แล้ว นักการเมืองและกระทรวงทบวงกรมที่ทำงานด้าน “นโยบาย” (คือ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเศรษฐกิจ กิจการต่างประเทศ การศึกษา การเกษตร ฯลฯ) ก็จะถูกเรียกให้ทำหน้าที่ดังกล่าวตลอดเวลา ในการปฏิบัติภารกิจของตนนั้น กระทรวงทบวงกรมดังกล่าวจะใช้มาตรฐานนานาชนิดด้วยกัน บางครั้งมาตรฐานเป็นเพียงเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ไม่ว่าจะต้องแลกด้วยราคาเท่าไรก็ตาม กล่าวคือ พยายามที่จะสนองผลประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนใครมากไปกว่าที่จำเป็นที่สุดจริง ๆ บางครั้งมาตรฐานอาจจะรุนแรงกว่า เนื่องจากมีข้อพิจารณาบางอย่างที่สำคัญเหนือกว่า เช่น การมีชัยในสงครามหรือความจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งดุลการชำระเงินต่างประเทศ บางครั้งมาตรฐานอาจจะเป็นไปโดยรัฐมนตรีนี่ทำงานอย่างเข้มแข็งคนหนึ่งซึ่งมีนโยบายของตนที่จะนำมาปฏิบัติ และซึ่งพยายามรวบรวมหาเสียงสนับสนุนจากผลประโยชน์ขณะที่ดำเนินการ แทนที่จะยอมรับฟังตามคำเรียกร้องของผลประโยชน์ที่เสนอมาล่วงหน้า (ในการเมืองอังกฤษ โจเซฟ แชมเบอร์เลน สมัยที่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงอาณานิคม และบุตรชายของเขา เนวิล เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข อาจเป็นตัวอย่างที่ดี) บางครั้งอาจจะเป็นมาตรฐานเฉพาะของกระทรวงดังกล่าว คือ เป็นมาตรฐานที่มีบับบังคับรัฐมนตรีแต่ละคนต่อเนื่องกันไป เช่น “ทัศนคติของกระทรวงการคลัง” ที่มีชื่อกล่าวกันว่าบับบังคับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสืบต่อกันไป ในภารกิจส่วนใหญ่ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการกับผลประโยชน์ที่รวมตัวก่อตั้งขึ้นมาขึ้น การนำทัศนะของกระทรวงมาใช้ดูเหมือนจะเป็นวิธีการที่ใช้บ่อยที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุดของการประยุกต์มาตรฐาน สิ่งที่มีเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงทบวงกรม เช่น กระทรวงโปรษณีย์และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งข้อพิจารณาทางด้านวิชา

การอาจเป็นข้อสำคัญอันจะต้องนำมาพิจารณา และรัฐมนตรีส่วนใหญ่ก็ตกอยู่ในมือของที่ปรึกษาของตน เว้นแต่รัฐมนตรีผู้นั้นจะพยายามศึกษาถึงเรื่องทางเทคนิคต่างๆ เอง วิธีการนี้ยังอาจจะนำมาประยุกต์เป็นพิเศษอีกด้วยในที่ซึ่งความรู้สึกสามัคคีภายในกลุ่ม (esprit de corps) รุนแรง ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานจริยธรรมทางวิชาชีพ หรือสิ่งอื่นๆ ที่ทำเทียมกัน ทำให้เกิดทัศนะร่วมที่ติดต่อกันไปเกี่ยวกับว่าควรจะทำสิ่งใด กระทรวงการต่างประเทศและกองทัพต่าง ๆ มีแนวโน้มเป็นพิเศษไปสู่การพัฒนาความรู้สึกเช่นนั้น

ผลประโยชน์ที่ทำการติดต่อย่างเข้มแข็งกับสถาบันของรัฐบาล ก็จะตระหนักโดยเร็วถึงมาตรฐานที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ใช้อยู่ และพยายามที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นๆ หรือถ้าจำเป็นก็พยายามที่จะเปลี่ยนมันเสีย บางครั้งมาตรฐานแลเห็นได้อย่างชัดเจน และแตกต่างกันในระหว่างกระทรวงทบวงกรม จนกระทั่งทำให้กลายเป็นเรื่องเร่งด่วนสำหรับผลประโยชน์ที่จะต้องจัดการภารกิจของตนกับกระทรวงทบวงกรมใดหนึ่งโดยเฉพาะ แม้กระทั่งในกรณีที่มีการควบคุมของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วๆ ไป ถือว่าเป็นการทำให้เกิดนโยบายร่วมของรัฐบาลก็ตาม ประสบการณ์ของอังกฤษปัจจุบันเต็มไปด้วยตัวอย่างดังกล่าว องค์การทหารผ่านศึกได้ต่อต้านการรวมกระทรวงการบำนาญ (Ministry of Pensions) เข้าไว้ในกระทรวงการประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance) อย่างรุนแรง เพราะถือว่าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการบำนาญมีความเห็นอกเห็นใจเป็นอย่างดีกับความจำเป็นของตน และเห็นว่ามาตรฐานที่แตกต่างไปอาจจะถูกนำมาใช้ ถ้ากระทรวงการประกันสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีที่ท่าแตกต่างไปเข้ามามีอำนาจครอบงำในกระทรวงเดียวหลังจากรวมกันแล้ว เป็นความลับที่รู้กันอย่างเปิดเผยว่า มหาวิทยาลัยอังกฤษจะทำการต่อต้านอย่างรุนแรงต่อความพยายามใด ๆ ที่จะโอนฝ่ายจัดการในเรื่องการติดต่ของตนกับรัฐบาลจากกระทรวงการคลัง ซึ่งฝ่ายจัดการตั้งอยู่ ไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งอาจคาดการณ์ตามหลักตรรกวิทยาว่าอาจจะต้องไปขึ้นอยู่ ทั้งนี้เพราะกลไกของกระทรวงการคลังนั้นรวมเอาองค์การที่ปรึกษาที่เรียกว่า คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) ซึ่งมีคนจากมหาวิทยาลัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ และซึ่งมีการติดต่อโดยตรงกับสาขาอื่นๆ ของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณอยู่ด้วย ถ้ามหาวิทยาลัยถูกบริหารโดยกระทรวงศึกษาธิการแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องไปเข้าคิวร่วมกับโรงเรียน วิทยาลัยเทคนิค และวิทยาลัยครู และความคิดเห็นของตนอาจจะไม่ได้รับการรับฟังเหมือนกับกระทรวงการคลังในปัจจุบันก็ได้

มาตรฐานว่าด้วยผลประโยชน์สาธารณะที่มักจะนำมาประยุกต์โดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งนั้น เป็นเรื่องที่ถูกต้องและจำเป็นของการศึกษาทางการเมือง เช่นเดียวกับมาตรฐานที่มักจะนำมาใช้โดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ในประเทศที่ปกครองโดยระบบ “ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี” คำกล่าวเช่นนั้นมักจะทำให้เป็นที่ตกใจของคนบางคน เนื่องจากคนเหล่านี้มีความเชื่อถือว่า รัฐมนตรีเป็นผู้ทำการตัดสินใจทั้งหมด และข้าราชการพลเรือนเป็นพนักงานที่เรียกว่า “งานบริหาร” ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับสิ่งอื่นที่เรียกว่า “นโยบาย” การแบ่งเป็นสองประเภทดังกล่าวนี้เป็นการผิด ระหว่างปลายสุดของนโยบายและการปกครองที่เห็นได้ชัดเช่นนี้ จะมีดินแดนอันกว้างใหญ่ที่ไม่ตกเป็นของผู้ใดทั้งสิ้นตั้งอยู่ ซึ่งทัศนะส่วนตัวของกระทรวง คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทัศนะส่วนตัวของรัฐมนตรีเอง และความเชื่อมั่นของพรรคการเมืองทั้งหมด เหล่านี้จะพบอยู่ ณ ที่นั้น สิ่งใดจะออกหน้านั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสิ่งแวดล้อม แต่เป็นที่แน่นอนว่า ในระบบการปกครองใดก็ตามที่ข้าราชการพลเรือนเป็นตำแหน่งประจำและยึดถือเป็นอาชีพในกระทรวงเดียวเป็นส่วนใหญ่แล้ว ที่มาอันสำคัญของนโยบายที่แท้จริงจะได้แก่กระทรวงดังกล่าวนี้ ประเพณีและความพอใจของกระทรวง ความรู้สึกในเรื่องขอบเขตอำนาจของตนและนโยบายที่จะต้องปฏิบัติภายในกระทรวงนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับรัฐมนตรีทุกคน และเป็นจุดสิ้นสุดของรัฐมนตรีทั้งหมด ในทำนองเดียวกัน ความพอใจของผู้พิพากษาผู้ตัดสินวินิจฉัยเรื่องที่มีความสำคัญก็เป็นการศึกษาทางการเมืองที่เหมาะสมเช่นกัน การศึกษาของอเมริกันในทิศทางนี้ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการอ้างเกินไปในบางครั้งก็ตาม ก็ให้ความกระจ่างอย่างยิ่ง ถ้าเรื่องเหล่านี้ไม่ได้ศึกษาโดยนักรัฐศาสตร์แล้ว ก็จะถูกศึกษาโดยผลประโยชน์ที่รวมตัวกัน ตัวอย่างเช่น กลุ่มที่เป็นตัวแทนครูโรงเรียนก็ต้องการรู้หนทางของตนเองรอบ ๆ จิตใจของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีทัศนะที่จะทำให้จิตใจอันนั้นให้เห็นอกเห็นใจตน ผลประโยชน์ที่ไม่ได้รวมตัวกันอยู่ในฐานะที่ลำบากกว่า เนื่องจากโดยลักษณะแล้ว ผลประโยชน์เหล่านี้ไม่อาจหวังที่จะให้ General Secretary ให้ความเคารพต่อปลัดกระทรวงได้ แต่ในกรณีเหล่านี้ ซึ่งเช่นเดียวกับผลประโยชน์ที่รวมตัวกัน กระทรวงเองก็จะกระตือรือร้นที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเท่าที่ตนสามารถจะทำได้ เกี่ยวกับความคิดเห็นที่ไม่ได้รวมตัวกันขึ้น เนื่องจากกระทรวงต้องการที่รู้ล่วงหน้าถึงปฏิกิริยาของประชาชนที่อาจจะมามีต่อมาตรการที่เสนอขึ้นมา โดยปกติแล้ว กระทรวงยังต้องการหยั่งความต้องการของประชาชนที่ไม่ได้แสดงออกมาด้วย ลักษณะอันเป็นนิสัย (ethos) ของระบบข้าราชการอาชีพนั้น ต้องใช้ความพยายามชนิดนี้อยู่บ้าง

การเอ่ยถึงระบบข้าราชการอาชีพนำข้าพเจ้ามาสู่จุดที่สำคัญจุดหนึ่ง ซึ่งได้กล่าวไว้บ้างแล้วในบทต้นบทหนึ่ง คือ ระบบข้าราชการ (กล่าวคือ ระบบของกระทรวง องค์การ รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ) นั้น ในตัวของมันเองประกอบเป็นระบบของความไม่เท่าเทียมกันในรูปขององค์การ และด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดการเมืองภายในตัวเองขึ้นมา ระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศใดก็ตามเป็นโลกส่วนตัวซึ่งภายในนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นรุนแรง อันมีกำลังสนับสนุนทางรัฐธรรมนูญของตนเอง จะดำเนินไปโดยบางครั้งก็ติดต่อกับการเมืองภายนอก และบางครั้งโดยโดดเดี่ยวที่สุด ตำแหน่งพิเศษของข้าราชการดังที่ Max Weber บรรยายไว้ที่ว่าข้าราชการเป็น “ผู้ประกอบอาชีพ” (vocation) ตลอดชีวิต ได้รับความยกย่องนับถือทางสังคมบ้าง ได้รับการแต่งตั้งจากเบื้องบน ได้รับเงินเดือนประจำ และมีความหวังที่จะได้รับบำนาญ และกำหนดมาให้ดำเนิน “อาชีพประจำ” (career) ภายในระบบการลำดับชั้น^๓ นั้น เป็นฐานะสำคัญซึ่งความแตกต่างในรูปของความไม่เสมอภาคกันเป็นหลักการที่ผลักดัน โดยระบบที่คำนวณไว้อย่างดีของความไม่เสมอภาคกันและรางวัลตอบแทน ข้าราชการจะถูกบรรจุมาได้รับแรงดลใจคำจูน และในท้ายที่สุดจะถูกขจัดก่อนที่จะมีอายุแก่เกินไป ในทุกระบบราชการมีการเมืองอันดับแรกว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ กล่าวคือ มีการแข่งขันกันตลอดเวลาระหว่างตัวข้าราชการ เพื่อตำแหน่งสูงสุดและเพื่อสถานภาพ แต่ดังที่เราได้เห็นแล้ว ยังมีเนื้อที่ทางการเมืองอยู่อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งปนกับการเมืองอันดับแรกนี้ ซึ่งในเนื้อที่นี้การแข่งขันกันเป็นไประหว่างกระทรวงต่อกระทรวง แผนกต่อแผนก ข้าราชการพลเรือนกับทหาร ผู้ชำนาญพิเศษกับผู้มีความรู้ทั่วไป นี่เป็นอาณาบริเวณของการเมืองซึ่งผลประโยชน์ที่เด่นชัดของระบบข้าราชการแสดงตัวให้เห็นประจักษ์

เป็นการเข้าใจผิดที่คิดว่า ลักษณะการลำดับชั้นของระบบข้าราชการหมายความว่าคำสั่งเป็นเพียงออกจากสูงมาต่ำ และได้รับการเชื่อฟังโดยไม่มีข้อสงสัย หรือหมายความว่าทัศนะอันเดียวกันจะแผ่ซ่านแทรกไปทั่วทุกส่วนของระบบแต่ละกระทรวง ดังที่เราได้เห็นแล้ว ความจริงต่างก็มีแนวทางเป็นของตนเอง ซึ่งกระทรวงจะพยายามดำเนินไปตามนั้น นอกเสียจากต้องหยุดชะงักลงกลางคัน เพราะข้อจำกัดทางการเงินหรือการถูกแทรกแซงโดยตรงของคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ในกรณีที่ระบบข้าราชการอาจจะเรียกได้ว่าอยู่ในสภาพ “บูรณาภาพ” (integrated) กล่าวคือสายการบังคับบัญชาดำเนินไปเต็มที่ และกลไกในการประสานงานได้จัดให้มีอยู่ในทุกจุดเท่าที่สามารถจะนึกคิดได้ ผลประโยชน์จะทำให้รู้สึกภายในระบบ

^๓ ดู H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber : Essays in Sociology* (London, 1952), pp. 198—203.

ได้อยู่นั่นเอง มีเรื่องทำนองการไม่รักษากฎหมายอยู่อย่างจำกัด ซึ่งแผ่คลุมทั่วภายในระบบราชการ สิ่งนี้ได้รับทอมาจากความทะเยอทะยานส่วนตัว แต่ส่วนใหญ่แล้วได้รับการค้ำจุนจากความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (esprit de corps) ในรูปใดรูปหนึ่ง เป็นความจริงที่ว่าภารกิจดีต่อระบบทั้งหมดโดยส่วนรวมจะต้องถูกต่อต้านรวมกันจากระบบ เป็นความจริงเช่นเดียวกันว่า ความรู้สึกในเรื่องอาชีพ (professionalism) ของระบบข้าราชการอยู่นอกเหนือไปจากความรู้สึกพิเศษที่กลุ่มชนต่างๆ ภายในระบบรู้สึกกัน เช่น นักการทูต ผู้เชี่ยวชาญทางการเงิน นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย และนักปกครอง แต่ความรู้สึกทั่วไปนี้ไม่ค่อยจะแสดงออกมาให้เห็นบ่อยนัก นอกจากว่าพรรคการเมืองบางพรรคหรือองค์กรเผยแพร่บางองค์กรตัดสินใจที่จะตั้งหน้าใจดีข้าราชการ

โดยข้อไขใจความแล้ว ผลประโยชน์ภายในระบบราชการแข่งขันกันภายในโลกเฉพาะของตนเอง ทั้งนี้การเมืองและผลประโยชน์ภายนอกอยู่วนนอก มองเข้ามาข้างใน นักการเมืองอาจจะมีอำนาจแทรกแซงและอาจจะใช้อำนาจเหล่านี้ได้ แท้จริงแล้ว จุดมุ่งหมายอันดับแรกของนักการเมืองก็เพื่อจะกระทำเช่นนั้น นอกเสียจากว่าเขาเป็นคนหนึ่งเ็นพวกที่มีความทะเยอทะยานใฝ่สูงแต่เพียงอย่างเดียวที่จะไต่เต้าขึ้นไปบนยอดของเสาที่ลื่น โดยไม่คำนึงถึงว่าเสานั้นหันหน้าไปทางทิศไหน แต่การแทรกแซงของนักการเมืองแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะเด็ดขาด ถ้าหากเขาไม่ขจัดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่ขณะนี้ และจัดหาคนของเขาขึ้นมาเอง (ซึ่งแน่นอน เขาอาจจะทำได้ถ้าเขามีอำนาจเผด็จการ) แล้ว เขาก็จำเป็นต้องทำงานกับสิ่งที่มีอยู่ในมือ ซึ่งในทางปฏิบัติหมายความว่าความถึงการเข้าร่วมในการขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย โดยเข้าข้างกระทรวงของเขา

ผลประโยชน์ภายนอกแต่ละชนิดดังที่เราได้เห็นแล้ว อาจต้องการที่จะค้นพบว่าบุคคลสำคัญคนใดในการเมืองของกระทรวงที่ตนชอบพอนิยม และดำเนินการที่จำเป็นเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญนั้น ผลประโยชน์บางชนิดอาจจะเกือบถูกกลืนเข้าไปอยู่ภายในการเมืองของกระทรวง และพบตัวเองว่ากำลังสรรเสริญคุณธรรมของกระทรวงหนึ่งเปรียบเทียบกับอีกกระทรวงหนึ่งอยู่อย่างเปิดเผย กรณีดังกล่าวจะเห็นได้จากการเมืองที่สับสนของอาณานิคมอังกฤษในแอฟริกาในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ และ ค.ศ. ๑๙๖๑ ผลประโยชน์หนึ่งที่พอใจในลัทธิชาตินิยมแอฟริกา ก็จะทำให้การสรรเสริญอย่างเปิดเผยกระทรวงการอาณานิคม (Colonial Office) ซึ่งมีความรู้สึกกันว่ากำลังพยายามผลักดันให้รัฐคนผิวดำเหล่านี้มีเอกราช โดยขณะเดียวกันก็ทำการโจมตีกระทรวงจักรภาพสัมพันธ์ (Commonwealth Relations Office) ซึ่งรู้สึกกันว่ากำลังถูกอิทธิพลอย่างไม่สมควรของผลประโยชน์ของคนผิว

ชาวที่ตั้งรกรากอยู่ในโรดีเซียและแอฟริกาใต้ ในสมัยหนึ่งนั้น กระทรวงหนึ่งตกเป็นนักโทษของลักษณะงานที่ตนรับผิดชอบเอง ความพยายามที่จะลงโทษทางวินัยจากเบื้องบนไม่ว่าจะมาจากกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีก็ตาม จะต้องจัดการกับคนที่ได้คลั่งอยู่กับความสำคัญสุดยอของขอบเขตงานปกครองของตนเอง ไม่ว่าจะมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพียงใดก็ตาม

ดังที่เราได้เห็นในบทที่แล้ว กิจกรรมของผลประโยชน์แตกต่างกันไปตามชนิดของระบบการเมืองแต่ละชนิด อันที่เหมาะสมในระบบหนึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับที่อื่น ข้อนี้เป็นจริงเช่นเดียวกับเกี่ยวกับการเมืองภายในของระบบราชการ ถึงแม้ว่าปัจจัยของความแตกต่างจะมีอยู่น้อยก็ตาม เนื่องจากความคล้ายคลึงกันที่กำลังเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของทุกรัฐสมัยใหม่ ได้นำไปสู่ความคล้ายคลึงกันอย่างมากมายในเรื่องการจัดรูปองค์การ ณ ที่ใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่มีลักษณะสอดคล้องกับแบบฉบับ (stereotype) ของ Weber และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นในปัจจุบันมีลักษณะสอดคล้องกับแบบฉบับนี้ในหลายประเทศยิ่งกว่าสมัยที่เขาเขียน ที่นั่นก็จะมี ความคล้ายคลึงกันบางอย่างในโครงสร้างของการเมืองในระบบราชการ

การเมืองในระบบราชการหนึ่งนั้น ท่านเซอร์ ชาร์ลส์ สโนว์ (Sir Charles Snow) ได้บรรยายไว้ว่าเป็นรูปของการเมืองแบบปิด (closed politics) กล่าวคือ เป็น “การเมืองชนิดใดก็ตามที่ไม่มีการสนองต่อคนกลุ่มใหญ่” (larger assembly) คือคนกลุ่มใหญ่ในัยของกลุ่มความคิดเห็น หรือผู้เลือกตั้ง หรือในระดับที่กว้างไปกว่านั้นอีก ซึ่งเราเรียกกันอย่างหลวมๆ ว่า “พลังทางสังคม”^๔ ใช้ว่าการเมืองทั้งหมดของระบบราชการจะปิดอย่างสมบูรณ์ก็หาไม่ เนื่องจากในหลายเรื่องด้วยกันที่อาจจะมีการสนองต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านั้นไม่อาจจัดเข้าข่ายเป็น “คนกลุ่มใหญ่” ก็ตาม แต่ไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะถูกเชิญให้มากเกินไปเกี่ยวกับว่าการเมืองชนิดนี้มีลักษณะปิดเพียงใด ประเด็นอยู่ที่ว่าการเมืองชนิดนี้มีลักษณะปิดโดยสภาพของมัน เนื่องจากระบบราชการตามปกติ นั้น มีลักษณะนิรนามและปิดด้วยความโน้มเอียงของระบบเอง เนื่องจากระบบราชการไม่ต้องการให้เหตุผลของตนมีคนอื่นเข้ามายุ่งเกี่ยว แนวความคิดที่ว่าด้วย “ความลับทางราชการ” (official secret) นั้น เป็นสิ่งประจักษ์ชัดเฉพาะของระบบราชการ^๕ และแนวโน้มของระบบก็เพื่อที่จะขยายขอบเขตการถกเถียงกันภายในซึ่งยังคงเป็นความลับอยู่ การขาด

^๔ C.P. Snow, *Science and Government* (London, 1961), p. 56.

^๕ Weber, *op. cit.*, p. 233.

การอุทธรณ์ต่อความคิดเห็นภายนอกทำให้มีข้อจำกัดอยู่จำนวนหนึ่งควบคุมแบบฉบับของการเมืองในระบบราชการ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านั้นบางข้อ ข้าพเจ้าจะได้บรรยายไว้ข้างล่างนี้ อย่างไรก็ตาม สำหรับขณะนี้เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องยอมรับว่าเมื่อเราถกเถียงถึงการเมืองของระบบราชการหนึ่งนั้น เราไม่ได้สนใจมุ่งอยู่แต่เฉพาะกับรัฐบาลในรัฐอธิปไตยเท่านั้น แต่ยังสนใจในบางสิ่งที่เป็นลักษณะของการปกครองภายในองค์การเอกชนอีกด้วย มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างที่ดีเยี่ยมอันหนึ่งดังที่ศาสตราจารย์ทุกคนทราบ บริษัทเอกชนเมื่อเติบโตขึ้นในด้านขนาดและความซับซ้อน ก็ให้ตัวอย่างที่เป็นมาได้หลายกรณี และองค์การศาสนาเป็นที่อยู่ของการเมืองชนิดนี้ตามประเพณีมา (ตัวอย่างเช่น มีจากการเมืองแท้จริงอีกหลายจากในนวนิยายอังกฤษมากกว่าจากที่พบในคำบรรยายของ Trollope และ Hugh Walpole ในบทที่เกี่ยวกับโบสถ์ ที่การเมืองแบบปิตุจะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น) ดังนั้น เมื่อเราสนใจอยู่กับสภาพของการเมืองในระบบราชการหนึ่งแล้ว หมายความว่าเรากำลังพูดถึงประเภทพิเศษประเภทหนึ่งของวิชาของเรา

เซอร์ ชาร์ลส์ สโนว์ ได้แยกการเมืองแบบปิตุออกเป็นสามชนิดด้วยกัน คือ การเมืองในคณะกรรมการ (committee politics) การเมืองลำดับชั้น (hierarchical politics) และการเมืองราชสำนัก (court politics) ในสิ่งที่จะพูดต่อไปนี้ ข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงการเมืองทั้งสามชนิดในแง่ของระบบราชการ แต่ข้าพเจ้าจำต้องย้ำว่าการเมืองเหล่านี้รวมทั้งระบบราชการเองทั้งหมดเป็นลักษณะของระบบการเมืองส่วนเอกชน ไม่ใช่เพียงเฉพาะของรัฐอธิปไตยเท่านั้น

การเมืองในคณะกรรมการที่เป็นแบบฉบับที่สุด เกิดขึ้นในคณะกรรมการระหว่างกระทรวงที่เรียกประชุมเพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายในบางเรื่อง ซึ่งคาบเกี่ยวขอบเขตของกระทรวงมากกว่าหนึ่งกระทรวง และซึ่งเกี่ยวข้องกับทัศนคติของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีทำที่ว่าจะขัดแย้งกัน บุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ในแง่ที่ว่าตนอยู่ในคณะกรรมการนั้นเพราะมาจากกระทรวงบางกระทรวง แต่ยังเป็นตัวแทนตัวเองอีกด้วย สมาชิกคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจมากในการตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตที่ปิดและจำกัดของการปฏิบัติการของคณะกรรมการ ในเรื่องนี้สมาชิกคณะกรรมการเป็นเสมือนหัวหน้าคณะในมหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการบริษัท สมาชิกไม่สามารถทำทุกสิ่งที่เข้ามาในหัวของเขาได้หมด แต่เขามีอำนาจที่จะใช้พิจารณาอนุญาตอยู่บ้างในการที่จะตัดสินใจว่าจะกล่าวอะไร และจะลงคะแนนเสียงอย่างไร งานของเขาอาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ กัน เช่น การจัดสรรเงิน การพิจารณารายงานที่เสนอแนะนโยบายบางอัน หรือ

ให้เลือกเอาระหว่างหนทางต่าง ๆ ที่กล่าวไว้อย่างชัดเจน ตามรูปการณ์แล้วคณะกรรมการ อาจจะเป็นคณะกรรมการชั่วคราว (ad hoc committee) แต่ไม่ได้เป็นคณะกรรมการตลอด ไป กล่าวคือ คณะกรรมการนี้อาจหลีกเลี่ยงผลการกระทำและข้อเสนอแนะของตนได้ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นภายในกรอบงานของกระบวนการทั่วไปของการปรึกษาหารือ ซึ่งมักจะมีขึ้นระหว่างกัน แต่ที่แน่นอนก็คือ ภายในกรอบงานของประเพณีและสมมติฐานที่ สนับสนุนเนื้อหาของการปกครอง เพราะฉะนั้นคณะกรรมการจึงต้องระลึกถึงสิ่งที่ได้ปฏิบัติ มาก่อนและผลลัพธ์ที่จะตามมา เพื่อตัวของเขาเองในฐานะเป็นปัจเจกบุคคล และเพื่อ กระทรวงของตน สมาชิกคณะกรรมการเกือบจะไม่อาจยึดถือแนวนโยบายดั้งเดิมได้ แต่เขาอาจริเริ่มในการแนะแนวทางและแก้ปัญหา ภายในเขตแนวของขอบข่ายอันหนึ่งเองที่ คณะกรรมการปฏิบัติงานของตนไป

สาระสำคัญของสถานการณ์ก็คือการรักษาไว้ซึ่งความประสมกลมกลืนทั้งหมดเอาไว้บ้าง มีผลประโยชน์อยู่หลายชนิดภายในระบบราชการ และผลประโยชน์เหล่านี้จะมีความเข้ม แข็งเต็มที่ในการตัดสินใจของคณะกรรมการ แต่ข้อพิจารณาทางปฏิบัติบ่งว่า จะต้องไม่ มีรายงานตลอดกาลของคณกลุ่มน้อยจากคณะกรรมการของรัฐบาล และแม้รายงานเพียงอัน เดียวที่เกิดขึ้นชั่วคราวจะทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้ กระทรวงหนึ่งหรือสมาชิกคณะกรรมการ คนหนึ่งที่ออกนอกกลุ่มตลอดไป จะถูกถือว่าไม่ให้ความร่วมมือ จะมีการดำเนินการเพื่อให้ มีการรักษาไว้ซึ่งความเข้าใจอันดี บรรยาการทั้งหมดของการประชุมเหล่านั้นก็คือการตกลง กันที่สามารถมีได้ ไม่ใช่เป็นเรื่องปกติที่จะมีการลงคะแนนเสียงเป็นทางการ นอกเสียจาก พิสูจน์ได้ว่าการลงคะแนนเสียงเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด “ความรู้สึกร่วมของการประชุม” อันเป็น ความคิดซึ่งอาจจะเข้าใจไม่ได้ในสถานการณ์ทางการเมืองอื่นๆ อีกมาก สถานการณ์ก็คือรูปแบบ ซึ่งคาดว่า การตัดสินใจจะเป็นไปเช่นนั้น ในระบบราชการมีสมมติฐานกว้าง ๆ อยู่อัน หนึ่งว่า ความประสมกลมกลืนกันทั้งหมดของผลประโยชน์จะต้องมาก่อน รายละเอียด และวิธีการเป็นสิ่งที่จำต้องกำหนดให้แน่นอน ผู้ใดก็ตามที่ทำลายสมมติฐานอันนี้ จะพบ ตัวเองว่างงานอยู่เรื่อยไปเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการในอนาคต

จากกรอบงานที่จำกัดซึ่งคณะกรรมการปฏิบัติงานนั้น จะปรากฏมีกรรมการที่ดีขึ้นมา (good committee-man) ซึ่งเป็นแบบฉบับของผู้ซึ่งสามารถได้ในสิ่งที่เขาต้องการจากคณะ กรรมการ โดยไม่ทำให้การประสมกลมกลืนต้องกระทบกระเทือน ไม่มีนักการเมืองแท้ ๆ มากไปกว่านี้อีกแล้ว เขารู้ว่าคณะกรรมการได้กระทำอะไรไปก่อนบ้าง และคณะกรรมการ ชุดก่อน ๆ ได้กระทำอะไรไปแล้วก่อนหน้านั้น (เพิ่มของเขาจะถูกเก็บไว้อย่างดี แต่ไม่

ไอ้อวด) เขาเป็นมิตรและช่วยเหลือคนอื่นทุกคนที่อยู่ในคณะกรรมการ และระมัดระวังเป็นพิเศษเมื่อสมาชิกใหม่ปรากฏตัวขึ้น และสมาชิกเก่าจากไป เขาจะรู้อย่างดีที่สุดถึงเวลาที่ควรที่จะเปลี่ยนการถกเถียงในเรื่องหลักการมาเป็นในเรื่องรายละเอียด เพื่อที่จะจัดสมาชิกที่งุ่มง่ามในคณะกรรมการซึ่งพยายามตั้งต้นยกข้อคัดค้านมูลฐานขึ้นมาเรื่อยๆ เขาจะนำเรื่องใหญ่ๆ เข้าที่ประชุมในตอนสายๆ โดยไม่ต้องใช้ความพยายามใดๆ เลย เมื่อครั้งหนึ่งของคณะกรรมการกำลังง่วงนอน และอีกครั้งหนึ่งมองดูแต่หน้าพิกาข้อมมือ และจะให้คำชี้แจงอย่างสมบูรณ์ ถ้ามีใครต้องการ โดยจะได้รับคะแนนเสียงรับรองหลังจากที่เขาได้กล่าวเกี่ยวกับข้อเสนอของเขาเพียงสองนาที เขาจะตระหนักดีถึงอุปนิสัยของคณะกรรมการทั้งหลายในการอนุมัติรายจ่ายจำนวนล้านๆ ปอนด์ในชั่ววินาทีเดียว และโต้เถียงกันเป็นเวลาหนึ่งชั่วโมงเกี่ยวกับค่าเดินทางของใครสักคนหนึ่ง เขาจะรู้ว่าเมื่อไรควรที่จะยืนหยัดสู้ และเมื่อไรควรที่จะยอม ประการสำคัญที่สุดเขาจะรู้ว่าจะ “จับคู่” (square) อย่างไร กล่าวคือหาพันธมิตรโดยวิธีการที่ชาวอเมริกันเรียกว่าขายม้า (horse-trading) F.M. Cornford ได้บรรยายกิจกรรมชนิดนี้ในอรรถาธิบายทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ไว้ดังนี้

“การจับคู่อาจจะดำเนินไปในขณะรับประทานอาหารกลางวัน แต่จะเป็นการดีกว่าถ้าเราจะพบกันโดยบังเอิญ วิธีทางที่เหมาะสมที่สุดควรทำก็คือเดินขึ้นลงแถว King's Parade ระหว่างเวลา ๒ ถึง ๔ โมงเย็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเส้นทางตอนที่อยู่ระหว่างวิทยาลัย Pembroke และ Caius เมื่อเราประสบความสำเร็จในการพบกันโดยบังเอิญแล้ว ก็เป็นการบรรยายที่จะพูดกันเกี่ยวกับเรื่องไร้สาระประมาณสิบนาที แล้วก็แยกจากกัน แต่หลังจากที่เดินสวนกันประมาณห้าก้าว ท่านควรเรียกข้าพเจ้าให้หันกลับมาและเริ่มด้วยคำว่า “อ้อ ถ้าคุณบังเอิญ.....” ท่านควรชี้ให้เห็นอย่างคลุมเครือถึงลักษณะงานของท่านโดยไม่ต้องเอ่ยชื่อ และขอให้เราทั้งสองถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญเล็กน้อยมาก ท่านควรแนะนำเป็นเชิงว่าข้าพเจ้าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลมากคนหนึ่ง และว่าเรื่องทั้งหมดเป็นความลึบระหว่างเรา แล้วจากนั้นเราก็จะแยกกันเหมือนเช่นเคย และข้าพเจ้าจะเรียกท่านให้หันกลับมาและแนะนำเรื่องงานของข้าพเจ้าตามสูตรเดิม โดยการรักษาวินัยนี้เราจะย้ำข้อเท็จจริงที่ว่า ไม่มี

ความเกี่ยวข้องอันใดเลยทั้งสิ้นระหว่างการทำหน้าที่ข้าพเจ้าสนับสนุน
งานของท่าน และท่านสนับสนุนงานของข้าพเจ้า การขาด
ความเกี่ยวพันนี้เป็นลักษณะสำคัญของวิธีการจับคู่”^๖

ที่สำคัญที่สุด นักคณะกรรมการที่ดีจะผลิตเฟลลีนกับสิ่งที่เขากำลังทำอยู่ เขาจะยอมรับ
ซึ่งบางทีก็โดยจิตใต้สำนึกว่าเขาอยู่ในลักษณะที่เหมาะสม ไม่ใช่ลักษณะที่คนที่มีความปราด
เปรื่อง คนขาดความอดทนหรือแม้แต่คนปกติธรรมดาจะประสบความสำเร็จอย่างถาวร มัน
เป็นงานที่ต้องมีคุณสมบัติบางประการของความแข็งแกร่ง ความอดสาเห ความมีเสน่ห์
และความปกติซึ่งไม่ใช่ทุกคนจะมี คนที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจะได้รับความผลิตเฟลลีนแบบ
เดียวกับนักเล่นกอล์ฟหรือนักเล่นบิลเลียดที่ดี รู้สึกสนุกในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเขารู้สึกตัว
ของเขาเองว่าทั้งเหมาะสมและมีฝีมือ

การพิจารณาการเมืองในคณะกรรมการแบบนี้ เกือบเป็นที่แน่นอนว่าเท่ากับเป็นการ
ทำให้เกิดการเยาะเย้ยได้ กล่าวคือ ทุกคนพากันประณามงานคณะกรรมการ แม้กระทั่งผู้ที่
ผลิตเฟลลีนกับงานนี้เสียๆ แต่ทว่าระบบราชการจะดำเนินไปอย่างไรถ้าปราศจากคณะกรรมการ
การ สำคัญของสถานการณ์ก็คือว่าจะต้องมีข้อเสนอแนะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยว
ข้องกับการบริหารหรือกับบรรดาผู้ที่มักจะมีความรู้พิเศษ เพื่อเป็นการประกันว่าผลประโยชน์
ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้รับแจ้งให้ทราบและได้รับอนุญาตให้เสนอเหตุผลของตนได้ และ
รวมเอาทัศนะพิเศษของแผนกต่างๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเอาไว้ด้วย ถึงแม้การถกเถียง
กันในเบื้องต้นจะได้ดำเนินไปโดยการใช้น้ำที่กระหว่างผู้เกี่ยวข้องก็ตาม ก็จำเป็นต้องมีการ
ติดต่อเป็นการส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อดึงเอาความขัดแย้งต่างๆ ออกมาให้เห็นและ
ชี้ทางที่จะทำการตกลง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการจึงไม่ใช่เป็นเพียงอักษรไขว้ที่สร้างขึ้น
โดยผู้ที่ชอบเล่น แต่เป็นวิถีทางของการเปิดโอกาสให้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวางที่สุด
(โดยสอดคล้องกับการรักษาความลับ) ก่อนที่จะมีการตัดสินใจที่จริง ๆ นอกจากนั้นคณะ
กรรมการยังเป็นวิถีทางที่มีเหตุผลอันหนึ่ง (ถึงแม้จะไม่ดีที่สุดเสมอไป) ของการทำการตัดสินใจ
ทางให้เลือกก็คือการออกคำสั่งของใครสักคน แต่เนื่องจากการปกครองมีความ
สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทุกขณะ การออกคำสั่งในฐานะเป็นรูปหนึ่งของการตัดสินใจจึงมัก
สงวนไว้มากขึ้น สำหรับให้เป็นการตัดสินใจขั้นสูงสุดเกี่ยวกับนโยบาย และไม่อาจนำมาใช้

^๖ F.M. Conford, *Microcosmographia Academica* (Cambridge, 1953 edition, pp. 22–23) นี่เป็น
กฎของนักคณะกรรมการ (Committee Man's Hoyle).

กับปัญหาย่อยๆ ได้โดยไม่สูญเสียความพยายามอันมีค่าโดยเปล่าประโยชน์ อย่างไรก็ตาม คำสั่งอันเดียวซึ่งจะยังความพอใจในขั้นสุดท้ายก็คือคำสั่งของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีในทุกระบบการเมืองส่วนใหญ่ และคณะรัฐมนตรีเองก็เป็นคณะกรรมการโดยมีเหตุผลที่ดียิ่ง นอกจากในรัฐบาลที่เผด็จการที่สุดเท่านั้นไม่ใช้คณะกรรมการเลย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ไม่มีหลักฐานอันใดแสดงว่ามีการใช้คณะกรรมการในสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นรัฐเผด็จการที่ก้าวหน้าที่สุด น้อยไปกว่าในรัฐอื่นๆ ซึ่งถือว่าการประนีประนอมเป็นคุณธรรม และการถกเถียงกันเป็นปกติสถานอันหนึ่ง

ดังที่ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นข้างต้นแล้ว การเมืองลำดับชั้นบังคับบัญชานั้นเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมากกว่าแผนภูมิองค์กรการที่ติดอยู่ข้างฝาซึ่งแสดงให้เห็นสายการบังคับบัญชาจะอธิบายให้ทราบได้ ดังที่เซอร์ ชาร์ลส์ สโนว์ กล่าวไว้ “ในการที่จะกระทำให้สำเร็จลุล่วงไปในองค์กรที่มีการลำดับชั้นไว้อย่างซับซ้อนชัดเจนมากนั้น ท่านต้องเอาชนะคนให้ได้ในทุกระดับไป”^๗ เป็นเรื่องของการที่ผู้เป็นหัวหน้าจะปลุกฝังความจงรักภักดีและความรับผิดชอบให้มีขึ้นในบรรดาผู้ที่อยู่ในตำแหน่งรองลงไป (หรือไม่สามารถกระทำเช่นนั้น) และของการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องยอมรับบทบาทที่กำหนดไว้สำหรับตน (หรือพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงมัน) การเมืองลำดับชั้นบังคับบัญชานั้นมิได้มีแบบแผนสม่ำเสมอเช่นเดียวกับของคณะกรรมการ เพราะว่าลำดับชั้นการบังคับบัญชามีความแตกต่างกันมากในรูปแบบยิ่งกว่าคณะกรรมการ และขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพและสถานการณ์มากกว่า สำหรับโดยเฉพาะความโน้มเอียงทางการเมืองบางอย่าง การเมืองลำดับชั้นบังคับบัญชานั้นเป็นการเมืองของความมั่งคั่งใหญ่ไผ่สูงของการ “พุ่งขึ้นมา (rising)” ดังที่ เซอร์ เฮนรี เทเลอร์ เรียก^๘ นอกจากนั้นยังเป็นการเมืองของการบังคับบัญชาอีกด้วย อนึ่ง รูปแบบและสถานการณ์เดียวกันนี้อาจเกิดขึ้นมาได้ในบริษัทธุรกิจ องค์กรศาสนา มหาวิทยาลัยและในกองทัพ เช่นเดียวกับในรัฐบาล โดยสาระสำคัญแล้ว สถานการณ์ส่วนตัวก็เป็นอย่างเดียวกัน เป็นการง่ายที่จะประณามการเมืองของความมั่งคั่งใหญ่ไผ่สูงว่าเป็นการเมืองของนักคณะกรรมการ (committee - man) แต่อันหนึ่งก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกับอีกอันหนึ่ง องค์กรใดจะดำเนินต่อไปได้จะต้องมีรูปการบังคับบัญชาซึ่งสามารถทำให้มีประสิทธิภาพได้ แต่จะต้องมีโอกาสด้วยสำหรับคนที่พยายามผลักดันตนเองให้พุ่งขึ้นมา และคัดค้านผู้มีอายุแก่กว่าตนถ้าจะให้การบังคับบัญชาตกอยู่ในมือที่มีประสิทธิภาพในคนรุ่นต่อไป

^๗ Snow, *op. cit.*, p. 60.

^๘ Sir Henry Taylor, *The Statesman*, Ch. XIV.

การเมืองราชสำนักเป็นขอบเขตของกิจกรรมที่มีความเกี่ยวพันกว้างขวางกว่าความเกี่ยวพันของระบบราชการ แท้จริงแล้วการเมืองราชสำนักเป็นรูปการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดที่เกิดขึ้นมาในทุกที่ซึ่งมีใครสักคนมีอำนาจในการควบคุมอย่างเด็ดขาดหรือเกือบเด็ดขาด และสามารถเลือกคนโปรดและผู้ช่วยของเขาเองได้ตามใจชอบ ในระบบความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่ดำเนินไปอย่างปกติ เช่น ระบบของอังกฤษนั้นอาจจะมีโอกาสเพียงเล็กน้อยสำหรับการเมืองราชสำนัก เนื่องจากดังที่เราได้เห็นแล้ว รัฐมนตรีและกระทรวงอาจจะถูกจำกัดโดยการที่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และทัศนะของกระทรวง แม้กระนั้นก็ตาม รัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลานานในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งจะต้องหันมาพึ่งคนโน้นคนนั้นในฐานะเป็นแหล่งให้ข้อเท็จจริง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นปลัดกระทรวงเสมอไป และปลัดกระทรวงมีโอกาที่จะทำการกีดกันในระหว่างบรรดาผู้ร่วมงานของตน ซึ่งบางครั้งอาจจะทำให้คนพวกนี้กลายเป็นคนโปรดของราชสำนักไปอย่างไรก็ตาม ในระหว่างสงคราม เมื่อระบบของอังกฤษได้ถูกเปลี่ยนให้กลายเป็นสิ่งที่มีลักษณะคล้ายระบบเอกราชไปโดยอย่างมากนั้น การเมืองราชสำนักเจริญรุ่งเรืองมาก ในสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง มักเป็นการจำเป็นที่จะต้องเข้าหา ลอยด์ จอร์จ (Lloyd George) โดยผ่านทาง "garden suburb" ของเขา ในสงครามโลกครั้งที่สอง ต้องเข้าหาเซอร์ซิลล์ โดยผ่านทางศาสตราจารย์ลินเดย์มานน์ (Lindemann) สภาพแวดล้อมดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนเพียงข้าราชการให้กลายเป็นข้าราชการสำนักไปเท่านั้น แต่ยังเปลี่ยนรัฐมนตรีด้วย

สถานการณ์ทำนองเดียวกันก็มีอยู่เป็นปกติในสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ศาสตราจารย์ Denis Brogan ได้เคยบอกคนหนุ่มที่ได้รับหน้าที่ในวอชิงตันและซึ่งต้องการรู้ว่างานนั้นเป็นอย่างไร ว่าเขาควรจะอ่านบันทึกความทรงจำของ Duc de Saint-Simon ท่านศาสตราจารย์กล่าวว่าเขากำลังจะไปยังราชสำนัก และบันทึกความทรงจำเหล่านี้เป็นคำบรรยายที่ดีที่สุดที่เขาจะหาได้ ในฐานะของ Harry Hopkins ในความสัมพันธ์กับ F.D. Roosevelt เป็นอาทิ เป็นความสัมพันธ์ของข้าราชการสำนักในสาระสำคัญ และเห็นได้ชัดจากชีวประวัติทุกเรื่องของรูสเวลท์ว่า เขาซาบซึ้งถึงทรัพยากรของราชสำนักและใช้มันเพื่อส่งเสริมการควบคุมโดยตัวของเขาเอง ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยให้ข้าราชการสำนักของเขาขัดแย้งกันเอง เปลี่ยนแปลงคนโปรดของเขาไปตามสภาพแวดล้อมใหม่ และแต่งตั้งผู้แทนส่วนตัวของเขาให้ปฏิบัติงานชั้นนี้ชั้นนั้น บันทึกความทรงจำของรัฐมนตรีและผู้ใต้บังคับบัญชาของเขาแสดงให้เห็นว่าชีวิตในราชสำนักดังกล่าวนั้นไม่แน่นอนเพียงไร เรายังจะต้องรู้ถึงความเป็นไปอย่างลึกซึ้งสมบูรณ์ในชีวิตของผู้แวดล้อมประธานาธิบดี

ไอเซ็นเฮาว์ แต่สิ่งที่ชี้ให้เห็นในปัจจุบันในหลายทางด้วยกันก็คือว่า ผู้แวดล้อมเขามีลักษณะใกล้เคียงกับราชสำนักยิ่งกว่าผู้แวดล้อมรัฐเวลท์เสียอีก

การเมืองราชสำนักไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะสิ่งแวดล้อมกฎหมายประเพณีปฏิบัติ และบ้านพักของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น องค์การบริหารบางแห่ง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวมอำนาจอย่างมากมายั้ว ณ จุดใดจุดหนึ่ง ก็เป็นฉากของการเมืองราชสำนักด้วย ตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ บี. บี. ซี. เป็นตัวอย่างที่เด่นชัด สหภาพกรรมกรขนาดใหญ่ก็อาจให้ความรู้สึกเช่นเดียวกัน ถ้าผู้นำเพียงคนเดียวมีอำนาจครอบงำ เอิร์นเนสท์ เบวิน (Ernest Bevin) ก็มีราชสำนักเช่นกัน ซึ่งก็เช่นเดียวกับผู้นำที่สืบต่อตำแหน่งกันมาของสหภาพ Teamsters' Union ในสหรัฐอเมริกา นายเนห์รูก็มีราชสำนัก นายครุสชอฟก็เช่นกัน ราชสำนักของผู้นำเหล่านี้ไม่เหมือนกัน และสิ่งแวดล้อมก็แตกต่างกัน แต่ภายในวงเขตของผู้นำที่มีอำนาจควบคุมเด็ดขาดหรือเกือบเด็ดขาด มีลูกน้องขึ้นโดยตรงกับเขาแทนที่จะขึ้นอยู่กับการเลือกตั้งโดยตรง หรือกับความนิยมของพรรค (ตัวอย่างเช่น นายกฤษณา เมนอน ในความสัมพันธ์ของเขากับนายเนห์รู) กรอบงานทั่วไปทำนองเดียวกันเกี่ยวกับการพลิกเพลงและความไม่แน่นอนก็มีอยู่ อาจจะมีลักษณะเป็นการวางแผนและไม่อาจทำนายได้ล่วงหน้า สำหรับกรณีผู้นำ เช่น ลอยด์ ยอร์จ หรือ ลอร์ดปีเวอร์บรุค ยิ่งไปกว่าสำหรับผู้นำอย่างเช่นเนห์รูหรือไอเซ็นเฮาว์ แต่โดยมูลฐานแล้วเหมือนกัน คือ ต้องใช้ฝีมือแบบเดียวกันอย่างมากในผู้ที่ต้องใช้มัน

ดังนั้นการเมืองแบบปิดของระบอบราชการจึงขยายออกไปเกินกว่าข้าราชการพลเรือนมากมาย และอาจจะมิอยู่ในทุกระดับของการเมือง ซึ่งในระดับนั้นความรับผิดชอบภายนอกถูกปิดเงียบ ความลับเป็นเรื่องธรรมดา และการลำดับชั้นจะมีพบบ่อย ถ้าเราพิจารณาสถาบันโดยทั่วไปแล้ว เราจะพบว่าเกือบทั้งหมดมีลักษณะเหล่านี้บางอย่าง และด้วยเหตุนี้จึงแสดงให้เห็นการเมืองชนิดหนึ่งหรือหมดทั้งสามชนิดนี้ ซึ่งชื่อของมันข้าพเจ้าได้ยืมมาจากเซอร์ชาร์ลส์ สโนว์ เราจะทำอะไรกับมันได้บ้าง ปฏิกริยาธรรมชาติของคนเดินถนนก็คือกล่าวว่าเขาไม่ชอบมันทั้งหมด และควรจะมีบางสิ่งที่ “เป็นประชาธิปไตย” กว่านี้มาแทนที่ เช่นระบบบางอย่างซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนทั่วไป คำตอบนี้หาเพียงพอเลยแบบสองแบบของการเมืองแบบปิด คือ แบบลำดับชั้นและราชสำนักนั้น ตามคำนิยามแล้วส่วนใหญ่จะอยู่นอกเหนือการควบคุม “แบบประชาธิปไตย” การลำดับชั้นเป็นสิ่งที่สถาปนาขึ้นมานานแล้ว ซึ่งในการเมืองแบบนี้ความรับผิดชอบจะขึ้นและลงตามลำดับชั้น แต่จะไม่ออกไปข้างนอก ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดสามารถร้องเรียนกับประชาชนข้ามศีรษะ

หัวหน้าของเขาได้ รัฐบาลก็จะดำเนินไปอย่างอลวนตลอดไป (และจะแตกสลายลงด้วย) ราชสำนักเป็นสิ่งที่สถาปนาตัวเองขึ้นมาในกรณีเมื่ออำนาจรวมอยู่ในมือเพียงไม่กี่มือ หรือเพียงคนเดียวและไม่ได้กระจายออกไป สถานการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา (ซึ่งความจริงแล้วได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เอง) เช่นเดียวกับในระบอบเอกราธิปไตยที่มีการขอความเห็นชอบจากประชาชนเป็นครั้งคราว (plebiscitary autocracy) เช่น กานา อาจจะเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงขนาดของการเมืองแบบลำดับชั้นและราชสำนัก โดยการบังคับให้มีการควบคุมโดยประชาชนเพิ่มขึ้น แต่ความพยายามอาจล้มเหลวเช่นเดียวกัน การเมืองในคณะกรรมการก็ไม่ว่าจะให้ความรับผิดชอบต่อประชาชนได้เช่นกัน ถ้าจะกล่าวตามคำนิยามแล้ว คณะกรรมการระหว่างกระทรวงชนิดที่ข้าพเจ้าเสนอเป็นปกติสถานนั้น ใช้อำนาจหน้าที่ในรูปที่ได้รับมอบมาอีกทีหนึ่ง คณะกรรมการดังที่ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของตนที่ถูกกำหนดโดยฐานะของคณะกรรมการเองภายในระบบรัฐบาล โดยลักษณะนิรนามและโดยภาระของคณะกรรมการเอง ในการเตรียมข้อเสนอนี้สำหรับคนอื่นที่จะยอมรับหรือปฏิเสธ คณะกรรมการเป็นเครื่องมือหรือวิถีทาง มิใช่จุดหมายปลายทาง มนุษย์อาจจะทำให้คณะกรรมการเป็นจุดหมายปลายทางในตัวของมันเอง แต่หน้าที่ของคณะกรรมการในสาระสำคัญแล้วเป็นเครื่องมือ และการควบคุมของประชาชนนั้น ถ้าจะใช้แล้วจะต้องนำไปใช้กับจุดหมายปลายทางซึ่งเครื่องมือถูกนำไปใช้อยู่

เราได้แลเห็นลักษณะของสถาบันการปกครองและแบบแผนอันเป็นลักษณะประจำของการปฏิบัติงานของสถาบันเหล่านั้นบ้างแล้ว เราได้สังเกตว่ามีการเมืองชนิดพิเศษในระบบราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของปัจจัยถาวรของการปกครองในรัฐสมัยใหม่ แต่อาจจะมีพบได้เช่นกันในระดับอื่นๆ ของการปกครอง และในสถาบันอื่นๆ เรายังได้เห็นอีกด้วยว่าผลประโยชน์ปฏิบัติการอย่างไรในความสัมพันธ์กับสถาบันของการปกครอง บัดนี้เราอาจตั้งคำถามข้อหนึ่ง ซึ่งบางทีควรจะถูกถามมาก่อนหน้านี้ (และคงจะถูกถาม ถ้าเรื่องนี้เขียนขึ้นในศตวรรษต้นๆ) สถาบันเหล่านี้มาจากไหน และมีสิทธิอะไรที่จะใช้อำนาจซึ่งเป็นหลักของสถาบันเหล่านั้น

ในการพยายามตอบคำถาม เราอาจเปิดเอาความนึกคิดสองประการเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของพระเจ้า (divine will) และสัญญาประชาคม (social contract) ซึ่งประกอบเป็นคำตอบดั้งเดิมในสมัยก่อนๆ ออกไป อาจจะจริงดังที่ เซนต์ (นักบุญ) ออกัสติน เชื่อว่า พระเจ้าเป็นผู้จัดสร้างรัฐบาลขึ้นมา เพื่อว่าบาปของมนุษย์จะไม่นำไปสู่ความหายนะของ

มนุษยชาติอันเนื่องจากการเพิ่มพูนต้นเหตุที่เห็นแก่ตัว แต่เราไม่มีวิถีทางที่จะพิสูจน์มัน หรือสาธิตให้เห็นจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ และมันยิ่งเป็นไปไม่ได้มากขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ความเชื่อนี้ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของลัทธิของศาสนานิกายโรมันคาทอลิก และถ้าเราเป็นพวกคาทอลิกก็สันนิษฐานไว้ว่าเราจะต้องเชื่อ แต่ถ้าเราไม่ใช่คาทอลิก เราก็ไม่อาจยอมรับคำอธิบาย ซึ่งจำเป็นต้องมีลัทธิที่สนับสนุนกันอย่างมากมายเช่นนั้น สัญญาประชาคมไม่ว่าจะเสนอมาในรูปใดก็ตาม อาจตัดทิ้งเสียได้โดยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ถึงแม้ว่าเราอาจพบตัวอย่างมากมายในยุคนี้และยุคอื่นของคนที่ทำตนประหนึ่งว่ามีสัญญาประชาคมชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นที่เข้าใจกันระหว่างเขา นี่ไม่ใช่เป็นสิ่งเดียวกับการเชื่อถือในความนึกคิดที่ว่าได้มีการลงนามในสัญญาประชาคมในชั้นใดชั้นหนึ่ง ถ้าเราจะหาคำอธิบายและการอ้างเหตุผลที่น่าพึงพอใจแล้ว เราจะต้องมองดูที่การดำเนินงานที่แท้จริงของการปกครองเองและดูประวัติความเป็นมาของการปกครองนี้

คำอธิบายที่เป็นไปได้มากที่สุดเกี่ยวกับสถาบันที่ปกครองเราอยู่ จะพบได้ในสิ่งที่เชื่อมต่อกับความคิดที่ว่าด้วยความคิดแตกต่างกันอันถาวร ซึ่งเรากล่าวได้ว่า เมื่อเริ่มแรกจะมีสถาบันสาธารณะชนิดใดชนิดหนึ่งเสมอ แม้ว่าในสภาพแวดล้อมที่ล้าหลังที่สุดสถาบันเหล่านี้ไม่อาจแยกออกได้จากสถาบันครอบครัวก็ตาม เป็นการยากที่จะเชื่อว่าเคยมีชุมชนใดที่ตั้งอยู่โดยไม่มีกฎหมายอันเป็นที่รับรอง และไม่มีบุคคลคอยเป็นผู้ตัดสินวินิจฉัยการใช้กฎหมายเหล่านั้น ทั้งยังเป็นไปไม่ได้อีกด้วยที่จะจินตนาการถึงสถานการณ์ที่ไม่มีการพิพาทอันใดเลยและไม่มีความผิดฐานใด ๆ อีก ถ้าข้าพเจ้าพูดถูก การดำรงอยู่ของสถาบันการปกครองเท่าที่เรารู้จักมัน ก็จะมีอธิบายได้ง่าย ๆ ในแง่ของการเพิ่มหน้าที่ใหม่ ๆ ซึ่งจำเป็นต้องให้สถาบันที่มีอยู่เพื่อจัดการกับความขัดแย้งและกรณีพิพาทของสถานการณ์ใหม่ ๆ เนื่องจากสภาพแวดล้อมของมนุษย์มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในทันทีที่เราจัดการการสังคมให้เหนือไปจากขั้นครอบครัว เราจะต้องคิดถึงในแง่ของความผิดแตกต่างอันคงอยู่ถาวร และการดำรงอยู่ของผลประโยชน์ที่แยกจากกัน พร้อมกับความสลับซับซ้อนของชีวิตที่เพิ่มขึ้นนี้ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็มีจำนวนมากขึ้นและมีความกดดันยิ่งขึ้น จนกระทั่งกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องหาวิถีทางที่เป็นปกติและเป็นระบบ ในอันที่จะจัดการกับการปะทะกันระหว่างผลประโยชน์เหล่านั้น

นี่เป็นหนทางหนึ่ง ที่จะมองดูการเจริญเติบโตของข้าราชการบริหารขององค์พระมหากษัตริย์ดังตัวอย่างที่มีอยู่ในยุโรปในสมัยกลาง ข้าราชการบริหารเหล่านี้เองที่นำไปสู่ระบบราชการสมัย

ใหม่ดังที่เรารู้จักกัน แท้จริงระบบราชการปรัสเซีย ซึ่ง Weber ใช้ตั้งเป็นกฎทั่วไป ซึ่งมองเห็นการณ์ไกลที่สุดบางข้อของเขานั้น ความจริงแล้วเป็นกลุ่มหนึ่งของข้าราชการบริหารเหล่านี้ที่ผูกติดอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงอำนาจเกือบจะสมบูรณ์ตามสิทธิ ถึงแม้จะสับสนและถาวร และจัดเป็นลำดับชั้นก็ตาม แต่ระบบนี้ก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานอันเก่าแก่ของอำนาจอันเกิดจากสิทธินี้ จากข้าราชการของพระมหากษัตริย์สมัยกลางนี้ ได้มีการพัฒนากิจกรรมของกระทรวงทบวงกรมที่ละเอียดซับซ้อนชำนาญการทั้งหมดในปัจจุบัน เช่นเดียวกับฐานะพิเศษของรัฐมนตรีในการวินิจฉัยสั่งการ รัฐใหม่ๆ นั้น โดยทั่วไปแล้วได้เข้าครองสถาบันต่างๆ ในขั้นที่รัฐได้รับมันมา และนำไปปรับให้เข้ากับการใช้ประโยชน์ของตน แม้แต่สหภาพโซเวียตและรัฐร่วมของสหภาพฯ ก็ได้นำแบบมูลฐานมาใช้ โดยทำการคัดแปลงปรับปรุงใหม่ในการจัดตั้งระบบพรรคที่มีอำนาจในการตรวจตราขึ้นเทียบเคียงกับแบบนั้น

ในการให้คำอธิบายดังกล่าวเกี่ยวกับที่มาของสถาบันของการเมืองปัจจุบัน ข้าพเจ้าใคร่ที่จะแยกมันออกจากนัยใด ๆ ของความมุ่งหมายที่สำคัญ ดังที่นักปรัชญาอุดมคติได้ตั้งข้อสมมติฐานสำหรับมันเอาไว้ ข้าพเจ้ารู้สึกว่าการปกครองนั้นแทนที่จะแสดงออกซึ่งความมุ่งหมายเพียงอันเดียว มักจะแสดงออกมาหลายอันเสมอ และสามารถบรรลุถึงมันได้ด้วยไม่มีข้อสงสัยเลยที่แนวโน้มของการปกครองก็เพื่อที่จะปรับตัวให้เข้ากับผลประโยชน์ที่แข็งแกร่งที่สุดในสังคม และในบางกรณีกลายเป็นสิ่งที่ผลประโยชน์เหล่านั้นสร้างขึ้นมากด้วยขนาดนี้ บางครั้งเราอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกำลังบรรลุถึงความมุ่งหมายใหญ่อันหนึ่ง รัฐเผด็จการแสดงออกซึ่งลักษณะอันนี้อย่างเด่นชัด แต่แม้กระทั่งในรัฐเหล่านี้ก็ยังมีโอกาสเปิดอยู่ภายในระบบราชการ กองทัพ สถาบันการศึกษาและที่อื่นๆ ซึ่งผลประโยชน์อันอื่นจะมีทางของตนบ้าง ผลประโยชน์เหล่านี้อาจจำต้องดำเนินการโดยวิธีการอ้อมค้อมและอาจถูกจำกัดในจุดหมายปลายทางที่ตนสามารถจะครอบคลุมถึง แต่ผลประโยชน์เหล่านี้ก็ไม่อาจจะถูกตัดทิ้งไปได้โดยสิ้นเชิง ในรัฐอื่นๆ ส่วนใหญ่การปกครองแสดงออกให้เห็นซึ่งความมุ่งหมายหลายประการ ดังที่เห็นได้จากน้ำหนักของผลประโยชน์ซึ่งพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล และจากสถาบันภายในวงการรัฐบาลเอง ซึ่งมีทัศนะของตนเองว่าควรจะทำอะไร ที่ใดก็ตามที่มีคุณภาพบางระหว่างผลประโยชน์ ที่ทำให้ผลประโยชน์เพียงไม่กี่อันไม่สามารถดึงเอาข้อดีทั้งหมดของรัฐบาลมาเป็นของตนได้ ในที่นั้นความมุ่งหมายที่ผิดแผกแตกต่างกันจะเป็นลักษณะที่เห็นได้ชัดที่สุดของการปกครอง

อย่างไรก็ตาม โดยการกล่าวเช่นนี้ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าไม่มีรัฐบาลใดที่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้ หรือว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจอันใดที่จะยึดถือแนวทางปฏิบัติที่

แน่นอนอันใด อันเนื่องจากดุลยระหว่างผลประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม การกล่าวเช่นนี้เป็นการขัดกับข้อเท็จจริง บ่อยครั้งที่รัฐบาลทำการตัดสินใจไปในทางที่สำคัญที่สุด ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นอันตรายต่อกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ ๆ สิ่งที่ข้าพเจ้าหมายความว่าก็คือว่า แม้ว่าความมุ่งหมายเฉพาะอันหนึ่งอาจจะปรากฏเด่นขึ้นมาชั่วเวลาหนึ่งก็ตาม ก็ไม่มีอะไรที่ติดมากับสถาบันทางการเมืองที่บังคับให้ต้องยอมรับความมุ่งหมายเฉพาะอันหนึ่งมาใช้ ไม่มีเจตนารมณ์แห่งชาติอันใดซึ่งพบทางของตนเองตลอดไปสู่ความสำเร็จได้ แม้ว่าผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัวจะพยายามสร้างทางขึ้นก็ตาม ไม่มีอะไรที่สามารถทำนายได้เกี่ยวกับวิถีทางของนโยบาย นอกจากว่าเรารู้ว่ามีผลประโยชน์อะไรดำรงอยู่ ผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทอย่างไรภายในโครงสร้างของรัฐบาล ความกดดันอะไรบ้างที่มาจากภายในรัฐบาลเอง และการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างที่กำลังเกิดขึ้นในโครงร่างทั่วไปของสังคม

ความสำคัญของสถาบันการเมืองในฐานะที่เป็นวิถีทางแก้การขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ในสังคมนั้นเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นโดยความรู้สึกริक्तกังวลอย่างมากมายที่ผลประโยชน์ที่รวมตัวกันขึ้นแสดงออกมาเมื่อรัฐกำลังจะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อการตัดสินใจขั้นมูลฐานเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญกำลังกระทำอยู่ ดังที่บางครั้งกล่าวกันว่าถ้ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งซึ่งประชาชนเห็นชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นตัวแทนทัศนคติมูลฐานของประชาชนนั้นเกี่ยวกับการปกครองและผูกมัดประชาชาติให้รวมกันโดยมีความสำนึกบางอย่างที่ก่อให้เกิดการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (และนี่เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญเองส่วนใหญ่ได้อ้างไว้หลายคำด้วยกัน) แล้ว ก็น่าประหลาดใจที่ปรากฏว่าผลประโยชน์แตกต่างกันมากมายในข้อเสนอแนะของตนเกี่ยวกับความหมายของรัฐธรรมนูญ ถ้าความคิดเห็นทางการเมืองรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นที่ฉันทุญจนกันแล้ว ก็น่าจะเป็นบาปและเป็นความน่าละอายที่ผลประโยชน์บางส่วนแสดงความรู้สึกกังวลต่างๆออกมาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลและประธานาธิบดี อำนาจของศาล ปัญหาในเรื่องว่าใครจะลงคะแนนเสียงและในเขตเลือกตั้งใด การควบคุมความสงบเรียบร้อยของประชาชน และขนาดของการปกครองท้องถิ่นหรือภูมิภาค แต่ถ้าผู้อ่านได้ติดตามข้าพเจ้ามาด้วยความสนใจในคำเสนอแนะของข้าพเจ้า เกี่ยวกับพหุภาพของผลประโยชน์และจุดมุ่งหมายในสังคมใดสังคมหนึ่งแล้ว ผู้อ่านก็คงจะไม่แปลกใจที่ผลประโยชน์มีพฤติกรรมเช่นนี้ ผู้อ่านเองเสียอีกที่จะคาดได้ว่ามันควรมีพฤติกรรมดังกล่าว เป็นการมองที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงที่จะถือว่า รัฐบาลเองนั้นเป็นสิ่งที่อยู่เหนือเอื้อมของกิจกรรมของผลประโยชน์ และที่จะกล่าวว่าประเด็นสาธารณะชนิดหนึ่งเป็นการเมือง (กล่าวคือ เป็นเกมยุทธธรรมสำหรับการแตกแยกความคิดเห็น) และที่จะว่าอีกชนิดหนึ่งเป็น

“เรื่องทางรัฐธรรมนูญ” (กล่าวคือ เป็นประเด็นซึ่งความคิดเห็นควรจะต้องรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการแตกแยกเป็นสิ่งที่ต้องทำหนี)

ปัญหาทั้งหมดเกี่ยวกับ รูปร่าง ของการปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับว่า ควรจะให้อำนาจมากเพียงใด แก่ใคร เพื่อทำอะไร เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเป็นอันดับแรกของผลประโยชน์ในสังคม รัฐบาลอาจถูกใช้ และแท้จริงแล้วก็ถูกใช้เป็นประโยชน์สำหรับผลประโยชน์บางอัน โดยผลประโยชน์อื่นๆ เป็นฝ่ายเสียประโยชน์ ผลประโยชน์ที่รวมกันได้ทุกอันมุ่งที่จะทำให้รัฐสนองความมุ่งหมายของตน บางครั้งมีการใช้รัฐโดยเห็นได้ชัดว่า เพื่อถ่วงดุลผลประโยชน์อื่นใดโดยเฉพาะ บ่อยครั้งที่เดียวที่เป็นโอกาสของผลประโยชน์เหล่านั้นที่จะรวมกันอย่างเหนียวแน่น และมีปากเสียงทางการเมือง เช่นในกรณีคำตัดสิน Taff Vale ในประวัติศาสตร์ของสหภาพกรรมกรอังกฤษ และการปฏิบัติการของกระทรวงต่างๆ พรรคองเกรสของอินเดียในราวปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เศษ ในการพัฒนาสันนิบาตมุสลิม ผลประโยชน์ที่ตระหนักว่าการเมืองอาจมีผลกระทบกระเทือนตนอย่างไรแล้ว จะแสดงความกังวลสนใจเป็นพิเศษออกมาถึงเมื่อกำลังมีการร่างหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายหลัก

ข้าพเจ้าดูเหมือนจะออกนอกทางมาบ้างจากคำถามซึ่งข้าพเจ้าจำเป็นต้องตอบ คือปัญหาเรื่องสิทธิซึ่งอยู่เบื้องหลังการใช้อำนาจโดยสถาบันการปกครอง แต่คำตอบนั้นเกี่ยวพันกับจุดที่ข้าพเจ้าเพิ่งได้กล่าวถึง ถ้ารัฐบาลเป็นวิถีทางที่ผลประโยชน์ใช้แข่งขันกันเพื่อสนองความต้องการของตน อันเป็นแหล่งที่มาของความผิดแผกแตกต่างกันในสภาพที่แสดงออกมา ชำรงไว้ ลดลงหรือได้มาอย่างมั่นคงแล้ว ข้ออ้างเหตุผลของการมีรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ การขาดสมรรถภาพที่จะทำการตกลงและร่วมมือกันในสังคมสมัยใหม่ (หรือในสังคมอื่น แม้ความจำเป็นจะแลเห็นชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อสังคมยังพัฒนามากขึ้นก็ตาม) ทำให้จำเป็นต้องมีสถาบันซึ่งจะคอยรักษาสันติภาพระหว่างผลประโยชน์ทั้งหลาย และจัดให้มีการจัดสรรปันส่วนกันในสิ่งที่มีอยู่สำหรับการแบ่งนั้น รัฐบาลได้เหตุผลข้ออ้างของการดำรงอยู่ของตนจากสมรรถภาพของรัฐบาลที่จะรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

แน่นอน นี่ไม่ใช่ข้อสรุปเดิม แต่เป็นคำพูดซ้ำซากในการถกเถียงเกี่ยวกับทฤษฎีการเมือง นอกจากนั้นยังเป็นพื้นฐานของการรับรองทางการทูตทั้งหมดอีกด้วย ข้อเสียอันยิ่งใหญ่ของข้อสรุปนี้ทำให้ข้อสรุปนี้เป็นที่ไม่นับถือ เช่นเดียวกับเป็นความยิ่งใหญ่ที่น่าเศร้าอยู่บ้าง ข้อสรุปนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Augustine ถึงแม้ว่าข้อสรุปของเขาจะได้มาไม่ใช่แต่เพียงจากการสังเกตและประสบการณ์อย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังได้มาจากความเชื่อในคำทำนาย

ของพระเจ้าด้วย แต่ข้าพเจ้ากำลังพยายามอยู่ในพื้นที่ที่จะให้ความหมายที่นอกเหนือไปจาก ความหมายปกติของมัน โดยธรรมชาติแล้ว กฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นสิ่ง ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมอย่างสันติ และหน้าที่อันดับแรกของรัฐบาลก็คือรักษา กฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยเหล่านี้ ดำรงเป็นสัญลักษณ์ของหน้าที่มูลฐานของ รัฐบาล ในขณะที่เดียวกัน เราต้องยอมรับว่าระบบผลประโยชน์ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ในประเทศที่ พัฒนาไม่ว่าประเทศใด อันเนื่องมาจากความผิดแผกแตกต่างนานัปการ ซึ่งสังคมที่พัฒนา แล้วจะผลิตขึ้นมา จะไม่สามารถบรรลุถึงการประนีประนอมอย่างสันติชนิดใดโดยไม่มี การดำรงอยู่และการแทรกแซงของรัฐบาล

พูดอย่างกว้างๆ มีอยู่สองทางที่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยชนิดนี้จะนำมาบังคับใช้ใน ประเทศซึ่งการริเริ่มทางการเมืองเป็นอิสระ และโดยปกติสถานการณ์ที่เป็นอยู่จะแสดงให้เห็นว่ามีการใช้อยู่ทั้งสองทาง ทางหนึ่ง คือ การที่ผลประโยชน์เข้ายึดสถาบันรัฐบาลเสียเอง เราได้เห็นมาแล้วว่าการยึดนี้อาจจะเป็นไปตลอดทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน และอาจจะดำรง อยู่ได้นานหรืออาจไม่ถาวรก็ได้ การยึดอาจกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน แต่โดยสาระสำคัญ แล้ว การยึดประกอบด้วยการทำให้รัฐบาลยอมตกลงด้วยกับตน ผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จได้แก่ผลประโยชน์ที่ทำให้การตกลงนี้เกิดขึ้นโดยไม่ต้องสร้างศัตรูให้แก่ตน ซึ่งจะมามีอคติกับฐานะของตนในอนาคต ทางที่สองก็คือ รัฐบาลเองใช้อำนาจในการควบคุมผล ประโยชน์ โดยวางตัวให้ห่างพอประมาณจากผลประโยชน์และรักษาคุลยอย่างใดอย่างหนึ่ง ไว้ระหว่างข้อเรียกร้องของผลประโยชน์เหล่านี้

วิธีหลังของการบังคับใช้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐบาลทั่วโลก แท้จริงเราอาจจะกล่าวได้ว่า รัฐบาลทั้งหมดไม่ว่าจะอ่อนแอเพียงใดก็ตาม พยายามที่จะวาง ตนให้มีอำนาจเหนือผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอุทธรณ์ต่อตนและภายในแต่ละรัฐบาลเอง ไม่ว่า จะเอนเอียงเข้าข้างผลประโยชน์บางอันก็ตาม จะมีแรงกระตุ้นเสมอที่จะพยายามบังคับให้มี การตกลงกันจากเบื้องบน ดังที่เราได้เห็นแล้ว กระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นสถานที่ ซึ่งความคิดเห็นชนิดนี้มักจะเกิดขึ้นมากที่สุด กระทรวงทบวงกรมปรารถนาที่จะบังคับใช้ ระเบียบแบบของตนเหนือผลประโยชน์ที่มากมายก่ายกอง กระทรวงทบวงกรมมีแนว ความคิดของตนเองเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั่วไป — ซึ่งแน่ละจะต้องถูกแก้ไขดัดแปลงโดยข้อ พิจารณาของรัฐสภาและอื่น ๆ นอกจากนั้น กระทรวงทบวงกรมยังมีบรรยากาศของตนเอง อีกด้วย ซึ่งบางทีอาจเป็นสิ่งที่ช่วยเหลือที่ยิ่งใหญ่กว่าสิ่งใดทั้งหมด ในการคอยควบคุมผล ประโยชน์ให้จนมุม และจัดสร้างลักษณะภายนอกบางอย่างที่แสดงให้เห็นอำนาจที่เหนือกว่า

ซึ่งทำให้การวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาลเป็นที่ยอมรับกันโดยคณะจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
ไม่มีความจำเป็นในที่นี้ที่จะต้องอ้างถึงความมีคตินและความลึกลับ ซึ่งแวดล้อมกระบวนการ
ต่างๆ ของรัฐบาล หรือที่จะบรรยายถึงประสบการณ์อันไม่สบายใจของปัจเจกบุคคล ที่ถูก
จับตากับนโยบายกระทรวงทบวงกรม อย่างไรก็ตาม จะเป็นการดีที่จะไม่ย่ำช้อนีมาก
เกินไปนัก ปกติแล้วกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ๆ ของรัฐบาลเป็นเพียงรูปเบี่ยงเบนของปรา-
สาทกาฟก้า (Kafka's Castle) เท่านั้น หาใช่รูปที่เจริญเต็มที่ ไม่ ประเด็นอยู่ที่ว่ารัฐบาลทุก
หนแห่งมีความลึกลับเกี่ยวกับอำนาจ มีบรรยากาศของความตระหนักทางอาชีพในเรื่องที่อยู่
ภายใต้การควบคุมของตน และลักษณะของกระบวนการซึ่งพลเมืองไม่อาจหวังที่จะเข้าใจ
ได้เหล่านี้ติดตัวไปด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐบาลสามารถทำตัวประหนึ่งเป็นผู้ทำนายเหตุการณ์
และผู้พิพากษา แม้กระทั่งเป็นศาสดาด้วยในทางที่สภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจเป็นเหตุผลข้อ
อ้างได้เสมอไป แต่เป็นการโชคดีที่รัฐบาลสามารถกระทำเช่นนั้นได้ เนื่องจากข้ออ้างเหตุผล
มูลฐานของการดำรงอยู่ของรัฐบาลก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างผลประโยชน์
ที่ขัดแย้งกัน และรัฐบาลจะต้องมีลักษณะที่แสดงออกซึ่งอำนาจที่จะพึงได้

ด้วยเหตุนี้ ข้ออ้างเหตุผลปัจจุบันของการมีรัฐบาลก็คือ สิ่งที่เคยยกเป็นข้ออ้างเหตุผล
เสมอมา คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ที่เพิ่มเติมเข้าไปกับความจำเป็นมูลฐานที่จะ
รักษาความสงบ เช่นการกำราบอันธพาลให้อยู่มือ จับคนชั่วฟ้องศาล และไล่คนเข้าบ้าน
ออกไป ฯลฯ ก็คือความจำเป็นที่จะธำรงไว้ซึ่งดุลยอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างผลประโยชน์
ซึ่งแสดงให้เห็นมากขึ้นทุกทีถึงการรวมตัวกัน การเผยแพร่และจำนวน รัฐบาลเป็นเครื่อง
มืออันหนึ่งที่จะนำข้อพิจารณาทั่วไปให้มิน้ำหนักเหนือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง และที่จะ
พยายามแบ่งสันปันส่วนสิ่งที่มีพอจะแบ่งปันกันได้

มีอีกประเด็นหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องพูดถึงก่อนที่จะเข้าจะจบบทนี้ ผู้อ่านอาจจะประหลาด
ใจว่า ข้อความในตอนที่แล้วมาสอดคล้องอย่างไรกับที่ข้าพเจ้าเขียนไว้ก่อนหน้านี้ เกี่ยวกับ
การขาดความมุ่งหมายอันเดียวกันในสถาบันของรัฐบาล และเกี่ยวกับการขาดผลประโยชน์
ทั่วไปซึ่งรัฐบาลอาจอ้างถึง ข้าพเจ้าพยายามที่จะได้ทั้งสองทางในการยืนยันการขาดผลประ-
โยชน์หรือความมุ่งหมาย และต่อมากล่าวว่ารัฐบาลจะนำข้อพิจารณาทั่วไปให้มามีน้ำหนัก
เหนือข้อเรียกร้องของผลประโยชน์เฉพาะอย่างเช่นนั้นหรือ

ข้าพเจ้าหวังว่าไม่ใช่เช่นนั้น ในทางหนึ่ง สำหรับข้าพเจ้าดูเหมือนชัดเจนว่าไม่มีใครที่
อาจยืนยัน โดยมีข้ออ้างเหตุผลว่าชาติแสดงออกซึ่งความรู้สึกของการมีความมุ่งหมายร่วม

นอกจากเป็นครั้งคราวและระยะเวลาสั้น ๆ แต่ชาติกลับแสดงออกซึ่งพหุภาพของความคิดเห็นและผลประโยชน์ ความมุ่งหมายจำนวนลานตาที่เปลี่ยนไปมา ซึ่งอาจจะจัดเข้าไปอยู่ในแบบแผนเฉพาะบางอย่างชั่วเวลาหนึ่ง แต่โดยเนื้อแท้แล้วไม่มีเสถียรภาพ และขึ้นอยู่กับกาเปลี่ยนแปลงตามความไม่เสมอภาคมูลฐานในสังคมเปลี่ยนไป ในอีกทางหนึ่งข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐบาลโดยฐานะพิเศษของตน ในการเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยสาธารณะ และเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะออกกฎหมายอันมีผลใช้บังคับได้ จะถูกล้อมรอบโดยผลประโยชน์นานาชนิด ซึ่งทั้งหมดพวกนี้เรียกรวมแล้วมากกว่าที่รัฐบาลสามารถจะจัดหาให้ได้ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ในสภาพเช่นนี้ ที่รัฐบาลจะต้องพยายามอย่างน้อยที่สุดที่จะหาหลักเกณฑ์ของการจัดสรรปันส่วนสิ่งที่จะแบ่งปันกันทั่วหน้าได้ รัฐบาลอาจจะทำสิ่งนี้ได้สองทางด้วยกัน ทางแรก รัฐบาลอาจจะหาสิ่งที่ความจริงเป็นเพียงข้อเรียกร้องของผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดที่สุดกับตน ให้ขึ้นอยู่กับระดับที่เรียกว่า “ข้อพิจารณาทั่วไป” รัฐบาลพรรครีพับลิกัน ในสมัยวอวปี ค.ศ. ๑๙๒๐ เศษ ในสหรัฐอเมริกา ได้กระทำเช่นว่านี้ติดต่อกันไป ในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ธุรกิจซึ่งประกอบเป็นรัฐบาลและสนับสนุนรัฐบาล ทางที่สอง รัฐบาลอาจจะอาศัยข้าราชการประจำของตนเพื่อสร้าง “ข้อพิจารณาทั่วไป” จากประสบการณ์และลักษณะอาชีพของตน ซึ่งจะทำความพอใจให้แก่ผลประโยชน์จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และในขณะที่พวกนี้ก็พิจารณาถึงผลประโยชน์ระยะยาวที่ไม่มีตัวแทนและไม่ได้รวมกัน ซึ่งอาจไม่มีทางแสดงออก รัฐบาลจะดำเนินไปได้ในทั้งสองทางนี้ บางครั้งรัฐบาลอาจจะยึดถือเอาความมุ่งหมายบางอย่างไว้ ซึ่งรัฐบาลเองเป็นตัวแทนในฐานะเป็นผลประโยชน์ทั่วไป และบางครั้งรัฐบาลอาจใช้ทรัพยากรของตนที่มีอยู่จัดให้มีหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งถูกอิทธิพลของการปะทะกันของผลประโยชน์ แต่ไม่จำเป็นต้องมาจากผลประโยชน์อันหนึ่งอันใดเหล่านี้

ทางที่สองของการพิจารณาปัญหานี้เอง ที่ทำให้ข้าราชการและระบบราชการมีความสำคัญเป็นพิเศษในความสลบซับซ้อนของสถาบัน และทำให้เป็นการจำเป็นอย่างยิ่ง ถ้าเราต้องการเข้าใจการเมือง ที่จะต้องรู้ถึงสมมติฐานในจิตใจของข้าราชการและประเพณีการปฏิบัติซึ่งพวกนี้ถือว่าอนุญาตให้ทำได้ และที่น่าทำ เราจำเป็นต้องสร้างภาพของสิ่งที่อาจจะเรียกว่า ชีวิตของรัฐบาล (life of government) ซึ่งสร้างขึ้นมาโดยความพยายามของข้าราชการพลเรือนและรัฐมนตรีหลายชั่วอายุ ที่ปฏิบัติตามเกี่ยวเนื่องกันในความพยายามที่จะจัดให้มีข้อพิจารณาที่เหมาะสมเพื่อวางกรอบนโยบายสาธารณะ และเพื่อจัดการกับอิทธิพลของผลประโยชน์ ความรู้ชนิดนี้ยังปลุกย่อยไม่สมบูรณ์ในวิชารัฐศาสตร์ แม้ว่าจะมีการ

ศึกษาเข้าถึงเรื่องนั้นบ้างในประวัติศาสตร์ของกระทรวงทบวงกรม และในการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นต้ง ๆ เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการในด้านการบริหารบางอย่าง ความรู้จำเป็นต้องขยายให้กว้างออกไปอีกมาก เพื่อที่เราจะได้เห็นว่าประเพณีการบริหารที่ไม่อาจสังเกตเห็นได้นั้นอาจพัฒนาไปอย่างไร โดยสร้างนิสัยและแบบฉบับของการปฏิบัติ ซึ่งกลายเป็นลักษณะเฉพาะของกระทรวงทบวงกรมบางแห่งและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาล มีอยู่เพียงไม่กี่สิ่งที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีรากฐานมั่นคงในทางการเมือง เช่นเดียวกับประเพณีของกระทรวงทบวงกรมเมื่อประเพณีนั้นอยู่ตัวแล้ว เราควรต้องระวังในการที่จะถือว่าองค์กรของระบบราชการเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น องค์กรเหล่านี้มีชีวิตเป็นของตนเอง นอกจากนี้ เราควรจะต้องหลีกเลี่ยงการถือมั่นว่ามีความมุ่งหมาย และความสำนึกอยู่เสมอในการปฏิบัติภารกิจของมันอีกด้วย ถึงแม้ว่าเราจะยอมรับการมีสายตาไกลเป็นพิเศษ และมีมือทางการเมืองของบุคคลหลายคนทำงานในองค์กรเหล่านั้น เวลาส่วนใหญ่แล้วกิจกรรมขององค์กรจะดำเนินไปตามประเพณีและความเคยชินเป็นนิสัย

มีอยู่อีกประเด็นหนึ่งที่จำเป็นต้องกล่าวถึง เพื่อให้เข้าใจง่าย บทนี้ได้ชี้ให้เห็นโดยนัยถึงการดำรงอยู่ของรัฐเดี่ยว และที่รองลงมาของระบบรัฐบาลที่รับผิดชอบ ในสภาพดังกล่าวผลประโยชน์ไม่ว่าจะมีอยู่แตกต่างกันเพียงใดก็ตาม จะถูกจำกัดให้ปฏิบัติการอยู่กับกระทรวงทบวงกรมและคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลาง มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ดังที่เราได้เห็นแล้ว ยังมีช่องว่างสำหรับการแตกแยกเป็นส่วนย่อย ๆ อย่างมากมายในความพยายามและการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ในระบบสหพันธรัฐจะมีระดับรัฐบาลอีกระดับหนึ่ง ซึ่งการแตกแยกเป็นส่วนย่อยดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ และเมื่อระบบสหพันธ์ประกอบกันเข้ากับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติ เช่นในสหรัฐฯ แล้ว การแตกแยกเป็นส่วนย่อยและพหุภาพจะเป็นลักษณะอันดับแรกของรัฐบาลเอง ลักษณะดังกล่าวนี้ก็เกิดขึ้นกับบรรดาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน ยิ่งองค์กรสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลมีอำนาจเป็นของตนเองมากเพียงใด ก็ยิ่งจะมีโอกาสมากขึ้นสำหรับผลประโยชน์ที่จะปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่สหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นประเทศซึ่งพัฒนาที่สุดของโลกและใช้ระบบสหพันธ์มีการแบ่งแยกอำนาจ จะแสดงให้เห็นซึ่งกิจกรรมของผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างมากมาย และไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่วิชา รัฐศาสตร์อเมริกันจะมุ่งสนใจอยู่อย่างลึกซึ้งอยู่กับการเมืองว่าด้วยกลุ่มอิทธิพล แต่

สภาพเช่นนี้มีได้มืออยู่ทั่วไปทุกแห่ง ถึงแม้ว่าเรายอมรับความสำคัญอันยิ่งยวดของผลประโยชน์ เราจะต้องไม่ถือเอาว่าผลประโยชน์เหล่านี้และสถาบันจะดำรงอยู่ทุกแห่งในรูปความสัมพันธ์แบบเดียวกัน ในเรื่องนี้ ซึ่งก็เช่นเดียวกับในแขนงอื่นๆ ที่ระบบการเมืองแต่ละระบบจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เฉพาะตัว เพื่อเสริมวิถีการศึกษาทั่วไปที่สมเหตุผลให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น

รัฐอธิปไตย

ในบทก่อน ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงสถาบันของโลกโดยทั่วไป โดยอ้างเหตุผลว่า ถ้าเราต้องการเข้าใจกิจการทางการเมืองแล้ว เราจะต้องไม่ถูกชักนำไปสู่การถกเถียงในเรื่องละเอียดของนักกฎหมายเกี่ยวกับว่า อะไรคืออำนาจอธิปไตยและอะไรที่ไม่ใช่ แต่จะต้องยอมรับว่ารูปอำนาจรัฐบาลทุกรูปมีลักษณะเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ ในการเป็นที่ตั้งอยู่ของมัน และมีอิทธิพล เพื่อผลประโยชน์ซึ่งพยายามที่จะใช้เพื่อให้ได้มา หรือธำรงไว้ซึ่งข้อได้เปรียบ หลังจากได้ตกลงในประเด็นนี้ไว้แล้ว ก็ยังเป็นสิ่งสำคัญด้วยที่จะต้องยอมรับว่ารัฐอธิปไตยนั้นเป็นสถาบันของรัฐบาลที่เด่นที่สุดกว่าอื่นใดทั้งหมด และกับการจะได้รับการพิจารณาโดยสิทธิของมันเอง

นี่เป็นเพราะโอกาสอันไม่มีอื่นใดเสมอเหมือนที่เปิดให้แก่รัฐอธิปไตย ตามกฎแล้วรัฐอธิปไตยถูกจำกัดในการใช้อำนาจน้อยกว่าสถาบันอื่นใด ในทางต่างประเทศ รัฐอธิปไตยสามารถทำสงครามกับรัฐอื่น ๆ ได้ ทำสนธิสัญญากับรัฐอื่น ดำเนินการเจรจาทางการพาณิชย์ และตัดสินเงื่อนไขของการเข้าประเทศของคน สินค้า และความคิด สำหรับภายในประเทศ รัฐอธิปไตยสามารถที่จะเก็บภาษีประชาชนของตน เกณฑ์คนเข้ารับใช้ในราชการสงคราม ตัดสินประหารชีวิต ห้ามมิให้ออกนอกประเทศ ตัดสินว่าประชาชนเหล่านั้นจะอยู่ที่ไหน และจะทำมาหากินอะไร ให้การศึกษา กำหนดศาสนาให้ และโดยทั่ว ๆ ไปกำหนดเขตที่ชีวิตส่วนตัวจะดำเนินไปภายในนั้น รายการดังกล่าวเป็นแนวเก่าที่ได้เขียนไว้ในข้อเขียนซึ่งพยายามชี้ให้เห็นถึงทรัพยากรของอำนาจอธิปไตย และถึงแม้ว่าจะเป็นไปได้ที่จะชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรเหล่านี้ถูกจำกัดเขตอย่างมากภายในหลายทางด้วยกัน และยังต้องแบ่งสั่นกันระหว่างอำนาจชนิดต่าง ๆ อีกด้วยก็ตาม ข้อเท็จจริงยังคงเดิมอยู่ว่า รัฐอธิปไตยนั้นโดยส่วนรวมแล้วมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลและกลุ่มยิ่งกว่าองค์กรอื่นใด

นอกจากนี้ อำนาจนี้ยังจะคงดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าไม่มีใครเคยคิดที่จะสวมมันด้วยคำว่า “อำนาจอธิปไตย” อันเป็นคำที่น่าสะพึงกลัวก็ตาม ถึงแม้ว่าเป็นความจริงที่ศัพท์คำนี้ตกมาถึงเราจากการแสดงพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จของราชวงศ์ในยุโรปก็ตาม แท้จริงแล้วมันเป็นเพียงวิธีการสั้น ๆ ที่จะอธิบายถึงข้ออ้างที่รัฐต่าง ๆ ในโลกยกขึ้นมา ไม่ว่ารัฐเหล่านั้นจะยอมรับถึงราชอธิปไตยหรือไม่ก็ตาม รัฐใหม่และรัฐเก่า รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชและสาธารณรัฐ รัฐประชาธิปไตยและรัฐเผด็จการ ทั้งหมดเหล่านี้ต่างก็ยกข้อกล่าวอ้างทั่วไปแบบเดียวกันเกี่ยวกับสมรรถภาพศักยภาพของตน บางรัฐใช้สมรรถภาพนี้มากกว่ารัฐอื่น ๆ แต่ไม่มีรัฐใดซึ่งพร้อมที่จะกล่าวว่าสมรรถภาพของตนถูกจำกัดอย่างมากแน่นอน เป็นความจริงที่รัฐแตกต่างกันอย่างเห็นชัดในท่าทีของคนที่มิต่อรัฐอื่น ๆ และในการควบคุมพลเรือนของตน แต่รัฐทุกรัฐไม่ยอมรับอำนาจใดที่เหนือกว่าตนและทุกรัฐเตรียมพร้อมเสมอ ในเวลาที่ตึงเครียด เช่นสงคราม ที่จะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จถึงขนาดที่ตนสามารถทำได้

เพราะฉะนั้น เราจึงมิได้เพียงแต่เผชิญหน้ากับนิยายของนักกฎหมายเมื่อเรากล่าวถึงรัฐอธิปไตย มันเป็นนิยายที่ยืนยันว่ารัฐทุกรัฐในทางปฏิบัติแล้ว เป็นอิสระซึ่งกันและกัน และแต่ละรัฐเสมอภาคในสมรรถภาพ ระบบพันธมิตรที่ละเอียดลออซึ่งเรากันเคยมา และบันทึกเกี่ยวกับว่าพันธมิตรปฏิบัติต่อกันอย่างไรในสงคราม เป็นที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐใหญ่มักจะประสบความสำเร็จในการโอนอ่อนรัฐเล็ก ๆ ให้ทำตามเจตนารมณ์ของตน และรัฐเล็ก ๆ มักจะดำเนินการปกครองโดยคนผู้ซึ่ง ด้วยความจำเป็นแล้ว ไม่อาจเผชิญกับอนาคตว่าตนจะดำเนินการโดยอิสระได้ ความผูกพันในสาขาต่าง ๆ เช่น การค้า การลงทุน และการรวมกลุ่มทางอุตสาหกรรม อาจจะจำกัดอำนาจของรัฐอย่างมากมาย เช่นเดียวกันในอันที่จะมีเอกราชอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกัน เป็นการสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องรำลึกอยู่เสมอว่า รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็กก็ตาม ต่างก็ยึดมั่นในความคิดเพื่อผืน เกี่ยวกับความเสมอภาคกันทางการทูตระหว่างรัฐ รัฐกระทำไปเช่นนั้นเพื่อความมุ่งหมายของตน เพราะรัฐไม่ปรารถนาที่จะประสบกับสถานการณ์ซึ่งความเป็นเอกราชของตนอาจถูกคุกคามจริง ๆ ได้ เพราะความเป็นเอกราชอย่างทางการของรัฐหนึ่งไม่ได้รับการเคารพ และเพราะเป็นการสะดวกที่จะจัดการกับรัฐอื่น ๆ อย่างปกติบนพื้นฐานของความเสมอภาคที่สมมติกันขึ้นมา แทนที่จำจะต้องพิสูจน์ความเหนือกว่าของตน ทุกระยะไป เพราะฉะนั้นเราจึงมีสถานการณ์ ซึ่งในความสัมพันธ์ภายนอกแล้ว ข้ออ้างของรัฐว่ามีอำนาจอธิปไตยจะได้รับการเห็นชอบเป็นทางการจากรัฐอื่น ๆ เพื่อความมุ่งหมายของรัฐเหล่านั้นเอง แม้ว่าตนจะไม่เชื่อในสิ่งนั้นมีจริง และไม่พร้อมที่จะเคารพนับถือมันในทุกสภาพสิ่งแวดล้อมทั้งหมดที่จะพอนึกได้ สิ่ง

เหล่านี้ช่วยสนับสนุนลักษณะภายนอกทั่ว ๆ ไปของอำนาจอธิปไตย และทำให้รัฐบาลที่คล่องแคล่วสามารถผลักดันฐานะของตนให้ไกลออกไปกว่ากำลังของตน ที่ติดตัวมาจะทำให้

เป็นนิยายของนักกฎหมายที่ยืนยันว่า ในรัฐอธิปไตยทุกรัฐ เราสามารถจะค้นพบโดยผิดพลาดซึ่งตำแหน่งที่ตั้งแห่งอำนาจอธิปไตย (locus of sovereignty) ได้ อันเป็นจุดที่รวมไว้ซึ่งความรับผิดชอบอันปลายในการใช้อำนาจซึ่งมีลักษณะเบ็ดเสร็จ การค้นหาเช่นนี้ไปสู่การค้นพบตำแหน่งที่ตั้งขององค์การที่ไม่น่าเป็นไปได้ เช่น รัฐธรรมนูญ หรือประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งทั้งสองอย่างนี้ไม่ว่าจะทำอะไรที่เด่นแก่ใครได้ในการใช้อำนาจ นอกจากนั้น ยังมีรัฐซึ่งอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างองค์การนี้มีอำนาจมากกว่าหนึ่งแห่ง ถึงขนาดที่ว่า ในบางขอบเขตเป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยมีอยู่จริง ประเด็นหนึ่งเป็นที่คุ่นหู่สำหรับผู้ซึ่งเคยได้ศึกษาถึงการปกครองของสหพันธ์ แม้แต่ในรัฐเดี่ยว อำนาจอาจจะรวมอยู่อย่างมั่นคงโดยประเพณีในมือของบางคน จนทำให้ดำรงอยู่ที่นั่นเรื่อยไป ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอันใดในอำนาจอธิปไตยอันเป็นทางการ นายอำเภออินเดียและฝรั่งเศสเป็นกรณีดังกล่าวนี้ แต่เมื่อกล่าวถึงสิ่งนี้ทั้งหมดแล้ว ก็ยังเป็นเรื่องความจริงอยู่ว่าระบบการปกครองของรัฐใดก็ตาม ปกติจะรวมถึงองค์การซึ่งตามจริงแล้วอาจใช้อำนาจบางอย่างที่เหมือนอำนาจเบ็ดเสร็จในภาวะฉุกเฉิน และจะไม่รับรองที่จะใช้อำนาจนั้น ถ้าภาวะฉุกเฉินนั้นมีลักษณะรุนแรง

ในขณะที่รัฐอธิปไตยไม่จัดอยู่ในประเภทวิทยาศาสตร์ (ความพยายามใด ๆ ที่จะนิยามมันให้แน่นอนให้ห้องที่เต็มไปด้วยนักรัฐศาสตร์ต้องประสบความล้มเหลว) แต่อย่างไรก็ตามมันก็เป็นความจริงเกี่ยวกับอำนาจทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศ และไม่มีใครสามารถห้ามรัฐไม่ให้ทำสงครามได้ นอกจากโดยการคุกคามหรือการใช้กำลัง ไม่มีใครที่อยู่นอก รัฐสามารถห้ามรัฐไม่ให้แขวนคอ หรือยิงประชาชนภายในรัฐได้ นอกจากการใช้กำลังทำนองเดียวกันนั้น ประชาชนภายในรัฐอาจจะมีการหลายวิธีที่จะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของรัฐได้ แต่ไม่ว่าจะอุทธรณ์ประท้วงการตัดสินใจเหล่านั้น โดยอ้างกฎหมายธรรมชาติอันเป็นหลักได้ และไม่สามารถขอความช่วยเหลือจากภายนอกได้ นอกเสียจากว่าสิ่งนี้ได้อนุญาตไว้อย่างชัดเจนโดยรัฐเอง ข้อเท็จจริงเหล่านี้ทำให้รัฐอธิปไตยเป็นสถาบันการปกครองที่สำคัญที่สุด

เราสามารถเห็นฐานะชัดเจนยิ่งขึ้นในแง่ซึ่งข้าพเจ้าได้ใช้มาก่อน ถ้าเรากล่าวว่ารัฐอธิปไตยเป็นสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือสำหรับการเป็นเมืองที่น่ารักที่สุด คือ ที่เกี่ยวกับชีวิต

และความตาย สาระสำคัญของมันก็คือกำลังที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ในมือของใครคนหนึ่งหรือคนอื่นเสมอ ถึงแม้ว่ามันจะถูกห้ามไม่ให้กระทำการรุนแรงโดยความซับซ้อนของสภาพสิ่งแวดล้อมก็ตาม รัฐไม่อาจถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์อันคงที่ นอกจากในความหมายอันเลื่อนวางซึ่งในสายตาของประชาชนของรัฐ มันอาจเป็นสัญลักษณ์ของความรักชาติ ศักดิ์ศรีของชาติ และอารมณ์อื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้ ข้าพเจ้าจะคลี่คลายเรื่องความรักชาติ และผลของมันเพิ่มเติมอีกสักพัก สำหรับขณะนี้ ข้าพเจ้าใคร่ย้ำว่ารัฐอธิปไตยจะเป็นสัญลักษณ์แนวความคิด บางอย่าง เกี่ยวกับนโยบายอยู่เสมอ และปัญหาว่าเป็นแนวความคิด ของใคร นั้นเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก รัฐนั้นดังที่เราได้เห็นแล้วเป็นเครื่องมือของความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน รัฐอาจจะถูกนำอย่างค่อนข้างเสมอต้นเสมอปลาย จากแนวความคิดเพียงแง่เดียว (เช่น โปรตุเกสภายใต้การปกครองของ Salazar) แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็จะมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไปมากมาย โดยขึ้นอยู่กับว่าอิทธิพลใครสำคัญที่สุดในเวลานั้น ในการปรึกษาหารือกับบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ของแนวความคิดเห็นดังกล่าว มันยังอาจเปลี่ยนไปทางนี้ทางนั้นตามความบีบคั้นของเวลานั้นๆ ด้วย (เช่นรัฐต่างๆ ในตะวันออกกลางเมื่อไม่นานมานี้) การณ์นี้เรียกมันเพียงว่า “รัฐ” นั้นเป็นวิธีการที่สะดวกในการพูด ซึ่งปิดบังความจริงที่ว่า แง่มุมต่างๆ ของการปกครองที่มีอยู่มากมายช่วยกันและการกระทำของรัฐในขอบเขตใดก็ตาม อาจจะถูกกระทบกระเทือนจากอิทธิพลที่แตกต่างกันไปอย่างมากจากอิทธิพลที่มีอยู่ในขอบเขตอื่นๆ หรือในเวลาอื่น รัฐบาลเป็นองค์การที่เหมือนกับ Janus ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ไม่มีที่สิ้นสุด (ad infinitum) นอกจากในรัฐเผด็จการธรรมดาๆ เท่านั้นที่เราสามารถแน่ใจได้ว่าเสียงของใครจะเหนือกว่า และแม้กระทั่งในรัฐดังกล่าวเราก็จำเป็นต้องรู้ลักษณะและทักษะของข้าราชสำนักคนโปรดท้ายสุดด้วย ในรัฐเผด็จการที่พัฒนา เราอาจจะมีความรู้สึกประทับใจอย่างผิวเผินกับการฝึกกำลังของพรรคอย่างหินผาก่อนเดียว หรือของการเชื่อฟังที่ไม่มีวันหันเหต่ออนาคตทักษะของผู้นำคนหนึ่ง แต่เราอาจคาดหมายได้ว่าเบื้องหลังแผ่นหน้าที่ราบเรียบนั้น มีการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งกัน และการขัดกันของนโยบาย การค้นพบ “กลุ่มผู้ต่อต้านพรรค” และ “การหันเห” ชนิดใดชนิดหนึ่งที่ปรากฏเป็นครั้งคราวนั้น ทำให้เห็นชัดหลังจากเกิดเหตุการณ์ ว่าฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือขึ้นมาโดยอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผู้เสียอำนาจ นโยบายของรัฐจะถูกกระทบกระเทือนไปตามนั้นด้วย

ข้าพเจ้ายืนยันว่า รัฐอธิปไตยเป็นกลไกที่ใช้สำหรับแสดงออกซึ่งนโยบาย และนโยบายนี้จะไม่ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายที่มีเหตุผลอันปลายอันใดที่สันนิษฐานว่า รัฐคงจะยึดรวมเข้า

ไว้ แต่ขึ้นอยู่กับว่า ใครๆ ก็ตามที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นและผู้นั้นจะเป็นใครก็ตาม จะต้องขึ้นอยู่กับชะตาของการเมือง ตามความหมายที่เราได้นิยามไว้ และกับโครงสร้างของสถาบันซึ่งรัฐมีอยู่ นี่เป็นทัศนะซึ่งเป็นที่คุ้นเคยเพียงพอสำหรับผู้ซึ่งได้อ่านข้อเขียนของ Bentham และมันสอดคล้องกับแนวความคิดทางการเมืองของตะวันตกที่สำคัญอันหนึ่งในสมัยสองสามศตวรรษที่แล้วมา สมมติว่านี่เป็นความจริง ถ้าเช่นนั้นทำไมรัฐอธิปไตยจึงควรใช้อำนาจดังกล่าว ถ้ารัฐในชั้นมูลฐานเป็นกลไกที่ใช้สำหรับแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของใครคนหนึ่งแล้ว ทำไมรัฐจึงมีอำนาจมากดังกล่าว

ที่ต่ำสุด คำตอบอยู่ที่ข้อเท็จจริงซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วว่า รัฐอธิปไตยเป็นวิธีการของการรักษาความสงบเรียบร้อย ข้อนี้มีความหมายสองแง่ คือ การรักษากฎหมายและในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างผลประโยชน์ที่ท่าสงครามแย่งชิงสินค้า บริการ และจังหวะโอกาสที่จะหาได้ยาก ในทุกประเทศไม่มีองค์การใดที่สามารถทำงานนี้ได้ ไม่ต้องสงสัยเลยว่ามีความเสี่ยงซึ่งพิพาทท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา องค์การของพวกสหพันธกรรมกร หรือกลุ่มนายจ้างอาจมีอำนาจในท้องถิ่นที่มีประสิทธิผล และจะตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้ใดอะไร แต่ข้อนี้เป็นสิ่งที่หาได้ยากในระดับชาติ บรรทัดฐานเป็นสถานการณ์ที่ซับซ้อนจนกระทั่งไม่มีผลประโยชน์ใดๆสามารถยึดการบริหารกิจการ และยังคงเป็นเพียงผลประโยชน์แคบๆ ด้วยตัวเองด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามผลประโยชน์นั้นจะต้องประนีประนอมกับผลประโยชน์อื่นๆแม้เพียงจะปรึกษาหารือก็ตาม ผลประโยชน์นั้นจะต้องพิจารณาถึงข้าราชการประจำและให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจพอสมควรและต้องขยายตัวออกไปกลายเป็นสิ่งที่ดูเหมือนจะเป็นตัวแทนทุกๆ ไป ถ้าผลประโยชน์นั้นต้องการให้อยู่ในอำนาจโดยไม่มี ความจำเป็นเสมอไปที่จะใช้กำลัง เมื่อผลประโยชน์ทำเช่นนั้น มันก็จะกลายเป็นรัฐบาลไป และในแง่ที่กว้างที่สุด มันก็จะกลายเป็นรัฐ ผลประโยชน์นั้นจะได้รับการยอมรับว่ามีทั้งอำนาจที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย และมีลักษณะทำตัวออกห่างและเป็นตัวแทนพอสมควรที่จะเป็นองค์การที่เหมาะสมที่สุดที่จะกระทำเช่นนั้น ในภาษาของทฤษฎีการเมือง ผลประโยชน์ใดก็ตามซึ่งความถูกต้องหรืออำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้ายังคงสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยชนิดที่ทำความพอใจให้แก่ผลประโยชน์และปัจเจกบุคคลที่มีอิทธิพลอย่างกว้างขวาง ผลประโยชน์นั้นก็ยังคงอยู่ได้ มิฉะนั้นแล้วระบอบใหม่ก็จะเกิดขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยในความหมายที่แคบและกว้างเท่านั้นที่ทำให้รัฐอธิปไตยมีอำนาจ การวิเคราะห์ที่เราเพิ่งกระทำไปเป็นการเพียงพอสำหรับแบบของอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด แต่จำต้องมีการเสริมในกรณีพิเศษเกี่ยวกับ

รัฐอธิปไตย เราจะต้องผนวกสิ่งผสมต่าง ๆ เช่น ความรักชาติ ลัทธิชาตินิยม ความเป็นญาติ และประเพณีเข้าไปกับมันด้วย ซึ่งทำให้รัฐอธิปไตยเป็นสิ่งนอกเหนือไปจากการเป็นกลไกในแง่เฉพาะของมัน

ปัญหานี้เป็นปัญหาหนึ่งซึ่งปัญญาชนฝ่ายลิเบอรัลมักจะพูดว่ายากที่จะแก้ได้ด้วยวิธีการปลีกตัว เพราะความรักชาติเป็นสภาพที่เต็มไปด้วยอารมณ์อย่างสูง ซึ่งขอบเขตของมันนั้นไม่อาจจะค้นพบได้นอกจากภายใต้ความกดดันอย่างหนัก และซึ่งเป็นที่ประหมัดกันอย่างกว้างขวางในรูปที่เป็นการทำลาย แม้ว่าจะได้รับการยกย่องในรูปที่เป็นการสร้างสรรค์ (เช่น การแสดงออกบางประการของลัทธิชาตินิยมเอเชียและแอฟริกันหลังสงคราม) แต่ไม่มีข้อสงสัยเลยว่าลัทธินี้จะดำเนินการไปในรูปที่ทำให้คำวินิจฉัยทางการเมือง ซึ่งดูเหมือนว่าจะนำไปปฏิบัติได้ต้องโฆษณาไป จุดนี้อาจจะอธิบายให้แจ่มชัดได้จากบทความสมัยสงครามของ George Orwell (เขียนในปี ค.ศ. ๑๙๔๑) อันหนึ่งซึ่งเขาโจมตีทัศนะของท่านผู้เฒ่า H.G. Wells ซึ่งได้ประณามฮิตเลอร์และทำนายว่าฮิตเลอร์จะต้องพ่ายแพ้แต่ต้นโดยเหตุผลส่วนใหญ่ที่ว่าฮิตเลอร์เป็น “คนพิการ ตัวเล็ก ๆ ที่แผกเสียงร้อง” (screaming little defective) และผู้ที่มีเหตุผลคงจะปฏิเสธลัทธิชาตินิยมที่รุนแรงของเขา Orwell เขียนไว้ว่า^๑

“ฮิตเลอร์เป็นโรคจิตอาชญากร และฮิตเลอร์มีกองทัพที่ประกอบด้วยคนเป็นจำนวนล้าน มีเครื่องบินนับเป็นพัน ๆ มีรถถังนับหมื่น ๆ คัน ชาติที่ยิ่งใหญ่มีความเต็มใจที่จะทำงานเกินตัวเป็นเวลาหกปีเพื่อเขา และหลังจากนั้นที่จะสู้รบเป็นเวลาอีกสองปี ซึ่งในสาระสำคัญเป็นโลกทัศน์ที่ถือว่าความสูงเป็นยอดของความดี ซึ่งนายเวลล์กล่าวอ้างนั้นโดยสามัญสำนึกแล้วไม่มีมนุษย์คนใดยอมเสียเลือดเนื้อเป็นไปน่ะ ๆ ก่อนที่ท่านจะสามารถจะพูดถึงการบูรณะโลกหรือแม้กระทั่งสันติภาพ ท่านต้องจัดการขจัดฮิตเลอร์เสียก่อน ซึ่งหมายถึงการสร้างพลังอำนาจซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบเดียวกับของพวกนาซี แต่บางทีอาจจะแทบไม่เป็นที่รับรองของผู้ที่ “ทรัสรู้” และถึงความสุขเป็นยอดแห่งความดี อะไรเล่าที่ทำให้อังกฤษยืนอยู่บนขาของตนเองได้ในปีที่ผ่านมานั้น ส่วนหนึ่งที่ไม่ต้องสงสัยได้แก่ความคิดที่เลือนรางเกี่ยวกับอนาคตที่ดีกว่า แต่ส่วนใหญ่ได้แก่อารมณ์ที่สืบแต่บรรพบุรุษเกี่ยวกับความรักชาติ ความรู้สึกที่ฝังแน่นของชาติที่พูดภาษาอังกฤษว่า ตนเหนือชาวต่างประเทศ ในระยะยี่สิบปีที่ผ่านมานี้ วัตถุประสงค์ของปัญญาชนฝ่ายซ้ายของอังกฤษก็คือ การทำลายความ

^๑ George Orwell, 'Wells, Hitler, and the World State' ใน Collected Essays (London, 1961) pp. 161—162.

รู้สึกกังวล และพวกนี้ทำสำเร็จ เราอาจจะได้แลเห็นพวกทหาร เอส.เอส (นาซี ผู้แปล) เดินตรวจถนนในลอนดอนขณะนี้ ในทำนองเดียวกันทำไมชาวรัสเซียจึงต้องต่อสู้เหมือนกับเสือ เพื่อต่อต้านการรุกรานของเยอรมัน ส่วนหนึ่งบางที่อาจเป็นเพราะว่าเพื่ออุดมคติที่จำได้เพียงครั้งหนึ่งซึ่งบางอย่างเกี่ยวกับลัทธิสังคมนิยมสมบูรณแบบ แต่ส่วนใหญ่เพื่อป้องกันประเทศรัสเซียอันศักดิ์สิทธิ์ ('ผืนแผ่นดินศักดิ์สิทธิ์ของเมืองบิทร' ฯลฯ) ซึ่งสตาลินได้ปลุกขึ้นมาใหม่ในรูปที่เปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อย"

แม้ว่า Orwell จะมีแนวโน้มที่จะกล่าวถ้อยคำที่เหวี่ยงแหก็ตาม จุดที่เขาพูดรับฟังได้ดี รัฐอธิปไตยมักจะมีสมรรถภาพที่จะเร่งเร้าอารมณ์ของความรักชาติ ที่สามารถทำให้รัฐออกคำสั่งได้ ซึ่งตามปกติจะไม่ได้รับการเชื่อฟังถ้าออกโดยคนอื่น และจะมีการเรียกร้องให้มีการเสียสละซึ่งเมื่อคำนวณถึงผลดี ตามปกติแล้วจะชักจูงให้พลเมืองทั่วไปปฏิเสธ รัฐซึ่งตั้งมั่นมาอย่างดีหรือสามารถเรียกร้องอารมณ์ทางเชื้อชาติและศาสนา เพื่อเสริมการเรียกร้องต่อชาติของตนได้ อาจจะดำเนินไปได้ดีกว่ารัฐซึ่งมีองค์ประกอบเทียม ตัวอย่างเช่น ไม่มีสิ่งที่เรียกว่าลัทธิชาตินิยมปาลีสไตน์เลยในขณะที่ยังอยู่ภายใต้อาณัติของอังกฤษ แม้ว่าปัจจุบันจะมีลัทธิชาตินิยมอิสราเอลก็ตาม ไม่มีลัทธิชาตินิยมเดียวเลยสำหรับรัฐอธิปไตยออสเตรเลีย-ฮังการี แม้ว่าเราจะปรากฏมีลัทธิชาตินิยมจำนวนมากมายปกลุมอยู่ทั่วไปภายในรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐซึ่งเราอาจเรียกว่า "เทียม" นั้น หาได้ยากกว่าที่มีกึกกั่น และแม้กระทั่งรัฐเหล่านี้อาจจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพและความกล้าหาญในการสงครามได้อย่างยอดเยี่ยมก็ตาม

รัฐอธิปไตย มีข้อได้เปรียบที่สามารถเรียกร้องสัญลักษณ์ที่ปรากฏชัดเจนที่สุดทั้งหมดของประเทศได้ เช่น ธงชาติ ประมุขของรัฐ เพลงชาติ ศาสนาประจำชาติ และการฉลองชัยชนะ การฟ่ายแพ้ และวันชาติ รัฐอธิปไตยยังมักเป็นผู้ควบคุมระบบศึกษาอีกด้วย และสามารถสร้างความเคารพสัญลักษณ์เหล่านี้ พร้อมกับบันทึกประวัติศาสตร์ของชาตินิยมให้เกิดขึ้นในจิตใจของผู้เจริญเติบโตขึ้นมา นอกจากนี้รัฐอธิปไตยยังได้รับประโยชน์จากทัศนะทั่วไปที่ว่า รัฐโดยตัวของมันเองนั้นเป็นสถาบันที่ต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และจำเป็นถึงแม้ว่าเราจะไม่พอใจกับสถาบันเหล่านี้ เราจะต้องยอมรับว่ามันมีผลมากมาย (ถึงแม้ว่ามันจะพิสูจน์ว่าไม่มีประสิทธิภาพในสถานการณ์แวดล้อมที่ไม่อำนวยให้ เช่น ในกรณีการปกครองของอังกฤษในดินแดนที่ปัจจุบันกลายเป็นสาธารณรัฐไอริชก็ตาม) เมื่ออำนาจของรัฐเชื่อมกับชุมนุมชนที่กลมกลืน ตระหนักถึงอดีตร่วมกันแล้ว ข้อเรียกร้องที่รัฐอาจจะ

ทำกับพลเมืองของตนได้สำเร็จ จะต้องไม่กำหนดหรืออธิบายโดยกลุ่มอิทธิพลที่มีอิทธิพลเหนือรัฐโดยประโยชน์ที่สามารถกำหนดได้ ความรู้สึกที่เหมือนกัน ในหมู่พลเมืองจะก่อให้เกิดเอกภาพ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว แต่อาจจะใช้นำประโยชน์เพื่อความมุ่งหมายหลายประการด้วยกันในขณะที่ความรู้สึกนั้นยังมีอยู่ ความรู้สึกนี้เร่งเร้าให้เกิดขึ้นได้ง่ายในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ภายนอก หรือในสภาวะการณ์ภายในประเทศที่ควบคุมไม่ได้ เช่น สภาพซึ่งปกคลุมไปทั่วก่อนรื้อยวันของ เอฟ. ดี. โรสเวลท์

เราควรให้น้ำหนักอย่างมากแก่สิ่งที่ Orwell เรียกว่า ‘อารมณีสืบแต่บรรพบุรุษเกี่ยวกับความรักชาติ’ แต่ควรจะยอมรับด้วยว่า อารมณ์นี้ไม่ได้ดำเนินไปในสุญญากาศ ความรักประเทศอย่างคลั่งไคล้ อาจจะทำให้เกิดแรงกระตุ้นทางอารมณ์ แต่รัฐต้องการมากกว่านี้ ถ้ารัฐต้องการจะรักษาเสียงสนับสนุนของประชาชนของตนไว้ให้ได้ รัฐสมัยใหม่นั้นตามจริงแล้วมีอีกหลายสิ่งอยู่ในสำรอง หน้าที่ของรัฐในการจัดหาให้ โดยการจัดการป้องกัน บริการสังคม การศึกษา การควบคุมทางเศรษฐกิจ การปกป้องการค้า การอุตสาหกรรมของรัฐบาลโยธา และสิ่งทำนองเดียวกันนี้ให้แก่พลเมืองของตน ทำให้รัฐมีข้ออ้างพิเศษหลายข้อที่จะเรียกร้องเอากับพลเมืองแต่ละคน และผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่ม ซึ่งประกอบเป็นประชากรของรัฐ ถ้าเพื่อเหตุผลในการโต้เถียงเรารวมเอาบริการเหล่านี้เข้าด้วยกัน และกล่าวว่ามันประกอบขึ้นเป็นหน้าที่ “รัฐสวัสดิการ” ของรัฐอธิปไตยสมัยใหม่แล้ว ก็จะได้เห็นได้ชัดว่ายิ่งการจัดบริการของรัฐสวัสดิการพัฒนาไปเท่าใด ประชาชนก็มักจะยิ่งมีความผูกพันกันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น การจัดหาบริการของชาติได้กลายเป็นสิ่งสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก รัฐบาลแห่งชาติจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นในชีวิตของพลเมืองของตน กลายเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ยิ่งขึ้น และสร้างผลประโยชน์ขึ้นมาในชุมชนซึ่งพึ่งพาอาศัยกันโดยตรง โดยการกระทำของรัฐบาลเอง ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาให้ผู้ใดคิดว่าข้าพเจ้าเพียงแค่เพิ่มคำประณามเข้าไปกับอีกหลายอันที่มีอยู่แล้วเกี่ยวกับ “ลัทธิรัฐนิยม” (statism) ในโลกสมัยใหม่ ขบวนการที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ในผลของมัน และข้าพเจ้าจะไม่เปลี่ยนแปลงสิ่งนี้ อย่างไรก็ดีตามขบวนการนี้ถึงประชากรของประเทศเข้ามารวมกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องสงสัยและทำให้มีขอบเขตอีกหลายอันที่ทำให้ประชากรมีความรู้สึก “เหมือนกัน” ทั้งหมดนี้เป็นผลโดยตรงจากรัฐอธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าประชากรเหล่านี้ได้เคยมีมา

รัฐใหม่ในเอเชียและแอฟริกาซึ่งมีกำเนิดมาจากความผลักดันของความรักชาติในรูปของการต่อต้านลัทธิอาณานิคม ได้พยายามอย่างรวดเร็วที่จะได้เป็นรัฐสวัสดิการ เมื่อรัฐเหล่านี้

ลงท้ายได้หันมาจัดการกับเรื่องเอกราชแล้ว เป็นลักษณะของขบวนการชาตินิยม (ตัวอย่าง เช่น กานา และแทนแกนิกา) ที่ว่าก่อนได้รับเอกราชขบวนการเหล่านี้จะพากันประณาม ความพยายามที่จะจัดการศึกษาและปรับปรุงการเกษตรของรัฐบาลอาณานิคม โดยอาจจะ อ้างว่าสิ่งเหล่านี้ไม่เพียงพอ หรือโดยจัดการประท้วงสิ่งเหล่านี้ขึ้น หลังจากได้รับเอกราช แล้วขบวนการเหล่านี้กลับใช้นโยบายเดียวกันนี้อย่างกระตือรือร้น และอาจจะพบตัวเอง อยู่ในฐานะที่กลับกันเสียอีก โดยการขอร้องให้ผู้เชี่ยวชาญในบริการเหล่านี้พำนักอยู่ใน ประเทศ หลังจากที่ได้ประณามความพยายามของชนกลุ่มเดียวกันนี้เมื่อไม่กี่เดือนก่อนหน้า อำนาจในการจัดหาบริการของรัฐสมัยใหม่ เป็นที่ยกย่องว่ามีค่าไม่ใช่แค่เพียงในเรื่องโอกาส ที่รัฐจัดหาให้สนองความต้องการของผลประโยชน์ แต่ยังเป็นเพราะว่าอำนาจนี้ได้ช่วยพยุง ฐานะของรัฐเอง สามารถทำให้รัฐดูเหมือนเป็นผู้จัดหาบริการอย่างกว้างขวางให้แก่พลเมือง ของตน

แน่นอนทีเดียว ไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า ประเทศที่เป็นตัวอย่างสนับสนุนลัทธิ ชาตินิยมแบบก้าวร้าวในสมัยปัจจุบันที่เด่นที่สุดสองประเทศ คือ เยอรมันสมัยนาซี และ สหภาพโซเวียต ทั้งสองได้รวมการจัดหาบริการของรัฐอย่างมีระบบเข้ากับความรู้สึกรักชาติ ที่กล่าวให้เกินความจริง อีกปลายข้างหนึ่งของตาขั้วคืออินเดียซึ่งมีความรู้สึกชาตินิยมจัด แต่ มักมีผู้กล่าวแก่ใจว่าเป็นความรักชาติที่มีท่าทีไม่ใช่วัตถุนิยม เป็นรัฐแนวหน้าที่แสวงหา บริการต่าง ๆ ของรัฐสวัสดิการเมื่อการจัดปรับรายได้และบริการภายในของรัฐบาลสวัสดิการ นำมาเพิ่มเติมเข้ากับโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชั้นสอง การจำกัดการเข้าเมือง การคุ้มครองภาษี การประกันตลาดให้กับชาวนา การให้การศึกษาสาธารณะตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึง มหาวิทยาลัย การวางผังเมืองและชนบท การสนับสนุนของรัฐให้แก่ศิลปะแล้ว รัฐ-อธิปไตยสมัยใหม่ก็จะปรากฏโฉมหน้าเป็นลักษณะอันหนึ่งแก่ทุกคน โครงการจัดหาบริการ เหล่านี้ปกติได้รับการกระตุ้นจากความสนใจพิเศษบางเรื่อง ความตระหนักถึงความจำเป็น พิเศษบางประการ ที่กระตุ้นโดยผลประโยชน์ทางมนุษยธรรมบางอย่าง หรือผลประโยชน์ ที่ประกอบด้วยผู้ที่อาจเป็นผู้รับ เป็นการยากที่จะพบโครงการที่กว้างขวางครอบคลุมไปทั่ว ในการจัดการบริการดังกล่าวที่อาศัยปรัชญาส่วนกลางบ้าง นอกจากในรัฐคอมมิวนิสต์ ใน ที่อื่น ๆ ระบบได้เกิดขึ้นมาเนื่องจากข้อเรียกร้องเบ็ดเตล็ดและการสนองตอบชั่วคราวชั่วคราว ต่อสถานการณ์แวดล้อมอันใดอันหนึ่งแน่นอน เรามักจะไม่พบความเชื่อมั่นที่เกิดจากจิตสำนึกในรัฐที่ตั้งมานาน ส่วนมากที่ว่า รัฐเอง นั้นได้รับการส่งเสริมให้เข้มแข็งขึ้นโดยโครงการ ดังกล่าว แม้ว่าความเชื่อมั่นนั้นจะมีอยู่แน่นอนในรัฐเผด็จการและเป็นบทบัญญัติแห่งความ

เชื่อถือในบรรดาผู้นำของรัฐใหม่ ๆ บางรัฐ ไม่ว่าขนาดของความเชื่อมั่นที่เกิดจากจิตสำนึกนั้นจะเป็นอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นแทบจะไม่มีอะไรน่าสงสัยเลย การจัดหาบริการรัฐสวัสดิการในความหมายที่กว้างที่สุดของมันเป็นให้รัฐมีกำลังเข้มแข็งเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนที่รวมเข้ากับความจำเป็นต้องมีความสงบเรียบร้อยของประชาชน ก็คือการแสวงหาสวัสดิการในสมัยปัจจุบัน ทั้งสองประการนี้ช่วยคำนวณการดึงดูดความสนใจแก่รัฐ โดยเหตุผลของความรักชาติ การรวมกันของทั้งสองสิ่งช่วยในการอธิบายว่าทำไมรัฐอธิปไตยนั้นแทนที่จะค่อย ๆ หดสลายไป (ดังที่ผู้มีความหวังหลายคนได้กล่าวไว้ในวาระต่าง ๆ กันในศตวรรษนี้) กลับกลายเป็นแบบแผนและจุดมุ่งหมายของทุกชุมชนซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากรัฐ

เท่าที่กล่าวมานี้ ข้าพเจ้าได้พิจารณาฐานะของรัฐอธิปไตยในแง่ภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของตน เราจำเป็นต้องพิจารณารัฐในฐานะของรัฐในโลกทั่วไปด้วย โลกซึ่งความมุ่งหมายทางการเมืองได้แบ่งออกเป็นรัฐอธิปไตย ประเทศราชของรัฐเหล่านั้น และดินแดนย่อย ๆ อื่น ดังที่เราได้ทราบแล้ว รัฐเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนของตนเอง และจากแบบฉบับชีวิตระหว่างประเทศ โดยการที่รัฐอธิปไตยอื่น ๆ ตกลงกันที่จะยอมรับแผนทางการเมืองแบบ Platonic ที่เกี่ยวกับสถาบัน ที่มีความเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและในการพิจารณาไม่ว่าจะปรากฏขึ้น ณ ที่ใด

ลักษณะเด่นของรัฐอธิปไตยในการติดต่อกับต่างประเทศก็คือว่า รัฐสามารถที่จะดำเนินการในสิ่งที่ผลประโยชน์ภายในรัฐไม่ว่าจะรวมกันในรูปแบบใดก็ตามอาจไม่ได้หวังให้สนับสนุนในนโยบายต่างประเทศเองที่เราได้เห็นการปฏิเสธอย่างชัดเจนต่อทัศนะที่ว่า การเมืองเป็นเพียงเรื่องของผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติต่อกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล นโยบายภายในประเทศส่วนใหญ่ดังที่เราได้เห็นแล้วสามารถอธิบายได้อย่างคร่าว ๆ ในรูปนี้ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม แต่นโยบายต่างประเทศจะอธิบายเช่นนั้นไม่ได้ ในด้านเกี่ยวกับต่างประเทศ รัฐอธิปไตยเป็นเรื่องของปริมาณโดยบังเอิญมากกว่าการประเมินผลอย่างที่เราเห็นได้ชัดของผลประโยชน์ภายในรัฐจะแสดงออกมาให้ทราบ ประเด็นอยู่ที่ว่าเราควรต้องรู้ให้มากกว่าที่เป็นอยู่เกี่ยวกับผลประโยชน์ภายใน วงการรัฐบาล ก่อนที่เราจะวางนโยบายต่างประเทศได้อย่างถูกต้อง

ในรัฐโลกก็ตาม การควบคุมนโยบายต่างประเทศ รวมอยู่ในมือคนเพียงไม่กี่คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมือของนักการทูตอาชีพ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติสิ่งที่เรียกว่าที่ลึกลับและเป็นมือ

อาชีพราชการที่อยู่นอกไปจากกองทัพ การทูตมีจรรยาบรรณระหว่างประเทศว่าด้วยพฤติกรรมที่เป็นทางการบังคับใช้อยู่ การทูตดำเนินไปโดยการรวมกันของการกระทำเปิดเผยที่เป็นสัญลักษณ์ กับการปริกาหารหรือส่วนตัวที่มีความหมาย การทูตเชื่อมอย่างแยกกันไม่ออกกับการกระทำในอดีต และข้อผูกพันซึ่งก่อให้เกิด “ทัศนะของกระทรวง” ที่เสมอต้นเสมอปลายขึ้นมา ชนิดเดียวกับที่ได้พิจารณามาแล้ว การทูตยังต้องการความรู้อย่างละเอียดลออเกี่ยวกับกิจการของประเทศอื่น อิทธิพลเหล่านี้ทั้งหมดรวมกันทำให้การดำเนินการระหว่างประเทศจริง ๆ นั้นเป็นเรื่องของความชำนาญพิเศษและรู้อยู่เพียงไม่กี่คน จึงส่วนใหญ่มักจะปล่อยให้อยู่ในมือของผู้มีประสบการณ์ในเรื่องนี้

แนวนโยบายดังกล่าวนั้นถูกเสริมด้วยความจริงที่ว่า พรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้จัดหาผู้ตัดสินใจแบบที่ไม่ใช่ราชการที่สำคัญในระบบรัฐบาลใดก็ตาม มักจะสนใจกับกิจการภายในประเทศเป็นอันดับแรก และกับสิ่งที่เป็นไปได้ในต่างประเทศเป็นอันดับสอง พรรคการเมืองปกติตั้งขึ้นมาบนพื้นฐานการแบ่งแยกกับของผลประโยชน์ชั้นมูลฐานภายในชุมชน นั่นคือ การแบ่งแยกในรายได้ ชั้น ศาสนา ผิว ชาติพันธุ์ดั้งเดิม ฯลฯ ซึ่งพรรคการเมืองได้เสริมให้มีมากขึ้น โดยการปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์อื่น ๆ ในแบบที่ได้พิจารณาแล้วในบทก่อน ๆ ถ้าผลประโยชน์เหล่านี้บางอย่างไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายต่างประเทศแล้ว (และมีทางเป็นไปได้ว่าคงจะไม่ไปเกี่ยวข้องด้วย นอกเสียจากว่าด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติและศาสนา เช่น กรณีพวกยิวในนิวยอร์กและพวกโรมันคาทอลิกบางกลุ่มในออสเตเรีย) ความสนใจส่วนใหญ่ของพรรคจะมุ่งไปยังเรื่องภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศมิได้เป็นเครื่องตัดสินใจการลงคะแนนเสียงนอกจากในกรณีที่กลุ่มอิทธิพลที่เด่นชัดอยู่ หรือในกรณีที่มีการเรียกร้องอย่างหนัก และติดต่อกันไปให้มีการเปลี่ยนแปลงพรรคแดน เช่น ในเยอรมนีที่เกี่ยวกับพรรคแดน Oder-Neisse และในข้ออ้างการเรียกร้องดินแดนอื่น ๆ ไม่ว่าพรรคใหญ่จะก่อตัวขึ้นมาในรัฐที่ริเริ่มทางการเมืองเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม มักเป็นไปได้ที่ประเด็นเรื่องระหว่างประเทศจะมีความสำคัญเกินไป เป็นเพียงเรื่องนอกพรรคแน่นอน พรรคมีนโยบายทั่ว ๆ ของตนในเรื่องนโยบายต่างประเทศ และเมื่อได้รับเลือกเข้ารัฐสภาอาจพบว่าพรรคใช้เวลาส่วนใหญ่ในเรื่องนี้เท่ากับกิจการภายในประเทศ ซึ่งทำนองเดียวกันนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วกับพรรคการเมืองอังกฤษ แต่ในการเรียกร้องความสนใจในการเลือกตั้งและการรวบรวมคะแนนเสียงที่ลงเป็นนิสสินส่วนใหญ่เข้าด้วยกันนั้น การพิจารณาถึงนโยบายต่างประเทศมักไม่ค่อยมีมาก และเมื่อพรรคตกถึงถึงกิจการระหว่างประเทศในรัฐสภา พรรคมักปล่อยให้เรื่องนี้กระ

ทำโดยผู้เชี่ยวชาญของตนเป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับในรัฐบาลฝ่ายบริหารก็ปล่อยให้ เป็นเรื่องของนักการทูต ผลประโยชน์ทั้งหลายซึ่งสนับสนุนพรรคจะมีนโยบายเกี่ยวกับโลก โดยทั่วไป ความสนใจของผลประโยชน์เหล่านี้จะอยู่กับเรื่องภายในประเทศ

นอกจากแนวโน้มสองประการซึ่งข้าพเจ้าเพิ่งชี้ให้เห็นแล้ว ที่ร้ายกาจยิ่งก็คือนโยบาย ต่างประเทศเป็นแง่ที่ยากที่สุดของรัฐบาลที่จะควบคุมให้เป็นไปตาม “แบบประชาธิปไตย” กล่าวคือ โดยมีสิ่งที่คล้ายคลึงกับการควบคุมของประชาชนตลอดไป และผลการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคที่มีหัวรุนแรงมักจะอ้างในการคัดค้านว่า ตนจะดำเนินนโยบายต่าง ประเทศอย่างประชาธิปไตย โดยดึงออกจากมือของนักการทูตเลยหลังเข้าคลองที่มองไม่ ค่อยเห็นอะไร และดำเนินนโยบายต่างประเทศให้เป็นไปตามปรารถนาของประชาชน ใน ทางปฏิบัติสิ่งนี้ไม่มีเกิดขึ้นแม้แต่ในสหรัฐฯ ที่ระบบคณะกรรมการธิการของสภาคองเกรสให้ ความมั่นใจว่านโยบายต่างประเทศจะต้องถูกพิจารณาอย่างละเอียดตลอดเวลามากกว่าที่ใด ๆ ในโลกเอง การหันเหเกิดขึ้นจากผลการแทรกแซงของสภาคองเกรส มักจะอยู่ในขอบเขต ที่ย่อย เค่นซัด แต่ค่อนข้างไม่สำคัญ เช่น สำนักงานบริการข่าวสาร ไม่ได้อยู่ที่ประเด็นใหญ่ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศและผู้ช่วยที่เป็นนักอาชีพของเขาพบหลังของตนยืน ข้างฝา ปกติก็สามารถหลีกเลี่ยงการสอดส่องไปได้โดยการอ้างเหตุผลที่เหนือกว่าด้วยผล ประโยชน์ของชาติสมาชิกสภาคองเกรสที่ขอสอบถาม จะเก็บดาบเข้าฝักที่ที่จุดนี้ชี้ให้เห็น ถึงแง่สำคัญต่อไปอีกแง่หนึ่งของนโยบายต่างประเทศ ข้อเท็จจริงที่ว่าขณะที่เป็นขอบเขต อันหนึ่งซึ่งผลประโยชน์อาจขาดหายไป เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ผลประโยชน์ปรากฏใน การวางนโยบายภายในประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นขอบเขตอีกอันหนึ่งซึ่งแนวความคิดว่าด้วย ผลประโยชน์ของชาติได้ก่อขึ้นมายืนยาวกว่าขอบเขตอื่น ๆ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเสียงสูงในเรื่องความรักชาติ รัฐบาลจึงอาจตอบสนองนโยบายต่าง ประเทศของตนในแง่ของความรักชาติได้แนบเนียนกว่านโยบายต่างประเทศ ซึ่งได้รับการ กระทบกระเทือนโดยตรงจากการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ที่จัดเข้าเป็นทางการในการต่อสู้ ระหว่างพรรคอิทธิพลต่าง ๆ ที่เราได้พิจารณารวมกันเพื่อผลิตผลลัพธ์นี้ออกมา นโยบาย ต่างประเทศเป็นสิ่งที่ลึกลับ เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญ มักจะไม่ได้ได้ตอบกับการทดสอบ ภายในธรรมดาในแง่ของความได้เปรียบทางชั้นและรายได้ ที่สำคัญที่สุดนโยบายต่าง ประเทศดำเนินไปในนามของประชาชนทั้งหลาย และได้รับการเสริมให้แข็งแกร่งโดย สัญลักษณ์ทั้งหมดของศักดิ์ศรีของชาติ ตามธรรมดาเราคาดว่าจะมีความแตกต่างกันไปใน

แต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่นในสหรัฐฯ นโยบายต่างประเทศโดยประเพณีแล้วเป็นเรื่องของอิทธิพลความกดดันจากผลประโยชน์ที่รวมตัวแล้วมากมายยิ่งกว่าในอังกฤษ ผลประโยชน์จะปฏิบัติการจากฐานะทางชาติพันธุ์ที่ลงรากฝังแน่น และได้รับการช่วยเหลือในการณรงค์จากการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญไปถึงจุดที่ต้องมีการกระทำรุนแรง เช่น การประกาศสงคราม แล้วนโยบายต่างประเทศของอเมริกันปกติ เป็นผลของอิทธิพลจากผลประโยชน์จำนวนหนึ่ง ในขณะที่นโยบายต่างประเทศของอังกฤษเป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อมีการประกาศสงครามขึ้นมามีครั้งใด สหรัฐฯ ปกติจะฉีกกำลังกันแน่นหนาเพื่อสนับสนุนนโยบายเช่นเดียวกับอังกฤษตามปกติเช่นกัน นอกจากนี้ในสมัยสงคราม รัฐบาลสหรัฐฯ สามารถที่จะขยายการปฏิบัติของคนเข้าไปในขอบเขตเรื่องภายในประเทศ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับรัฐบาลในสมัยสันติได้ ผลประโยชน์ของชาติคือว่า จำเป็นต้องมีการระดมทรัพยากรอย่างเต็มที่ภายใต้การนำของรัฐบาลสหพันธ์

ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่า ผลประโยชน์ของชาติมีอยู่อย่างอัตโนมัติในนโยบายต่างประเทศ จุดของข้าพเจ้าอยู่ที่ว่า เนื่องจากรัฐเป็นอำนาจอันเดียวเท่านั้นที่สามารถกระทำการในการทูตและสงครามได้ เพราะว่าการปฏิบัติการของรัฐในขอบเขตเหล่านี้ไม่เป็นที่คุ้นเคยกับพลเมืองของรัฐว่าการปฏิบัติภายในประเทศ เพราะว่าปัญหาระหว่างประเทศมาจากภายนอกและไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้นมาในชุมชน และเพราะว่ารัฐในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน กระทำการโดยตรงในนามของประชาชนทั้งหมด และใช้สัญลักษณ์ทั้งคลังแสง ซึ่งประชาชนมีความคุ้นเคยที่จะถือว่าเป็นแบบฉบับของการดำรงของรัฐในฐานะเป็นชุมชนที่แยกอยู่ต่างหาก การอ้างผลประโยชน์ของชาติโดยที่ผู้ควบคุมประเทศมักจะไม่มีผู้ทำลายมากกว่าการอ้างผลประโยชน์ของประเทศในเรื่องภายในประเทศ แท้จริงการท้าทายเกิดขึ้นบ่อยครั้งแต่ก็จะเป็นเรื่องการทำลายในเรื่องรายละเอียดไม่ใช่สาระ เราอาจชี้ให้เห็นความต่อเนื่องกันของนโยบายต่างประเทศของฝรั่งเศส อเมริกัน และอังกฤษ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการขัดแย้งตกลงกันไม่ได้ภายในซึ่งประเทศเหล่านี้ต้องประสบ เป็นการยากที่จะพบการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในนโยบายต่างประเทศ ผลก็คือเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยิ่งที่จะกล่าวถึงการดำรงอยู่ของผลประโยชน์ของชาติอันต่อเนื่อง ซึ่งสามารถได้รับความจงรักภักดีจากรัฐบาลแต่ละชุด และจากการที่พลเมืองอีกทีหนึ่ง ในแง่ของการวิเคราะห์ในบทที่ ๔ สิ่งที่เราเรียกว่าผลประโยชน์ทั่วไปที่เข้าใจกันคืออาจจะกล่าวอ้างว่ามีอยู่ในขอบเขตนี้ แต่ไม่สามารถกระทำได้ในขอบเขตเรื่องภายในประเทศ (นอกจากเพียงระยะสั้นและเฉพาะบางเรื่อง) เมื่อรัฐบาลอ้างว่าความปลอดภัยของ

รัฐบาลกำลังอยู่ในอันตราย รัฐบาลยังบอกกับพลเมืองของตนว่า การดำรงอยู่ของตนในฐานะเป็นชุมชนแยกต่างหากอันหนึ่งนั้น กล่าวคือ ในฐานะเป็นผลประโยชน์ที่มีความกังวลสนใจร่วมกันที่จะรอดอยู่กำลังถูกคุกคาม จะเห็นได้ชัดว่านี่เป็นข้อเรียกร้องที่มีกำลังมาก คำเรียกร้องนี้อาจจะไม่เรียกการโต้ตอบออกมาเสมอ แต่ปกติสามารถจะเรียกได้

จุดนี้จะเห็นชัดยิ่งขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า เขตจำกัดของการกระทำของชาติในขอบเขตในนโยบายต่างประเทศไม่ได้ถูกกำหนดโดยความโน้มเอียงของนักการเมืองแต่ละคน หรือโดยข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ภายในชุมชน แต่โดยแนวของกำลังที่คลุ้มไปทั่วโลก นโยบายต่างประเทศเป็นทาสของโอกาสยิ่งไปกว่านโยบายภายในประเทศเสียอีก นโยบายต่างประเทศอาจจะทำเป็นเรื่องของการม (rhetoric) แต่ไม่ใช่ของสิ่งให้เลือกโดยเด็ดขาด รัฐบาลจะต้องดำเนินวิถีทางของตนโดยคำนึงถึงฐานะที่ยึดถือโดยรัฐอื่น ๆ รัฐบาลไม่อาจทำตามใจชอบได้ และนักการทูตและนักการเมืองของรัฐปกติรู้เรื่องนี้ดี สำหรับรัฐหลายรัฐด้วยกัน นโยบายต่างประเทศของตนแท้จริงแล้วถูกกำหนดจากภายนอก การตบแต่งและการย้าในเรื่องราวบนนอกเท่านั้นที่สามารถจะเพิ่มเติมจากภายในได้ ในกรณีดังกล่าว ผลประโยชน์ของชาตินั้นดังที่เป็นมา บังคับใช้กับรัฐ มันอาจไม่ได้เป็น “ผลประโยชน์” ในความหมายที่เคร่งครัดเนื่องจากว่ามันไม่ได้เป็นจุดประสงค์โดยตรงของความกังวลสนใจร่วมกับประชาชนทั่วไป แต่ถ้าเราสันนิษฐานว่าประชาชนมีความกังวลสนใจร่วมกันเพื่อความรอดอยู่ของชุมชนอันเป็นชาติของตนดังที่เป็นอยู่แล้ว และวิถีทางดังกล่าวเป็นวิถีทางเดียวอาจจะคาดหวังได้ ในสภาพสิ่งแวดล้อมนั้นเพื่อให้มันไปถึงการรอดอยู่ เราอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลที่อ้างว่า ผลประโยชน์ของชาติอยู่ในทิศทางนี้จะไม่นำประชาชนของตนไปในทางที่ผิด ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาจะกล่าวว่าแนวทางนโยบายต่างประเทศทั้งหลายถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า และไม่มีช่องว่างเหลือไว้ให้เพื่อการเริ่ม เห็นได้ชัดว่านโยบายต่างประเทศขึ้นอยู่กับกรณีดังกล่าวและบางรัฐจะมีช่องว่างเพื่อการริเริ่มมากกว่ารัฐอื่น ๆ สิ่งที่ข้าพเจ้าเสนอก็คือว่า ตราบเท่าที่นโยบายของรัฐถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ ผลประโยชน์ของชาติอาจจะกล่าวได้ว่ามีอยู่จริง

เราอาจถือเป็นตัวอย่างของกรณีประเทศฟินแลนด์ ตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ฟินแลนด์สามารถรอดอยู่ได้โดยความเห็นชอบของสหภาพโซเวียตเท่านั้น ซึ่งได้ชี้แจงว่าตนจะให้ความเห็นชอบนั้นก็ต่อเมื่อฟินแลนด์ปฏิบัติตามนโยบายยึดถือความเป็นกลางทั่ว ๆ ไป ในขณะเดียวกันสหภาพโซเวียตก็ได้แสดงให้เห็นว่า ฟินแลนด์อาจจะรอดอยู่ได้โดยไม่ต้องมีการแทรกแซงในรูปที่เป็นอยู่ของตน (กล่าวคือ ในฐานะเป็นประชาธิปไตยชนิเคยุโรปตะวันออก)

ตกที่เหมือนกับประเทศสแกนดิเนเวียอื่น ๆ) ถ้าฟินแลนด์จะถือนโยบายเป็นกลาง เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในฟินแลนด์ว่า ความจำเป็นเพื่อการอยู่รอดเป็นสิ่งที่บ่งการ การยอมรับนโยบายเป็นกลาง ผลประโยชน์ของชาติในนโยบายเป็นกลาง อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ตามที่รัสเซียยังคงรักษาการต่อรองข้างของตนไว้ได้ และไม่พยายามเปรียบประเทศฟินแลนด์เป็นคอมมิวนิสต์ ในทางเดียวกับประเทศเชโกสโลวะเกียเคยโดนมาแล้ว

สรุปแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่ารัฐอธิปไตยในแง่ของต่างประเทศของตนนั้น เป็นกำลังที่ถูกสั่งการโดยคนเพียงไม่กี่คน ตามวิถีทางซึ่งส่วนใหญ่ไม่อาจถูกกำหนดโดยอิทธิพลของรัฐอื่น ๆ แต่ซึ่งบางครั้งอาจก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นอีกด้วย พลเมืองของรัฐเองจะต้องได้รับความลำบากเช่นเดียวกัน แต่ละรัฐประกอบด้วยผลประโยชน์ในตัวของมันเอง ถ้าเรามองมันในอรรถาธิบายทั่วไปของสังคมแห่งรัฐ แต่สังคมระหว่างประเทศแตกต่างจากสังคมภายในประเทศที่ไม่มีอำนาจอธิปไตยเหนือกว่าตน ภาระในการ “รักษาวาง” สำหรับผลประโยชน์หลายประการซึ่งเราเห็นแล้วว่า เป็นหน้าที่อันดับแรกของรัฐอธิปไตยในฐานะทางภายในประเทศ ไม่ได้กระทำโดยองค์การที่มีอำนาจเปรียบเทียบกับรัฐ เมื่อรัฐอธิปไตยเองประกอบขึ้นเป็นสังคม สังคมระหว่างประเทศไม่มีรัฐบาลตามที่ศัพท์คำนั้นเป็นที่เข้าใจภายในประเทศ แต่สังคมนีมีสภาพของผลประโยชน์ (รัฐอธิปไตย) ซึ่งรวมกันเพื่อความมุ่งหมายบางประการ และการกระทำอย่างอิสระเพื่อความมุ่งหมายอย่างอื่น และซึ่งพยายามที่จะได้มาซึ่งจุดหมายปลายทางที่แยกจากกันโดยหนทางใดก็ตามที่ดูเหมือนจะเป็นไปได้

กรอบงานของกฎหมายและระเบียบอันเดียวที่รัฐอธิปไตยยอมรับ เป็นกรอบงานทางประเพณี กรอบงานนี้เป็นที่ยอมรับตราบเท่าที่มันนำไปสู่สิ่งที่รัฐถือว่าเป็นผลประโยชน์ของตน ตัวอย่างเช่น ทุกรัฐให้การสนับสนุนสหพันธ์ไปรษณีย์สากล เพราะว่าไม่มีรัฐใดที่สูญเสียสิ่งสำคัญไปโดยการสนับสนุนนี้ และทุกรัฐได้รับประโยชน์บางประการ แต่สหพันธ์ไม่ได้มีอำนาจในการลงโทษแน่นอน เหมือนกับที่รัฐอธิปไตยใช้กับพลเมืองของตนเองเมื่อทำผิดกฎหมาย รัฐพร้อมที่จะทำการตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าตัดอำนาจอธิปไตยของตนไป (เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ) ตราบเท่าที่รัฐเชื่อมั่นว่าในทางปฏิบัติ อำนาจอธิปไตยของใครจะไม่ถูกกระทบกระเทือนในทางที่ตนไม่ต้องการ นี่เป็นวิถีทางปกติของรัฐ รัฐบาลอาจถูกบังคับให้ทำสัญญาที่ไม่อำนวยผลดีแก่คนภายใต้การคุกคามใช้กำลัง ซึ่งในกรณีนั้นผลประโยชน์ของรัฐไม่ได้ถูกติดตามและอำนาจอธิปไตยของรัฐอาจถูกล่วงล้ำ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วรัฐอธิปไตยปฏิบัติการเหมือนกับผลประโยชน์ที่ไม่ต้องรับผิดชอบโดยตัวของรัฐเอง

จุดที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงมาเป็นจุดธรรมดาในการถกเถียง มักจะตามด้วยข้อเสนอแนะที่ว่า เนื่องจากรัฐอธิปไตยปัจจุบันยังไม่มีใครปกครอง เราควรจะสร้างรัฐบาลโลกชนิดหนึ่งขึ้นมาโดยการตกลงกันเพื่อที่จะควบคุม การอุปมาอุปไมยกับรัฐอธิปไตยเองได้เน้นไว้ คือ ถ้าผลประโยชน์ถูกปล่อยให้ทำตามชอบใจ กล่าวกันว่าผลประโยชน์เหล่านั้นจะทำลายกันเอง ซึ่งก็เช่นเดียวกับรัฐต่าง ๆ ของโลก ถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตยที่เหนือกว่าวางไว้เหนือแล้ว โลกก็จะต้องมีขอบเขตของกฎหมายและระเบียบอันใหม่ ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรูปที่ปลอมโดยรัฐที่แสวงตัวเอง เช่น ในสหประชาชาติ แต่โดยการบังคับใช้รัฐบาลอธิปไตยที่เป็นตัวแทนของคนทั้งปวง

ข้อสรุปดังกล่าวนี้นับเป็นความคิดทางจิตใจของผู้ที่ลงเอยในข้อนี้ แต่ไม่ได้เป็นความคิดทางสมองของผู้นั้นเสมอไป การโต้เถียงโดยอาศัยการอุปมาอุปไมยเป็นอันตรายอยู่เสมอ และจะเป็นอันตรายพิเศษในทางการเมืองในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ในขอบเขตอันหนึ่งอาจปรากฏในอีกขอบเขตหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้นจริง ๆ ซึ่งทำให้การเปรียบเทียบอย่างผิวเผินจะนำทันทิปู่ข้อสรุปซึ่งไม่ได้คำนึงถึงสภาพที่แท้จริง ซึ่งทำให้ข้อสรุปนั้นควรจะพูดถึงการอุปมาอุปไมยโดยเฉพาะนี้ไม่ได้กระทำไปโดยสมควร ในประการแรก ไม่มีใครเคยเจตนาสร้างรัฐอธิปไตยขึ้นมาเพื่อที่จะควบคุมผลประโยชน์ที่มีอยู่ มันเกิดขึ้นมาจากผลของการขยายอำนาจจากศูนย์กลาง ซึ่งในแง่ของสมัยกลางอาจถือได้ว่าโดยดั้งเดิมแล้วเป็นเพียงผลประโยชน์เพียงอันหนึ่งในบรรดาผลประโยชน์อื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งมีศักดิ์ศรีสูงกว่า แต่บางครั้งก็ไม่เหนือกว่าโดยกำเนิด บางครั้งบางคราวรัฐอธิปไตยได้ขยายการปฏิบัติการของตนออกไปเพื่อจัดการกับความไม่สงบเรียบร้อยบางประการ (ตัวอย่างเช่น เมื่อการปกครองของอังกฤษขยายออกไปเหนือนิวซีแลนด์ เพื่อที่จะจัดการกับพลเมืองในบังคับของอังกฤษ ซึ่งกำลังทำให้นิวซีแลนด์ไร้ประโยชน์) แต่เราไม่ได้พบรัฐอธิปไตยดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาจากผลประโยชน์ซึ่งตนมีหน้าที่จะต้องควบคุมกำลังนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในวงเขตภายในประเทศที่ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะคิดว่ามันจะเกิดขึ้นระหว่างประเทศ

อนึ่ง การอุปมาอุปไมยระหว่างรัฐอธิปไตยในแง่ของลักษณะระหว่างประเทศกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันในท้องเรื่องภายในประเทศนั้นผิด เพราะว่าทั้งสองอย่างไม่เหมือนกัน ถึงแม้ว่าเราจะเอาตัวอย่างของสถานการณ์สมัยกลาง ซึ่งกะตริย์ค่อย ๆ ลดอำนาจของขุนนางท้องถิ่นของพระองค์ (ซึ่งเราอาจถือได้ว่าพอจะอุปมาได้กับรัฐอธิปไตยสมัยใหม่) และสถาปนาอำนาจอธิปไตยของพระองค์เองเหนือพวกนั้นก็ตาม ก็ไม่มีขุนนางท้องถิ่นคนใดที่ขัดขืนอำนาจเด็ดขาดแบบเดียวกันในการกำหนดชีวิตและความจงรักภักดีของพลเมืองของ

คนเช่นเดียวกับรัฐสมัยใหม่ นอกจากในกรณีที่รัฐสมัยใหม่มีข้อบกพร่องในการจัดหาบริการให้แก่พลเมืองของตน และในสภาพที่จะป้องกันพลเมืองเท่านั้น กล่าวคือนอกจากในกรณีที่รัฐมีลักษณะต่าง ๆ คล้ายกับการปกครองส่วนตัวของพวกเขาขุนนางเท่านั้นที่อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะพอจะอุปมากันได้ รัฐสมัยใหม่บางรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตะวันออกกลางและแอฟริกามีความใกล้เคียงกันในทางนี้ คิดตามการอุปมาอุปมัยต่อไป เราอาจกล่าวได้ว่ารัฐเหล่านี้อาจถูกควบคุมโดยองค์การที่ใหญ่กว่าบางองค์การ และถูกนำเข้าไปรวมอยู่ในระบบกฎหมายและระเบียบที่กว้างกว่าได้ แต่ที่เราไม่ได้กล่าวถึงก็คือว่า ขบวนการนี้มักจะเกิดขึ้นโดยการตกลงกัน หรือกล่าวว่าขบวนการนี้จะเกี่ยวข้องกับรัฐขนาดใหญ่ที่พัฒนาแล้วที่สามารถริเริ่มโดยอิสระ ซึ่งผู้สนับสนุนรัฐบาลโลกต้องการที่สุดที่จะควบคุม เป็นไปไม่ได้อย่างยิ่งว่ารัฐที่ยังอ่อนแอจำนวนหนึ่ง ซึ่งสืบต่อจากจักรวรรดิยุโรปในเอเชีย แอฟริกาและตะวันออกกลาง อาจหายเข้าไปรวมรวมกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอำนาจมากกว่า ถึงแม้ว่าโอกาสนี้อาจเกิดขึ้นได้นี้ จะต้องยอมรับอย่างระมัดระวังด้วยเหตุที่มีรัฐเล็ก ๆ จำนวนหนึ่งซึ่งแยกอยู่มาเป็นเวลายาวนานในอเมริกากลาง และการที่รัฐเอกราชซีเรียเกิดขึ้นมาใหม่อีกครั้ง จากการแยกจากสหสาธารณรัฐอาหรับ (ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒) การเข้าครอบครองในท้องถิ่นยังอาจเป็นไปได้จริง ๆ แต่ไม่อาจนำไปใช้กับมหาประเทศใหญ่ ๆ ซึ่งความรู้สึกเรื่องเอกราชและเห็นตนเองสำคัญมีความรุนแรงมาก

เท่าที่รัฐใหญ่ ๆ เกี่ยวข้องด้วย เราอาจนำคำพูดของ Orwell อีกคำหนึ่งในข้อโต้แย้งของเขา กับ Wells มากล่าว

“ มีประโยชน์อันใดที่จะกล่าวว่าเราจำเป็นต้องมีการควบคุมอาหารโดยสหพันธ์โลก ? ปัญหาทั้งหมดอยู่ที่ว่าเราจะได้การควบคุมนั้นมาอย่างไร มีประโยชน์อันใดที่จะชี้ให้เห็นว่ารัฐโลกเป็นสิ่งปรารถนา ? สิ่งที่สำคัญอยู่ที่ว่าไม่มีมหาอำนาจทางทหารทั้งห้าประเทศใดที่คิดจะยอมอยู่ใต้การควบคุมทั้งกล่าว คนที่มีความคิดทั้งหมดได้มีความเห็นพ้องต้องกันมาหลายสิบปีแล้ว เกี่ยวกับที่ Wells กล่าว แต่คนที่มิได้เหตุผลไม่มีอำนาจและในหลายกรณีเหลือเกินที่ไม่มีความโน้มเอียงที่จะเสียสละตนเอง”^๒

^๒ op. cit.

เราอาจได้เกี่ยวกับทัศนะที่ว่าคนที่มิมีเหตุผลไม่มีอำนาจ ถ้าสิ่งนี้หมายความว่าไม่มีอำนาจเสียเลย แต่ก็อีกแหละที่จุดนี้รับฟังได้มีหลักฐานอยู่น้อยมากจริง ๆ เกี่ยวกับการมีอยู่ของความรักโลก และลัทธิโลกนิยม ความรักชาติและลัทธิชาตินิยมที่จำลองออกมาโดยรัฐเป็นความจริงของการเมือง ไม่มีสิ่งที่เรียกว่าการเตรียมพร้อมนี้จะยอมรับ ความแน่นอน ที่ว่ากิจการของเราจะถูกตัดสินใจให้โดยชาวต่างประเทศ ถึงแม้ว่าอาจเตรียมพร้อมที่จะยอมรับความเป็นไปได้ ที่ว่าสิ่งนี้อาจเกิดขึ้นมาได้ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในบางประเทศ ไม่มีการเตรียมพร้อมในยุโรป ที่จะยอมรับสมาชิกภาพในรัฐโลกบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันตามจำนวนกับรัฐเอเชีย ไม่มีการเตรียมพร้อมในโลกคอมมิวนิสต์ที่จะยอมรับรัฐโลกบนพื้นฐานใดนอกจากของคอมมิวนิสต์ ไม่มีการเตรียมพร้อมในเอเชียและแอฟริกาที่จะยอมรับการรวมตัวเข้าเป็นบูรณภาพเดียวกันกับประเทศที่รัฐใหม่ได้สลัดตนเป็นอิสระออกมา ที่ยิ่งไปกว่านั้น ไม่มีรัฐมหาอำนาจใดที่พร้อมที่จะถูกดูดกลืนเข้าไปอยู่ในประเทศมหาอำนาจใหญ่อื่นใดอย่างมากที่สุดที่รัฐนั้นจะทำก็คือ ยอมรับสมาชิกภาพขององค์การบางองค์การ เช่น ชุมนุมเศรษฐกิจของยุโรป (องค์การตลาดร่วม—ผู้แปล) ซึ่งมีพื้นฐานแน่นอนอยู่ในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันและให้เพียงแต่คำมั่นสัญญาที่คลุมเครือว่าจะรวมกันทางการเมือง

ความยุ่งยากเหล่านี้ทั้งหมดเกิดจากลักษณะพิเศษของรัฐอธิปไตย โดยเฉพาะจากความถึงจุดของรัฐจากพลเมืองของตนในฐานะที่เป็นหนทางอันหนึ่งที่จะสนองความจำเป็นและก็เรียกร้องของตนได้ ดังที่เราได้เห็นแล้วรัฐอธิปไตยมิได้มีความถึงจุดใจน้อยลงเลยและกลับเพิ่มมากขึ้น เป็นการผิดที่สันนิษฐานว่าเป็นความสนใจที่คลุมเครือ และเป็นการทั่วไปในสันติภาพของโลกมักจะนำไปสู่การก่อตั้งรัฐบาลโลก โดยสมัครใจและตกลงกัน ผลประโยชน์ที่รัฐอธิปไตยเป็นตัวแทนมีกำลังมากเกินไปและรวมตัวกันอย่างดี อุปสรรคของการมีรัฐบาลโลกและเห็นชัดเกินไป และประชาชนที่ควบคุมรัฐอธิปไตยมีความเชื่อมั่นว่า เขาอาจทำประโยชน์ให้แก่ตัวของเขาเองและประชาชนของประเทศของเขาได้ดี โดยการก่อตั้งสัมพันธมิตร ข้อตกลงและองค์การระหว่างประเทศที่อ่อนแอกว่าที่จะยอมมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้อยู่ใต้อำนาจโลกเพียงองค์การเดียว

ถ้าข้าพเจ้าพูดถูก หนทางที่รัฐบาลโลกมีทางจะเกิดขึ้นก็โดยผ่านการเข้ายึดครองไม่ใช่โดยตกลงกันนี้ เป็นวิธีที่หน่วยการปกครองขนาดใหญ่ ๆ ได้ตั้งมาในอดีต นอกจากในกรณีเช่นการรวมกันเป็นสหพันธ์สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ซึ่งเป็นที่เผยแพร่กันมากและมีไม่ค่อยบ่อยนัก การเข้ายึดครองอาจนำไปสู่หน่วยอธิปไตยที่ใหญ่กว่าเดิมในบางบริเวณ

แต่จะเป็นการพูดแบบแลเห็นเหตุการณ์ในอนาคตที่จะไปเกินกว่านี้ ในการทำนายอย่างมากที่สุดที่เราสามารถกล่าวได้โดยความมั่นใจก็คือว่า รัฐอธิปไตยมิได้พ้นสมัยในฐานะที่เป็นหน่วยทางการเมือง ถ้ากล่าวนี้หมายถึงว่ารัฐสามารถสนองความต้องการใหญ่ๆ นี่เป็นที่รู้สึกของพลเมืองของตนในประเทศและต่างประเทศได้สมบูรณ์ ในอีกทางหนึ่งเราอาจกล่าวได้ว่าไม่มีความต้องการนี้ที่สำคัญควบคู่ไปกับความจำเป็นที่ร้องกันขึ้นมาให้ทำให้โลกให้เป็นหน่วยทางการเมืองเพียงหน่วยเดียว ก่อนที่การมีวิสัยรุกรานก้าวร้าวของรัฐอธิปไตยแต่ละรัฐที่มีกำลังระเบิดนิวเคลียร์จะระเบิดระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นขึ้นๆ ทศณะดังกล่าวอาจพิสูจน์ได้หรือไม่อาจพิสูจน์ได้ทั้งสองอย่าง ทั้งหมดนี้อาจกล่าวได้เกี่ยวกับทัศนะนี้ก็ถือว่า ความจำเป็นถ้ามีอยู่ก็ไม่ได้เป็นอันที่มีประสิทธิผล ความจำเป็นนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความกังวลสนใจร่วมกัน ที่มีขนาดใหญ่มากที่บังคับใช้กับประชาชนในการควบคุมรัฐอธิปไตยที่มีอยู่ในขณะนี้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความจำเป็นนี้ไม่ได้กลายเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญอันดับแรก การพูดถึงความจำเป็นอันนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของกรรมมากกว่า จนกว่าความจำเป็นนี้จะกลายเป็นผลประโยชน์ประการแรกขึ้นมา

การพิจารณาของเราได้ยืนยันว่า รัฐอธิปไตยเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในบรรดาสถาบันการปกครองทั้งหลาย และได้แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่มีทางที่ถูกควบคุมโดยองค์การที่เหนือกว่าอันใด เราจะต้องยอมรับรัฐอธิปไตยว่าเป็นข้อเท็จจริงอันดับแรกของชีวิตทางการเมือง แต่เราก็ได้เห็นด้วยว่ารัฐเป็นหนทางและเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงานของผลประโยชน์และเห็นด้วยว่า ในกรณีที่นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นของรัฐของการต่อสู้กันระหว่างผลประโยชน์ ผู้ให้กำเนิดนโยบายปกติสามารถชี้ตัวได้ว่าเป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งภายในรัฐบาลซึ่งอำนาจที่มีบังเอิญสอดคล้องกับเรื่องที่อยู่ในปัญหา กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าข้ออ้างของรัฐอธิปไตยที่ยิ่งใหญ่และไม่ถูกท้าทายอย่างมีประสิทธิภาพอันใดจากอำนาจอื่นใดนอกจากใช้กำลังก็ตาม กิจกรรมของรัฐสามารถจะสืบไปถึงจำนวนคนหนึ่งเสมอ ไม่มีรัฐนามธรรมอันใด ความมุ่งหมายต่อเนื้อที่สำคัญอันใด เลวีเอธาน (รัฐในความหมายของฮอบส์) ที่มีอำนาจทั้งหมดอันใดที่มนุษย์ได้ยอมมอบอำนาจของตนให้รัฐตั้งที่ดำรงอยู่จริงๆ นั้นไม่อาจที่จะอ้างจะทำตนเป็นพระเจ้าได้ จุดนี้ได้กล่าวไว้อย่างงดงามโดย Figgis ว่า

“แต่ความจริงมีอยู่ว่า รัฐนี้ในความหมายของหน่วยที่มีอำนาจเหนือมนุษย์เด็ดขาดไม่เคยปรากฏมีอยู่มาก่อน และไม่อาจดำรงอยู่ได้ในทางทฤษฎี รัฐเป็นตัวแทนของผู้เผด็จการของผู้ปกครองทางส ในทางปฏิบัติแม้ผู้เผด็จการเองก็ถูกจำกัด

โดยข้อเท็จจริงที่ว่า ทาสนั้นถึงอย่างไรก็ตามก็เป็นมนุษย์ ปฏิเสธตามใจชอบของท่านไม่ให้ท่านมีบุคลิกภาพของเขา ก็จะมีอยู่จุดหนึ่งที่บุคลิกภาพนั้นจะเผยออกมา และพวกทาสจะฆ่าผู้เผด็จการหรือตนเองเสียกันเป็นลัทธิเป็นตัวแทนของ รัฐ ซึ่งเป็นมนุษย์มหัศจรรย์ปกครองปัจเจกบุคคลที่อยู่ต่ำกว่ามนุษย์ รัฐนี้เป็นเหมือนที่สุดของปรัชญา Bradleyan ซึ่งถูกกลืน และในบั้นปลายทำลายล้างลักษณะเด่นของปัจเจกบุคคลสิ้น สัญลักษณ์ส่วนหนึ่งของรัฐอยู่ที่หน้าที่เรื่องหนังสือชื่อ **Leviathan** ของฮอบส์ ได้มีความพยายามที่จะออกจากความลำบากนี้ โดยกล่าวว่าอำนาจอธิปไตยนั้นถึงแม้ในทางทฤษฎีจะไม่มีเขตจำกัดก็ถูกจำกัดในทางปฏิบัติอย่างมาก ในทางจิตวิทยา โดยลักษณะธรรมชาติของรัฐและในทางภายนอกโดยข้อเท็จจริงที่ว่าบางสิ่งที่ไม่มีรัฐบาลใดจะทำได้ โดยไม่มีการต่อต้าน ตัวอย่างเช่น กษัตริย์หลุยส์ที่ ๑๔ ไม่อาจสถาปนาศาสนาอิสลามขึ้นมาได้ ถึงแม้พระองค์จะปรารถนาเช่นนั้นก็ตาม ประเพณีใดกันหนึ่ง เสรีภาพท้องถิ่นหรือสิทธิบุคคลอีกด้านหนึ่งจะมีที่ทางของมันโดยทางนี้เอง ข้าพเจ้ายอมรับว่าเราถูกนำใกล้เคียงข้อเท็จจริงเข้ามาแล้วแต่ดูเหมือนจะเป็นจุดอ่อน ในลัทธิที่ว่า ท่านอาจทำได้แต่เพียงปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับกรอบงานของลัทธิ โดยการวางข้อจำกัดที่เคร่งครัดดังกล่าว และดูเหมือนจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผลว่าที่จะได้มาซึ่งทฤษฎีว่าด้วยกฎหมาย และรัฐบาลไม่ใช่การวางทฤษฎีนามธรรมว่าด้วยเอกภาพ แต่โดยการสังเกตข้อเท็จจริงของชีวิตที่ดำรงอยู่ และพยายามวางลักษณะที่แท้จริงของสังคมมนุษย์”^๓

บทเรียนที่ Figgis ชี้ให้เห็นก็คือว่า รัฐไม่อาจอ้างสิทธิที่จะเข้าแทรกแซงกับทุกคนตามที่ตนปรารถนาได้อย่างมีเหตุผลสมควรและไม่อาจอ้างได้ สิทธิจะเปลี่ยนแปลงสภาพสิ่งแวดล้อมของสังคมและผลประโยชน์ภายในชุมชนซึ่งตนเป็นตัวแทนได้เลย โดยปราศจาก

^๓ Figgis, op. cit., pp. 86—87.

การโต้แย้ง ถึงแม้ว่าเรายอมรับอำนาจของรัฐในฐานะที่เป็นข้อเท็จจริงอันหนึ่ง และเห็นว่าไม่มีทางเลือกอันใดอยู่ เราก็ยังไม่จำเป็นต้องยอมรับข้ออ้างของรัฐ เมื่อข้ออ้างนั้นเลยเถิดไป เราอาจยืนขึ้นมายุ่งมโนธรรมที่ดีเพื่อต่อต้านรัฐ จัดตั้งผลประโยชน์ที่อุทิศให้แก่การที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนะของรัฐ เพราะว่ามันเป็นกิจการของมนุษย์เช่นเราๆ ที่เกิดขึ้นมาจากการต่อสู้ และจะพบรูปในอนาคตของมันโดยผ่านการขัดแย้งทางการเมือง

๔. ความคิดในทางการเมือง

บทที่ ๕

ความคิดเห็นทางการเมืองนานาชาติ

ในบทนี้ข้าพเจ้าใคร่ชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นที่มีบทบาทอยู่ในทางการเมือง และเสนอว่ามันควรจะมาจากไหน ในบทต่อไปข้าพเจ้าจะกล่าวถึงว่าความคิดเห็นเหล่านี้ปฏิบัติการอย่างไรจึงจะมีอิทธิพลต่อการกระทำทางการเมือง ในทั้งสองบทข้าพเจ้าจะพิจารณาถึงความคิดเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์กิจกรรมทางการเมือง แต่ไม่ใช่ความจริงหรือความเท็จ ข้าพเจ้าไม่ได้พยายามที่จะสร้างภาพว่าอะไรที่ควรจะทำในทางการเมือง ข้อนี้เป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก แต่ข้าพเจ้าพยายามที่จะคาดคะเนบทบาทของความคิดเห็นในการทำให้การเมืองสามารถก้าวไปข้างหน้าได้

สิ่งแรกที่สะดุดใจเราในการพิจารณาความคิดเห็นทางการเมืองก็คือ การแผ่คลุมไปทั่วของความคิดเห็นเหล่านี้ ดูเหมือนว่ามนุษย์ต้องการมันเพื่อแสดงออกและประสานข้อเรียกร้องทางการเมืองของตน มนุษย์ยังต้องการมันเป็นเครื่องมือสำหรับวินิจฉัยการกระทำ นโยบายและสถาบันซึ่งตนประสบในชีวิตทางการเมืองของตนอีกด้วย เราไม่สามารถแยกความคิดออกจากกระบวนการทางการเมืองได้ ความลำบากอยู่ที่การมองดูว่าความคิดเห็นเหล่านี้ปฏิบัติการอย่างไรภายในกระบวนการทางการเมืองนั้น ข้าพเจ้าจะเริ่มด้วยการจัดแบ่งประเภทความคิดชนิดต่าง ๆ ที่ประสบในการเมืองออกอย่างคร่าว ๆ และจะทำโดยการแบ่งประเภทของคนที่มักประกาศความคิดเห็นเหล่านั้นตามลำดับไปดังนี้ คือ คนเดินถนน คนที่เข้าร่วมประชุมสาธารณะ คนที่อยู่ในสภา คนทำหนังสือพิมพ์ และคนที่อยู่ในห้องอ่านหนังสือของเขา คนแต่ละประเภทเหล่านี้มีสิ่งที่เขาจะพูดเกี่ยวกับการเมือง แต่ละคนจะใช้ฐานคติและแนวความคิดบางประการซึ่งสำหรับเขาแล้วดูเหมือนชัดแจ้งและไม่อาจโต้แย้งได้ ความคิดทั่วไปหรือหลักการเหล่านี้เองที่ข้าพเจ้ามุ่งถึงรายละเอียดเกี่ยวกับว่ามนุษย์พูดอย่างไรในแต่ละกรณี จะ

เป็นประเด็นเฉพาะหน้า แต่ฐานคติและความใฝ่ฝันจะเป็นความคิดซึ่งเขาจะสร้างหนทาง
ทั่วไปในการศึกษาถึงการเมือง

ตามสภาพของกรณีแล้ว เราจะต้องคาดหวังว่าการช้อนกันอย่างมากมายระหว่างความคิด
เห็นต่าง ๆ เหล่านี้ ความคิดทางการเมืองมิได้เป็นคุณสมบัติที่จำกัดเฉพาะของคนกลุ่มใด
กลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เผยแพร่ไปทั่วทั้งชุมชนในทำนองเดียวกันกับแฟชั่นของผู้หญิง
ความคิดเห็นอาจจะกลายเป็นหยาบขึ้น และต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเน้น
เมื่อความคิดเหล่านี้เคลื่อนจากผู้โฆษณาและนักปราชญ์ไปสู่นักการเมือง แต่ต่อไปยังคน
เดินถนน แต่ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมากมายนักในด้านสาระสำคัญ ถึงแม้ว่าการใช้มันอาจ
จะแตกต่างกันไปก็ตาม

ความคิดทางการเมืองซึ่งเป็นลักษณะของคนเดินถนนได้แก่การซุบซิบนินทา อคติ และ
การใช้สำนวนเฉพาะหมู่เหล่า ส่วนใหญ่แล้วเป็นความคิดที่สั่งโดยคนเชื่อมั่นเกี่ยวกับโลก
ซึ่งทำให้เขามองคัมภีร์ด้วยทัศนะอย่างง่าย ๆ แต่ในขณะเดียวกัน ทำให้เขามั่นใจว่าประเทศ
ของเขาและคนพวกเดียวกับเขาดีที่สุด การกัดกันผิว การต่อต้านผิว ทัศนะที่เกินความ
จริงเกี่ยวกับอิทธิพลของผู้นำสหบาลกรรมกร พระและนายธนาคารที่มีอยู่เหนือเหตุการณ์
ทั้งหมดนี้อาจจะเจริญงอกงามอยู่ในใจของเขา โลกเป็นเวทีซึ่งสัญลักษณ์อันมหิมาของเจตนาร
มณ์ของชาติต่อสู้กันเพื่อแย่งชิงความเป็นนาย การเมืองในความหมายที่แคบกว่าเป็นเรื่อง
ของตัวบุคคลและการทราซี่ย่อย ๆ ที่ส่องให้เห็นโดยการระเบิดของความกระตือรือร้นที่
มีต่อพรรคใดพรรคหนึ่งและตัวผู้นำของพรรคนั้น ความหลงใหลอันทำให้เกิดทะเลาะแบบ
เดียวกับที่คนเดินถนนมีอยู่เมื่อถกเถียงกันถึงคณะฟุตบอลของเขา ก็เห็นได้ชัดในทัศนคติ
ของเขาที่มีอยู่ต่อพรรค หรือสหบาลกรรมกร หรือสมาคมธุรกิจของเขา การปกครองเป็น
สิ่งที่มีคนเข้าใจกันอย่างเลื่อนราว เห็นเป็นรูปเป็นร่างก็แต่ในระเบียบวิธีการอันไม่จำเป็นยืดย
ยาว (red tape) และความล่าช้าของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น สิทธิทางกฎหมายก็มีคนเข้าใจกัน
อย่างคลุมเครือเช่นกัน ทัศนะอันเป็นอคติเลื่อนลางเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ราคา การว่าง
งาน การใช้จ่ายของรัฐบาลและเหตุการณ์ที่เกิดเป็นรูปเป็นร่างอื่น ๆ ของชีวิตทางการเมือง
ภาพทั้งหมดไม่จำเป็นต้องผิดในแง่ข้อเท็จจริงเสมอไป แต่ก็เลื่อนราวและสับสน และมัก
จะไม่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจจะมีคนเข้าใจอันถูกต้องพอสมควร
เกี่ยวกับประเด็นเฉพาะหน้า แต่มีเพียงแนวความคิดที่กว้างที่สุดเกี่ยวกับประเด็นระดับชาติ
กิจการต่างประเทศเป็นเรื่องของความคิดเห็นที่เป็นพิมพ์เดียวกันหมดของชาติ การเลือกตั้ง
เป็นการแข่งขันของนักดาบ ความหวังที่จะกู้สถานการณ์โดยใช้การเมืองดูเหมือนว่าอยู่ห่าง

ไกล และนักการเมืองมักถูกมองด้วยความเหยียดหยามหรือเยาะเย้ย ในขณะที่เดียวกันคน
เดินถนนก็สามารถที่จะถูกกระตุ้นด้วยคำอุทธรณ์ต่อความกังวลสนใจมูลฐานของเขา ซึ่งมี
กับชั้น อาชีพ ท้องถิ่น หรือประเทศของเขา เขาอาจเป็นส่วนหนึ่งของผลประโยชน์
นอกจากนี้ ตามปกติเขาจะแสดงควมมีใจกว้างและขันติต่อผู้ซึ่งเขาอาจเข้าใจในความตกต่ำ
อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว ความคิดทางการเมืองของเขาประกอบเป็นเหตุผลข้ออ้าง
อย่างหนึ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เขาตกอยู่ กล่าวคือ ในบางสถานที่ ในบางงาน ในการอยู่
ภายใต้กฎหมายบางอย่าง ในบางประเทศซึ่งมีระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่งคำร้องทุกข์
ของเขาเป็นเรื่องของรายละเอียด ไม่ใช่ของหลักการ

คนที่เข้าร่วมในการประชุมสาธารณะเป็นบุคคลซึ่งเป็นแบบฉบับที่ดีที่สุดในการใช้ความ
คิดทางการเมือง เขาอยู่ในที่นั้นเพื่อยืนยันเสนอหลักการและประณามการที่ผู้อื่นใช้มันผิด ๆ
หรือละเลยมัน จุดมุ่งหมายทั้งหมดของเขาก็เพื่อสร้างเหตุผลขึ้นมา ซึ่งในการกระทำเช่นนั้น
เขาจะใช้ถ้อยแถลงกว้าง ๆ เกี่ยวกับสภาพของมนุษย์ ความมุ่งหมายของการปกครอง ข้อ
จำกัดของอำนาจทางการเมือง ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ และความ
อยู่ดีศรีธรรมซึ่งคนกลุ่มนั้นบางกลุ่มในชุมชนได้รับ เขาสร้างสภาพที่สมบูรณ์แบบในอุดมคติ
(Utopias) ขึ้นมาและใช้ความเชื่อในสิ่งลึกลับ (myths) ให้เป็นประโยชน์ ในที่ใดก็ตามที่
เป็นไปได้ เขาจะนำหลักการของศาสนาหนึ่งหรือความเชื่อในทางโลกบางอย่าง ซึ่งใน
ลักษณะที่ครอบคลุมไปทั่วทั้งหมด และที่เป็นการทำนายกาลข้างหน้าแล้วสามารถที่จะให้
คำมั่นสัญญาความสุขในอนาคต และบางทีก็เป็นผลประโยชน์เฉพาะหน้าเข้ามาสู่การสนทนา
ของเขา คนที่ยืนพูดอยู่บนหลังสบู่นั้นเป็นคนประเภทสุดโต่งที่สุดที่เราจะพิจารณา เขาอุทธรณ์
อยู่เสมอต่อความคิดทั่วไป ซึ่งเขาหวังว่าจะพบกับการตอบรับในบรรดาผู้ฟัง เช่น ความคิด
เกี่ยวกับความยิ่งใหญ่ของชาติ ภาวะทรภาพของมนุษย์ การผนีกกำลังของชนชั้นและอื่นๆ
ทำนองเดียวกันนี้ ทฤษฎีของเขาว่าด้วยการปกครองจะเป็นเพียงภาพฝันมากกว่าจะปฏิบัติ
ได้จริง เขาจะระบายความทุกข์ยากออกมา แต่จะอาศัยภูมิหลังของหลักการทั่ว ๆ ไป สาร
สำคัญของฐานะของเขาก็คือ ความโกรธแค้นต่อสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และความเชื่อ
มั่นว่าสิ่งนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้

คนที่อยู่ในรัฐสภาอาจจะพูดถึงสภาพสมบูรณ์แบบในอุดมคติเช่นกัน และวิธีการของเขา
จะรุนแรงน้อยกว่า และจะแคบลงอยู่เฉพาะธุรกิจที่แท้จริงของการปกครองมากกว่า เขา
อยู่ในรัฐสภาเพื่อโจมตีหรือป้องกันนโยบายที่แท้จริงซึ่งรัฐบาลได้นำไปปฏิบัติ เขาจะทำการ
ดังก้าวโดยเหตุผลที่เขาถือว่าเป็นหลักการ บางครั้งเป็นหลักการซึ่งเขาสนับสนุนว่าปรปักษ์

ของเขายอมรับด้วยว่าเป็นส่วนหนึ่งของพื้นฐานร่วมของการถกเถียงทางการเมือง และบางครั้งเป็นหลักการซึ่งเขามีส่วนร่วมเฉพาะกับพรรคของเขาเท่านั้น ความพยายามอันสำคัญของเขา จะเป็นไปในทางที่หาเหตุผลข้ออ้างมาสนับสนุนนโยบายบางอย่างว่าเป็นการแสดงออกของความคิดที่สุจริตหรือของความเลวที่สุด สถานการณ์ของเขาโดยสาระสำคัญแล้วเป็นสถานการณ์ซึ่งความคิดเห็นทั่วไป ซึ่งอำนวยความสะดวกแก่ฐานะของพรรคของเขาจะนำมาประยุกต์กับกรณีบางกรณี สถานการณ์นั้นจะมีลักษณะเป็นความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลโดยตรง มีรายละเอียดมากกว่า และนำไปปฏิบัติได้ยิ่งกว่าความคิดเห็นของคนเดินถนนและที่ยืนพุดคุยอยู่บนล้งสบู เพราะความรู้ที่ลึกซึ้งกว่า ซึ่งคนในรัฐสภามีเกี่ยวกับการดำเนินการปกครอง รัฐสภาเป็นถิ่นของเขาซึ่งเขาสามารถเคลื่อนไหวไปมาได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตาม ความคิดเหล่านี้ก็เช่นเดียวกันจำเป็นต้องให้เข้าใจอย่างเหมาะสมเจาะกับฐานะทั่วไปของพรรคซึ่งคน ๆ นั้นสนับสนุน

คนในองค์การราชการจะมุ่งในเรื่องงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้นไปอีก แต่เป็นไปในฐานะผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ มากกว่าเป็นศิลปินผู้สร้างสรรค์ ความคิดของเขาจะเคลื่อนไปในทิศทางของระเบียบประเพณีและตัวอย่างที่ปฏิบัติกันมา โดยพยายามแสวงหามาตรการที่มีประโยชน์ซึ่งจะแยกแยะได้อย่างยุติธรรม ระหว่างผลประโยชน์ที่แข่งขันกันและรักษาไว้ซึ่งความรู้สึกระบอบใจของประชาชนเกี่ยวกับความยุติธรรมและลักษณะอันมีเกียรติของข้าราชการ บุคคลในฐานะดังกล่าว ปกติมักจะแสวงหาเครื่องมือต่าง ๆ เช่น แคลคูลัสที่อำนวยความสะดวกสบาย ความคิดใดซึ่งมีท่าทีว่าจะให้ความสม่ำเสมอและความยุติธรรมและที่จะตัดความจำเป็นในการที่ต้องทำการตัดสินใจตามอำเภอใจ จะเป็นທີ່เลื่อมใสสำหรับเขา ทักษะของเขาจะสุขุมกว่า พลุ่งพล่านน้อยกว่าทักษะของบุคคลอื่น ๆ ที่เพิ่งพิจารณาма ถึงแม้ว่าเขาอาจโอเอนเชื่อในเรื่องความคิดว่าด้วยอำนาจของรัฐ ซึ่งไกลกว่าแนวความคิดของพวกนั้นก็ตาม บุคคลในองค์การราชการจะเห็นด้วยกับทฤษฎีซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันและวิสัยของสถาบัน โดยตั้งอยู่บนหลักความจำเป็นที่ต้องมีความสงบเรียบร้อย คำบรรยายที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมานั้นจะนำไปประยุกต์ได้เหมาะที่สุดกับข้าราชการพลเรือนอังกฤษ และจะไม่เหมาะที่เดียวกันกับข้าราชการในประเทศอื่น ๆ แต่ความคิดอันเป็นลักษณะจำเพาะนี้จะชี้ไปในทิศทางเดียวกัน

คนทำงานหนังสือพิมพ์ตกอยู่ใต้ความคิดเห็นทั่วไปมากที่สุด ปกติเขาเป็นคนที่นิรนามในการเขียนบทบรรณาธิการ งานอาชีพของเขานั้นก็คืออ้างศัพท์บัญญัติและมีความฉลาดล้ำประจักษ์เทพยดาจากยอดเขาโอลิมเปีย ในฐานะดังกล่าวนี้ เขาอดไม่ได้ที่จะใช้หลักการ

ทั่วไปในทุกโอกาสที่มี แม้กระทั่งเมื่อเขาเกี่ยวข้องกับกรณีบางกรณีก็ตาม กรณีเหล่านั้น ก็จะต้องมีการเกริ่นด้วยถ้อยคำที่แสดงสัจธรรมสูงสุด เช่นเดียวกับการกระแอมก่อนพูด ผู้เขียนบทบรรณาธิการพยายามที่จะเป็นผู้แสดงนิมิตทำนายอย่าง Delphi ทั้งเบื้องบนการ สปริษุทธิ์ในทางการเมืองและภายใน บ่อยครั้งที่การนี้นำไปสู่ความเหลวไหล หนังสือพิมพ์ Skibbereen Eagle ซึ่งคอยจับตาดูรัสเซีย นั้น มีพวกแบบเดียวกันในหนังสือพิมพ์ที่มีจำนวน จำหน่ายสูงกว่า ผลทั่วไปมักจะเป็นความตึงเครียด ไม่มีใครที่สมบูรณ์ไปหมด แต่หนังสือ พิมพ์ทุกฉบับพยายามจะเป็นให้ได้ ในหลักการทั่วไปนั้น หนังสือพิมพ์ยึดถือแนวทางบาง อย่างของพรรค แต่ผลทั่วไปจะเป็นการแย่งกันแสดงความเฉลียวฉลาดที่เยี่ยมยอดที่สุด ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการจัดสรรความคิดทั่วไปเกือบทุกอันซึ่งเหมาะสมกับความจำเป็นเฉพาะอย่าง ของตน

คนที่อ่านหนังสืออยู่ในห้องสมุดส่วนตัวของเขามักจะอยู่ในฐานะที่แตกต่างไปจากผู้อื่น ถึงแม้ว่าเขาจะวางตัวของเขาให้อยู่ในฐานะเดียวกับคนเหล่านั้นถ้าเขาปรารถนาก็ตาม เขา ไม่จำเป็นต้องถือธรรมเนียมเดียวกับพวกนั้น ในฐานะที่เขาเป็นนักปราชญ์ นักประวัติศาสตร์ หรือนักเผยแพร่ เขาสามารถที่จะติดตามการโต้เถียงให้สรุปลงอย่างสมเหตุสมผลได้ โดย ทำการค้นคว้าหลักการทั่วไปอย่างลึกซึ้ง และพัฒนาการตัดสินใจใหม่ ๆ ของเขาเองได้ ใน ทางปฏิบัติ เขาจะเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่มากกับการอ้างเหตุผลมาสนับสนุนการตัดสินใจและ นโยบายบางอย่างในแง่ทฤษฎีซึ่งน่าเชื่อถือในทางสติปัญญา ถ้าจะพูดตามประวัติศาสตร์แล้ว นี่เป็นหน้าที่อันดับแรกของเขา ออกัสตินสร้างทฤษฎีการเมืองของเขาขึ้นมาเพื่อที่จะแสดง ว่าศาสนาคริสต์ไม่อาจเป็นผู้รับผิดชอบการทำลายกรุงโรมได้ ล็อกฮัมยืนยันความคิดเห็นของ เขาเกี่ยวกับรัฐบาลว่าเป็นการให้ความไว้วางใจอย่างหนึ่ง เนื่องจากการกระทำตามอำเภอใจ ของราชวงศ์สจ๊วต Figgis ได้พัฒนาวิธีการวิเคราะห์พหุภาพของการเมืองเพื่ออ้างเหตุผลมา สนับสนุนการต่อต้านของศาสนาต่อการแทรกแซงของรัฐ มิลล์ได้แยกระหว่างการกระทำที่ เป็นการคำนึงถึงตัวเองและที่คำนึงถึงคนอื่นเพื่อจะแสดงว่า คนที่ยึดถือทัศนะเช่นเดียวกับ เขาที่เกี่ยวกับการคุมกำเนิดและศาสนา ไม่ควรที่จะต้องตกอยู่ใต้ความทรราชย์ของคนส่วนใหญ่ ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าคนเหล่านี้เพียงแค่สร้างอุปายมากลบเกลื่อนความไม่พอใจ ของตน เช่นเดียวกับที่หอยนางรมสร้างไข่มุกเพื่อแก้ความระคายคัน แต่ข้าพเจ้าหมายความว่า เป็นลักษณะของคนที่อ่านหนังสืออยู่ในห้องสมุด ที่จะโต้ตอบต่อเหตุการณ์โดยการ เสนออ้างหลักการทั่วไป ซึ่งจะครอบคลุมบางกรณีที่ทำความระคายเคืองให้แก่เขา นี่เอง ที่เป็นส่วนใหญ่ของสิ่งที่เราเรียกว่าปรัชญาทางการเมือง ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและ

ความต้องการของสังคมเกี่ยวกับอุดมคติที่มุ่งถึงในการปกครอง และที่เกี่ยวกับสถานภาพของปัจเจกบุคคลมักจะสืบสาวไปถึงสถานการณ์เช่นว่าได้เสมอ นอกจากนี้ยังมีคนที่อ่านหนังสือในห้องสมุด เช่น Max Weber และ James Bryce ซึ่งถือการวิเคราะห์เป็นจุดประสงค์ใหญ่ คนเหล่านี้ได้ให้ความคิดซึ่งไม่ได้สนับสนุนกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่อาจจะถูกคุกกลืนเข้าไปในร่างทั่วไปของความคิดเห็นทางการเมือง ในรูปของตัวอย่างการเตือนและที่มาของความกระจำแจ้ง

ข้าพเจ้าหวังว่าผู้อ่านคงไม่คิดว่าข้าพเจ้าปรารถนาที่จะประณามคนทุกคนในสถานการณ์จำลองเหล่านี้ให้ยึดถือแบบทาสต่อทุกแง่ของชนแบบของเขา สิ่งทั้งหมดที่ข้าพเจ้าได้กระทำมาก็คือแยกแบบของความคิดทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ บางแบบออกมา ไม่ใช่ในแง่ของทฤษฎีอันเป็นระบบ แต่เป็นในแง่ของชนิดต่าง ๆ ของวิธีการทั่วไปในการศึกษาการเมืองซึ่งเราอาจจะคาดได้จากคนในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน แต่ละตัวอย่างขึ้นอยู่กับฐานคติว่ามนุษย์จะพยายามตั้งกฎทั่วไปเกี่ยวกับอุปสรรคของตนขึ้นมาและจะหันมาใช้หลักการเป็นเครื่องมืออธิบายสภาพแวดล้อมซึ่งตนตกอยู่ให้เข้าใจ แรงกระตุ้นไปสู่การใช้ทฤษฎีเหมือนกันอย่างมากกับแรงกระตุ้นไปสู่การใช้กฎหมาย กล่าวคือ มันแสดงออกถึงความปรารถนาที่จะมีความสงบเรียบร้อย และความเป็นระเบียบ ให้มีมาตรฐานทั่วไปบางอย่างซึ่งใช้ในการตัดสินการกระทำบางอย่างได้ มนุษย์ในฐานะแตกต่างกันสามารถที่จะได้ตอบกับแรงกระตุ้นนี้ได้ ในทางที่แตกต่างกัน ภายใต้ของหนทางเหล่านี้ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวเป็นคำโครงไว้แล้ว เราอาจแยกประเภทกว้าง ๆ ของความคิดทางการเมืองจำนวนหนึ่งออกได้

ประเภทแรก มีอคติและการเชื่อถือในคำเก่า ๆ เราไม่จำเป็นต้องใช้เวลามากในเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นที่เห็นชัดแก่การสังเกตอย่างแหลมคม ในคำพรรณนาในตอนต้น ๆ ของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าได้ยกให้สิ่งเหล่านี้เป็นของชนดินถนนเท่านั้น แต่มันอาจเกิดขึ้นได้ในทุกระดับของการแสดงออกทางการเมือง ไม่ใช่เป็นการถากถางที่จะกล่าวว่ามันเป็นซิเมนต์ซึ่งเชื่อมยึดความคิดทางการเมืองเข้าด้วยกัน เราไม่อาจจินตนาการสถานการณ์ในที่ซึ่งทุกคนใช้เวลาคิดนานและอย่างละเอียดลออเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง แล้วจึงกระทำการไปโดยคำนึงถึงข้อพิจารณาอันชัดเจนเกี่ยวกับหลักฐาน สถิติปัญหา เวลาว่าง และรายได้ มิได้มีการวิพากษ์อย่างดีเพียงพอในที่ใดเลยที่จะทำให้สิ่งนี้เป็นไปได้ เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เกือบทุกคนจะบรรจุมุมไว้ในหัวของตนด้วยอคติ อคตินี้อาจแตกต่างกันไปตามขนาดความเคร่งครัดและความเชื่อ ในหลายกรณีอคติอาจจะตกเป็นเหยื่อของการชักจูงได้ในสภาพแวดล้อมที่อำนวยความสะดวก แต่ส่วนใหญ่แล้วเราต้องยอมรับว่าคนทั้งหลายจะได้รับทฤษฎีและแผนการทางการเมือง

มากแต่ในทางที่บิดเบือนและที่มักจะขัดแย้งกัน และจะยึดติดอยู่แต่ความคิดเห็นบางอย่างของตนเองอันเป็นนิสัยในลักษณะที่มีอคติ พุดเกินความจริงในแง่หนึ่ง ลดความสำคัญของแง่หนึ่ง และบิดเบือนแง่ที่สาม ลัทธิชาตินิยมและความกลัวชาวต่างประเทศเป็นตัวอย่างที่เห็นชัดที่สุด

ต่อมาก็คือการสร้างสภาพสมมุติแบบในอุดมคติ (Utopian constructs) ซึ่ง Sorel ให้คำนิยามว่า เป็น “งานของนักทฤษฎีผู้ซึ่งหลังจากได้สังเกตการณ์และถกเถียงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นที่รู้จักกันดีแล้ว พยายามสร้างแบบจำลองซึ่งตนอาจเอาสังคมที่เป็นอยู่ไปเปรียบเทียบกับที่จะคาดคะเนจำนวนความดีและความชั่วซึ่งสังคมนั้นมีอยู่ มันเป็นการประกอบกันของสถาบันจินตนาการซึ่งมีอุปมาเพียงพอที่จะเกี่ยวกับสถาบันอันแท้จริง ที่ทำให้นักนิติศาสตร์สามารถหาเหตุผลเกี่ยวกับสถาบันเหล่านี้ได้”^๑ ดังที่เราได้เห็นในบทที่แล้ว รัฐบาลโลกเป็นสภาพสมมุติแบบในอุดมคติ การคิดสร้างทฤษฎีส่วนใหญ่เกี่ยวกับรูปของรัฐบาลอยู่ภายใต้หัวข้อนี้ เช่น ความคิดเกี่ยวกับสภาที่สองซึ่งจะมีความฉลาดปราดเปรื่องเสมอศาลซึ่งจะจัดข้อพิพาททางอุตสาหกรรมให้หมดไป รัฐธรรมนูญซึ่งอาจจะตีความได้โดยไม่มีการโต้เถียง รัฐสภาซึ่งจะไม่มีพรรคการเมืองอยู่ในนั้น คนที่อ่านหนังสืออยู่ในห้องสมุดได้ใช้เวลาไปมากในการขยายความคิดเหล่านี้ เช่นเดียวกับนักการเมืองอาชีพและข้าราชการหน้าที่ของสภาพสมมุติแบบในอุดมคติก็คือ ชี้ให้เห็นว่า สิ่งทั้งหลายอาจแก้ไขให้ดีขึ้นได้โดยการเปลี่ยนแปลงทางตันสถาบัน ซึ่งจะไม่ทำให้ใครต้องตกอยู่ในสภาพเลวลง แต่จะจัดการกระทบกระทั่ง และปรับปรุงสวัสดิการทั่วไป โครงการเพื่อการปรีชาหาหรือ การให้คำแนะนำ การควบคุมจักระเบียบ ฯลฯ ซึ่งเสนอโดยผลประโยชน์บางอันนั้นปกติก็นับเป็นแบบนี้ ในทางปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้มักช่วยปรับปรุงฐานะของผลประโยชน์ดังกล่าวโดยไม่ช่วยปรับปรุงฐานะของใครอื่นเลย

ความเชื่อในสิ่งลึกลับ (myths) ซึ่ง Sorel ได้นิยามไว้เช่นกันว่ามีได้เป็นการพรรณนาถึงสิ่งต่าง ๆ แต่เป็นการแสดงออกของเจตนาอันแน่วแน่ที่จะกระทำการ “ความเชื่อเป็นสิ่งที่ไม้อาจปฏิเสธได้เนื่องจากในส่วนลึกที่สุดนั้น มันเป็นเรื่องเดียวกับความเชื่อมั่นของกลุ่มเป็นการแสดงออกของความเชื่อมั่นเหล่านี้ในภาษาของขบวนการ”^๒ myth เป็นความเชื่อมั่นที่รุนแรงมากจนกระทั่งการปฏิเสธทางปัญญาก็ไม้อาจสั่นมันได้และอาจจะมีเพียงผลทำให้ยึดมันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่ของอคติและความเชื่อถือในคำพูดเก่า ๆ ซึ่งเราได้

^๑ George Sorel, *Reflections on Violence* (London, 1925), p. 33.

^๒ *Ibid.*, pp. 22, 33.

พิจารณามาข้างต้นนี้ จัดอยู่ในขอบเขตของความเชื่อนี้ แต่จะเป็นประโยชน์ที่จะรักษาคำว่า myth ไว้ใช้สำหรับความคิดเห็นอันเป็นลักษณะประจำของ ขบวนการทางการเมือง กล่าวคือ ของผลประโยชน์ขนาดใหญ่หรือกลุ่มของผลประโยชน์ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะบรรลุถึงจุดประสงค์ใหญ่บางอย่าง คำว่า myth ของ Sorel คือ การนัดหยุดงานทั่วไปซึ่งเป็นพลังปฏิวัติอันหนึ่งของบรรดาคนงานที่รวมตัวกันขึ้น เมื่อไม่นานมานี้ เราได้เห็นการเกิดของ myth ซึ่งมีลักษณะเดียวกันนี้ เช่น ลัทธิสังคมนิยมอิสลาม (Islamic Socialism) บุคลิกภาพแอฟริกา (African personality) ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาตินอร์ดิก (Nordic race purity) และการพัฒนาแยกกัน (seperate development "apartheid") ในแต่ละกรณีเหล่านี้ ขบวนการทางการเมืองที่กว้างขวางสันนิษฐานกันว่า รวมกันโดยความเชื่อร่วมกันในจุดหมายปลายทางหรือสภาพอันหนึ่ง ซึ่งการปฏิบัติการทางการเมืองสามารถทำให้บรรลุถึงได้ ถึงแม้ดูเหมือนว่าจะไม่เคยได้ไปใกล้จุดหมายปลายทางเนื่องจากในการต่อสู้จะทำให้ได้มาซึ่งคุณธรรม และบรรลุถึงผลประโยชน์โดยบังเอิญเรื่อยไปตามทาง สำหรับกลุ่มบางกลุ่มและปัจเจกบุคคลบางคน myth เป็นอคติของกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งอ้างเหตุผลทางปัญญาเพียงพอที่จะอธิบายมันออกมาเป็นหัวข้อได้ แต่ไม่อาจนำไปประยุกต์อย่างละเอียดให้เป็นผลสำเร็จได้

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครอง อาจมีอยู่หลายชนิดด้วยกัน ทฤษฎีเหล่านี้อาจเป็นการกล่าวป้องกันอย่างละเอียดซึ่งระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เช่น สิทธิจากสวรรค์ (divine right) ของกษัตริย์ หรืออาจเป็นการประณามระบบนั้นอย่างละเอียดเท่าเทียมกันได้ เช่นในบทความชื่อ Rights of Man ของเพน (Paine) ทฤษฎีเหล่านี้อาจจะเกี่ยวข้องกับรายละเอียดเฉพาะของระบบ เช่นการให้สิทธิการออกเสียงหรือข้าราชการพลเรือน ปกติทฤษฎีเหล่านี้จะตั้งอยู่บนฐานคติที่เปลี่ยนแปลงบางอย่างซึ่งไม่ได้พิสูจน์ แต่ถือว่าเป็นที่ประจักษ์ในตัวเองต่อเหตุผล เช่น เจตนารมณ์ของพระเจ้า หลักการว่าด้วยประโยชน์ (utility) ความเสมอภาคหลักของมนุษย์ หรือการคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว ทฤษฎีเหล่านี้อาจอาศัยการอุปมาที่ยังน่าสงสัย เช่น หนังสือชื่อ Republic ของเพลโต หรือตั้งอยู่บนการสังเกตการณ์อย่างกว้างขวาง เช่น หนังสือชื่อ Politics ของอริสโตเติล หรือสร้างกฎเกณฑ์ทั่วไปจากตัวอย่างในระดับชาติ เช่นหนังสือชื่อ Process of Government ของ Bentham ประเภทนี้จะซ้อนกับการสร้างโลกพระศรีอารีย์ ดังที่ข้าพเจ้าได้นิยามมาแล้วข้างต้น แต่จะบรรจุความคิด ซึ่งนำไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกับความคิดที่เป็นแบบโลกพระศรีอารีย์ เราจะต้องรวมเอาความคิด

เห็นอื่น ๆ เกี่ยวกับประเพณีและตัวอย่างที่มีมาก่อนซึ่งเป็นที่ดึงดูดใจของเจ้าหน้าที่เอาไว้
ในประเภทนี้ด้วย

ทฤษฎีว่าด้วยสังคม บางทีอาจจะไม่ใช่หัวข้อเรื่องที่ต้นสำหรับประเภทต่อไปของข้าพเจ้า
แต่ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะแยกจากทฤษฎีว่าด้วยการปกครองในด้านหนึ่ง และจากคำแถลง
ทั่วไปทางปรัชญาในอีกด้านหนึ่ง ทฤษฎีอีกแบบหนึ่งซึ่งเราพบในหนังสือชื่อ **Social Contract**
ของรูสโซ ในที่นี้เราต้องประสมกับความคิดเกี่ยวกับสังคมทั้งหมด มันไม่ใช่ความคิดทาง
การเมืองในนัยที่ตรงที่สุด แต่อาจถือว่ามันมีผลทางการเมืองที่ลึก นอกจากนี้ ความคิดเหล่านี้
ยังประกอบเป็นพื้นหลังของฐานคติเกี่ยวกับเรื่องที่พูดกันมากในการณรงค์ทางการเมือง
และในหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการแถลงแบบหยั่งรู้ดินฟ้าของพวกนักเขียนบทบรรณาธิการ
ด้วย ลัทธิมาร์กซิสม์เป็นทฤษฎีแบบนี้ ทศณะดังกล่าวมีความเด่นในความพยายามที่จะ
ครอบคลุมเอาประสบการณ์ทางสังคมทั้งหมดเข้าไว้ โดยวางการเมืองไว้กับพื้นหลังของข้อ
เท็จจริงทางโลก แน่نون ทฤษฎีว่าด้วยสังคมไม่อาจจะแยกได้โดยสิ้นเชิงจากความคิดทาง
การเมืองชนิดอื่น ๆ ซึ่งเราได้แบ่งแยกมาแล้ว แท้จริงหน้าที่อันดับแรกของมันก็คือ ใช้เป็น
พื้นฐานของความคิดอื่น ๆ เหล่านี้ ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองและการสร้างสภาพสมบูรณ์
แบบในอุดมคติอาจเกิดจากความคิดว่าด้วยเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) เช่นเดียวกับ
ที่เกิดจากสูตรทางสังคมของมาร์กซ์และก้องต์ (Comte) ซึ่งอาจเป็นเช่นเดียวกับการอ้าง
เหตุผลที่คลุมเครือของคนเดินถนน

สูตรทางศาสนา มีความเกี่ยวพันกับความคิดทางการเมืองหลายชนิดด้วยกัน มีกรณีที
แง่ทางการเมืองเกิดจากฐานคติและประสบการณ์ทางศาสนา เช่นใน Quadragesimo Anno
ของสันตะปาปา Pius ที่ 11 หรือทศณะของ Aquinas ในเรื่องการต่อต้าน ยังมีกรณีอื่น ๆ อีก
ซึ่งปัจจัยทางศาสนาไม่สำคัญ แต่เพิ่มเข้าไปเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่โครงการ ซึ่งเป็น
เรื่องของผลประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางศาสนา ในกรณีเหล่านี้การกลบเกลื่อน
ทางลัทธิจะช่วยเคลือบข้อเรียกร้องของส่วนรวม ความพยายามทั้งหลายที่จะสร้างทฤษฎี
การเมืองโดยอาศัยหลักศาสนาอิสลามเป็นกรณีเช่นว่านั้น เช่นเดียวกับการเสริมแต่งทาง
ศาสนานิกาย Dutch Reformed Church ในแอฟริกาใต้ ได้นำมาเพิ่มเข้ากับนโยบายกีดกัน
ผิว ก่อนสมัยแคมป์เบลล์เป็นการยากที่จะสร้างความคิดทางการเมือง ซึ่งไม่มีลักษณะทาง
ศาสนาโดยเฉพาะ ในยุโรปสมัยปัจจุบัน ลัทธิ Christian Democracy เป็นตัวอย่างที่เด่นชัด
เพียงอันเดียวของกรรมกรทางการเมืองที่มีความเกี่ยวพันทางศาสนาอย่างชัดแจ้ง (ลัทธิ

สังคมนิยมแบบคริสต์ (Christian Socialism) ซึ่งเป็นของพวกโปรเตสแตนต์ฝ่ายตรงข้ามก็มีนักทฤษฎีที่สามารถเหมือนกันแต่ไม่ค่อยมีผลนัก) อย่างไรก็ตาม ในเอเชียได้มีการต่อต้านความคิดทางการเมืองที่ขาดความเกี่ยวพันโดยตรงกับศาสนาท้องถิ่นที่คนส่วนมากนับถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพม่าและลังกา (ที่เกี่ยวกับพุทธศาสนา) ศาสนาและการเมืองเข้ากันได้เป็นอย่างดีภายใต้สภาพบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพซึ่งมีศาสนาเดียวที่คนส่วนใหญ่นับถือและไม่มี การแตกแยกกันอย่างรุนแรงระหว่างพระกับนักการเมือง (หนังสือชื่อ **Ecclesiastical Polity** ของ Hooker ให้ตัวอย่างอันหนึ่งของความคิดทางการเมืองชั้นครู ซึ่งเกิดจากความคลางแคลงใจจากศาสนาและมุ่งที่จะหาอ้างเหตุผลมาอธิบายสัมพันธ์ภาพบางอย่างระหว่างรัฐกับศาสนา หรือในกรณีที่ศาสนามากกว่าศาสนาหนึ่งมีตัวแทนแข่งขัน อิทธิพลทางศาสนาต่อความคิดทางการเมืองจะดำเนินไปในทางที่หายหน้าสองทางไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าไม่ผ่านกระบวนการขว้างคำสอนเข้าใส่กัน (text-slinging) โดยที่บาทหลวงและนักการเมืองพยายามที่จะพิสูจน์ว่าอีกฝ่ายหนึ่งผิดเกี่ยวกับในเรื่องว่าอะไรถูก (เช่นปัญหาที่ถกเถียงกันในเรื่องการมอบพระราชอำนาจ (investiture) ในสมัยกลาง) ก็ต้องผ่านการแข่งกันอ้างเจตนารมณ์ของพระเจ้าซึ่งมักจะตกลงกันโดยคาบ

การหาเหตุผลอ้างทางปรัชญา เป็นความคิดทางการเมืองในระดับสูงสุดของจิตใจได้แก่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเริ่มจากการค้นคว้าทั่วไปเพื่อหาคำตอบ ว่าความเป็นอย่างไร สัจจะเป็นอย่างไร และสภาพของมนุษย์เป็นอย่างไร Kant, Hegel, Hobbes และ T.H. Green ทั้งหมดนี้อาจจัดให้เข้าอยู่ในประเภทนี้ สารสำคัญของทฤษฎีวิจักษ์ทางปรัชญาสมัยเดิมในเรื่องวิถีทางของการปฏิบัติทางการเมืองก็คือ วางวิถีทางนั้นลงไปตรง ๆ ภายในขอบข่ายของความ ถูก และ ผิด และให้เหตุผลที่ทำเช่นนั้น อันเป็นเหตุผลซึ่งไม่ได้มาจากภาวศรัทธาของศาสนาที่ได้เปิดเผยแล้ว หรือจากการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ แต่มาจากสภาพที่กล่าวกันว่าเป็นความถูกและผิดเอง การคิดเห็นแบบนี้มีลักษณะที่ละเอียดลออและแทรกซึมเข้าไปในการถกเถียงทางการเมืองระดับอื่น ๆ ก็ต่อเมื่อเวลาผ่านไปนานและมีการบิดเบือนอย่างหนัก ปัจจุบันการคิดเช่นนี้ค่อนข้างจะพ้นสมัยนิยมไปแล้ว แต่เป็นการคิดเห็นชนิดที่ผู้ศึกษาอย่างจริงจังหันมาใช้เมื่อต้องประสบกับปัญหาที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางการเมือง ซึ่งไม่สามารถตกลงได้โดยอุทธรณ์ต่อผลประโยชน์ แต่จำต้องใช้จิตสำนึกอย่างเต็มที่ในลักษณะที่ขัดแย้งกันในตัว มีอยู่นัยหนึ่งที่ว่าความคิดประเภทนี้ ซึ่งถึงแม้จะสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็แต่โดยผู้มีมันสมองยิ่งใหญ่ที่สุดเท่านั้นก็ตาม ก็เป็นความคิดประเภทอันมักเป็นที่ดึงดูดที่สุดแก่คนเดินถนน เมื่อเขาเริ่มคิดถึงการเมืองว่าเป็น

เรื่องที่สำคัญ ปัญหาของเขาที่ว่า “แต่มันถูกหรือผิดกันนี้” ซึ่งถามนักการเมืองเกี่ยวกับนโยบายบางอย่างนั้น เป็นการทำให้เกิดตะขิดตะขวงใจต่อบุคคลซึ่งความกังวลสนใจส่วนใหญ่ของเขาก็คือสร้างผลลัพธ์ผลประโยชน์ และปันส่วนสิ่งที่มีอยู่ออกไป ปัญหานี้อาจจะปิดออกไปอย่างง่ายดาย โดยถือว่าเป็นปัญหาที่ไร้ความคิดและไม่ได้แสดงว่ามีความรู้ แต่จากปัญหานี้ซึ่งถามเกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ เช่น การมีทาส การกดขี่ผู้หญิงให้อยู่ใต้อำนาจ การจ้างแรงงานเด็ก และการลงโทษประหารชีวิตที่ทำให้ผลประโยชน์ด้านมนุษยธรรมที่เด่นชัดในสมัยปัจจุบันเติบโตขึ้นมา บางทีปัญหานี้ได้ยืดอกว่า “ถ้านับรัชญา” ออกไปให้รวมถึงอารมณ์ความรู้สึกที่จะกระทำการเพื่อส่วนรวมชนิดนี้เข้าไว้กับความฉลาดแบบเนียนของนักปราชญ์ แต่ทั้งสองต่างก็แสวงหาคำตอบต่อคำถามเดียวกันนั่นเอง

บัดนี้เราได้แยกความคิดทางการเมืองออกเป็นเจ็ดประเภท ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องซ้อนกันแต่อาจจัดให้รวมถึงคำกล่าวทั่วไปใด ๆ ที่มักจะได้ยินได้ฟังกันในการถกเถียงทางการเมือง ความคิดเหล่านั้นมาจากไหน บางทีนอกจากประเภทสุดท้ายซ้อนอยู่ในแง่ที่ฉลาดแบบเนียนกว่าแล้ว เราก็อาจเห็นด้วยกับ Figgis ที่ว่า “ความคิดในทางการเมืองมากกว่าในที่ใดอื่นทั้งหมด เป็นบุตรของความจำเป็นในทางปฏิบัติ (ideas in politics, more than elsewhere, are the children of practical need)”^๓ ดังที่เราได้เห็นแล้ว ผลงานที่ยิ่งใหญ่หลายชิ้นในทางทฤษฎีการเมืองเกิดจากสถานการณ์ทางปฏิบัติ ซึ่งในสถานการณ์เหล่านั้นผู้เขียนมุ่งที่จะเร่งเร้าให้รับนโยบายอันหนึ่งอันใด และหาการสนับสนุนที่น่านับถือมาช่วย แต่ไม่ใช่หนทางเดียวที่ “ความจำเป็นในทางปฏิบัติ” จะก่อกำเนิดความคิด แต่ยังมีการค่อย ๆ สร้างความคิดเห็นให้สอดคล้องกัน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย การคำนวณอัตราและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงชนิดนี้ทำได้ยากยิ่ง แต่เราอาจถือตามทฤษฎีเช่นของ Rostow^๔ ที่ว่า ความเคลื่อนไหวระยะยาวบางอย่างในระบบเศรษฐกิจ “จะก่อให้เกิดกรอบงานซึ่งชีวิตทางสังคม และแนวความคิดของชีวิตจะวิวัฒนาการอยู่ภายใน โดยส่วนใหญ่จะดำเนินไปตามชีวิตที่เชื่องช้าของมันเอง” ตามความเห็นของ Rostow แรงกระตุ้นระยะยาวเหล่านี้ “มีอิทธิพลสำคัญเหนือการเมือง” โดยผ่านโครงสร้างทางสังคมซึ่งโดยแรงกระตุ้นได้ถูกสร้างเป็นกฎทั่วไปขึ้นมา มีความเกี่ยวพันกับความทะเยอทะยานในทางที่ไม่ใช่ด้านเศรษฐกิจ และรวมตัวขึ้นเป็นรูปความคิดและจุดประสงค์ทางการเมืองบางอย่าง ซึ่งเป็น

^๓ J.N. Figgis, *Studies in Political Thought from Gerson to Grotius* (Cambridge, 1923), p. 1.

^๔ W.W. Rostow, “Economic Factors and Politics” in *British Economy of the Nineteenth Century* (Oxford, 1949), p. 142.

ในรูปโครงสร้าง นอกจากนี้เขายังแยกระหว่างแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจระยะปานกลางและระยะสั้นอีกด้วย แต่เห็นว่าทั้งสองอย่างนี้มีอิทธิพลน้อยกว่าแรงกระตุ้นระยะยาว ในการสร้างความคิดทางการเมือง ผลของมันนั้นมีต่อนโยบายและสิ่งที่เขาเรียกว่าการกระทำที่ไม่เป็นโครงสร้าง (non-structural acts) ของการออกกฎหมายมากกว่า Rostow เสนอคำอธิบายชนิดนี้เพื่อแก้ความไม่พอใจ ซึ่งปกติเป็นที่รู้สึกในการวิเคราะห์ ซึ่งเน้นเป็นพิเศษในคำอธิบายทางเศรษฐกิจในการเมือง เขาอธิบายว่า “ปกติมนุษย์ไม่ได้ต่อสู้และตายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแน่นอน คนโดยทั่วไปแล้วถูกกระตุ้นโดยความจงรักภักดีที่มีต่อความคิด ความคิดเหล่านี้ส่วนใหญ่อาจเกิดจากชีวิตทางเศรษฐกิจ และจากชีวิตทางสังคมซึ่งก่อเป็นรูปร่างขึ้นมาโดยเศรษฐกิจอีกต่อหนึ่ง ในบรรดาความคิดเห็นเหล่านี้ มนุษย์จะให้ความสำคัญเบื้องต้นแก่ “ความจงรักภักดีดั้งเดิมที่มีต่อชุมชน”^๔

ทัศนะของ Rostow เข้ากันได้เป็นอย่างดีกับการวิเคราะห์ชนิดที่ข้าพเจ้าได้อาศัยในการโต้แย้งของข้าพเจ้าตลอดมานี้ ข้าพเจ้าได้เสนอว่าความผิดแผกแตกต่างกันในสังคมเป็นตัวกำหนดมูลฐานของการปฏิบัติทางการเมือง และตัวกำหนดเหล่านี้มักจะมีที่มาจากทางเศรษฐกิจ แม้จะไม่เสมอไปก็ตาม ข้าพเจ้าได้อธิบายให้ทราบว่า ผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นมาได้อย่างไร จากความกังวลสนใจร่วมกันในสาขาต่าง ๆ เช่น ศาสนาและลัทธิอุดมการณ์ และข้าพเจ้าได้ย้ำถึงความสำคัญของรัฐอธิปไตยในการก่อให้เกิดความรู้สึกจงรักภักดีและความผูกพันในตัวพลเมือง ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีคำอธิบายที่น่าพอใจยิ่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในความคิดในสูตรของ Rostow (ถึงแม้ว่าจะจะเป็นเพียงราว ๆ ก็ตาม) กว่าสูตรของมาร์กซ์ที่สร้างขึ้นมาสวมบูรณ์กว่า แต่เคร่งครัดยิ่งกว่า โดยให้โครงสร้างรอง (sub-structure) ทางเศรษฐกิจเป็นผู้ควบคุมโครงสร้างใหญ่ (super-structure) อย่างเด็ดขาด และเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาความคิดเพียงภายในกรอบบางอย่างเท่านั้น โดยผลของมันในการสร้างชนชั้นขึ้นมา แบบแผนของ Rostow เปิดโอกาสให้มีอิสระแก่ตัวเองในการคิดทางการเมืองเอาไว้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

อนึ่ง ในการคาดคะเนที่มาของความคิดทางการเมืองนั้น เราควรเปิดที่ให้กับความคิดที่ฝังรากลึกอยู่ในจิตสำนึกของชุมชน และไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมก็ตาม ความคิดที่เกี่ยวกับว่าอะไรผิดอะไรเหมาะสมมิได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เช่น ในอินเดียและญี่ปุ่น ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีและตัวอย่างทาง

^๔ Ibid., p. 140.

การเมืองของตะวันตกจะมีอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศเหล่านี้ในศตวรรษที่แล้วก็ตามสัมพันธภาพทางสังคมในประเทศเหล่านี้ยังคงเป็นไปอย่างบีบบังคับ และเกี่ยวพันกันใกล้ชิดมากกับการปฏิบัติพิธีทางศาสนา จนกระทั่งว่า ประเทศเหล่านี้ได้รับผลเสียหายน้อยมากจนเป็นที่น่าสังเกตจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ และในสถาบันทางการเมือง ความรุดตัวของอุปนิสัยในการยกย่องนับถือคนมั่งมี และคนมีการศึกษาคือจะเป็นที่ประจักษ์ชัดแก่ชาวต่างประเทศทั้งหลายที่มาเยือนอังกฤษเป็นครั้งแรก ถึงแม้ว่าประเทศนี้จะมีความก้าวหน้าใน “ระบบประชาธิปไตย” ก็ตาม เสถียรภาพทางทัศนคติของนักธุรกิจรายย่อยและชาวนาฝรั่งเศสอยู่คงที่มาเป็นเวลานานกว่าหนึ่งศตวรรษ เราอาจสืบสาวระบบความคิดเหล่านี้แต่ละระบบไปยังเหตุการณ์ และสภาพบางอย่างในอดีตอันไกลโพ้นได้ แต่เราต้องยอมรับการสืบเนื่องอันไม่สิ้นสุดของระบบเหล่านี้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญในลักษณะความคิดทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ความคิดทางการเมืองอาจมีแหล่งที่มาอย่างน้อยสามแหล่งด้วยกัน คือ การบีบบังคับของความจำเป็นในทางปฏิบัติ แรงกระตุ้นของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระยะยาว พร้อมกับผลทางสังคมของมันและความคิดที่ฝังลึกเกี่ยวกับว่าสังคมควรจะก่อตั้งขึ้นมาอย่างไร ซึ่งเกี่ยวพันกับศาสนาหรือกับสภาพอันสงบคงที่แล้วของชีวิต กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ความสนใจของเราอยู่ที่ความคิดทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลง ความคิดที่หยุดอยู่กับที่ยังจะต้องเก็บไว้ในใจ แต่เราอาจมุ่งอยู่ขณะนี้เฉพาะกระบวนการที่การเปลี่ยนแปลงในความคิดได้ถ่ายทอดไปยังประชาชนทั่วไปและช่วยในการสร้างเหตุการณ์เป็นรูปร่างขึ้นมา ส่วนใหญ่ของการถกเถียงถึงผลของมันจะต้องเอาไว้กล่าวในบทหน้า ในที่นี้ข้าพเจ้าจะพยายามสร้างแบบจำลองของการแผ่ขยายความคิดทางการเมืองที่สัมพันธ์กับตัวอย่างเพียงอันเดียว และเสนอว่าการแผ่ขยายนี้อาจจะมีแง่ที่เป็นแบบฉบับเดียวกันก็ได้

ความคิดดังกล่าวได้แก่ความคิดในอังกฤษเกี่ยวกับอาณานิคมและอดีตอาณานิคม และจะพบได้ในรูปที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ในทัศนะเกี่ยวกับจักรภพอังกฤษ ประการแรก เราจะต้องมองดูที่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติก่อน มาจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่หนึ่งนั้น ความคิดเห็นทางการเมืองแบบเก่า ๆ ของอังกฤษก็คือว่า มีอาณานิคมอยู่ ๒ แบบ คือ แบบที่คนผิวขาวเข้าไปตั้งรกรากโดยเป็นผู้นำสถาบันต่าง ๆ ของอังกฤษไปพร้อมกับตน และอาณานิคมซึ่งคนผิวสีประกอบเป็นประชากรส่วนใหญ่ สันนิษฐานกันว่าสิทธิในการปกครองตนเองทางการเมืองมีอยู่ในอาณานิคมประเภทแรก แต่ไม่มีในประเภทหลัง ผู้ตั้งรกรากชาวอังกฤษเป็นชาวอังกฤษที่ย้ายไปอยู่ในที่ใหม่ เขาได้นำสิทธิทางการเมืองและทางกฎหมายไปด้วย

และถ้าหากว่ากิจการของเขาเหล่านั้นกระทบกระเทือนเฉพาะตนเองเท่านั้น และไม่ทำให้อังกฤษเสียประโยชน์อันใดแล้ว พวกนี้ก็อาจถูกปล่อยให้ปกครองตนเอง อาณานิคมอื่นๆ (รวมทั้งอินเดีย) ประกอบด้วยประชาชนซึ่งไม่มีสิทธิติดตัวมาที่จะได้รับการปกครองตนเองแบบเดียวกับที่คนอังกฤษเคยชินมา ประชาชนเหล่านี้อาจจะรักษาให้คงอยู่ได้ แต่ไม่เหมาะสมไม่ว่าจะโดยประวัติศาสตร์หรือความโน้มเอียงที่จะมีการปกครองแบบรัฐสภาด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตามประชาชนเหล่านี้สามารถที่จะได้รับผลประโยชน์จากความยุติธรรมของอังกฤษ เนื่องจากระบบความยุติธรรมของเขาเองไม่เพียงพอหรือไม่ยุติธรรม ชะตากรรมของคนเหล่านี้จะต้องตกอยู่ภายใต้การปกปักรักษาตลอดไปของอังกฤษ ซึ่งความเที่ยงตรงและอัจฉริยะในการบริหารทำให้อังกฤษเป็นผู้ปกครองที่เหมาะสม

ทัศนะนี้ได้ถูกตัดแปลงในด้านที่เกี่ยวกับอาณานิคมชุดแรก แต่ถูกตัดแปลงเพียงบางส่วนเท่านั้น ในด้านที่เกี่ยวกับชุดที่สอง โดยเหตุการณ์ของสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และหลังสงคราม ผลในชุดแรกก็คือ ส่งเสริมให้มีขบวนการชาตินิยมในท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งเรียกร้องว่าเอกราชภายนอก (โดยมีความเกี่ยวพันอยู่ข้างต้นกษัตริย์อังกฤษ) ควรจะติดตามมากับการปกครองตัวเองภายใน หลังจากถูกบีบบังคับจากแคนาดา แอฟริกาใต้และไอร์แลนด์ กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเวสมินสเตอร์ออกมา บัญญัติว่า รัฐในเครืออารักขา (dominions) เป็นอิสระจากการขัดขวางของอังกฤษ แต่จะต้องมีฐานะพิเศษเป็นสมาชิกของจักรภพอังกฤษ (British Commonwealth of Nations) ยังมีความกำกวมอยู่เกี่ยวกับอำนาจที่จะประกาศสงครามและที่จะแยกตัวออกเป็นอิสระจากจักรภพอังกฤษ แต่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือว่าสถาบันกษัตริย์อังกฤษ (The Crown) ปัจจุบันถือว่าอาจจะถูกแบ่งแยกได้ และอธิปไตยของอังกฤษถูกถอนรากจากประเทศราชของคนผิวขาว อาณานิคมชุดที่สองมิได้เข้าร่วมในกระบวนการนี้เลย นอกจากว่าอินเดียได้รับคำมั่นอย่างมีเงื่อนไขสูงว่า อินเดียในวันหนึ่งข้างหน้าคงจะบรรลุถึงสถานภาพทำนองเดียวกับรัฐอารักขาเหล่านั้นบ้าง หลังจากได้มีการก่อหวอดทางชาตินิยมอย่างมากมาย อินเดียก็ได้รับการเริ่มต้นของการมีการปกครองภายในขึ้นโดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของอังกฤษมากกว่าอาณานิคมคนผิวขาวได้ประสบมาครั้งศตวรรษก่อนหน้านั้น

หลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเปลี่ยนแปลงต่อไปอีก ประเทศที่ได้เอกราชได้แก่ อินเดีย (และปากีสถาน) ลังกา และพม่า สามประเทศแรกกลายเป็นสมาชิกของจักรภพ ๖ ประเทศที่สี่ไม่ได้เป็น การมอบเอกราชให้ได้ตามมาหลังสงคราม ซึ่งอังกฤษพ่ายแพ้อย่าง

ยับเยินในเอเชีย และสามารถที่จะแสดงอำนาจของตนได้อีกครั้งโดยความช่วยเหลือของอเมริกา อังกฤษไม่เคยได้สูญเสียอินเดียไป แต่ความหวังในอันที่จะต่อสู้กับขบวนการชาตินิยมที่เกรงกลัวตลอดไปที่นั่นหลุด หึ่งแม้ว่าจะมีการมอบเอกราชให้และขยายจักรภพ ฯ ออกไป รวมถึงรัฐที่ผู้ไปตั้งรกรากชาวอังกฤษมีบทบาทน้อยหรือไม่มีเลยก็ตาม แต่อังกฤษก็มีความโน้มเอียงเพียงเล็กน้อยที่จะถือว่า อาณานิคมในแอฟริกามีความเหมาะสมกับการปกครองตนเองชนิดเดียวกันนี้ หรือที่จะเป็นสมาชิกของจักรภพ ฯ แต่ภายใต้การบีบบังคับของลัทธิชาตินิยมแอฟริกาที่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดแจ้งใน Gold Coast และไนจีเรีย และในแบบต่าง ๆ กันอื่น ๆ ในแอฟริกาตะวันออก ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถาบันอังกฤษในการปกครองตนเองก็ถูกขยายออกไปอีกครั้งหนึ่ง ในราวปี ค.ศ. ๑๙๖๑ รัฐคนผิวดำสามรัฐก็ได้รับเอกราชและเข้าร่วมในจักรภพ ฯ (ซึ่งบัดนี้ไม่อาจจะเรียกว่า จักรภพอังกฤษ ต่อไปได้อีกแล้ว) อีกหลายชาติก็กำลังอยู่บนเส้นทางนี้

ความคิดเห็นทางการเมืองสำคัญที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์นี้ ได้แก่ความเห็นที่ว่าด้วยความเหมาะสมของสถาบันอังกฤษต่อคนที่ไม่ใช่ผิวขาว ว่าด้วยลักษณะของสถาบันกษัตริย์ และว่าด้วยลักษณะของจักรภพ ฯ ความเห็นในประการแรกได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิงในระยะเวลาสี่สิบปี ความคิดประการที่สอง ซึ่งเริ่มด้วยความคิดว่าด้วยสถาบันกษัตริย์แห่งเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ในจักรภพ ฯ ร่วมกับรัฐสภาซึ่งมีอำนาจอธิปไตยแห่งเดียว บัดนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นการยอมรับว่าสถาบันกษัตริย์แบ่งแยกได้โดยสิ้นเชิง จนกระทั่งว่าบุคคลซึ่งสวมมงกุฎในประเทศหนึ่ง อาจทำสงครามได้ โดยขณะเดียวกันผู้นั้นจะอยู่ในสันติภาพเมื่อเขาสวมมงกุฎให้กับอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนในอีกแง่หนึ่ง จากความคิดว่าด้วยสถาบันอันหนึ่งซึ่งประเทศในเครือจักรภพทั้งหมด มีความจงรักภักดีไปสู่ความคิดว่าด้วยสัญลักษณ์ส่วนบุคคล ซึ่งมีได้รวมอะไรไว้มากไปกว่าการรับรองการเป็นภาคี ความคิดประการที่สาม ได้เปลี่ยนจากแนวความคิดว่าด้วยกลุ่มประเทศที่ค่อนข้างรวมกันเป็นเอกภาพ ซึ่งมีที่มาคล้ายคลึงกัน ดำเนินวิโศบายคล้ายกันภายใต้การนำของอังกฤษ มาเป็นแนวความคิดที่ว่ารัฐซึ่งแยกจากกันโดยสิ้นเชิง ทำการปรึกษาหารือกันเป็นครั้งคราว เพื่อทำความคุ้นเคยซึ่งกันและกันกับวิถีทางซึ่งแต่ละรัฐต่างก็เสนอที่ดำเนินไปเพื่อให้บรรลุถึงความสอดคล้องกัน โดยที่ไม่เป็นการทำลายผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของแต่ละรัฐ

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีเนื้อหาอยู่มาก แต่ทั้งหมดก็เป็น “บุตรของความจำเป็นในทางปฏิบัติ” ในแง่ที่ว่า เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้น เพราะว่าถ้าไม่เกิดขึ้นแล้ว สัมพันธภาพ

ระหว่างอังกฤษกับอดีตอาณานิคมของตนอาจขาดลง เป็นความขัดแย้งอย่างรุนแรง และ อาจจะมีความเป็นปรปักษ์ และการขาดการคมนาคมทำนองเดียวกันกับที่เป็นอยู่ระหว่าง ประเทศเนเธอร์แลนด์และอินโดนีเซียในปัจจุบัน เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในทางทฤษฎี เป็นผู้รับใช้เหตุการณ์ โดยการเรียกร่องตลอดเวลาของลัทธิชาตินิยมอาณานิคม ตอนแรก ก็จากรัฐอารักขาผิวขาว และต่อมาจากอินเดียและอาณานิคมแอฟริกัน ทฤษฎีที่ค่อนข้าง ใหม่ก็ได้พัฒนาขึ้นมา และการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่จำเป็นก็ทำได้โดยราบรื่น โดย นำความเห็นชอบที่ได้จากทฤษฎีใหม่มาประยุกต์กับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ แท้จริงแล้ว กระบวนการนี้เป็นการอ้างเหตุผลขนาดใหญ่ที่สุดและเสรีที่สุดอย่างหนึ่ง ทฤษฎีว่าด้วยการ ปกครองได้เข้ามาแทนที่โลกพระศรีอารียซึ่งพิสูจน์แล้วว่าเป็นเท็จ ความเชื่อ (myth) ทั่วไป ในเรื่องการปกครองตนเองและความเหนือกว่าของสถาบันอังกฤษได้ถูกปล่อยให้ดำเนินไป และได้ช่วยในขบวนการทางการเมือง ทฤษฎีว่าด้วยสังคมซึ่งสันนิษฐานความเหนือกว่าของ คนผิวขาวได้ถูกแลกเปลี่ยนกับทฤษฎีซึ่งกล่าวว่า การกีดกันเรื่องเชื้อชาติเป็นที่สิ่งที่ผิด และ คนเดินถนนได้รับคำพูดแบบใหม่ ๆ เพื่อแทนคำพูดแบบเก่า ๆ ถ้าเรามองดูที่กระบวนการ อย่างใกล้ชิด เราจะเห็นว่ามีการก่อตัวทฤษฎีขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เข้ากับ เหตุการณ์ (เช่นในนิยาม Balfour ว่าด้วยสถานภาพของรัฐในอารักขาในปี ค.ศ. ๑๙๒๖ และการยอมรับสาธารณรัฐแห่งหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกของจักรภพในปี ค.ศ. ๑๙๕๐) ติดตามด้วย การไหลซึมของทฤษฎีนี้ผ่านรัฐสภา นโยบายและหนังสือพิมพ์ไปสร้าง “บรรยากาศของความ คิดเห็น” ขึ้นในอังกฤษในราวปี ค.ศ. ๑๙๕๐ เศษ ในแง่ที่เกี่ยวกับอาณานิคมแอฟริกันและ เอเชีย นั้น บรรยากาศนี้สะท้อนตรงกันข้ามกับบรรยากาศที่เกิดขึ้นในราวปี ค.ศ. ๑๙๒๐ เศษ มาก จนกระทั่งว่าเกือบทุกส่วนของหนังสือพิมพ์ และรัฐสภาอังกฤษถอนหายใจด้วยความโล่งอก เมื่อแอฟริกาใต้ซึ่งเป็นผู้ยึดถืออย่างตื้อรั้นในบางสิ่งที่คล้ายกับทัศนคติดั้งเดิมของอังกฤษได้ถูก กันให้ออกไปจากจักรภพในปี ค.ศ. ๑๙๖๑

ข้าพเจ้าเชื่อว่ากระบวนการชนิดนี้เป็นลักษณะของความเปลี่ยนแปลงในความคิดทาง การเมืองในทุกระดับที่อยู่ต่ำกว่าระดับปรัชญาแท้ ๆ เหตุการณ์บังคับให้มีฐานะใหม่ ทฤษฎี จะต้องปรับตัวให้เข้ากับการปฏิบัติ ถ้ามีการพยายามที่จะยึดอยู่แต่ฐานคติเก่า ๆ เมื่อพื้นฐาน ของฐานคติเหล่านั้นได้ปลาสนาการไปแล้ว ช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติก็จะขยาย กว้างออกไปจนทำให้นโยบายต้องตกลงไปได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อันใดในความคิดทางการเมืองจะมีประสิทธิผลจริง ๆ แล้ว การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องไม่ จำกัดอยู่เฉพาะผู้นำของทฤษฎีหรือการปฏิบัติเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องแทรก

ลงไปถึงคนเดินถนน ซึ่งการยอมรับคติฐานใหม่ของเขาเป็นสิ่งจำเป็นในบั้นปลายในรัฐเสรี และอาจจะมีคามจำเป็นเท่ากันในประเทศเผด็จการ ถึงแม้ว่าจะเป็นในระยะที่ยาวกว่าก็ตาม การก่อ “บรรยากาศของความคิดเห็น” กล่าวคือ ของทัศนะทั่วไปกว้าง ๆ ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ปรารถนาที่ขยายออกไปเกินกว่าความกังวลสนใจร่วมที่กระชับมันของผลประโยชน์อันใดอันหนึ่ง เป็นส่วนสำคัญของการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขยายขอบเขตทางนิติบัญญัติหรือทางรัฐธรรมนูญอย่างมากมาย ไม่มีข้อสงสัยเลยว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวใน “บรรยากาศของความคิดเห็น” ได้เกิดขึ้นแล้วในอังกฤษในเรื่องนโยบายอาณานิคม แต่ไม่ใช่เพียงตัวอย่างเดียวที่อาจเลือกขึ้นมากล่าว เราอาจจะให้คำบรรยายทำนองเดียวกันในความคิดเกี่ยวกับบริหารสังคม ซึ่งจะไปถึงจุดสุดยอดลงที่ในการให้บริการของ “รัฐสวัสดิการ” หรือในขอบเขตทั่วไปของนโยบายต่างประเทศก็จะไปถึงจุดสุดยอดลงที่การยอมรับอย่างเต็มใจซึ่งตำแหน่งที่เป็นรองจากสหรัฐอเมริกาในการตัดสินใจที่สำคัญ

การก่อบรรยากาศของความคิดเห็น ซึ่งจะทำให้การประยุกต์ความคิดทั่วไปกับการเมืองเป็นไปง่ายเข้า และไม่เหลือมือ อาจเป็นชนิดที่เราได้พิจารณาอยู่ก็ได้ กล่าวคือ การก่อบรรยากาศดังกล่าวใน “ชาติทางการเมือง” (political nation) ทั่ว ๆ ไป หรืออาจจะเป็นชนิดที่เฉพาะกว่านั้นเกี่ยวข้องกับบางส่วนของชาติทางการเมืองก็ได้ ตัวอย่างเช่น พรรคการเมืองใหญ่อาจผ่านการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ชนิดนี้ ในความคิดมูลฐานของพรรคเมื่อพรรครีบิลกันไนสหรัฐอเมริกาพบตนเองว่า ได้สงบเสียงในเรื่องบริการสังคมอย่างมาก และพรรคคอนเซอร์เวทีฟของอังกฤษมอบเอกราชให้อาณานิคมที่มีมาตรฐานการครองชีพเหมือนขอมาน และเมื่ออัตราความไม่รู้หนังสือสูง จะเห็นได้ชัดว่ามีความเคลื่อนไหวทางความคิดเห็น การถอยตัวของพรรคสังคมนิยมในยุโรปจากลัทธิมาร์กซิสม์ ภายใต้อิทธิพลของความน่าตื่นเต้นของอำนาจ และความพยายามของคอมมิวนิสต์ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งไม่เพียงแต่พรรคการเมืองเท่านั้นที่ต้องผ่านประสบการณ์ชนิดนี้ ผลประโยชน์ใหญ่ ๆ ในสังคมซึ่งมีลักษณะทางศาสนา เศรษฐกิจ และสังคมก็เกี่ยวข้องด้วยเหมือนกัน เราอาจจะพิจารณากรณีย่อย ๆ อันหนึ่งเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในจังหวัดของอังกฤษในปีหลัง ๆ นี้ที่ปรับตัวเองเข้ากับสถานการณ์ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยเหล่านี้ไม่เป็นองค์กรท้องถิ่นเบื้องต้นอีกต่อไปในการคัดเลือกนักศึกษาและการรับทุนอุดหนุน แต่เป็นสถาบันระดับชาติที่ตั้งคูดนักศึกษาจากทุกหนแห่งทั่วประเทศ และได้รับเงินจากกระทรวงการคลัง จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปนี้ก็ได้เกิดมีทฤษฎีเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีที่พักอาศัย มีดุลยระหว่างวิชาวิทยาศาสตร์กับศิลปศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งก่อตัวเป็นองค์กรของความคิดเห็นที่รับมาที่ประกอบ

เป็นบรรยากาศซึ่งมีการตัดสินใจกระทำขึ้นภายในนั้น ในทางเช่นว่านั้น เราอาจจะพบในท้ายสุดของการโต้ตอบอย่างง่าย ๆ ขององค์กรประชาชนต่อสิ่งกระตุ้นจากภายนอก ซึ่งรวมตัวเข้าเป็นหลักการการศึกษา

เพราะฉะนั้น ในระยะใดระยะหนึ่ง ชีวิตการเมืองจะแสดงให้เห็นการปรากฏตัวของ “ลัทธิ” ที่ปะติดปะต่อกันพอใช้จำนวนหนึ่ง หรือหลักการเป็นชุด ๆ หรือทัศนะที่นิยามไว้อย่างคลุมเครือในเรื่องว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกและเหมาะสม หรือทฤษฎีเฉพาะเกี่ยวกับว่าสิ่งใดที่ควรทำ ซึ่งบางส่วนหรือทั้งหมดนี้ ประชาชนผู้ที่มีความสนใจในทางการเมืองอาจจะยึดถือ ทั้งหมดนี้จะเปลี่ยนแปลงไปภายใต้ความกดดันของเหตุการณ์ และทั้งหมดมักจะดูเหมือนกับการอ้างเหตุผลเมื่อลัทธิ หลักการ หรือทัศนะเหล่านี้ประกาศออกมา การคาดคะเนสิ่งเหล่านี้ของเราในระยะใดระยะหนึ่งจะทำให้ยากเสมอ เพราะว่าเราต้องมีภาระ ต้องแยกแยะระหว่างแง่ที่สอดคล้องกับแรงกระตุ้นที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ในสังคมทั่วไป และแง่ซึ่งค่อนข้างมีเสถียรภาพและฝังลึก ตัวอย่างเช่น ถ้าเราศึกษาลัทธิการเมืองของศาสนาโรมันคาทอลิก และพยายามคุ่มนทั้งหมดยุค เราจะแยกออกได้ระหว่างทัศนคติที่เปลี่ยนไป ซึ่งมีต่อการแทรกแซงของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจที่สะท้อนให้เห็นในคำประกาศของสันตะปาปา (Encyclicals) ในระยะ ๗๐ ปีที่แล้ว และทัศนะที่ไม่เปลี่ยนแปลงในเรื่องความเป็นเอกของสันตะปาปา ในทำนองเดียวกัน ถ้าเราพยายามที่จะสรุปความคิดทางการเมืองของพรรคเลเบอร์ของอังกฤษ เราก็จะจำทัศนะซึ่งเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ “ลัทธิสังคมนิยม” ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเนื้อหาและทัศนคติที่ไม่เปลี่ยนแปลงต่อความเหนือของวิธีการทางรัฐสภากว่าวิธีการทางอุตสาหกรรม ในฐานะเป็นหนทางที่จะบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่า มีแง่ความคิดของประเทศหรือพรรค หรือผลประโยชน์ใดหนึ่ง ซึ่งไม่มีวันเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าอาจจะมีการตีความซึ่งเรื่องนี้เป็นความจริงก็ตาม สิ่งที่ข้าพเจ้าหมายความว่า ความคิดทางการเมืองเกือบทุกชุดประสบกับอัตราความเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปภายในตัวเอง นอกจากนี้ในชุมชนทางการเมืองใดก็ตาม เราจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในบรรยากาศความคิดเห็นทั่วไปด้วย อาทิ จะเป็นการไร้เหตุผลสิ้นดีที่จะถกเถียงกันถึงคติที่เปลี่ยนแปลงของพรรคเลเบอร์ของอังกฤษซึ่งมีต่อการโอนอุตสาหกรรมเป็นของชาติ โดยไม่โยงถึงการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้นในบรรยากาศทั่ว ๆ ไปของความคิดเห็นที่มีความรู้เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลของการแทรกแซงในระหว่างสงครามและอิทธิพลของความคิดของ Keynes ถ้าจะพูดอย่างน้อยที่สุด พรรคเลเบอร์มิได้

มีภูมิคุ้มกันจากเปลี่ยนแปลงในบรรยากาศทั่วไป เนื่องจากพรรคต้องดำรงอยู่ภายในบรรยากาศนั้น นอกจากผลประโยชน์ที่เป็นนิยายแคบที่สุดเท่านั้นที่จะต้องประสบกับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทั่วไป

ข้าพเจ้าเริ่มบทนี้ด้วยคำยืนยันถึงการแผ่คลุมของความคิดทางการเมือง โดยกล่าวถึงในความหมายที่กว้างที่สุดของมัน เราได้เห็นแล้วว่า ความคิดดังกล่าวได้ถูกแสดงออกมาโดยบุคคลต่าง ๆ กัน โดยมีความชัดเจนมากน้อยต่างกันไป และความคิดเหล่านี้อาจจะจัดแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ โดยแต่ละชนิดเหล่านี้อาจจะแสดงให้เห็นว่า มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับเหตุการณ์ มีความคิดบางอย่างที่เป็นลักษณะของกลุ่มบางกลุ่ม และมีความคิดอื่น ๆ ที่สังคมทั้งหมดมีส่วนร่วมอยู่บ้าง บัดนี้เราอาจจะหันไปสู่การพิจารณาถึงผลของมันได้แล้ว

ผลของความคิด

ในการไขปัญหาว่าความคิดเห็นมีผลประการใดบ้างเหนือการเมืองนั้น เราจะต้องไม่ปล่อยให้ตัวเรตกหลุมพรางโดยคิดว่า ความคิดเห็นมีชีวิตที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดของตัวเอง และสามารถจะมีผลต่อเหตุการณ์เหมือนกับ *deus ex machina* ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่านี่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นทางตันตรรกวิทยา หรือกายภาพ เพียงแต่ว่าในทางปฏิบัติก็อาจจะไม่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น มันอาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลคนหนึ่งเดินทางเข้าไปในประเทศของคนที่เขาไปทำนองเดียวกันนั้น เขาจะพบในที่นั้นว่า ความคิดเห็นที่ครอบคลุมถูกปรับให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่ว่าคนเหล่านั้นตาบอด จะพบว่า “คนตาบอดประเภทที่พันอัจฉริยะได้เกิดขึ้นมาท่ามกลางคนเหล่านั้น และได้สอบถามถึงความเชื่อและประเพณีชนิดต่าง ๆ ที่ได้นำเข้ามาพร้อมกับตนเอง จากสมัยที่ยังมองเห็นอยู่และได้สลัดสิ่งเหล่านั้นทั้งหมดทิ้งเสีย เพราะเป็นความคิดที่ฟุ้งซ่านไร้ประโยชน์ นำเอาคำอธิบายที่ใหม่และมีเหตุผลกว่ามาแทนที่” เขาอาจจะนำเอาความรู้จากโลกภายนอกมาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อตั้งตัวเป็นนายและเปลี่ยนวิถีทางและความคิดเห็นของประชาชน หรืออาจจะไม่ทำเช่นนั้นก็ได้ดังเช่นตัวละครของเวลส์ ไม่ว่าในกรณีใดกรณีหนึ่งความพยายามของเขาอาจจะหมายถึงอิทธิพลความคิดเห็น ถ้ามีต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งซึ่งความคิดเห็นนั้นมิได้เติบโตขึ้นมา แต่สถานการณ์ทั้งหลายในทางการเมืองมิได้เป็นเช่นนั้นเลย ความคิดเห็นปกติเจริญเติบโตขึ้นมาจากสิ่งแวดล้อมซึ่งความคิดเห็นนั้นมิได้แสดงออกไปดังที่เราทราบแล้ว ความคิดเหล่านี้ไม่สามารถจะแยกออกจากสิ่งแวดล้อมมูลฐานของประชาชน

๑ H.G. Wells, "The Country of the Blind," *The Time Machine and Other Stories*.

ที่เกี่ยวข้องได้ไม่ ด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องดูที่ความคิดเห็นพร้อมกันไปกับเหตุการณ์ ไม่ใช่แยกออกไปอย่างโดดเดี่ยว

ยิ่งเราทำสิ่งนี้มากเพียงใด ทศนะเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมืองก็ยิ่งจะดูน่าเลื่อมใสขึ้นเพียงนั้น ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าทศนะที่เกิดจากการให้หลักเหตุผลขั้นสุดยอด ทศนะนี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในการวิเคราะห์ของเจมส์เบิร์นแฮม เกี่ยวกับสิ่งที่เขาเรียกว่าวิธีการทั่วไปว่าด้วยความคิดเห็นทางการเมือง กล่าวคือ ทศนะของเขาเข้าไปในสิ่งดีของข้อเขียนและคำพูดในสาขาการเมือง มีลักษณะเป็นการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดระหว่างความหมายที่เป็นทางการและความหมายที่แท้จริง ความหมายที่เป็นทางการ (formal meaning) ซึ่งอาจจะบรรจุ “ความเชื่อสิ่งลึกลับ (myths) ผีศาจ และนามธรรมทางอุดมการณ์บางอย่างด้วย” เป็นเพียงวิธีการแสดงออกซึ่งความหมายที่แท้จริง (real meaning) ทางอ้อม และยังช่วยปกปิดความหมายนี้ไว้ด้วย

เราคิดว่าเรากำลังอธิบายกันถึงสันติภาพสากล การช่วยเหลือรัฐบาลโลกที่รวมกันเป็นเอกภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างศาสนากับรัฐ ในเมื่อเรื่องที่เป็นประเด็นนั้นก็คือ Florentine Republic ถูกปกครองโดยประชาชนของสาธารณรัฐเองหรือเปล่า หรือตกอยู่ภายใต้การแสวงหาประโยชน์ของกษัตริย์ต่างชาติที่ถอยหลังเข้าคลอง เราคิดเหมือนกับผู้แทนในที่ประชุมแห่งนีซี (Council of Nicea) ว่า การปรึกษาหารือเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ การหาคำจำกัดความของสาระสำคัญของพระเจ้า ในเมื่อปัญหาที่แท้จริงนั้นเป็นเรื่องว่าโลกแถบเมดิเตอร์เรเนียนควรจะรวมเข้าสู่ศูนย์กลางในทางการเมืองภายใต้กรุงโรมหรือไม่ หรือควรจะแยกกัน เราเชื่อว่าเรากำลังพิพาทกันในเรื่องผลดีของงบประมาณที่สมดุลงและเงินตราที่มีเสถียรภาพ ในเมื่อข้อขัดแย้งที่แท้จริงคือ การตัดสินใจว่า กลุ่มไหนควรเป็นผู้ควบคุมการวิพากษ์เงินตรา เราจินตนาการว่า เรากำลังได้เกี่ยวกับสถานะทางศีลธรรมและกฎหมายของหลักการว่าด้วยอิสรภาพในทะเล ในเมื่อปัญหาที่แท้จริงเป็นเรื่องของว่าใครเป็นผู้ครองทะเล^๒

พูดอีกนัยหนึ่ง การโต้เถียงทางการเมืองอันใดเกี่ยวกับหลักการทั่วไปนั้น เป็นเพียงเรื่องการแข่งขันกันระหว่างผลประโยชน์เท่านั้นเอง แต่ผลประโยชน์เหล่านั้นไม่พร้อมที่จะกล่าวว่าตนเองต้องการอะไร ใช้แต่ความคิดเห็นที่จะปิดบังความต้องการนั้น แต่ผลประโยชน์ก็ต้องการสิ่งนั้นเหมือนเดิม แต่ถ้าผลประโยชน์กระทำสิ่งนี้ไปโดยเจตนาที่จะถือเป็นการฉ้อโกงไม่สุจริตใจ แต่ถ้ากระทำไปให้จิตสำนึกก็เป็นการเอาเหตุผลมาอ้างในการฉ้อโกง

^๒ Jammes Burnham, *The Machiavellians* (London, 1943), pp. 16-17.

ก็ตาม สิ่งนี้ก็เป็นทั้งที่ผลประโยชน์เหล่านั้นทำไป ความคิดเห็นไม่ได้มีพิชิตโดยตัวของมันเอง และข้อโต้เถียงก็ไม่มีสาระเนื้อหาแยกออกไปจากผลประโยชน์ที่แสดงมันออกมา แท้จริงแล้วที่คณะดังกล่าวเป็นการประยุกต์การวิเคราะห์แบบมาร์กซิสม์ที่รุนแรง ยิ่งกว่าลัทธิมาร์กซิสม์เองเสียอีก กล่าวคือได้ปลดปล่อยผลประโยชน์จากการเน้นหนักในเรื่องสภาพและชั้นทางเศรษฐกิจแบบความคิดเห็นของมาร์กซิสม์และจัดมันเข้าไว้ในประเภทกว้าง ๆ ของการแสวงหาอำนาจ นอกจากนี้ยังได้จำกัดผลประโยชน์ให้แคบลงมาแต่ละคน ซึ่งอาจจะหวังที่จะได้มาซึ่งอำนาจ (ในความคิดเห็นของเบิร์นแฮม หมายถึงชนชั้นทางการเมือง) และยืนยันกันว่าตนสามารถที่จะได้มาในสิ่งที่ตนต้องการโดยวิธีคดโกงเท่านั้น เนื่องจากวิธีการของตนโดยสาระแล้วก็คือการหลอกลวงฝูงชนให้เชื่อถือว่าตนกำลังจะได้รับสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่จะเอาสิ่งที่พวกชนชั้นผู้นำต้องการ

เบิร์นแฮมเป็นนักเขียนที่เห็นการณ์ล่วงหน้า ซึ่งพยายามย้าจุดความคิดเห็นของตนอย่างหนักและกระโดดเข้าหาข้อสรุปทันที ความคิดเห็นของเขา ณ ที่นี้ดูเหมือนจะถูกเป็นบางส่วน และผิดเป็นบางส่วน ส่วนที่ผิดก็ผิดถึงขั้นว่าเขาตรายละเอียดสถานการณ์ทางการเมืองหลายสถานการณ์ซึ่งไม่มีการต่อสู้อย่างป่าเถื่อนเพื่ออำนาจออกหมด ในกรณีที่มีการต่อสู้ดังกล่าวมีอยู่ และดำเนินไปถึงขั้นใช้อาวุธทุกชนิด ที่คำกล่าวของเขาก็จริงเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ความคิดเห็นถูกใช้เป็นอาวุธอย่างไม่มีการตะขิดตะขวงใจเต็มที่ คำพูดถูกค้นมาจากความหมายที่แท้จริงของมันและบิดเบือนให้เข้ากับสถานการณ์ ซึ่งความหมายนั้นไม่ได้ถูกนำไปใช้ และได้พยายามกระทำทุกอย่างที่จะดึงความสนใจจากสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นอยู่อย่างแท้จริงเสีย เหล่านี้เป็นวิธีการของผู้เผด็จการ และคนเจ้าเล่ห์ตบตา อันเป็นมนุษย์ชนิดที่เบิร์นแฮมกล่าวถึงมากที่สุด ได้แก่เจ้าในสมัยฟื้นฟู คนแบบเดียวกับฮิตเลอร์และสตาลิน แต่เนื่องจากคนเหล่านี้มิได้เป็นบุคคลสากลที่สำคัญในแง่ของการประกอบขึ้นเป็นมนุษย์แบบที่เด่นที่จะพบเห็นได้ในสถานการณ์ทางการเมืองทั้งหมด วิธีการของคนเหล่านี้จึงไม่ได้นำมาใช้เป็นสากลโลก เบิร์นแฮมทอดทิ้งการเมืองอันน่าเบื่อหน่ายของการประนีประนอม ปรีชาหาหรือ และการปรับตัว เขาไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจอยู่ของผลประโยชน์ซึ่งไม่สามารถจะปฏิเสธได้โดยสิ้นเชิง ถึงแม้ว่าผลประโยชน์เหล่านั้นไม่มีหวังที่จะได้มาซึ่งอำนาจเป็นของตนเอง ในทำนองเดียวกัน เขาก็ไม่สามารถแลเห็นบทบาทสำคัญในทางการเมืองที่การดำเนินสายกลางอย่างร้ายแรง และการประนีประนอมอย่างมีเหตุผลมีอยู่ ข้อโต้แย้งของเขามีเป็นช่องเพียงเล็กน้อยให้แก่การเมืองอาชีพและข้าราชการที่ดี แต่ดังที่เราได้เห็นแล้วว่า บุคคลเหล่านั้นเองไม่ใช่ผลประโยชน์เช่นว่าที่มักเป็นผู้ใช้อำนาจใน

สถานการณ์ทางการเมืองหลายด้าน ถ้าเราจะพิจารณาถึงระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์และรัฐบาลเผด็จการทั้งหมดแล้ว แผนความคิดของเบิร์นแฮมน่าเชื่อถือมาก แต่สิ่งเหล่านี้ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเมืองทั้งหมดเท่านั้น

ข้าพเจ้าคิดว่า ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้อยู่ที่ว่า ผลประโยชน์เองไม่อาจจะถกเถียงปัญหาทางการเมืองขึ้นมอลอยๆ โดยตัดขาดจากข้อเท็จจริงโดยสิ้นเชิง ดังที่เบิร์นแฮมได้ให้เหตุผลไม่ ถ้าการถกเถียงเป็นเรื่องจริงและไม่ใช่เป็นเพียงนำมากล่าวในโอกาสนั้นเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าคู่ต่อสู้มีกำลังเถียงกันอย่างคร่ำๆ และประเด็นนั้นยังไม่ได้มีการตัดสินเด็ดขาดมาล่วงหน้าแล้ว เมื่อนั้นเราก็คาดได้ว่าจะมีการทำนายเจตนารมณ์ และเปิดโปงผลประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นที่รู้กัน ยิ่งนักพูดทางการเมืองหนีห่างจากข้อเท็จจริงของสิ่งที่เขากำลังพูดอยู่ ออกไปและหันไปฟังกฎเกณฑ์ที่ผิดๆ มากเพียงใด เขาก็ยังจะถูกเยาะเย้ยและถูกเปิดโปงมากขึ้นเพียงนั้น นอกเสียจากว่าเขาสามารถจะปิดปากฝ่ายค้าน และมีข้อประกันว่าเสียงของเขาเท่านั้นที่ได้ยิน สตาลินสามารถกระทำเช่นนั้นได้โดยการเขียนเรื่องในอดีตและคำกล่าวผิดๆ ในปัจจุบันเสียใหม่ เพราะว่าเขาสามารถที่จะปิดปากหรือฆ่าคนทั้งหมดที่อาจทำการขัดแย้งเขาได้ ฮิตเลอร์ก็สามารถทำเช่นนี้ได้เหมือนกัน เท่าที่กล่าวมา เบิร์นแฮมพูดถูกในเรื่องที่เขาคัดเลือกขึ้นมาพูด แต่ความเห็นทำนองเดียวกันนี้จะนำมากล่าวถึงคำพูดทางการเมืองในสถานการณ์ที่มีอิสระมากกว่าจะได้หรือไม่? ในประเทศของเบิร์นแฮมเอง มีใช้คนแบบคัฟลินส์ (Coughlins) หรือ แม็คคาร์ธิส์ (McCarthy) หรือคนที่ได้ครองอำนาจแต่คนแบบโรสเวลท์และเคนเนดี ในอังกฤษไม่ใช่แบบมอสเลย์ส์ (Mosleys) และโพลลิทส์ (Pollitts) แต่เป็นพวก แบบแอตลี (Attlees) และแม็คมิลแลน (Macmillan) จุดอยู่ที่ว่าความคิดเห็นทางการเมืองนั้น ถึงแม้จะเป็นผลิตผลของความจำเป็นในทางปฏิบัติก็ตาม แต่มิได้เป็นทางดีของนักเพทุบายคนใดซึ่งต้องการจะบิดเบือนมันตามใจชอบ ความเป็นเอกเทศมีอยู่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นทางการเมือง เพราะว่ามีการทำตัวออกห่างจากเหตุการณ์ ดังนั้น คนที่เป็นคอมมิวนิสต์ถ้าต้องการก็อาจกล่าวว่าชนชั้นกรรมาชีพของอังกฤษเริ่มที่จะแสดงออกซึ่งความศรัทธาอันแรงกล้าในการปฏิบัติอย่างแท้จริง แต่ข้อเท็จจริงของการกล่าวของบุคคลนั้นก็คือ มันมิได้ทำให้คำกล่าวนั้นเป็นจริงขึ้นมา และการขาดความร่วมมือจากเหตุการณ์เป็นจริงทำให้คำกล่าวของเขาเป็นที่เย้ยหยัน ความคิดเห็นจะรอดอยู่ได้ต่อเมื่อมันมีความสัมพันธ์โดยตรงบางประการกับสิ่งที่ดำเนินอยู่ ความคิดเห็นที่ไม่มีความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมจะปลาสนาการไปในที่สุด อาทิ ในสาขาของความเชื่อในสิ่งลึกลับ (myth) เราอาจจะเทียบการเชื่อถ้อยคำมันอันลึกลับเหลวของโซเรล (Sorel) เองกับการนัด

หยุดงานทั่วไปได้ ซึ่งในทางที่ขัดแย้งกันแล้วหาได้เป็นความเชื่อที่ยึดมั่นเลยแม้แต่น้อย เนื่องจากไม่มีใครนอกจากไซเรล และเพื่อนร่วมงานของเขาบางคนเท่านั้น ที่จะนำมันไปเกี่ยวข้องกับประสบการณ์กับความเชื่อที่ยึดมั่นเกี่ยวกับการต่อต้านลัทธิอาณานิคมในแอฟริกาและเอเชีย ซึ่งมีความผูกพันที่แท้จริงกับประสบการณ์ในอดีต และการประพฤติปฏิบัติในปัจจุบัน และด้วยเหตุนี้เราจึงมีน้ำหนักด้วย

ด้วยเหตุนี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้าทัศนคติการอ้างเหตุผลที่สุดโต่งอันใดต้องการที่จะตัดความคิดเห็นทางการเมืองทั้งหมดออกไปในฐานะที่เป็นม่านควันของผลประโยชน์ โดยมีแต่ความหมายที่เป็นทางการเมืองเท่านั้นแล้ว ข้อนี้ก็อาจไม่เป็นการเพียงพอที่จะอธิบายความคิดเห็นทางการเมืองทั้งหมดไม่ ถึงแม้ว่าอาจจะอธิบายได้บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่วิกฤตและเป็นเผด็จการ อย่างไรก็ตาม เราอาจจะช่วยกันเบรินแฮมได้ (ในลักษณะที่เขาเองอาจไม่เชิดชู) นัก โดยกล่าวว่า วิธีการที่เขาได้อธิบายมาเป็นวิธีการเดียวที่ผลประโยชน์มีแนวโน้มตามธรรมชาติที่จะใช้ และลักษณะของมันอาจจะพบได้ในข้ออ้างที่ผลประโยชน์ยกขึ้นมา กล่าวคือ บัจจัยของการอ้างเหตุผลย่อมจะแข็งในการสนทนาทางการเมือง ถึงแม้ว่าข้อวิจักษณ์จะไม่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัดในทางเดียวกับที่เบรินแฮมเชื่อ

ดังที่เราเห็นมาแล้วในตอนต้น เป็นลักษณะประการหนึ่งของผลประโยชน์ที่มักจะถือว่าตัวเองมีความสำคัญทั้งหมดอยู่ในตัว เรียกร้องความสนใจทั้งหมดของสมาชิก และพยายามผลักดันข้อเรียกร้องนี้กับรัฐว่าเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์ทั่วไป ลักษณะที่เข้ากับตัวอีกอันหนึ่งก็คือ นิสัยการเรียกร้องสิทธิของคนในแง่ที่เกิดไปจากสิ่งแวดล้อมสถานการณ์ (เฉพาะหน้า) และพยายามที่จะดึงแนวความเชื่อถือและข้อพิจารณาทางด้านจริยธรรมของสังคมเข้ามาเกี่ยวพันด้วย ผลประโยชน์เหล่านี้อ้างความสำคัญของตนเองมากกว่าที่ตนมีเหตุผลสมควรที่จะมีความสำคัญอันนั้น ถ้าตามขนาดนี้แล้วเบรินแฮมก็ถูกต้องแต่เราควรระวังวิตกกังวลหรือ? ถ้าจะพูดให้ตรงตามความจริงแล้วเราจำเป็นต้องยอมสั่งการหลอกลวงตัวเองและการอ้างเหตุผลเป็นจำนวนมากที่ตามคำกล่าวทางการเมืองทั้งหลายมา แต่สิ่งนี้เป็นอันตรายหรือไม่ ถ้าผลประโยชน์อื่นๆ มีโอกาสที่จะได้กลับมา และข้อเท็จจริงพอหาได้ที่จะใช้ป้องกันการวางกฎเกณฑ์ใดๆ ที่ไม่ถูกต้องที่น่าเย้ยหยันมิให้กลายเป็นทัศนคติที่ยอมรับกัน? ในทางปฏิบัติดังที่เราได้เห็นแล้ว เหตุการณ์จะมีอิทธิพลในตัวของมันเองเหนือความคิดเห็นโดยกระบวนการตัดแปลงที่ก่อให้เกิดบรรยากาศของความเห็น ซึ่งประกอบเป็นฐานของการปรึกษาหารือและการต่อรอง การปรึกษาหารือโดยทั่วๆ ไปไม่อาจจะ

หันเหไปจากความเป็นจริงได้ไกลนัก ขนาดของการอ้างเหตุผลและการเป็นตัวแทนที่ผิด ๆ ซึ่งผลประโยชน์จะไปถึงได้นั้นมีอยู่จำกัด นี่ไม่ได้หมายความว่าบางครั้งสถานการณ์ที่แท้จริงจะไม่ลึกลับ ไม่มีข้อสงสัยอันใดที่สิ่งนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ แต่ในสถานการณ์เผด็จการเท่านั้น คำเท็จจะถูกทำให้กลายเป็นคัมภีร์ขึ้นมาได้

อย่างไรก็ดี การปะทะกันระหว่างผลประโยชน์ที่โจ่งแจ้งซึ่ง “ความหมายที่แท้จริง” ดังที่เบิร์นแฮมกล่าวไว้ แสดงออกอย่างเปิดเผยตลอดเวลา ไม่มีการปิดบังด้วยการอ้างเหตุผลและการอ้างถึงผลประโยชน์ทั่วไปที่น่าสงสัย ก็อาจเป็นสงคราม สงครามอาจจะเกี่ยวข้องกับแง่ต่าง ๆ ทั้งหมดของวิกฤตการณ์ซึ่งเบิร์นแฮมถือว่าปกติ เราควรมีกฎเกณฑ์ด้วยอำนาจที่สนับสนุนโดยผลประโยชน์ใดก็ได้ ที่สามารถครองอำนาจนั้นไว้ชั่วคราวดังที่สิ่งต่าง ๆ เป็นอยู่ ความจำเป็นที่จะต้องหาเหตุผลทั่ว ๆ ไปมาอ้างเพื่อสนับสนุนฐานะซึ่งผลประโยชน์ยึดถืออยู่นั้น หมายความว่าได้มีการกระเถิบขอบให้เลื่อยออกมาจากความเห็นแก่ตัวที่โจ่งแจ้ง และมีการนำผลประโยชน์ของคนอื่นเข้ามาพิจารณาด้วย ความคิดเห็นว่าด้วยผลประโยชน์ทั่วไปเป็นสิ่งที่สนับสนุนไม่ได้ในแง่ของข้อเท็จจริง ดังที่เราเห็นอยู่แล้ว และการยอมรับมันมักจะมีผลทำให้ผลประโยชน์จำเป็นต้องพิจารณาข้อเรียกร้องที่นอกเหนือไปจากของคนด้วย

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าเราจะยอมรับว่าถ้อยแถลงทุกอันของผลประโยชน์เป็นการอ้างเหตุผลที่ว่า สิ่งใดก็ตามที่ผลประโยชน์นั้นต้องการให้ทำจะเป็นผลดีแก่ทุกฝ่ายก็ตาม เราจะรู้ได้อย่างไรว่ามันเป็นสิ่งที่ผิด ? มันอาจจะถูกตามเหตุผลที่ผิดก็ได้ สมมติว่าเรากล่าวว่า สันนิบาตกฎหมายต่อต้านข้าวโพด (Anti-corn Law League) ได้รับแรงกระตุ้นส่วนหนึ่งหรือส่วนใหญ่จากผลประโยชน์ของผู้ผลิตก็เป็นการยากที่จะปฏิเสธว่า การยกเลิกกฎหมายข้าวโพดนั้นถ้าซึ้งดูแล้วเป็นประโยชน์แก่เกือบทุกคนในอังกฤษ ในทำนองเดียวกัน เราอาจจะโต้แย้งว่าคำสัญญาของพรรคเคโมแครตในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ ที่จะยกเลิกข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ นั้น ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของผู้ที่มักกลั่นต่อพรรคการเมือง แต่ใครจะกล่าวได้บัดนี้ (นอกจากผลประโยชน์ที่ต่อต้านการดื่มสุรา) ว่าไม่ควรจะยกเลิกข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ ? จะเป็นการเคร่งครัดในทางศาสนานิดหน่อยแปลกประหลาดมากที่จะยืนยันว่า นโยบายอันใดอันหนึ่งจะต้องผิดเพราะคนที่สนับสนุนนโยบายนั้น จะได้รับผลประโยชน์จากมัน แต่นี่แหละที่เป็นข้อยืนกรานของทัศนะตามหลักเหตุผลสุดโต่งที่มักจะมี ความหมายเช่นนั้นในทางปฏิบัติ ทางเลือกก็คือบังคับให้ทุกคนทำทุกอย่างเพื่อให้เหตุผลอันอื่น ๆ นอกจากเหตุผลของตนเองที่จะเป็นหนทางที่ห่างไกลจากความเป็นจริงอย่างมาก

เราได้เห็นแล้วว่าผลประโยชน์หลายอย่างหลายชนิดที่มีความวิตกกังวลร่วมกันเกี่ยวกับคนอื่น ๆ มากกว่าตัวเอง ซึ่งสำหรับผลประโยชน์เหล่านี้ข้อพิจารณาทางจรรยาบรรณสำคัญที่สุด และจะเป็นผู้ที่ก่อกรอย่างดีที่สุด เพื่อให้บรรลุถึงทัศนะความคิดเห็นของตน ไม่เป็นการจำเป็นอันใดที่จะกล่าวยืนยันว่าผลประโยชน์ทั้งหมดตกอยู่ในประเภทนี้หรือยืนยันว่าผลประโยชน์ชนิดนี้จะประสบความสำเร็จเสมอ เพื่อที่จะแสดงว่าผลประโยชน์ดังกล่าวมีอยู่จริงและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลได้ คนที่มี “อุดมการ” ในความหมายเดิมของคำนั้นจะพบได้เสมอในระบบการเมืองทุกชนิด ถึงแม้ว่าโอกาสที่เปิดให้แก่คนพวกนี้จะมีอยู่น้อยและอยู่ในวงจำกัดในระบบเผด็จการก็ตาม ความคิดเห็นของเขาไม่ใช่จะเป็นอิสระแก่ตนเองทั้งหมด มากไปกว่าความคิดเห็นของพวกที่เห็นแก่ผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัว ความคิดเห็นทั้งสองชนิดเดิมเจริญมาจากสิ่งแวดล้อมในที่ซึ่งการเมืองก่อตัวของมันขึ้นมาเอง ความคิดเห็นทั้งสองชนิดอาจจะปนกัน ริชาร์ด คอบเด็น (Richard Cobden) เป็นคนพิมพ์คอกผ้า ซึ่งธุรกิจของเขานั้นดูเหมือนจะได้รับประโยชน์จากการยกเลิกกฎหมาย Corn Laws แต่จะเป็นการยากที่จะปฏิเสธไม่ให้เขามีอิสรภาพเป็นของตนเองบ้างในเรื่องนี้เกี่ยวกับความเสื่อมได้ในการทำประโยชน์ให้แก่มนุษยชาติ และอิทธิพลของศาสนาของเขา กล่าวคือ อิสรภาพจากสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจของเขา

ด้วยเหตุนี้ ข้อโต้แย้งไม่เห็นด้วยกับเบิร์นแฮมก็คือว่า เราไม่สามารถจะถือได้ว่าหลักการทั่ว ๆ ไปที่ประกาศออกมา นั้น เป็นการจ้องโกงที่กระทำโดยผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัว ซึ่งกำลังต่อสู้เพื่ออำนาจ เนื่องจากถึงแม้การวิเคราะห์นั้นสอดคล้องกับสถานการณ์ของการปะทะกันระหว่างเผด็จการสองฝ่ายที่เป็นศัตรูกัน แต่มันก็ไม่สอดคล้องกับการทำงานอันจิตซิดของระบบการเมืองที่เป็นอิสระ การวิเคราะห์นี้ก็ได้พิจารณาถึงโอกาสที่จะเปิดโปงการจ้องโกงนี้ในตลาดของความคิดเห็น นอกจากนี้ แม้ว่าแนวโน้มที่จะเปลี่ยนความหมายทางการเมืองมาเป็นความหมายที่แท้จริงในการโต้เถียงจะเป็นลักษณะของผลประโยชน์ก็จริง สิ่งนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะนำพาให้เสื่อมไป เนื่องจากมันจะช่วยทำให้ความรุนแรงของงานแข่งขันอ่อนลง ตกอยู่ภายใต้อำนาจแนวโน้มที่คานกันไว้ และอาจจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่น่าพอใจโดยทั่ว ๆ ไปได้ ในกรณีใดก็ตาม “อุดมการ” ในการเมืองก็มีอยู่ที่ที่เป็นอิสระจากผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัว

ในการมองหาความเป็นอิสระที่มีอยู่บ้างในความคิดเห็นทางการเมืองนั้น เราอาจจะเพิ่มข้อเท็จจริงที่เด่นชัดอันหนึ่งว่าการถกเถียงกันอย่างสันตินั้น ดำเนินไปบนพื้นฐานร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ในสังคมการเมืองทั้งหมด เป็นการผิดปกติในประเทศที่มีประชาชนค่อนข้าง

จะแตกต่างกันมาก จะมีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงในเรื่องฐานะของครอบครัว สภาพของกฎหมาย ความจำเป็นจะต้องมีการปกครองด้วยคนส่วนมากชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือความปรารถนาให้มีการพิจารณาคดีโดยยุติธรรม อาจจะมีการปฏิบัติแตกต่างกันไปในระดับท้องถิ่น แต่จะมีการตกลงกันในเรื่องความต้องการให้มีพื้นฐานร่วมกัน “บรรยากาศของความคิดเห็น” ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนจะดำเนินไปสัมพันธ์กับสภาพมูลฐานเหล่านี้เช่นเดียวกับสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ เป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของความคิดเห็นทางการเมืองที่จะจัดหามูลฐาน สำหรับการโต้เถียงกันในประเทศส่วนใหญ่ ความคิดเห็นทางการเมืองทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ถ้ามีสถานการณ์ปฏิบัติอยู่ซึ่งในสถานการณ์นี้ผลประโยชน์จะเรียงลำดับใส่เข้าหากันอย่างเคียดๆ จนกระทั่งทำให้เกิดสงครามกลางเมือง หรือเหตุการณ์ชนิดเดียวกันนี้ พื้นฐานร่วมอันนี้ก็จะมีอยู่ แต่ว่าการปฏิบัติที่สำเร็จจะต้องพยายามสร้างขึ้นมาสักอันอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ด้วยเหตุนี้ ในทางการเมืองความคิดเห็นจึงมีหน้าที่สองประการ ในประการแรก ความคิดเห็นได้เปิดโอกาสให้ผลประโยชน์แต่ละอย่างให้แสดงออกซึ่งความต้องการของตน ในประการที่สอง ความคิดเห็นช่วยในการสร้างบรรยากาศของความคิดเห็นซึ่งผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัว และที่เป็นเพื่อส่วนรวมสามารถผสมกันได้มีอัตตาธิปไตยอยู่จำกัดเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งอย่างไรก็ตามก็ยังมีสำคัญอยู่ถึงแม้จะมีข้อจำกัดก็ตาม ถ้าความคิดเห็นในการเมืองนอกเหนือจากสิ่งอื่น เป็นผลของความจำกัดในทางปฏิบัติแล้ว” Figgis เขียนไว้ “จะเป็นจริงหรือไม่ที่ว่า โลกที่เป็นอยู่เป็นผลของความนึกคิดของมนุษย์ การจัดระเบียบพลังทางการเมืองดังที่เป็นอยู่อย่างน้อยที่สุดก็ขึ้นอยู่กับความสำนึกของมนุษย์ในเรื่องผลประโยชน์ของตน . ความคิดเห็นแสดงตัวของมันเองออกมาในหลายระดับด้วยกัน จากปรัชญาไปจนถึงการซุบซิบนินทา ความคิดเห็นอันเดียวอาจจะรับใช้ผลประโยชน์มากกว่าหนึ่งอย่างขึ้นไป และอาจจะรวมหรือแยกกลุ่มได้ภายในบรรยากาศทั่วๆ ไปของการสนนินฐาน

ในขณะเดียวกัน ยังมีข้อคิดของ Figgis อีกข้อหนึ่งที่น่ามาประยุกต์ซึ่งจำต้องระลึกไว้ ความคิดเห็นไม่เพียงแต่จะเปิดโอกาสให้ผลประโยชน์แสดงตัวของมันเองตามมา และบรรยากาศความคิดเห็น มิได้สดับให้มีความสอดคล้องอย่างน้อยที่สุดระหว่างผลประโยชน์เท่านั้น แต่อาจจะมีผลเหนือสภาพและการประกอบของผลประโยชน์เองอีกด้วย มิใช่ว่า

^๓ Figgis, op. cit.

ผลประโยชน์อยู่ที่ ๆ ก็ก่อตัวขึ้นมาแล้วจึงค่อยมองหาความคิดเห็นมาสนับสนุนผลประโยชน์ของตนในหลายกรณี ความคิดเห็นจะค่อย ๆ ก่อผลประโยชน์ของมันขึ้นมาเอง หรือดัดแปลงและขยายผลประโยชน์ที่มีอยู่ออกไป ตัวอย่างเช่น ลัทธิมาร์กซิสม์ในฐานะที่เป็นความคิดเห็นนั้น มีผลที่แตกต่างอย่างมากมายเหนือองค์ประกอบของพรรคมาร์กซิสม์ต่างๆ บางคนพบว่าความคิดเห็นเหล่านี้ดึงดูดใจ เพราะว่าลัทธิมาร์กซิสม์ดูเหมือนจะเป็นศาสตร์อันมีทางผิดพลาดต่ำด้วยสังคม โดยทุกสิ่งทุกอย่างอธิบายไว้อย่างเหมาะสม คนอื่นๆ อีกเหมือนกันก็ดึงดูดใจ เพราะมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะมีสิ่งที่ดีและคิดว่าลัทธิมาร์กซิสม์อาจจะช่วยคนส่วนใหญ่ให้ก้าวหน้าไปได้ เนื่องจากลัทธิมาร์กซิสม์มีความดึงดูดต่อคนต่างชนิดเหล่านั้นนั่นเองที่พรรคมาร์กซิสม์พบยุโรปในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไป และมีวิธีการแก้ปัญหาชนิดเดียวกันในทางที่แตกต่างกันอย่างมาก (นอกจากนี้ในทุกประเทศพรรคเหล่านั้นยังมีความสัมพันธ์กับชาติอย่างรุนแรงด้วย) เนื่องจากลัทธิมาร์กซิสม์แบบของเลนินเป็นแบบที่เดินแบบหนึ่ง เราจึงได้เห็นลักษณะที่เป็นแบบเดียวกันอยู่มากในพรรคมาร์กซิสม์ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์จากการสังเกตคนประเภทต่างๆ ที่เข้าร่วมในพรรคคอมมิวนิสต์ว่า ลักษณะของความดึงดูดใจแบบเก่าบางประการยังคงมีผลอยู่

อนึ่ง ความคิดเห็นบางอันมีสิทธิผลในการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งต่อผลประโยชน์ที่ดำรงอยู่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดในสมัยเร็ว ๆ นี้ ก็คือ ความคิดเห็นของเคนส์ (Keynesian ideas) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติของสมาคมนักธุรกิจเจ้าหน้าที่รัฐบาลและพรรคการเมืองที่มีต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างมาก ถ้าเราจะพิจารณาคุณูปการของลัทธิเคนนิเซียน ที่มีต่อสหพันธ์กรรมกร และพรรคเลเบอร์ในอีกด้านหนึ่งแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่าความคิดของเคนส์ได้ให้การสนับสนุนต่อข้อเรียกร้องดั้งเดิม และทัศนคติขององค์การเหล่านี้ต่อการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันความคิดเห็นนี้ได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติของผลประโยชน์เหล่านี้ต่อความจำเป็นของการเข้ามาดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมของรัฐบาลด้วย และได้พุ่งจุดสนใจไปยังการที่รัฐบาลอาจจะเข้าควบคุมระบบเศรษฐกิจทั้งหมดโดยการเก็บภาษี สิ้นเชื้อ และวิธีการทางการคลังอื่นๆ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าลัทธิเคนนิเซียน ได้เปลี่ยนแปลงทัศนคติของนักธุรกิจและสหภาพแรงงานในบางทิศทางอย่างมากมาย โดยในขณะที่เดียวกันก็ได้ส่งเสริมทัศนะอื่นๆ บางอย่างของสหพันธ์กรรมกรด้วย ผลของความคิดนี้มีอยู่หลายประการด้วยกัน แต่ก็ยังไม่อาจถือว่าเป็นของรัฐของผลประโยชน์อันใดอันหนึ่ง มันเป็นกรณีที่ชัดเจนอันหนึ่งของความคิดเห็นที่มีอัตรา

ธิปไตยอย่างมากที่ได้เปลี่ยนแปลงบรรยากาศของความคิดเห็น โดยขณะเดียวกันก็กระทบกระเทือนทัศนคติของผลประโยชน์ที่สำคัญบางอันเป็นพิเศษ มันเป็นความคิดซึ่งไม่อาจจะจัดเข้ากับกรอบความคิดเห็นของเบิร์นแฮมได้ โดยไม่ถูกบิดเบือนอย่างรุนแรงที่สุด

เป็นการถูกต้องที่จะพูดถึงอัตราธิปไตยของความคิดเห็น แต่ในขณะเดียวกันเราจะต้องยอมรับว่าความคิดเห็นนั้น นอกเสียจากว่ามันเกี่ยวพันกับผลประโยชน์แล้วมันจะไม่มีผลอันใดเลยในทางการเมือง ข้าพเจ้าได้อ้างถึงความคิดเห็นของซอเรลเกี่ยวกับการนัดหยุดงานครั้งใหญ่เป็นตัวอย่างมาแล้ว พวกฟาสซิสต์ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้พยายามอย่างหนักที่จะรวบรวมสมัครพรรคพวกให้มีจำนวนเพียงพอที่จะก่อตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เหนียวแน่นและก็ต้องประสบความสำเร็จ เป็นเวลาถึง ๔๐ ปี ที่พรรคคอมมิวนิสต์อังกฤษได้พยายามที่จะชักชวนพวกคนงานที่ได้รับค่าจ้างว่า พรรคเป็นผู้นำที่แท้จริงของเขาเหล่านั้น และพวกเขาจะต้องผลัดจากพวกคนงานที่ได้รับค่าจ้างว่าพรรคเป็นผู้นำที่แท้จริงของเขาเหล่านั้น และพวกเขาจะต้องผลัดจากพวกนักปฏิรูปและผู้ยึดอาชีพ (careerists) ซึ่งเป็นผู้บริหารสหพันธ์กรรมกรและพรรคเลเบอร์ ผลที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อยแม้ว่าพวกคอมมิวนิสต์จะมีศรัทธาอย่างแก่กล้า และมีวิธีการใช้ที่มีหลักทฤษฎีสูงก็ตาม บทเรียนย่อมเห็นได้ชัดถ้าความคิดเห็นได้ไม่อาจชักจูงคนได้มากพอที่จะยึดถือคนผิคนั้นว่าเป็นสิ่งกังวลสนใจร่วมของตนแล้ว ก็อาจจะละทิ้งเสียได้ในทางการเมือง ไม่ว่าความคิดเห็นนั้นจะกล่าวไว้อย่างหรือเพียงใดก็ตาม ข้อนี้ทำให้เกิดปัญหาสำคัญขึ้นมาอีกสองประการด้วยกัน คือ ความสำคัญของสิ่งที่เรียกกันว่าขบวนการ “ลัทธิอุดมการ” ในทางการเมืองและลักษณะที่แคบอย่างเด่นชัดของความคิดเห็นทางการเมืองทั้งหมด ทั้งสองอย่างนี้มีความสำคัญมากในการให้ความกระจ่างความสัมพันธ์ของความคิดเห็นกับผลประโยชน์

บางครั้งมีการกล่าวว่าขบวนการทางการเมืองต่างๆ เช่น ลัทธิฟาสซิสต์ นาซี และคอมมิวนิสต์เป็นขบวนการ “ลัทธิอุดมการ” ในแง่ที่ว่าแต่ละขบวนการประกอบด้วยลัทธิที่มีความสอดคล้องต่อกันบางประการ ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบที่ปัจจัยในการปฏิบัติการให้แก่พรรคการเมือง เช่น ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ระบบเหล่านี้กล่าวกันว่าก็มีลักษณะเป็นเพียงในทางปฏิบัติเท่านั้น โดยประกอบขึ้นด้วยข้อเรียกร้องของผลประโยชน์บางประการ การวิเคราะห์ดังกล่าวมักจะตามด้วยถ้อยคำที่ว่าขบวนการ “ลัทธิอุดมการ” นั้นได้จับเอา “อำนาจของความคิดเห็น” เอาไว้ และนี่เป็นข้ออธิบายถึงความสำเร็จของขบวนการเหล่านั้น จากนั้นก็เป็นก้าวที่ไม่ไกลนักที่จะนำไปสู่คำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตย” ควรจะมีอุดมการณ์เช่นเดียวกัน เพื่อที่จะเขียนขบวนการเผด็จการด้วยเกมแบบเดียวกัน โดยเร่งเข้า

ให้มีความจงรักภักดีและมีอุดมคติ ลัทธินาซีและฟาสซิสต์ปัจจุบันล้มสมัยเสียแล้ว แต่การวิเคราะห์ ก็ยังนำไปใช้กับลัทธิคอมมิวนิสต์อยู่บ่อยๆ โดยมีฐานะปัจจุบันของรัฐ “ที่ไม่เข้าฝ่ายใด” (non-aligned) เป็นเสมือนสิ่งท้าทายตัวตะวันตกให้ใส่ “จลนะ” (dynamic) เข้าไปในรูปของอุดมการบ้าง

ส่วนใหญ่ของข้อโต้เถียงเหล่านี้อาศัยข้อสันนิษฐานที่ว่า ขบวนการเผด็จการมีลักษณะเป็นอุดมการอย่างเคร่งครัด และเอาชนะได้โดยใช้อำนาจการชักจูงของความคิดของตน เป็นความจริงที่ว่า แต่ละขบวนการอาจจะแสดงให้เห็นลัทธิที่ค่อนข้างสอดคล้องกันอันหนึ่ง แต่เป็นการผิดอย่างยิ่งที่ว่า ความสำเร็จที่ขบวนการเหล่านี้บรรลุถึงเนื่องมาจากการชักจูงในแง่ของการขอความสนับสนุนของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมีความเชื่อมั่นในทางปัญญา ความสำเร็จของขบวนการเกิดจากการผสมของกำลัง และการขอความช่วยเหลือจากผลประโยชน์ มุสโสลินีได้อธิบายให้ทราบว่าขบวนการของเขาเริ่มต้นอย่างไร “หนังสือพิมพ์ Popolo d' Italia (ประชาชนอิตาลี) ในสมัยนั้น (ในปี ค.ศ. ๑๙๑๙) มีชื่อรองลงมาว่า “หนังสือพิมพ์ของทหารนอกประจำการและผู้ผลิต” และคำว่า ผู้ผลิตนั้นเป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติทางสมองอยู่แล้ว ลัทธิฟาสซิสต์มิได้เป็นลูกเลี้ยงของลัทธิที่สร้างขึ้นมาล่วงหน้า พร้อมกับคำอธิบายเป็นรายละเอียด แต่เกิดจากความจำเป็นต้องกระทำการและเป็นลัทธิที่ตั้งแต่แรกเริ่มแล้วที่ใช้ในการปฏิบัติมากกว่าเป็นทฤษฎี มันมิใช่เป็นเพียงพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งเท่านั้น แต่แม้กระทั่งในสองปีแรกเป็นปรปักษ์กับพรรคการเมืองทุกพรรคและตัวของมันเองเป็นขบวนการที่มีชีวิต”^๔ แท้จริงแล้วลัทธิฟาสซิสต์เป็นขบวนการประท้วงซึ่งสร้างตัวขึ้นมาจากฐานะของความไม่พอใจของทหารนอกประจำการ และความไม่พอใจของกลุ่มผู้ผลิตบางกลุ่ม กับการเมืองสมัยหลังสงครามในอิตาลี ลัทธิได้นำเข้ามาเพิ่มไว้ภายหลัง ลัทธินาซีมีที่มามากที่นานับถือกว่าเล็กน้อย ถ้าจะพูดกันอย่างปัญญาชน เป็นความจริงที่ฮิตเลอร์ได้เขียนหนังสือ Mein Kampf (การต่อสู้ของข้าพเจ้า) ไว้ก่อนที่พรรคของเขาจะได้ครองอำนาจ ไม่ได้เขียนขึ้นทีหลัง แต่จุดอยู่ที่ว่าขบวนการของเขา ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้รับการโฆษณาอย่างกว้างขวาง และเป็นที่ยึดถือใจแก่ความรู้สึกอคติหลายประการที่ชาวเยอรมันซึ่งมีอยู่ขณะนั้นดำเนินไป และไม่สามารถแสดงอำนาจการชักจูงได้จนกระทั่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ได้ดึงเอากลุ่มผสมของผลประโยชน์ชนิดเดียวกันให้หันมาสนับสนุนเช่นเดียวกับที่ให้การสนับสนุนแก่มุสโสลินีในอิตาลี ลัทธินาซีมิใช่เป็นกรณีของการชักจูงโดยมีเหตุผลและเป็นกรณีของที่พึงของคนที่หวาดกลัว ที่หันเข้าหาพรรคที่ให้สัญญาจะ

^๔ Benito Mussolini, *The Political and Social Doctrine of Fascism* (London, 1933), p. 8.

ให้บางสิ่งแก่ทุก ๆ คนนอกจากพวกยิวและชาวต่างประเทศ หลังจากได้อำนาจมาแล้ว ทั้งลัทธิฟาสซิสต์และนาซี ก็ผนึกฐานะของตนโดยใช้กำลัง นอกจากนี้แล้วแต่ละลัทธิยัง สร้างผลประโยชน์ของตนเองขึ้นมา ทำให้งานของรัฐบาลและการเลื่อนขั้นขึ้นอยู่กับการ เชื้อถือในลัทธิ และลงโทษผลประโยชน์ซึ่งไม่ยอมเข้าร่วมทางด้วย การที่จะเรียกสิ่งนี้ว่า “การชักจูง” และอิทธิพลของ “ความคิด” ในแง่ที่เป็นอัตตาธิบายย่อมเป็นการละเอียดสิ่ง ที่สำคัญอีกเป็นจำนวนมาก

มีอีกมากมายหลายอย่างที่ยอมรับกันบ่อย ๆ เกี่ยวกับลัทธินาซีและฟาสซิสต์ อย่างไรก็ตาม ลัทธิทั้งสองนี้เป็นขบวนการที่พ่ายแพ้ไปและไม่มีผู้เลื่อมใสเชื่อถือ แต่มีการยืนยันว่า ลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นกรณีที่แตกต่างกันออกไปคือประกอบด้วยลัทธิที่เป็น “ทฤษฎี” มากกว่า ลัทธิทั้งสองอันใดอันหนึ่ง และมีอำนาจที่แท้จริงในการชักจูงมากกว่า ถ้อยคำดังกล่าวเป็นที่ น่าสงสัยอย่างยิ่ง พวกคอมมิวนิสต์ไม่เคยที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งที่เสรี ซึ่งตนต้อง พ่ายแพ้จากฝ่ายตรงกันข้ามที่แท้จริง ที่นับว่าใกล้เคียงที่สุดของการที่รัฐบาลคอมมิวนิสต์ ในประเทศเสรี คือในมลรัฐเคราลาของอินเดีย ก็เป็นรัฐและเสียงข้างน้อยที่เกิดจากรัฐสภาที่ แยกแยกกันและก็ต้องถูกเพียนยับยั้งในการเลือกตั้งหลังจากที่รัฐบาลกลางได้ปลดออกแล้ว การได้ครองอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์ในรัสเซียเป็น ไปโดยกะทันหัน โอกาสเปิดให้ โดยที่จวนจะแพ้สงคราม ความเหนื่อยอ่อนทางทหารและความไม่พอใจของคนงานในเมือง อำนาจของพรรคได้มาโดยวิธีการก่อกบฏ ซึ่งหัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนใหญ่คิดว่าคง จะล้มเหลว และเลินิน ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มสำคัญเองเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ ก่อนหน้านั้นเพียงไม่กี่เดือน มันเป็นการยึดอำนาจโดยใช้กำลังในประเทศที่เหนื่อยหน่ายต่อสงครามและวุ่นวาย เมื่อมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นหลังจากนั้นไม่ช้า การเลือกตั้งก็แสดงให้เห็นว่าชาวรัสเซียส่วนใหญ่ ต้องการรัฐบาลปฏิวัติสังคม (Social-Revolutionary Government) ไม่ใช่รัฐบาลคอมมิวนิสต์ แต่พรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งถือบังเหียนอำนาจได้ปิดเอาการเลือกตั้งออกไปเสีย และคงดำเนินการ ปกครองโดยใช้อำนาจต่อไปค่อย ๆ ขจัดศัตรูออกไปเรื่อย ๆ ตามวันเดือนปีที่ผ่านไป ความจริงแล้วหาได้มีกระบวนการชักจูงอันใดเลยไม่ เช่นเดียวกับพวกนาซี (แต่มีเหตุผล ทางทางเลือกต้งน้อยกว่า) พวกคอมมิวนิสต์ได้ถือโอกาสของสถานการณ์ที่ชาติตกอยู่ใน สภาพสิ้นหวัง และรวบรวมผลประโยชน์สำคัญจำนวนหนึ่งให้มาสนับสนุนระยะสั้น ๆ ระยะเวลาหนึ่งซึ่งได้แก่ทหารซึ่ง “ลงคะแนนด้วยเท้า” ชาวนาซึ่งไม่พอใจกับการโอนอสังหาริมทรัพย์ และมีความกระหายที่จะไถ่ผืนดิน คนงานในเมืองที่เต็มไปด้วยความตื่นตันที่จะมีสภา โซเวียตอิสระของตน กลุ่มผสมของผลประโยชน์เหล่านี้มิได้รวมกัน กลุ่มผสมนี้แตกสลาย

ลงเมื่อการแทรกแซงจากภายนอกทำให้คนงานและชาวนาหันไปสนับสนุนรัฐบาลโดยความรู้สึกรักชาติอย่างแรงกล้า ข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลคอมมิวนิสต์เกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยกับสถานการณ์ หนึ่งปัจจัยของการชักจูงทางทฤษฎีมีได้มื่ออยู่เลย เรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับความสำเร็จของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศจีน ซึ่งขึ้นอยู่กับความแน่วแน่นกับความเบื่อหน่ายสงครามของประชาชน และการใช้กำลังของพรรค ความสำเร็จของคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันตกไม่จำเป็นต้องมีคำอธิบายใดๆ มันเป็นผลของชัยชนะในสงครามอย่างชัดแจ้งและเห็นง่าย และในเซโกสโลวะเกียเป็นผลของการคุกคาม

คุณภาพทางทฤษฎีของลัทธิคอมมิวนิสต์ คือ ลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะเป็น “ความคิด” นั้นไม่สามารถจะอธิบายความสำเร็จของตนเองได้ ไม่มีใครกล่าวได้ว่า การชักจูงหรือการยอมรับเป็นปัจจัยสำคัญในการนำประชาชนทั้งหมดให้มาอยู่ภายใต้การควบคุมของลัทธิ นี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มีใครเลยที่ถูกชักจูงอย่างชาญฉลาดโดยลัทธิคอมมิวนิสต์ เลนิน เมาเซตุง นาย Palme Dutt และนาย John Gollan เป็นคนที่ถูกชักจูงดังกล่าวซึ่งก็เช่นเดียวกับ Trotsky, Nagy, Tito และ Hoxha ในทุกประเทศจะพบว่ามีความเชื่ออย่างหมดใจในลัทธิคอมมิวนิสต์และพยายามที่จะผลักดันการปฏิวัติคอมมิวนิสต์ไปข้างหน้า แต่สิ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกแห่งก็คือฝูงชน หรือส่วนใหญ่ของฝูงชน (นอกจากในฝรั่งเศสและอิตาลี ซึ่งเป็นประเทศที่ปรากฏการณ์อาจจะอธิบายได้โดยการที่พวกคอมมิวนิสต์ยึดเอาคำขวัญและสมุนของขบวนการเมืองเก่าก่อนมาใช้) ไม่เคยเชื่อมั่นว่าควรจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มใจแก่พวกคอมมิวนิสต์ ถ้าสิ่งที่ข้าพเจ้าเสนอนี้เป็นจริง ลัทธิคอมมิวนิสต์ก็มีได้ยืนอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างเป็นพิเศษอันใดจากขบวนการทางการเมืองอื่นๆ ลัทธิคอมมิวนิสต์ไม่อาจหวังที่จะบรรลุถึงความสำเร็จได้โดยกำลังการสนับสนุนที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ในความคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์จะต้องหาผลประโยชน์ที่เตรียมพร้อมที่จะเข้าร่วมในความกังวลสนใจร่วมกันกับตน ถ้าลัทธินี้จะบรรลุถึงจุดหมายปลายทางโดยสันติแท้จริงแล้ว ความสำเร็จทั้งปวงของลัทธิก็บรรลุถึงได้โดยโชคของสงครามและการใช้กำลัง

ด้วยเหตุนี้ ขบวนการบาง “อุดมการ” จะต้องไม่ถูกปล่อยให้อ้างอะไรมากไปกว่าที่ขบวนการเองจะปฏิบัติได้ ถ้าขบวนการแสดงว่า “อำนาจของความคิด” ก่อให้เกิดผลที่ดีไปแต่ถ้าขบวนการคิดผิดๆ ว่าผลของกำลังและการฉ้อโกงว่าเป็นผลของการชักจูง ขบวนการนั้นก็ไมอาจถือว่าได้ประสบความสำเร็จโดยวิธีทางที่เป็นอุดมการ

จุดนี้เกี่ยวข้องกับอีกจุดหนึ่งซึ่งข้าพเจ้าได้เกริ่นไว้ข้างต้น คือ ลักษณะที่แสดงอย่างเห็นได้ชัดของความคิดทางการเมือง ตัวอย่างเช่น พวกสังคมนิยมมักจะประสบความลำบากเสมอในการที่จะยืนยันว่า ความเชื่อของตนหมายถึงสิ่งเดียวกันในแต่ละประเทศซึ่งลัทธินี้โดยประกาศออกไป การอภิปรายของการประชุมแห่งชาติครั้งที่สอง (Second International) ก็คือ ข้อขัดแย้งที่รุนแรงชุดหนึ่งเกี่ยวกับว่าลัทธิสังคมนิยมหมายความว่าอะไรในสถานการณ์อย่างนั้นอย่างนั้น และเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งระเบิด ขบวนการสังคมนิยมแต่ละขบวนการก็แสดงตัวเองให้เห็นว่าในสาระสำคัญแล้วเป็นการเติบโตเจริญของชาติ โดยถือคุณค่าของชาติมาก่อนคุณค่าระหว่างประเทศ ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา พรรคสังคมนิยมในยุโรปต้องประสบกับความลำบากแสนสาหัสที่จะพาพื้นฐานร่วมกันกับพรรคที่เรียกกันว่าสังคมนิยมในเอเชีย สถานการณ์ดูเหมือนแตกต่างกันมาก และพรรคยุโรปมักจะถูกบ้ายสัด้วยผู้กันแห่งลัทธิอาณานิคมในสายตาของพรรคเดียวกันในเอเชีย ทำนองเดียวกัน ภายในขบวนการสังคมนิยมของยุโรปเอง เราก็อาจจะแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างขบวนการต่อต้านศาสนาที่มีลักษณะรุนแรงยิ่งขึ้นไปอีกในฝรั่งเศสและอิตาลี กับขบวนการสังคมนิยมของอังกฤษ ซึ่งลัทธิต่อต้านอาณานิคมไม่เคยมีบทบาทมาเลย สิ่งแวดล้อมของชาติที่แตกต่างกันทำให้ประเทศต่าง ๆ มีพื้นฐานผิดแผกกันไป ในอันที่จะตั้งแนวความคิดว่าด้วยนโยบายสังคมนิยมที่มีลักษณะเด่นชัด

คำสำคัญที่ใช้อยู่ในทางการเมือง จะพบว่ามี ความหมายแตกต่างกันในประเทศที่ต่าง ๆ แม้แต่ในปัจจุบัน เป็นการยากที่จะพูดให้นักคิดชาวอังกฤษและอเมริกันให้ยอมตกลงกันว่าอะไรที่ประกอบเป็น “ประชาธิปไตย” เนื่องจากแต่ละคนต่างก็มองเห็นมันในแง่ของสถาบันและการปฏิบัติที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศของตน ถ้านำชาวฝรั่งเศสเข้ามาร่วมได้เพียงด้วยก็เท่ากับทำให้คำนี้ยิ่งขึ้นไปอีก ความคิดที่จะจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามลัทธิธรรมนุญ ก็แตกต่างกันระหว่างประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรตีความโดยศาลกับประเทศซึ่งรัฐสภาเป็นองค์การสูงสุดหรือเกือบสูงสุด “เสรีภาพ” เป็นคำที่ยุ่ยากที่สุดในการได้เพียง ผู้ที่พยายามอธิบายมัน มักจะพลอยยุ่งไปด้วย ที่เป็นเช่นนั้นมิได้เกิดจากที่มาของชาติเสียทีเดียวทั้งหมด แต่จะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีกอย่างแน่นอนถ้าประสบการณ์ของชาติชนิดต่าง ๆ ถูกนำเอามาเพิ่มเข้ากับความยากลำบากตามธรรมชาติของคำอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าศัพท์คำนี้จะถูกแยกออกเป็นภาพชนิดต่าง ๆ ก็ตาม ความยากลำบากก็ยังคงเกิดอีก อาทิ คำว่า “เสรีภาพทางศาสนา” มีความหมายแตกต่างกันไปในอังกฤษ

อิตาลี และสหรัฐฯ และ “เสรีภาพจากความกลัว” อาจจะได้ความได้หลายทางขึ้นอยู่กับความกลัวที่ส่วนใหญ่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของประสบการณ์ของแต่ละประเทศ

ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าศัพท์ที่ข้าพเจ้าอ้างถึงนี้ เราไม่สามารถจะให้ความหมายที่มีเหตุผลได้ ข้าพเจ้าแน่ใจว่าโดยวิธีการทางประวัติศาสตร์เปรียบเทียบและวิเคราะห์ก็อาจอยู่ในวิสัยที่จะหาความหมายซึ่งอาจจะเป็นที่ตกลงกันได้ ในระหว่างบรรดาผู้ศึกษา แต่นี่ก็เป็นเรื่องนอกประเด็น ที่ข้าพเจ้าหมายถึงก็คือว่า แต่ละประเทศก็พัฒนาความคิดของตนเองตามการปฏิบัติของตน ตกลงกันเองในความหมาย (และในเรื่องของเขตความแตกต่างระหว่างความคิดเหล่านั้น) และได้โต้เถียงกันถึงความคิดเหล่านั้นในแง่ของตนเอง ไม่ต้องมีข้อสงสัยเลยว่าจะต้องมีการผสมความคิดเจริญงอกงามขึ้นมากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วการพัฒนาความคิดทางการเมืองมักจะคล้ายคลึงกับการเจริญของความคิดในหนังสือเรื่อง **Country of the Blind** ของ Wells ที่ได้อ้างถึงแล้วในตอนต้นของบทนี้ การดำรงอยู่ของบรรยากาศความคิดเห็นในสาระสำคัญเป็นปรากฏการณ์ของชาติ ถึงแม้ว่าในบางกรณีบรรยากาศจะไหลบ่าข้ามเขตแดนของชาติก็ตาม ในกรณีที่ไม่ได้ไหลบ่าข้ามเขตแดน (ซึ่งปกติก็เป็นเช่นนั้น) เราก็จะพบความผิดแผกแตกต่าง เช่น ระหว่างความคิดเห็นแบบเดิมเกี่ยวกับนโยบายอาณานิคมในอังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม และโปรตุเกส เมื่อเร็ว ๆ นี้ ความผิดแผกแตกต่างซึ่งทำให้แต่ละประเทศในระยะใดระยะหนึ่งมีความเชื่อมั่นว่า เพื่อนบ้านของตนบ้า หรือเลว ในการที่นำลัทธิที่เชื่ออย่างผิด ๆ ของตนไปใช้

ผลของความคิดทางการเมืองในแง่ของชาตินั้น ส่วนใหญ่แล้วมุ่งที่จะย้าในเรื่องลัทธิชาตินิยม และบางทีในเรื่องความกลัวชาวต่างประเทศด้วย และที่จะเสริมความรู้สึกที่เหมือนกันภายในรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นที่มีมาของกำลังอันสำคัญของความรู้สึกเช่นนั้นจะนั้นจึงไม่เป็นการฉลาดที่จะสันนิษฐานว่า คนจากประเทศหนึ่งจะเข้าใจความคิดทางการเมืองที่เด่นชัดของอีกประเทศหนึ่ง โดยไม่ต้องกล่าวถึงการเห็นอกเห็นใจกับประเทศนั้น ถึงแม้ว่าจะมีความคล้ายคลึงกันอย่างเห็นได้ชัดในเรื่องสถาบัน ตัวอย่างเช่น เมื่อประชาชนพากันผิดหวังในความล้มเหลวของสถาบันประชาธิปไตยอังกฤษ ที่จะผ่องแผ้วเจริญงอกงามโดยไม่เปลี่ยนแปลงในอดีตอาณานิคมของอังกฤษ คนเหล่านั้นก็มักจะตำหนิสถาบันจะเป็นการถูกต้องกว่าถ้าจะตำหนิการดำรงอยู่ของบรรยากาศความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งในบรรยากาศนั้น สถาบันอังกฤษอาจจะสนองความจำเป็นบางอย่าง และเหมาะสมกับผลประโยชน์บางประการ แต่สายธารของข้อสันนิษฐานโดยทั่ว ๆ ไปเป็นปรปักษ์กับสถาบันเหล่านั้น สถาบันที่เหมาะสมกับสังคมซึ่งปัจเจกบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ถือกันว่าเป็น

หน่วยทางสังคมมูลฐาน จะไม่มีทางเจริญเติบโตในสังคมซึ่งครอบครัวและกลุ่มที่เกิดจาก ชุมชน เป็นที่ยอมรับการแสดงความคิดเห็นเป็นปรปักษ์กับการปฏิบัติงานของความคิดเหล่านี้ในแบบดั้งเดิม ถึงแม้ว่าจะไม่มีกลไกทางการเมือง อันเป็นทางเลือกอย่างเด่นชัดก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนั้น สถาบันทางรัฐบาลจะถูกปรับให้เข้ากับสภาพและความคิดและอาจจะมีเหตุผลอันใหม่มาอ้างในการดำรงอยู่ก็ได้ แต่สิ่งทั้งหลายที่เราสามารถแน่ใจได้ก็คือว่า สิ่งแวดล้อมทั้งใหม่และเก่าจะไม่มีวันสอดคล้องกันได้

บัดนี้ เราก็ได้พิจารณาความคิดทางการเมืองทั้งในด้านที่มา และผลของมันทั้งสองด้าน และได้เห็นแล้วว่า ความคิดเหล่านี้จะต้องมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดเพียงใดกับผลประโยชน์ ถ้าจะให้ความคิดนั้นมีความสำคัญในทางการเมือง อย่างไรก็ตามจะเป็นการโง่เขลามากที่ทั้งเรื่องนี้อยู่ โดยไม่ถึงความสนใจมายังความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้อันหนึ่ง ความผิดพลาดนั้นก็คือ การสันนิษฐานว่าการกระทำทางการเมืองทุกอันจะต้องมีลักษณะของความคิดอยู่ในความหมายของคนเลือกทาง โดยใช้เหตุผลและเหตุอ้างหรือสอดคล้องกับประมวลลัทธิที่ได้รับมา และการสันนิษฐานว่าการตัดสินใจทุกอันจะตามกระบวนการโต้เถียงมาแท้จริงแล้ว กิจการทางการเมืองเป็นจำนวนมากเกิดขึ้นโดยไม่มีความคิดที่ปะติดปะต่ออันใดเลย และการนำความคิดเข้ามาอาจจะทำให้เกิดการต่อต้านมากกว่าการยอมรับ มีความจริงอยู่มากในคำแนะนำที่ Cornford ได้ให้ไว้แก่นักการเมืองหนุ่มที่เป็นนักวิชาการ

คุณคิดหรือ (คุณไม่คิด) ว่าตนเพียงแต่กล่าวถึงกรณีที่มีเหตุผลเท่านั้น และตนจะต้องฟังเหตุผลและเชื่อมั่นทันที ความเชื่อเช่นนั้นเองที่ทำให้คุณเองเป็นคนไม่น่ารัก ความหวังมีอยู่เพียงนิดเดียวที่จะชักจูงไม่ให้คุณเชื่อเช่นนั้น แต่มันเคยเกิดกับคุณหรือไม่ว่าไม่มีสิ่งใดที่เขาทำได้จนกว่าทุกคนจะเชื่อมั่นว่าสิ่งนั้นควรจะทำ และทุกคนจะต้องเชื่อมาเป็นเวลานานกว่า บัดนี้ก็ถึงเวลาแล้วที่จะต้องทำสิ่งอื่นบ้าง ? และคุณไม่รู้สึกรู้สึกหรือว่าความเชื่อมั่นไม่เคยเลยที่จะสร้างขึ้นมาจาก การอาศัยเหตุผล ซึ่งเพียงแต่ทำให้คนไม่มีความสบายใจ ? ถ้าคุณต้องการที่จะให้เขาเชื่อ คุณต้องใช้อคติและเหตุจูงใจทางการเมืองในข้อโต้เถียงของคน.....^๕

ดังที่เราเห็นแล้วในบทที่ ๒ ว่าความจริงแล้วมีบางครั้งที่การ “อาศัยเหตุผล” จะได้รับผลตามที่ต้องการ คณะกรรมการจัดการของบริษัทหรือคณะรัฐมนตรีมักจะพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ โดยใช้เหตุผลภายในกรอบทั่ว ๆ ไปของข้อสันนิษฐาน แต่ข้อสันนิษฐานชุดนั้นจะต้อง

^๕ F.M. Cornford, op. cit., p. 2.

รวมถึงความเข้าใจในผลประโยชน์ร่วมกันด้วย ในกรณีที่ผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างมาก หมายก็เป็นการใช้เหตุผลที่จะหวังให้ใครรักตน ยอมให้กับอีกคนอย่างง่าย ๆ ว่าเพราะเหตุผลของอีกคนอ้างมาดีกว่า สิ่งที่ Cornford อธิบายถึงก็คือ สถานการณ์อันหนึ่งซึ่งผลประโยชน์ทั้งพวกพอใจกับสภาพมูลฐาน และเตรียมพร้อมที่จะสนับสนุนความเปลี่ยนแปลงซึ่งเสริมหรือสนับสนุนฐานะของตนเท่านั้น ที่อาจจะเรียกว่า สถานการณ์อนุรักษ์นิยมแบบฉบับ (typical conservative situation) คนหนุ่มที่ก้าวเข้ามาในสถานการณ์ที่เป็นครั้งแรกอยู่ในฐานะเหมือนกับไม้กวาดซึ่งอยากจะกวาดให้สะอาด เพื่อที่จะแสดงว่าตนสามารถกวาดได้ เขามองเห็นข้อผิดพลาดของสถานการณ์และไม่ยอมเชื่อว่าผลประโยชน์ทั้งหลายที่มีตัวเท่านั้นพอใจกับสิ่งที่เป็นอย่างในปัจจุบัน การอาศัยอ้างเหตุผลของเขา แท้จริงแล้วจะเป็นการชวนให้ผลประโยชน์คงตัวแล้วสร้างความลำบากขึ้นมา ผลประโยชน์เหล่านั้นจะไม่มีทางทำเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าเขาสามารถอ้างเหตุผลซึ่งสอดคล้องกับข้อคติฐาน (assumptions) และชักจูงให้ผลประโยชน์เหล่านั้นเชื่อว่าจะอยู่ในฐานะที่ดีขึ้น ถ้าทำตามอย่างที่เขากำลังต้องการ เขาก็อาจจะได้รับการต้อนรับอย่างดี นี่คือสิ่งที่ Cornford หมายถึง ที่กล่าวว่า นักการเมืองหนุ่มจะต้องได้มาซึ่ง “อคติและเหตุจูงใจทางการเมือง” มาอ้างสถานการณ์เปิดช่องให้เพียงเล็กน้อยต่อ “ความคิด” นอกจากอคติ ความคิดใด ๆ ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงทั่ว ๆ ไป จะได้รับการปฏิบัติอย่างรุนแรงและรวดเร็ว

ในกรณีดังกล่าวอย่างน้อยก็ยังมีความคิดบางอย่างอยู่ ถึงแม้ว่าจะอคติก็ตาม แต่มีกรณีอื่น ๆ ซึ่งเป็นการยากที่จะทำให้ความคิดใด ๆ เห็นเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะในที่ที่ดูเหมือนว่าความเฉยเมย ความเกียจคร้าน และความเฉื่อยจะครองความเป็นใหญ่ และการยอมรับประเพณีแม้ว่าประหลาดเพียงใดก็ตามก็เป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันตามปกติ ความคิดไม่อาจจะแทรกเข้าไปในสถานการณ์เช่นนั้นได้ ความคิดจะไม่มีทางรวบรวมผลประโยชน์เลย นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่เกิดขึ้น หรือความหายนะบางอย่างที่ทำให้นิสัยที่คงตัวนั้นเกิดยุ่งเหยิงขึ้นมา สงครามเป็นตัวการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่สำหรับความคิดโดยเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่อย่างรุนแรง สงครามก็จะโยนความคิดใหม่เข้าไปและเปิดช่องให้ความคิดใหม่นั้นทำงานของมัน แน่แน่นอนอาจจะโต้แย้งได้ว่ามีประเทศอยู่จำนวนหนึ่งรวมทั้งอังกฤษด้วย ซึ่งยังคงดำเนินอยู่ส่วนใหญ่นบนความคิดซึ่งเกิดขึ้นมาระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ถึงแม้ว่าสงครามและความหายนะอื่น ๆ จะทำหน้าที่นี้แน่นอน จะต้องมีความโน้มเอียงที่ความคิดจะสงบลงเป็นการปฏิบัติที่ยอมรับกันและความคิดใหม่ ๆ ถูกปฏิเสธตราบเท่าที่ฝูงชนส่วนใหญ่ยังคงพอใจทั่วไปกับสภาพของตน ณ ที่นี้เองที่ความเฉื่อย ความเฉยเมยและความเกียจ

ครั้นเข้าครอง เราอาจจะกล่าวได้มากกว่านี้และยืนยันว่า โครงสร้างทางสถาบันทั้งหมดมีลักษณะเป็นอนุรักษ์นิยมโดยกำเนิด มีความคิดระเบิดกระจายอยู่ทั่วไปในการก่อสร้างสถาบันเหล่านั้น แต่หลังจากนั้น ผลประโยชน์หลักจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และหาประโยชน์มาให้ผลประโยชน์ต่างๆ มากที่สุด ภายในกรอบงานของคติฐานซึ่งสถาบันนั้นยึดถืออยู่ แนวโน้มทั้งหลายที่มีสถาบันเช่นนี้เป็นสิ่งที่รับผิดชอบทำให้เกิดอารมณ์คิดถึงอดีตซึ่งมองย้อนหลังไปถึง “สมัยบุกเบิก” ของสถาบันนี้ สถาบันนั้น เช่น B.B.C. กระทรวงการประกันภัยแห่งชาติ พรรคเลเบอร์ มหาวิทยาลัยที่ไม่เก่าแก่เกินไปนัก และแสดงความเศร้าว่าแรงกระตุ้นสร้างสรรค์สมัยก่อนโน้นปัจจุบันได้สูญหายไปในความอืดอาดลุ่มเหลว และการยึดถือเป็นอาชีพในวงราชการ อิทธิพลของความคิดในการเมืองนั้นในระดับหนึ่งเป็นเรื่องของการเร่งรัดและการจัดตั้ง มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการเติบโตเจริญไปเรื่อยๆ ในระดับอื่นๆ อิทธิพลนี้อาจจะเป็นเรื่องของการไม่เคลื่อนไหวใดๆ เลยก็ได้

เราได้เห็นมาพอเพียงแล้วถึงอิทธิพลของความคิดในการเมืองที่ทำให้เราต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความมั่นใจเกินไป ความคิดไม่อาจจะแยกจากเหตุของการที่ความคิดเห็นแสดงออกมาเกี่ยวพันได้ แต่ความคิดก็มีชีวิตอันเป็นอิสระของมันเองในบางแง่ ความคิดมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผลประโยชน์ และถ้าไม่ทำตัวให้เข้าเป็นพวกเดียวกับผลประโยชน์แล้วก็มีอิทธิพลไปไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันความคิดก็ช่วยสร้างบรรยากาศความคิดเห็นซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์อีกจำนวนหนึ่งซึ่งยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ร่วมด้วย ความคิดเห็นยังเปลี่ยนแปลงลักษณะที่แท้จริงของผลประโยชน์อีกด้วย ความคิดเห็นมีลักษณะประจำอยู่กับชาติอย่างหนึ่งเป็นส่วนใหญ่ แต่ในรูปที่สูงที่เกี่ยวกับปัญหาของมนุษยธรรมเป็นอาทิ ความคิดอาจข้ามเขตแดนของชาติไปได้ ความคิดเห็นมีกำลังเป็นของตนเอง แต่ก็ยังมีกำลังในความคิดเห็นที่เป็นปรปักษ์ในความเฉื่อยและความเฉยเมยเช่นเดียวกัน ความคิดใหม่มีอำนาจระเบิดที่รุนแรง แต่จะเป็นเช่นนั้นก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับสภาพซึ่งจะนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ ไม่มีข้อประกันอันใดว่าใน Country of the Blind คนตาเดียวจะได้เป็นพระเจ้าแผ่นดิน คนตาบอดอาจจะปรับตัวได้อย่างดีกับสภาพของตน มีความมั่นใจว่ามันเป็นธรรมชาติ และมีความตั้งใจอันแน่วแน่ที่จะรักษามันไว้ จนกระทั่งว่าคนตาเดียว ซึ่งมีความคิดที่เกิดจากความเป็นจริงที่แท้จริงและเป็นสากล อาจจะกลายเป็นเหยื่อของคนตาบอดแทนที่จะเป็นนาย

๕. ตัวบุคคลและระบบการเมือง

บทที่ ๑๑

สถานการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นน้อย ๆ

ในตอนนั้นข้าพเจ้าปรารถนาจะชี้แจงความเป็นปกติบางประการของการเมือง ประการแรกในการเกิดขึ้น ๆ ของสถานการณ์บางชนิด และการเกิดขึ้นมาของบุคคลในสถานการณ์เหล่านี้ เพื่อปฏิบัติการในบทบาททำนองเดียวกัน และประการต่อมาในการแจกแจงระบบการเมืองปัจจุบันออกเป็นประเภทย่อย ๆ จำนวนค่อนข้างเล็กจำนวนหนึ่ง แต่ละประเภทมีบุคลิกภาพเป็นแบบฉบับของตัวเอง นอกจากนี้ข้าพเจ้าจะพิจารณาถึงระบบการเมืองส่วนบุคคลบางระบบอีกด้วย

ในบทเฉพาะนี้ความสนใจของข้าพเจ้าอยู่ที่สถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นน้อย ๆ บางสถานการณ์ ซึ่งมีความตึงเครียดเป็นสาระสำคัญของมันในแต่ละสถานการณ์เหล่านั้น พลัฏทางการเมืองที่เป็นแบบฉบับก็จะเรียงลำดับเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งอย่างเปิดเผย หรือในการอยู่ร่วมกันอย่างตึงเครียด และมีบุคลิกภาพหรือตัวบุคคลเป็นตัวแทนซึ่งเราอาจจะถือว่ามีอาการอยู่ทางการเมืองที่ถาวร ดังที่กล่าวแล้วในบทก่อน ๆ บางบท ข้าพเจ้าสนใจในที่นี้กับบุคคลและสถานการณ์ที่เป็นแบบฉบับอย่างแท้จริงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติที่เป็นแบบฉบับอย่างยืงนี้มิได้เกิดจากปัจจัยทางพรหมลิขิตอันใดที่ติดตัวมา ไม่ว่ากับสถานการณ์หรือตัวบุคคล หรือสถานการณ์หรือตัวบุคคลเหล่านี้ เป็นตัวแทนแบบที่ไม่มีสิ่งอุดมคติในทางสวรรค์อันใด ข้าพเจ้าสนใจกับแง่และลักษณะต่าง ๆ ของการเมืองที่ดูเหมือนจะเป็น แบบฉบับ โดยเหตุที่เกิดขึ้นน้อย ๆ เท่านั้น สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติทางการเมือง เช่นเดียวกับหนอง บึง และป่า ปลา และนกเป็นธรรมชาติ ในส่วนใหญความเข้าใจในสิ่งเหล่านั้นจะได้มาจากการสังเกตและการแบ่งประเภท เช่นเดียวกับที่ทำกับปรากฏการณ์ตามธรรมชาติเหล่านี้

ข้าพเจ้าจะเริ่มด้วยสถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในอรรถาธิบายของเอการิปไตยทางการเมือง เอการิปไตยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เผด็จการเอง เขาเป็นบุคคลที่คุมอำนาจเต็มที่ก็พอ ข้อสังเกตที่ข้าพเจ้าตั้งขึ้นอาจจะพิสูจน์ว่าเป็นจริงกับใครก็ได้ ซึ่งอยู่ในท้องเรื่อง “ประชาธิปไตย” อย่างเป็นทางการ เช่นเดียวกับใครก็ได้ในลัทธิเอการิปไตยซึ่งระบุไว้เช่นนั้นในทางรัฐธรรมนูญ ภายในอรรถาธิบายของเอการิปไตยมีสถานการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ อย่างเห็นได้ชัดอย่างน้อย ๓ อย่างด้วยกัน คือ สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างผู้เผด็จการและราชสำนักของเขา ผู้เผด็จการกับขุนนาง และผู้เผด็จการกับประชาชนของเขา

เราได้กล่าวถึงการเมืองราชสำนักมาแล้วในบทที่ ๗ ว่าเป็นรูปของการเมืองแบบ “ปิด” รูปหนึ่งที่จะพบได้ภายในวงจรบราซการ ณ ที่นั้นข้าพเจ้าต้องการเน้นเป็นส่วนใหญ่ถึงลักษณะชั่วคราว (temporary) ของการเมืองราชสำนัก เมื่อใดก็ตามที่ผู้เผด็จการห้อมล้อมด้วยคนสนิทไม่ใช่ด้วยนักการเมืองผู้ซึ่งสามารถเรียกหาเสียงสนับสนุนจากนอกสภา เมื่อ กษัตริย์ไม่ยอมรับฟังคำแนะนำของคน กษัตริย์ เช่น พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ซึ่งเป็นทรราช เหมือนกับสตาลินในสมัยต่อมา อยู่ในฐานะที่จะทรงเปลี่ยนพระทัยได้บ่อย ๆ ตามที่พระองค์ต้องการ ไม่มีใครสามารถเดาพระทัยพระองค์ได้ อย่างมากที่สุดข้าพเจ้าจะกระทำได้เช่นเดียวกับนาย Salter บรรณาธิการข่าวต่างประเทศของหนังสือพิมพ์ The Beast ก็คือ จักจัดการสนทนากับหัวหน้าของคนเสีย ให้เหลือแต่เพียงการแสดงความคิดเห็น เมื่อลอร์ด Copper ถูก เขาก็จะกล่าวว่า “แน่นอนครับ ลอร์ด Copper” เมื่อเขาผิด เขาก็จะพูดว่า “ถูกเหมือนกัน”^๑ เป็นความจริงที่เผด็จการอาจจะเปิดทางให้แก่อิทธิพลได้ ถึงแม้ว่าเขาจะเป็นบุคคลที่มีจิตใจชอบทำตามอำเภอใจและสับสน หมอเวทมนตร์ éminences grises และพวกอื่น ๆ อาจจะมีอิทธิพลอย่างมากอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่นี่ก็เป็นระยะชั่วคราวเท่านั้น ในสาระสำคัญในไม่ช้า คนสนิทอีกคนหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลใหม่ก็จะปรากฏตัวขึ้น ถึงแม้ว่าผู้เผด็จการจะเป็นคนมีเหตุผลและสมถะ เช่น ผู้เผด็จการที่มีเมตตาบางคนในศตวรรษที่ ๑๘ ทั้งคนที่มีภูมิรู้และคนสุจริตเป็นรัฐมนตรีของตนก็ตาม แต่ก็ไม่มีข้อประกันว่า ผู้เผด็จการจะคงให้การสนับสนุนแก่รัฐมนตรีของเขาเหล่านั้นอย่างคงที่ตลอดไปไม่ อุปสรรคบาง

^๑ Evelyn Waugh, Scoop, Book I, One, 3
วิธีการมีดังนี้

“เดี๋ยวขอผมคิดดูก่อน ข้อสถานที่ซึ่งผมหมายถึงมันอะไรนะ ? เมืองหลวงของญี่ปุ่น ? โยโกฮามา ใช่ไหม ?

“ถูกเหมือนกัน ท่านลอร์ด Copper”

“และ Hong Kong เป็นของเรา ใช่ไหม”

“แน่นอน ลอร์ด Copper”

ประการอาจจะทำให้เขาเกิดผิดหวังในหัวใจ จิตสำนึกเกี่ยวกับอำนาจเด็ดขาดอาจจะเป็นการเกินไปสำหรับความถ่อมตัวของเขา และเขาอาจจะแต่งตั้งคนที่ดีและเลวให้สืบทำแหน่งต่อกันไปประจำราชสำนักของเขา สลับกันไประหว่างพวกประจบสอพลอกับคนซื่อสัตย์สุจริต ความไม่แน่นอนเป็นลักษณะชีวิตราชสำนัก แต่ถึงแม้ผู้เผด็จการที่ใช้อำนาจเด็ดขาดที่สุดจะต้องมีใครสักคนหนึ่งที่เขาไว้วางใจ ด้วยเหตุนี้คนสนิทอาจจะใช้อำนาจอย่างมากในขณะที่เขายังเป็นคนโปรดอยู่ นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ว่าบุคคลบางจำพวก ที่เราเรียกว่า “วีเซียร์” (vizier) (นายกรัฐมนตรีในประเทศอิสลาม) จะมีอยู่ตลอดเวลา วีเซียร์จะต้องทำการแต่งตั้งบุคคลต่างๆ นำแขกเข้าเฝ้า คอยดูว่าผู้เผด็จการต้องไม่ถูกกวมใจ ผิดเวลาปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่ชอบ เช่น ขจัดบุคคลที่ไม่ปรารถนาเสีย คอยปลอบประโลมประชาชน ถ้าเป็นการจำเป็น และมีหน้าที่เป็นผู้คอยรับคำร้องเรียนเสนอต่อผู้เผด็จการ แม้แต่ผู้เผด็จการเองก็ต้องมีสำนักงานเลขาธิการของตน

สถานการณ์ที่ข้าพเจ้าได้บรรยายสังเขปไปไว้้น เป็นส่วนหนึ่งของความผิดแผกแตกต่างซึ่งเกิดจากความไม่เท่าเทียมกัน ในทางหนึ่งความไม่เท่าเทียมกันอันใหญ่หลวงในเรื่องสถานภาพระหว่างผู้เผด็จการและผู้ที่อยู่รอบตัวเขา และในอีกทางหนึ่ง ความไม่เสมอภาคที่ไม่มีกฎเกณฑ์แม้คาดคะเนไม่ได้ทางอิทธิพล โอกาสและสถานภาพระหว่างข้าราชการคนหนึ่งกับอีกคนหนึ่ง ผลประโยชน์ที่คงที่จะเจริญงอกงามไม่ได้ในสถานการณ์เช่นนั้น ถ้าผลประโยชน์ดำรงอยู่นอกราชสำนัก ผลประโยชน์เหล่านั้นก็จะติดต่อกับผู้เผด็จการโดยผ่านราชสำนักเท่านั้น ซึ่งหมายถึงผ่านวีเซียร์ หรือคนโปรดปัจจุบัน เล่ห์กระเท่ห์การให้สินบนและความสับสนจะเอาชนะได้ก็โดยที่ผู้เผด็จการมีใจสูง จนกระทั่งแลเห็นและเอาชนะมันด้วยตนเอง เรื่องนี้อาจอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ในการปกครองแบบเผด็จการรุ่นแรก ๆ หรือในกรณีมีเจ้าหน้าที่บางคนได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งเผด็จการ (เช่น Sir John Reith ที่ B.B.C.) หรือกับเผด็จการที่ได้รับเลือกเหล่านี้ แนวการใช้กำลังบางแนวจะเกิดขึ้นมาเสมอ บัดนี้เราจะต้องไปสู่สถานการณ์ ระหว่างผู้เผด็จการกับขุนนางของเขา ในที่นี้ข้าพเจ้าตั้งฐานคติว่าสภาพของสิ่งที่ใครก็ตาม ที่ครองอำนาจอยู่ได้เต็มทีแบบในนามนั้นถูกทำลายโดยการเติบโตเจริญของกลุ่มขุนนางท้องถิ่น ซึ่งมีความสามารถเหนือในทางปฏิบัติภายในดินแดนของตนในที่ใดที่หนึ่งในอาณาจักรของเขาเอง หรือที่เทียบเท่า เราไม่จำเป็นต้องย้อนกลับไปไกลถึงสมัยกลาง เพื่อหากรณีดังกล่าว เอฟ. ดี. โรสเวลท์ ก็ได้รับประสบการณ์เช่นนั้นมามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ Huey Long สถานการณ์ส่วนใหญ่จะเป็นแบบเดียวกันไม่ว่ามันจะเกิดภายในสิ่งแวดล้อมที่สันติ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือในสภาพที่

ไม่มีข้อมีแปะเช่นในสงครามตอกกุกหลาบ หรือสมัยขุนศึกในประเทศจีน สาระสำคัญของสถานการณ์ก็คือว่า อำนาจที่เป็นทางการ (อธิปไตย) ไม่เพียงพอที่จะบังคับขุนนางให้คุกเข่าลงได้ พวกขุนนางมีอำนาจสูงสุดในเขตแดนของเขา ถ้าเขาสามารถตกลงกันเองได้ พวกขุนนางเหล่านี้ก็อาจขับไล่พระเจ้าแผ่นดินออกจากบัลลังก์ได้ แต่ถึงแม้พระเจ้าแผ่นดินจะอ่อนแอก็ตาม พระองค์ก็อาจจะสามารถครองราชบัลลังก์ต่อไปได้ เนื่องจากความหวาดระแวงที่พวกขุนนางมีต่อกัน การครองอำนาจอาจล้มเหลว เช่น เพื่อพยายามครองอำนาจของผู้มีตำแหน่งใหญ่ในพรรคการเมืองที่ทะเลาะเบาะแว้งกันของเขาในปี ค.ศ. ๑๙๐๓-๑๙๐๕ หรืออาจจะเป็นความสำเร็จถาวรก็ได้ เช่น เมื่อ Balfour ดำรงตำแหน่งผู้นำของเขาไว้ได้ หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๓๕ ผู้อ่านคงจะสังเกตว่า ข้าพเจ้ากำลังตีความหมายของข้าพเจ้ากว้างขวางมากและอาจจะคัดค้านว่า ข้าพเจ้าใช้คำว่า “ผู้เผด็จการ” (despot) คลุมถึงสถานการณ์ซึ่งทั้ง Balfour และ Atlee ไม่ควรจะถูกอธิบายไปในแง่นั้น เรื่องนี้เป็นจริงแน่นอนแต่ว่าข้าพเจ้าใช้คำว่า “ผู้เผด็จการ” ในฐานะเป็นศัพท์ทางศิลป์ ศัพท์ซึ่งจะคลุมถึงผู้ที่เรียกว่า “ผู้นำ” คนใดก็ได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นอิสระในตำแหน่งของเขา และต้องการจะรักษาเก้าอี้ของเขาไว้ แม้ว่าจะถูกโจมตีจากปรปักษ์ ซึ่งชุดสนามเพลาะไว้อย่างแข็งแกร่งในสถานที่ใดก็ตาม ในความหมายนี้ อาทิ Joseph Chamberlain ก็เป็นขุนนางคนหนึ่งของ Balfour และ Herbert Morrison เป็นขุนนางคนหนึ่งของ Atlee

ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ระหว่างผู้เผด็จการกับขุนนางของเขาจึงตึงเครียด และขาดเสถียรภาพด้วย นอกจากจะมีคุณภาพสร้างขึ้นมาระหว่างทั้งสองฝ่าย แม้กระนั้นก็ยังจะมีพลังที่คอยทำลายคุณภาพนั้น และแทนที่ด้วยคุณภาพอื่นอื่น โดยมีผู้เผด็จการถูกแทนที่ด้วยขุนนางคนใดคนหนึ่ง หรือว่าพวกขุนนางถูกปราบลง หรือมีขุนนางใหม่เกิดขึ้นมา ขุนนางเป็นบุคคลที่น่าสนใจในสถานการณ์ กำลังของเขาจะมีมากที่สุดถ้าตั้งอยู่ในท้องที่ของเขา ถ้าเขาสามารถฟังการสนับสนุนทุก ๆ ด้านจากเขตใดเขตหนึ่งได้ Joseph Chamberlain มีกำลังอยู่ใน Birmingham และ John Bright ในทางเหนือ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ยกมาจากของอังกฤษ แต่ละคนสามารถที่จะเผด็จกับหัวหน้าของตน (Gladstone, Salisbury และ Balfour ในกรณีหนึ่ง และ Gladstone ในอีกกรณีหนึ่ง) โดยมีความแน่นอนว่า เขาสามารถจะชักจูงคนในเขตพื้นที่ของเขาได้ไม่ว่าที่ใดก็ตามที่เขาต้องการ การสนับสนุนอิทธิพลของเขามีมาก เป็นความจริงที่ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในเขตแดนได้หายไปเมื่อไม่นานมานี้จากการเมืองอังกฤษ แต่อย่างยิ่งเป็นพลังที่มีอำนาจมาก ในสหรัฐอเมริกาในสมัยที่มีการอพยพใหญ่ และด้วยเหตุผลเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ในอินเดียได้กลายเป็นประเพณีไปแล้ว

ที่จะพูดถึง “หัวหน้า” พรรคกองเกรสในรัฐ หรือเขตแดนบางเขตในประเทศในจีเรียก็เป็นเช่นเดียวกัน ภายในพรรคการเมืองระดับชาติ จึงมีได้้อยู่ภายใต้การควบคุมเด็ดขาดของคนใดคนหนึ่ง (กล่าวคือ มีได้เป็นเช่นเดียวกับพรรค C.P.P. ในกานา) พรรคขุนนางท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เติบโตเจริญขึ้นมาเองตามธรรมชาติ และอาจจะรวบรวมกำลังได้อย่างมากมาย ในแง่ของผู้นำ ผู้เคยมีอำนาจเด็ดขาดมาก่อน เนื่องจากว่าจะต้องมีใครสักคน ที่คอยจัดรวมกลุ่มขึ้นมาในท้องถิ่น ปัญหาที่ยังไม่ได้แก้หนึ่ง สำหรับนักรัฐศาสตร์ทางตะวันตก ความพยายามของนักรัฐศาสตร์เหล่านั้นที่จะเข้าใจสหภาพโซเวียตโซเชียลิสต์ว่า รุสเซียก็คือขนาดความสามารถของหัวหน้าพรรคท้องถิ่นที่จะตั้งกลุ่มขึ้นมา เพื่อขัดขวางเจตนารมณ์ของผู้นำที่ศูนย์ พวกขุนนางไม่จำเป็นต้องมีกำลังตั้งอยู่ในท้องถิ่น พวกนี้อาจจะมีกำลังอยู่ในหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตัวก็ได้ เช่น พวกหัวหน้าสหพันธ์แรงงาน และหัวหน้ากระทรวงทบวงกรมรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ

ระหว่างผู้เผด็จการกับประชาชนของเขา อาจจะมีความสัมพันธ์หลายระดับด้วยกันแต่จะมีลักษณะความตึงเครียดอยู่ด้วยเหตุผลเพียงว่า เขาเป็นผู้เผด็จการ ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ ผลประโยชน์บางอย่างในหมู่ประชาชนจะพยายามให้ได้มาซึ่งความชอบ เพื่อสนองข้อเรียกร้องของตน ดังที่เราเห็นแล้วข้างต้น วิธีการของผลประโยชน์อาจจะเป็นแบบใช้เล่ห์กระเท่ห์ทุจริตก็ได้ แต่อิทธิพลของความพยายามเหล่านี้ จะรู้สึกกันเหนือข้าราชการสำนักของผู้เผด็จการ เนื่องจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวจะกระทบกระเทือนถึงสถานภาพของคนส่วนใหญ่ ผู้เผด็จการอาจสร้างกลุ่มผสมของผู้สนับสนุนขึ้นมาด้วยตัวเอง เช่น ฮิตเลอร์หรือเนโปเลียนที่ ๓ และหลังจากนั้นก็เชื่อมมันเข้าด้วยกัน โดยการเรียกร้องต่อฝูงชน แต่เป็นไปไม่ได้ที่เขาจะนำผลประโยชน์ทั้งหมดเข้ามารวมกันได้ภายในวงกลุ่มผสมของเขาและที่จะไม่ถูกคัดค้าน เปเรอ (Peron) ในอาร์เจนตินา ดูเหมือนจะมีอำนาจสูงสุดอยู่ชั่วระยะหนึ่งจนกระทั่งการสนับสนุนจากกองทัพบก พวก Descamisados และบุคคลสำคัญในวงการศาสนาเริ่มสลายตัว ถึงตอนนั้นเขาก็ถูกโจมตีโดยบุคคลสำคัญในทางธุรกิจและปรักกษอื่น ๆ และถูกประณามจากศาสนา ผู้เผด็จการอาจพยายามปลอบใจตัวเองว่า “ประชาชน” ยังคงอยู่กับเขา และมีหลักฐานตัวเลขการออกเสียงในความเห็นชอบของประชาชนเป็นเครื่องสนับสนุน แต่เขาไม่ปลอดภัยจากผลของการสนับสนุนที่ลดน้อยลงโดยการแยกตัวออกห่างของผลประโยชน์ที่ไม่พอใจ นอกเสียจากการควบคุมประเทศทั้งหมดของเขาเป็นไปโดยสมบูรณ์ (เช่น สตาลิน) จนทำให้เขาสามารถปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของเขาได้ในทุกทิศทางที่เป็นไปได้ ผู้เผด็จการส่วนมากมิได้มีอำนาจเผด็จการ ในนัยที่แน่นอนนี้

เขาต้องพึ่งอารมณ์ของฝูงชน การเพาะตัวของผลประโยชน์ที่อาจเป็นอันตรายได้ และใช้การบีบบังคับและปราบปรามเป็นครั้งคราว เขาอาจใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในการต่อสู้เป็นครั้งคราวเช่นว่าน หรือส่งฝูงชนพวกก่อจลาจลที่เป็นลูกสมุนไปเผาสถานที่ทำงาน สโมสร และที่ทำการหนังสือพิมพ์ดังเช่นที่เปรองเคยทำ อย่างไรก็ตาม ผู้เผด็จการหาได้ปลอดภัยจากอันตรายไม่ ผู้เผด็จการที่ทำการปกครองโดยอาศัยการสนับสนุนของสมุนจำนวนมากและไม่มีระเบียบ แทนที่จะปกครองโดยการสร้างคุณและให้ความพอใจแก่ผลประโยชน์ที่สำคัญๆ นั้น จะต้องรักษาลักษณะบุคลิกของการมีอำนาจโดยบุญบารมีเอาไว้ ผู้เผด็จการจะได้อำนาจและดำรงไว้ซึ่งอำนาจโดยการพิสูจน์กำลังของเขาในชีวิตเท่านั้น ถ้าเขาต้องการเป็นศาสดา เขาต้องกระทำการอย่างปาฏิหาริย์ ถ้าเขาอยากเป็นขุนทัพ เขาต้องทำอย่างวีรบุรุษ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากนี้ก็คือหน้าที่ของเขาซึ่งได้รับมอบหมายจากสวรรค์ จะต้อง “พิสูจน์” ตัวเองในทางที่ว่า ผู้ที่ยอมสยบให้แก่เขาอย่างซื่อสัตย์ จะต้องไปดี ถ้าไปไม่ดีก็เห็นได้ชัดว่าเขาไม่ใช่เป็นนายที่พระเจ้าส่งมา^๒ คำตัดสินดังกล่าวอาจมีผลเป็นเก็ดฆาต กล่าวคือ ผู้เผด็จการที่อาศัยบารมีอาจถูกลอบสังหาร ถูกผลักตกจากตำแหน่ง ถูกขังคุก หรือถูกบีบบังคับให้หนีออกจากประเทศได้ การสนับสนุนที่เขาได้รับเอาแน่ไม่ได้

ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้เผด็จการกับ “ประชาชน” ประชาชนเองนั้นประกอบกันเป็นองค์กรที่เข้าใจยากอยู่ ส่วนใหญ่ของการโต้เถียงกันในการศึกษาการเมืองนั้นจำกัดกุมเทไปกับความพยายามที่จะเข้าใจประชาชน อย่างน้อยที่สุดตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา มันได้กลายเป็นสิ่งที่เชื่อถือในวงการ ผู้มีหัวรุนแรงในยุโรป และเขตเมืองขึ้นทั่วโลก (และบางครั้งในวงพวกอนุรักษนิยมเช่นกัน) ว่า “ประชาชน” มีจิตใจและเจตนารมณ์เป็นของตนเอง ซึ่งอาจจะอ้างเป็นหลักฐานเพื่อสนับสนุนนโยบายหรือระบอบอันไหนอันนั้นได้ ในรูปที่สุโต้ง ลัทธินี้จะอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุด จนสามารถแบ่งแยกได้ว่าเป็น “เจตนารมณ์ของประชาชน” “ศัตรูของประชาชน” และ “ผลประโยชน์ของประชาชน” ในท้องเรื่องเฉพาะแต่ละแห่งไป ผู้เผด็จการมักจะแสดงตัวว่ามีประชาชนสนับสนุนอยู่ ซึ่งแตกต่างจากผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาให้เห็นว่าต่อต้านประชาชน เช่น พวกนักธุรกิจ ผู้ลงทุนต่างประเทศ ศาสนา หนังสือพิมพ์ ผู้มีการศึกษา ฯลฯ ดังที่เราทราบ การกล่าวเช่นนั้น มีข้อสนับสนุนเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะเป็นเมื่อใดก็ตาม โอกาสที่เราอาจจะมีความมั่นใจได้จริงๆ ว่าคนทั้งชาติหรือพวกกรรมมาชีพทั้งหมดสนับสนุนนโยบายเฉพาะอันใดอันหนึ่งมีอยู่น้อยมากทีเดียว ความคิดนี้อาจจะเป็นไปได้ในกรณีที่มีการแบ่งแยกรุนแรงทางสังคมและ

^๒ Weber, op. cit., p. 249.

เศรษฐกิจ ตัดบรรดาคนงานจำนวนมากออกจากนายจ้าง ผู้ลงทุน และคนอื่น ๆ เพียงไม่กี่คน แต่แม้กระทั่งในกรณีนี้การค้นคว้าจะแสดงให้เห็นว่า ได้มีผลประโยชน์และจุดมุ่งหมายมากมายปรากฏอยู่ในบรรดาชนชั้นกรรมาชีพ และใครก็ตามที่อ้างว่าพูดแทนคนเหล่านั้นทั้งหมดจึงเป็นการโกหก ข้ออ้างดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับกันเกินไปกว่าที่ควร ตัวอย่างเช่น ในตะวันออกกลาง ผู้เผด็จการที่ได้ตำแหน่งมาโดยการรัฐประหารและไม่ได้เกี่ยวข้องกับบริษัทน้ำมันและบริษัทต่างประเทศ จะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางของพวกนักเขียนหนังสือพิมพ์โพ้นทะเลว่าเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเขากล่าวบางสิ่งบางอย่างขึ้นมาเกี่ยวกับการแจกจ่ายที่ดินใหม่ การโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์ก็ประสบความสำเร็จในการสร้างความเชื่อถือแก่ประชาชนมากมายทั่วโลก ว่าการปฏิวัติบอลเชวิคในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ เป็นผลของการเรียกร้องตลอดเวลาจากชนชั้นกรรมาชีพ และชาวนาที่ไม่มีการแบ่งแยกที่จะให้มีผู้นำคอมมิวนิสต์ในประเทศเหล่านั้นซึ่งไม่มีการพัฒนาเศรษฐกิจใด ๆ เกิดขึ้นเลย

“ประชาชน” เป็นคำที่ประดิษฐ์ขึ้นมา ถ้าจะให้คำนี้หมายความว่าสิ่งที่มีตัวตนอะไรสักอย่าง ซึ่งหลังจากที่ได้ให้ความไว้วางใจแก่ผู้นำแล้วจะคงรวมกันสนับสนุนผู้นำนั้นตลอดไป ได้มีความจริงอยู่บ้างในระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ แท้จริงแล้วในเวลาดังกล่าวนีเองที่ Weber เรียกว่า “ผู้นำตามธรรมชาติในสภาพอันตราย”^๓ เกิดขึ้นมาเป็นบุคคลที่มีอำนาจอันเกิดจากบารมี แต่ละระยะของสภาพอันตรายนี้นักปฏิวัติได้คงอยู่นาน มันจะตามด้วยระยะเวลาของการฉีกก่าลัง ซึ่งในสภาพนั้นผู้นำชนิดมีบารมีจะต้องแสดงออกซึ่งสมรรถภาพในทางสร้างสรรค์ และจะต้องผจญกับผลประโยชน์ซึ่งก่อตัวขึ้นเป็นกิจกรรมอย่างสันติ เข้ามาแทนที่กิจกรรมที่อลหม่านและวิกฤติ “ประชาชน” กลายเป็นเรื่องที่แบ่งแยกแตกต่างออกไปเป็นหลายฝ่าย ผู้นำอาจจะคงรักษาเสียงส่วนมากไว้ได้ แต่ยังพบว่าผลประโยชน์ที่มีอำนาจผลักดันพากันเรียงแถวเล่นงานเขาอยู่ เขาจึงอาจจะสูญเสียเสียงส่วนใหญ่ที่มีอยู่ และปกครองโดยใช้กำลัง ในสภาวะแวดล้อมเหล่านี้เองที่เขามักจะอ้างว่าได้รับการสนับสนุนมากที่สุด มีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามอยู่อย่างหนึ่ง ระหว่างเสียงสนับสนุนที่แสดงออกได้ซึ่งผู้เผด็จการมีอยู่ กับจำนวนประชาชนที่เขาสังหาร หรือจำคุก ในฐานะเป็น “ศัตรูของประชาชน”

ข้าพเจ้าได้ตั้งใจยอมให้ผู้เผด็จการเป็นบุคคลสำคัญที่รวมเข้ากับผู้นำแบบมีบารมี เนื่องจากตัวอย่างสมัยใหม่จำนวนหนึ่งนั้นเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงกับความคล้ายคลึงกันของบุคคล

^๓ Ibid., p. 245.

สำคัญสองประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม บุคคลทั้งหมดทุกแบบไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทีเดียว ประธานาธิบดี Salazar ในโปรตุเกสมิได้เป็นผู้นำที่มีบารมีเลย แม้ว่าเขาจะเป็นผู้เผด็จการที่ประสบความสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดก็ตาม ผู้เผด็จการ Salazar ซึ่งมีลักษณะเยียบมีศีลธรรม ไม่ไฝ่สูง ซื่อสัตย์ และเอาจริง อาจมีโอกาที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเขามาหลังจากมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่ทุจริตติดต่อกันมา บารมีอาจจะเป็นคุณสมบัติที่เกิดจากโอกาสเกินไปที่จะสามารถดึงดูดสมุนให้จงรักภักดีอยู่นานได้ ไม่ว่าสิ่งนี้จะจริงหรือไม่ก็ตาม เราต้องการแยกระหว่างผู้เผด็จการซึ่งปกครองโดยอาศัยความหวาดกลัวแต่เพียงอย่างเดียวกับผู้เผด็จการที่ปกครองโดยการรวมความหวาดกลัวและนโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับเข้าด้วยกัน การแบ่งมิได้เด็ดขาดลงไป แต่เราอาจกล่าวได้ว่าผู้เผด็จการประเภทที่สองมีโอกาที่จะคงอยู่ในอำนาจนานกว่า สมมติว่านโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันสามารถนำไปปฏิบัติได้ และพิสูจน์ได้ว่าไม่ใช่เป็นเพียงคำสัญญาที่ไม่จริงใจเท่านั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่าระบอบเผด็จการก็มีความดึงดูดต่อประชาชนมากเหมือนกัน ถึงแม้จะมีความเหลวแหลกซึ่งราชสำนักมักจะก่อขึ้นมาก็ตาม ชัยชนะต่าง ๆ และประมวลกฎหมายแพ่งของพระเจ้าโนโปเลียนที่ ๑ การบูรณะกรุงปารีสของพระเจ้าโนโปเลียนที่ ๓ Autobahnen และการยึดครองต่าง ๆ ของฮิตเลอร์ ความพยายามทางค่านสถาปัตยกรรมของมูสโซลินี และการเดินร่ำแบบ "high life" ของ Nkrumah กับพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๒ เหล่านี้เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเป็นชั้นเป็นอัน ซึ่งผู้เผด็จการหวังที่จะแสดงให้เห็น และที่เขาหวังว่าจะมีคนเป็นจำนวนมากมีความกระตือรือร้นที่จะเห็น จุดมุ่งหมายของเขาก็คือรักษาบรรยากาศของความดึงดูดทางบารมีนั้นไว้ ขยายมัน ไปถึงส่วนอื่นๆ ของสังคมที่มีความเคลือบแคลงสงสัยและมีความรู้เรื่องเหล่านี้ดี และรวมมันเข้ากับความรู้สึกรักชาติ มूलฐานและความกระตือรือร้นเพื่อได้มาซึ่งอำนาจ ซึ่งจะพบได้ในที่บางแห่งของพลเมืองทุกคน ศัตรูสำคัญของเขาก็คือพหุภาพที่เอาชนะไม่ได้ของสังคมที่กำลังก้าวหน้ายิ่ง เขามุ่งให้มีการเติบโตเจริญทางเศรษฐกิจเพียงใด ผลประโยชน์ต่างๆ ที่เขาจะต้องเอาใจและควบคุมให้อยู่ก็จะเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ปรักภัยอันใหญ่สุดของเขาในนัยหนึ่งก็คือ "ประชาชน" เนื่องจากประชาชนมักจะสลายลงเป็นกลุ่มใหม่ และกลุ่มหัวโบราณ และทำลายเสียงสนับสนุนของเขาไปในขณะเดียวกันด้วย

บัดนี้ เราอาจจะเลิกลำถ่วงถึงแง่ต่าง ๆ ของอรรถาธิบายทางเผด็จการ หรืออัทธินิยมไทย และหันมากล่าวถึงอรรถาธิบายของคณะธิปไตย (oligarchy) ในที่นี้ข้าพเจ้าจะกล่าวเฉพาะสถานการณ์ทางการเมือง ที่ซึ่งกลุ่มคนจำนวนใกล้เคียงกันเผชิญหน้าซึ่งกันและกันโดยมี

อำนาจเป็นรางวัล กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันในแง่ที่ว่าอาจจะชี้ให้เห็นได้ แต่ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะแยกเป็นพิเศษร่วมกัน สถานการณ์ดังกล่าวทั้งหมดนี้นั้นมักจะรวมถึงกลุ่มที่ซ้อนกันบางกลุ่มด้วย ในรูปของการผู้จะวิ่งไปกับกระต่ายป่าและออกไล่สัตว์พร้อมกับสุนัขเหานต์ เพื่อที่จะได้อยู่ในข้างที่ถูกในท้ายที่สุด สถานการณ์เช่นว่านั้นอาจจะเกิดขึ้นในลักษณะการปกป้องแบบรัฐสภาก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยก่อนที่วินัยพรรคจะมีการปฏิบัติจริงจัง หรือในกรณีที่ผลประโยชน์แตกแยกกันมากจนกระทั่งไม่สามารถรวมกลุ่มกันสนับสนุนพรรคฝูงชนที่ตนคาดว่าจะสนองความต้องการของตนได้ รัฐสภาอังกฤษในระยะเวลาสองในสามตอนแรกของศตวรรษที่ ๑๙ อาจจะเป็นตัวอย่างของกรณีแรก และสาธารณรัฐที่สามและที่สี่ของฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของกรณีหลัง สถานการณ์เช่นว่านี้อาจเกิดขึ้นในรัฐที่ไม่มีระบบรัฐสภาได้เช่นกัน กล่าวคือในรัฐซึ่งขณะเดียวกับที่มีรัฐสภาเป็นทางการ แต่ตามความจริงปกครองโดยกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นปรปักษ์กัน คอยโค่นล้มกันโดยวิธีรัฐประหาร รัฐลาตินอเมริกา^๕ มีลักษณะเช่นนี้บ่อยทีเดียว ประเทศไทยเคยเป็นฉากความตึงเครียดระหว่างกองทัพกับกองทัพเรือ และญี่ปุ่นสมัยก่อนสงครามเป็นกรณีที่คอมมิวนิสต์ไทยที่เป็นปรปักษ์กันคอยแทนกันอยู่เสมอมิใช่โดยรัฐประหาร แต่โดยกระบวนการซึ่งมีผลทำนองเดียวกัน

ในกรณีแรกจะต้องมีการใช้เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงอย่างมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระหว่างกลุ่มที่แตกแยกกันสองกลุ่มเพื่อหาพรรคพวกจากผู้ที่อยู่ตรงกลาง และกับผลประโยชน์ซึ่งกลุ่มของตนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง วิธีการของ Taper และ Tadpole เป็นตัวอย่างชั้นครูทั้งสองเป็นตัวอย่างดั้งเดิมทางการเมืองถ้าจะเกิดมีขึ้นมา

Taper กล่าวว่า “ตัวอย่างเช่น เพื่อนของเรา เซอร์ เอเวอร์เรสต์...”

“เขาเป็นคนหลอกลวง” นาย Tadpole สอดขึ้น “แต่เขาก็เป็นบาร์อนเน็ต และเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสภาเกาน์ตี และเป็นที่เคารพอย่างมากของพวกเวสตัน คนอื่นๆ เท่าที่ผมรู้จักไม่ยอมให้เขาได้ตำแหน่งขุนนางชั้นสูง”

“และเราอาจจะมีหวังไว้กับความยุติธรรมต่อไป” Taper กล่าว

“ไม่มีใครทำดังกล่าวได้ดีกว่าท่าน” Tadpole กล่าว “ผมมักจะกล่าวมากไปเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้”

“ผมถือเป็นกฎที่จะไม่เที่ยวพูดไปเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้” Taper กล่าว “การผกผันหรือขยับเขยื้อนครั้งกับอกมากมายก่ายกองแล้ว การบีบมืออย่างรักใคร่บางครั้งก็มีความหมายมาก และผมได้เคยให้สัญญาจะให้ตำแหน่งขุนนางชั้นสูงมามากมายโดยที่ไม่ผูกมัดตัวผมเอง โดย

วิธีคล้ายตามอย่างฉลาด ซึ่งไม่อาจถูกเข้าใจผิดโดยพวกที่จะเป็นขุนนางในอนาคตได้”^๔

ประเด็นนี้ต้องการขยายความเล็กน้อย สิ่งที่สำคัญเกี่ยวกับข้อนี้คือ โอกาสที่มีอยู่ ภายในสถานการณ์การใช้เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงระหว่างอัคราธิปไตยต่าง ๆ เพื่อสนองความใฝ่สูง ส่วนตัวและผลประโยชน์ที่รวมตัวเป็นกลุ่ม Sir Everard ไม่เพียงแต่จะได้บางสิ่งสำหรับตัวเขาเองหรือคิดว่าเขาจะได้มาเท่านั้น เขายังจะนำเคาน์ตีและพวกเวสลีนเข้ามาด้วย คุณสมบัติที่เหมาะสมระหว่างอัคราธิปไตยต่าง ๆ พร้อมทั้งหนังสือพิมพ์ที่เป็นอิสระ และโอกาสที่ผลประโยชน์จะพัฒนาขึ้นได้กลายเป็นสถานที่อุดมสมบูรณ์สำหรับการริเริ่มทางการเมือง เทคนิคของการใช้เหลี่ยมคูกเป็นที่น่าสนใจในตัวของมันเอง แต่ไม่มีค่าเกินไปกว่าการกล่าวเพียงผ่าน ๆ ไปในที่นี้ ในสาระสำคัญแล้วมันเป็นเทคนิคของการ “ทันกัน” ที่กล่าวถึงในบทที่ ๗ โอกาสที่ผลประโยชน์ที่จะเติบโตเจริญและรวมตัวเป็นลักษณะเด่นชัดของสถานการณ์ ไม่ต้องสงสัยเลยว่ามันอาจจะถูกค้านว่า ถ้ากระบวนการดังกล่าวดำเนินไปนาน ๆ มันจะสิ้นสุดลงในความอึกทึบโกลาหล เช่น ในรัฐสภาของอังกฤษปี ค.ศ. ๑๘๕๐ และ ๑๘๖๐ เศษ ซึ่งเป็นสมัยที่ผลประโยชน์พวกรถไฟสามารถทำอะไรได้มากน้อยตามชอบใจ และคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นมาและล้มไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด แม้กระนั้นส่วนใหญ่ของการเติบโตเจริญอย่างพุ่งเพื่อของทั้งวินัยพรรคและความคิดทางการเมือง ตลอดจนการแผ่ขยายของกลุ่มผลประโยชน์ชนิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็เกิดจากสภาพที่ทุกคนมีเสรีภาพในสมัยศตวรรษที่แล้วมา

อีกกรณีหนึ่ง คือ การเมืองแบบป่า (jungle politics) หรือที่ใกล้เคียงกับการเมืองแบบนี้ กองทัพที่เป็นปรปักษ์ต่อกันมีความเหมาะสมที่สุดที่จะเล่นการเมืองด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ากองทัพเหล่านั้นไม่เคยถูกเรียกให้ไปสู้รบกับใครอื่น ดังเช่น กองทัพส่วนใหญ่ทั้งหมดในลาตินอเมริกา การขัดแย้งอาจเกิดขึ้นภายในท้องเรื่องของศาลหรือในสถานการณ์ เช่น ญีปุ่นสมัยก่อนสงคราม ที่นักการเมืองพลเรือนถูกเก็บเอาไว้เพื่อทำงานราชการประจำของรัฐบาล แต่การควบคุมนโยบายต่างประเทศและป้องกันประเทศผ่านไปสู่มือของนักการทหารอาชีพคนหนึ่ง การขัดแย้งระหว่างนักการทหารอาจมีรากทางสังคมที่ลึกกว่าการอิจฉาริษยากันในทางอาชีพเท่านั้น เช่นดังที่เคยเป็นอยู่ในญีปุ่น และอาจจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างมากมายระหว่างกองทัพกับผลประโยชน์ธุรกิจภายในชุมชน ซึ่งมองไม่เห็นทางอื่นที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบาย นอกจากสร้างกองทัพบก กองทัพเรือขึ้นมา อาจจะ

^๔ Benjamin Disraeli, *Coningsby*, Chapter VI.

เป็นไปได้สำหรับผู้นำแห่งชาติแบบที่มีบารมีที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์นี้ แต่ที่เป็นไปได้กว่านั้นก็คือ นายพลเรือและนายพลกองทัพบกจะพากันใช้เพทุบายแย่งตำแหน่งในแง่ของอาชีพ ไม่ใช่ในแง่ที่คนทั่วไปเข้าใจกัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม จะไม่มีเสถียรภาพอันใดในสถานการณ์เช่นนั้นนอกจากเสถียรภาพในรูปของกระดานหก

บัดนี้เราอาจจะพิจารณาสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งบางทีอาจจะได้มีการเขียนกันมามากกว่าเรื่องอื่น ๆ และก็ยังเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะทำนายล่วงหน้าได้อยุ่นั่นเอง สถานการณ์นี้อาจเห็นได้โดยการมองย้อนหลังกลับไป แต่เห็นไม่ชัดเจนถ้ามองดูล่วงหน้า นั่นคือสถานการณ์ปฏิวัติ ในการโต้เถียงกันทั่วไป สถานการณ์นี้หมายถึงสถานการณ์ซึ่งการปฏิบัติการอย่างรวดเร็วจะสามารถทำให้โค่นรัฐบาลได้สำเร็จ ซึ่งจะติดตามมาโดยการเปลี่ยนแปลงแบบหน้ามือเป็นหลังมือขององค์กรของสังคมและการเมืองของประเทศ การปฏิวัติเริ่มต้นจากเห็นได้ชัดที่สุดโดยวิธีการรัฐประหาร และติดตามด้วยการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบในรูปที่เป็นอุดมคตินี้ เป็นการยากที่จะพบสถานการณ์ปฏิวัติขนาดใหญ่ในประวัติศาสตร์สมัยไม่นานมานี้ การปฏิวัติที่เรียกกันว่าขนาดใหญ่ของศตวรรษนี้ เช่น การปฏิวัติเม็กซิกัน รัสเซีย และจีน ใช้เวลานานยิ่งยอกว่าการปฏิวัติตามแบบฉบับ อาจจะมีการโต้เถียงกันอย่างมากมายว่า มุสโสลินีและฮิตเลอร์ได้เป็นผู้กระทำการปฏิวัติหรือเปล่า หรือทั้งสองเพียงแต่ถือโอกาสของสภาพวิกฤตการณ์ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงใหญ่ ย้อนหลังกลับไปไกลกว่านั้น การปฏิวัติอเมริกัน และ Glorious Revolution ของอังกฤษอาจจะไม่เข้าข่ายการปฏิวัติเช่นเดียวกัน แท้จริงแล้วแบบจำลองง่าย ๆ ของการปฏิวัติหาได้ยาก เราอาจแยกนักปฏิวัติและพรรคปฏิวัติ ผู้ที่ปรารถนาจะยุบให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงออกมาแต่วิธีการและโอกาสของบุคคลและพรรคดังกล่าวจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับสภาพที่ต้องเผชิญอยู่ด้วย เราอาจตั้งฐานคติว่า การแตกเสื่อทางสังคมซึ่งเป็นผลของสงคราม การว่างงานหรือความหายนะอื่น ๆ เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของกิจกรรมปฏิวัติที่ประสบความสำเร็จ จากนั้นในทำนองเดียวกันจะต้องมีคนอยู่กักหนึ่งที่เตรียมพร้อมที่จะนำการปฏิวัติไปปฏิบัติให้เป็นผล จะต้องมึรัฐบาลที่ไร้สมรรถภาพ คอร์รัปชัน หรือโซคร้าย และได้เสียกำลังสนับสนุนของประชาชนส่วนใหญ่ที่เคยมีมาไป เมื่อมีสภาพดังกล่าวเกิดขึ้น การปฏิวัติเกือบทั้งหมดในระยะหลัง ๆ นี้ ก็ได้แก่การปฏิวัติของ Neguib และ Nasser ในอียิปต์ และของ Castro ในคิวบา แต่ถ้าเราจะประยุกต์การวิเคราะห์ของเรากับการปฏิวัติทั่ว ๆ ไป เราจะต้องใช้ศัพท์ที่มีความหมายกว้างกว่านี้

อย่างไรก็ตาม นักปฏิวัติเป็นบุคคลที่แลเห็นได้ชัดกว่า ในสาระสำคัญเขาเป็นคณวางแผนการคติอุบาย กล่าวคือ การเมืองทั้งหมดนั้นสำหรับเขาหมายถึงการแสดงออกซึ่งการคบคิดวางแผน นอกจากนี้ส่วนใหญ่เขาจะเป็นคนบ้าคลั่งด้วย ระบบการปกครองที่เขาวางแผนที่จะโค่นออกไปจะต้องไม่ใช่ไว้ประสิทธิภาพอย่างเดียวกันนั้น แต่เป็นระบบที่ชั่วช้าด้วย เขาจะต้องมีความเกลียดชังชนิดเดียวกับที่เลนินเกลียดระบบซาร์ หรือความรู้สึกอับอายของนัสเซอร์ที่เห็นบ้านเมืองตกต่ำภายใต้การปกครองของกษัตริย์ฟารุก เขาอาจเป็นผู้มีจุดหมายในทางสร้างสรรค์ ดังเช่น เลนิน และนัสเซอร์ แต่ความพอใจหลักของเขาอยู่ที่การทำลายความเลวทรามที่แสดงออกโดยระบบการปกครองที่การปฏิวัติของเขามุ่งที่จะโค่นล้างทัศนคติดังกล่าวไม่เหมาะสมกับเขาเลยในการที่จะทำงานสร้างสรรค์หลังการปฏิวัติได้สิ้นสุดลงแล้ว เขาอาจจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีเกียรติ หรือถูกลดเกียรติก็ได้ เป็นไปไม่ได้ที่เขาจะสงบลงในสภาพงานที่มีลักษณะประจำมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่การปฏิวัติที่สำเร็จแล้วจะต้องสร้างขึ้นมา พวกบอลเชวิคเก่า (Old Bolsheviks) รู้สึกอยู่ไม่สุขกับบ้านขายกาแฟบนทางเดินเท้า และที่พักอันซอมซ่อซึ่งตนใช้เป็นทีวางแผนรณรงค์มาก่อน ถ้าเขามีความรู้สึกเป็นแบบขั้วราชการ เช่น สตาลิน และโมโลตอฟ เขาอาจจะปรับตัวให้เข้ากับการปกครองได้ แต่ถ้าเขามีลักษณะส่วนใหญ่เป็นคนสร้างบทรบพาให้ตัวเอง ดังเช่น Trotsky การให้ทำงานอยู่กับโต๊ะย่อมไม่เหมาะสมกับเขา สำหรับนักปฏิวัติในความหมายที่แท้จริงแล้ว (เช่น บาคูนิน Bakunin) การปฏิวัติในตัวของมันเองก็เป็นการเพียงพอแล้ว

จะเห็นได้ชัดว่าสภาพต่าง ๆ และการเกิดของการปฏิวัติมีความแตกต่างกันมาก จนเราต้องใช้เนื้อที่มากเพื่อวิเคราะห์มันให้ถูกต้องเหมาะสม แต่เป็นการยุติธรรมที่จะกล่าวว่ากิจการปฏิวัติที่สำเร็จนั้นก็เหมือนกับลัทธิเผด็จการที่ว่าเป็นเรื่องของความเด็ดขาด และเป็นเรื่องส่วนตัว แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากข้อเรียกร้องของสังคมก็ตาม การปฏิวัติที่รุนแรงมิได้นำไปสู่ลัทธิรัฐสภาที่อยู่ตัว อาจจะมาด้วยรูปการปกครองแบบรัฐสภารูปใดรูปหนึ่ง แต่ที่แน่นอนที่สุดไม่ใช่การเตรียมพร้อมที่เหมาะสมเพื่อความสำเร็จของระบบรัฐสภา ลัทธิเผด็จการหรือการปกครองโดยพรรคเดียวมักจะมีผลเป็นความรุนแรง การกวณเมือง และการคบคิดวางแผน ความจริงแล้วไม่มีการปฏิวัติใดที่มีได้เป็นไปตามที่ผู้วางแผนกล่าวว่าจะเป็นเช่นนั้น “ไม่เคยมีการปฏิวัติใดที่ดำเนินโครงการตามที่ได้ออกเสนอต่อประชาชนไป การปฏิวัติอาจจะทำมากกว่านั้น หรือน้อยกว่านั้น การปฏิวัติแน่นอนที่สุดจะทำอะไรได้หลายสิ่งที่ผู้ส่งเสริมไม่ได้ให้สัญญาและไม่ต้องการ แต่ถ้าการปฏิวัติต้องยืดเยื้อออกไปนานและรุนแรงแล้ว มันก็จะเปิดโอกาสอันงดงามแก่คนโกง คนโกงเฮลา และคนโหดร้าย

แม้กระทั่งช่องโหว่เล็กน้อยในการพัฒนาทางเมืองที่เป็นระเบียบก็มีความเสี่ยงทั้งทางด้านศีลธรรมและทางด้านวัตถุของมัน”^๔

รัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติ และใกล้เคียงกับลักษณะเผด็จการซึ่งจะเด่นชัดยิ่งขึ้น แต่ครั้งที่ศตวรรษที่ ๒๐ ผ่านไปข้างหน้า ข้อสังเกตทั่วไปของสถานการณ์นั้นเห็นได้ชัด มันอาจจะเกิดขึ้นโดยวิธีการรัฐประหาร เช่นในสหภาพโซเวียต หรือโดยการบิดเบือนระบบรัฐสภาที่เล็กลงน้อย เช่นในเยอรมนีสมัยนาซีและกานา มันเป็นผลของวิกฤตการณ์ ไม่ว่าพรรคจะมีหลักเกณฑ์ความเชื่อที่ปะติดปะต่อกันมากหรือน้อยก็ตาม พรรคจะพยายามที่จะกระพือให้ความคิดว่าด้วยวิกฤตการณ์เกิดขึ้นอยู่เสมอ ความคิดที่ว่าประเทศตกอยู่ในอันตรายและความคิดที่ว่าศัตรูของประชาชนจะต้องปราบให้จนตรอกไว้เสมอ ลักษณะที่เด่นชัดเฉพาะของมันคล้ายคลึงกันที่สุด ไม่ว่ามันจะเกิดขึ้นจากฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา บุคลิกของมันก็คล้ายคลึงกันด้วย คนเหล่านี้เป็นผู้นำลูกสมุนของเขา (ผู้ซึ่งประกอบเป็นราชสำนักของเขา) พวกเจ้าหน้าที่ประจำของพรรคคนของพรรคที่ดีซึ่งทำงานของพรรคในชุมชนชนส่วนใหญ่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องทำงานไปโดยตาข้างหนึ่งคอยดูประเพณีของกระทรวงของเขา และตาอีกข้างหนึ่งคอยดูความต้องการพิเศษเฉพาะของพรรค

ผู้นำในรัฐที่มีพรรคเดียวอาจจะไม่มีหรือไม่มีบาร์มีก็ได้ แต่เขาจะต้องตระหนักว่าเขาเป็นตัวแทนของหลักการบางอย่างที่จำเป็น เช่น ระเบียบ ศาสนา ลัทธิชาตินิยม หรือการก้าวไปของประวัติศาสตร์ หลักการอันนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะคอยให้กำลังใจเขา เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและทำการปราบปรามอย่างจริงจังอันเป็นสิ่งแยกไม่ได้จากรัฐที่มีพรรคเดียว เขาจะต้องสามารถควบคุมพรรคของเขาได้ นอกเสียจากว่าพรรคของเขาจะถอนตัวออกจากการควบคุมเครื่องมือของรัฐบาลอย่างเข้มแข็งเสีย เช่น พวก Falange ในประเทศสเปน เขาจะต้องตัดสินใจว่าจะทำอะไรเกี่ยวกับการค้ำที่อาจเกิดขึ้นได้ภายในพรรค ถ้าพรรคยังอยู่ในสภาพของความศรัทธาแรงกล้าของการปฏิวัติ เขาอาจปล่อยให้มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางและแม้กระทั่งการค้านในเรื่องรายละเอียด แต่เมื่อพรรคผนึกกำลังกลืนเข้าไปในรูปของการปกครองแบบข้าราชการแล้ว เขาต้องพยายามที่จะไม่ให้ศูนย์การคัดค้านที่อาจเกิดขึ้นได้คงอยู่ตลอดไป การปฏิบัติของฮิตเลอร์ต่อ Rohin การทำลายล้างพวกบอลเชวิคเก่าของสตาลิน และการรณรงค์ของคาสโตร และเอนครูมาห์ต่อต้านอดีตลูกน้องของเขา ต่างก็เป็นตัวอย่าง

^๔ D.W. Brogan, *The Price of Revolution* (London, 1951), p. 266.

ทั้งหมดว่ารัฐพรรคเดียวกลืนตัวการที่อาจจะนำไปสู่พหุภาพของการประสิทธิผลในการจัดการภายในพรรคอย่างไร ในอีกด้านหนึ่งความอดทนของครุสชอฟตั้งแต่เขาได้ขึ้นครองอำนาจก็เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดว่า ผู้นำของรัฐพรรคเดียวอาจจะตัดสินใจอย่างไร ว่านโยบายการปิดปากปรบปากโดยใช้การรุนแรงได้ดำเนินไกลเกินไป กล่าวคือทำให้เกิดการบั่นทอนความคิดริเริ่มที่ปฏิบัติได้ในระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาล นักวิทยาศาสตร์และผู้อื่นที่มีตำแหน่งสำคัญ และทำลายขวัญของโครงสร้างฝ่ายจัดการทั้งหมด อย่างไรก็ตาม นอกจากผู้นำที่มีความคิดฉลาดสมัยใหม่อย่างสูงที่มีความรู้ดีในการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของรัฐพรรคเดียวเท่านั้น ที่มักจะแสดงความอดทนนี้ออกมาในขนาดที่เด่นชัด คนอื่น ๆ อาจจะถือว่าลูกน้องเก่าของตนเป็นขุนนางท้องถิ่นที่หวังจะสร้างอำนาจโดยทำให้ศูนย์กลางต้องเสียอำนาจ การที่จะอยู่ในอำนาจได้ และที่จะได้มาซึ่งจุดหมายปลายทางของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ตนได้วางไว้ด้วยตนเองนั้น ผู้นำของรัฐพรรคเดียวจะต้องสามารถรวมการปกครองแบบอัตตาธิปไตยกับการมอบอำนาจเข้าไว้ด้วยกัน ไม่เป็นการเพียงพอที่จะตัดสินใจนโยบายโดยแรงคลใจของตนเอง เช่นเดียวกับที่ฮิตเลอร์ทำไปในปีหลัง ๆ ของชีวิตของเขา จะต้องมีความสามารถที่กว้างไกลได้ และที่มีความสามารถมากกว่าผู้ที่ได้แต่บอกว่าตนทำอะไรไปบ้าง

คนเหล่านี้จะเป็นคนของพรรคที่ดี และเจ้าหน้าที่รัฐบาลในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป คนเหล่านี้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ ประสบการณ์ในเยอรมนี อิตาลี และสหภาพโซเวียต แสดงว่าแม้กระทั่งเมื่อรัฐก่อตัวขึ้นเพื่อทำการแบ่งแยกให้เห็นได้ชัดอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างพรรคและข้าราชการพลเรือนแล้วก็ตาม ทั้งสององค์การก็จะต้องแตกต่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในหลายจุดด้วยกัน พรรคนาซีไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้เลย พวกเราโซเวียตได้แก้ไขโดยการสร้างโครงสร้างรัฐบาลที่ซับซ้อนกันมากที่สุดขึ้นมาในพรรคเอง เพื่อว่าประเทศจะได้มีประสบการณ์ในการมีระบบการปกครองคู่ (dual government) ซึ่งในระบบนี้ในทุกระดับจะมีเจ้าหน้าที่ของพรรคคอยเฝ้าดูการปฏิบัติงานของข้าราชการอยู่ทุกขณะ และบางครั้งก็กลับกกัน กล่าวอย่างกว้าง ๆ การแบ่งหน้าที่ก็คือว่า คนของพรรคระดมเสียงสนับสนุนนโยบายของพรรคที่แสดงออกผ่านข้อเรียกร้องของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันกับที่ข้าราชการต้องคอยดูว่าคำสั่งตรงจากข้างบนได้ดำเนินไปตรงตามที่ต้องการ โครงสร้างทั้งสองพบกันข้างบน ครุสชอฟซึ่งก็เช่นเดียวกับสตาลินต้องการทั้งสององค์การ ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ คนของพรรคที่ดีก็จะมีโอกาสได้รับการเลื่อนชั้นภายในกลไกของพรรคที่กว้างขวาง และมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล งานทั้งหมดของเขาเป็นงานฝ่ายบริหาร ไม่ว่าเขาจะฟังคำสั่งของพรรค

หรือคํ้าบงการจากรัฐบาลก็ตาม ทั้งฮิตเลอร์ ฟรังโก และมุสโสลินี ต่างก็ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินระบบเช่นว่านี้ ในแต่ละกรณีพรรคคอมมิวนิสต์ในฐานะเป็นเครื่องมือไปสู่อำนาจมากกว่าเครื่องมือการปกครอง แต่ถ้าวัวเป็นรัฐระบบพรรคเดียวแล้ว จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งกับพรรค มิฉะนั้นความจงรักภักดีซึ่งสมาชิกของพรรคได้แสดงให้เห็นในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์อาจจะกลายเป็นความผิดหวังได้ และฝ่ายค้านคงจะรุดหน้าภายในพรรคเอง เอนครูมาห์ในประเทศกานาได้ตัดสินใจอย่างเห็นได้ชัดที่จะปฏิบัติตามแผนของรัสเซียมากกว่าแผนของเยอรมันหรืออิตาลีเลย ในความพยายามที่จะขยายการควบคุมของพรรคไปคลุมกิจกรรมทางสังคมตลอดทั่วไประหว่างพรรคเท่านั้นเขาต้องเผชิญกับความลำบากที่เกิดจากการเป็นปรปักษ์กัน ระหว่างพวกข้าราชการที่ฝังรากแน่นหนามานาน (คือไม่ใช่เป็นผลของการปฏิวัติเช่นในรัสเซีย) และพรรคที่มีความบีบรัดตัว เหตุนี้การขัดแย้งมูลฐานระหว่างผลประโยชน์ของคนของพรรคและข้าราชการจึงต้องมียู่มากกว่าในสหภาพโซเวียต ซึ่งผลประโยชน์ทั้งสอง บัดนี้เรียงกันอย่างใกล้ชิดจนประกอบขึ้นเป็นผลประโยชน์แยกออกต่างหากภายในกลไกข้าราชการเดียวกัน

สาระสำคัญของสถานการณ์พรรคเดียวก็คือการขาดหนทางให้เลือก ไม่มีทางอื่น ๆ สำหรับความก้าวหน้าทางการเมือง จะต้องเลือกเอาระหว่างการเป็นคนของพรรคคอยช่วยเหลือหรือดำเนินกลไกไปตามทางใดก็ตามที่ได้รับบงการ หรือเป็นข้าราชการคอยปฏิบัติตามคำสั่งตามทางที่พรรคตัดสินใจ สมาชิกของพรรคที่ลุกฮือขึ้นมาไม่มีหนทางประกอบกรงานอื่นที่เปรียบเทียบกันได้ เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ปฏิบัติตามที่สั่งอาจจะถูกส่งกลับบ้าน เช่น ดร. อเดนาวร์ สมัยฮิตเลอร์ ความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่จึงมีโอกาสดูแลบ้างในรัฐเสรีไม่มีอยู่ในรัฐระบบพรรคเดียว ถึงแม้ว่าจะจะเป็นไปได้ที่การต่อต้านอย่างลับ ๆ หรือการขัดขวางหนทางจะดำเนินไปได้นาน และมีอิทธิพลอยู่บ้างเหนือนโยบายก่อนที่จะถูกจับได้ดังที่เราได้เห็นแล้ว ด้วยเหตุนี้คนของพรรคและเจ้าหน้าที่รัฐบาลในรัฐที่ปกครองโดยพรรคเดียวในสาระสำคัญ จึงมีลักษณะอ่อนน้อม ตกอยู่ใต้เบื่องบนกว่าในรัฐซึ่งดุลยระหว่างพรรคต่าง ๆ สามารถทำให้ระบบที่ให้โอกาสเลือกรัฐบาลดำรงอยู่ได้ จะมีมาเลวภายในพรรคที่ใกล้เคียงความหมายที่แท้จริงมากยิ่งขึ้นในกรณีของรัฐที่มีหลายพรรค ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ (เช่น เลขานุการพรรคท้องถิ่น หัวหน้ากระทรวง เจ้าเมือง (burgomaster) ฯลฯ) อาจจะคล้อยคลึงกับตำแหน่งที่เปรียบเทียบกันได้คร่าว ๆ ในรัฐอื่น ๆ แต่นำหนักทั้งหมดของการปฏิบัติงานจะแตกต่างกัน รัฐที่ปกครองโดยพรรคเดียวจะปรับตัวได้ยากในการที่จะสร้างบุคลิกภาพที่เด่นขึ้นมา

บัดนี้ข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงสถานการณ์ที่เป็นแบบฉบับเดียวกับของประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา มีจุดดึงดูดอยู่หลายจุดในที่นี้ สถานการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นระหว่างพรรคต่อพรรค พรรคกับผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รัฐสภากับข้าราชการ รัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ กระทรวงกับกระทรวง และกระทรวงกับผลประโยชน์ จุดเหล่านี้บางจุดได้กล่าวถึงมาแล้ว ข้าพเจ้าจะพยายามชี้ให้เห็นเพียงสั้น ๆ ว่าอะไรที่เป็นเรื่องปกติธรรมดาเกี่ยวกับสถานการณ์เหล่านี้ และบุคคลที่เป็นลักษณะประจำของสถานการณ์

สถานการณ์ระหว่างพรรคมีคุณลักษณะแบบคลาสสิกอันหนึ่ง ซึ่งต้องการคำอธิบายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สิ่งสำคัญที่สุดเกี่ยวกับสถานการณ์เหล่านี้ก็คือ มันเกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระจากความแตกต่างกันทางสังคมอย่างลึกซึ้งระหว่างพรรค ข้อเขียนทางการเมืองของฝ่ายซ้ายส่วนใหญ่ได้กล่าวยืนยันว่า ถ้าพรรคมิได้แบ่งแยกกันบนพื้นฐานของชั้นแล้ว การแข่งขันระหว่างพรรคก็จะเป็นเพียงการต่อสู้เล่น ๆ ไม่มีอะไรที่จะแท้จริงไปกว่านี้ เพียงการดำรงอยู่ของกลไกของการต่อสู้จะสนับสนุนให้มีการต่อสู้ เมื่อรางวัลที่ได้รับคือการโค่นผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ออกไป หรือนำผู้ที่อยู่นอกตำแหน่งเข้าไป นอกจากนี้ การขัดแย้งระหว่างพรรคไม่จำเป็นต้องมีมูลฐานของชั้นตามความหมายของมาร์กซ์ที่หยาบที่สุด การที่มีผลประโยชน์ผิดแผกแตกต่างกันอยู่นั้น แม้ว่าผลประโยชน์เหล่านี้จะเป็นเพียงแตกต่างกันอย่างเบาบางก็ตาม ก็จะเป็นการเพียงพอที่จะเพิ่มเข้าไปให้การสู้รบปรบมือในรัฐสภา แม้เมื่อพรรคมีความร่วมมือกันเป็นนิจสิน มิได้แข่งขันกัน เช่น พรรคลิเบอรัลและพรรค Country ในออสเตรเลียก็ตาม ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันจะคงมีอยู่เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของอีกฝ่ายหนึ่ง และขนาดที่แต่ละพรรคถูกกระตุ้น ไม่ใช่โดยการแสดงออกเป็นการร่วมมือกัน แต่โดยความปรารถนาที่จะทำเพื่อประโยชน์ของตนเองไม่ใช่ของคนอื่น ความตึงเครียดจะมีอยู่เสมอระหว่างพรรค ไม่ว่าพรรคจะเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกันในระบบสองพรรค สามพรรค หรือหลายพรรคก็ตาม ความตึงเครียดนี้ส่วนหนึ่งมาจากความแตกต่างกันระหว่างจุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้และวัตถุประสงค์ แต่ส่วนใหญ่มาจากสภาพที่น่าเบื่อหน่ายของชีวิตรัฐสภา ซึ่งจะต้องมีความพยายามตลอดเวลาที่จะเอาชนะคะแนน และให้ได้มาซึ่งการได้เปรียบ ปรามฝ่ายตรงกันข้ามด้วยการม และทำลายการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่จะคุกคามฐานะของตนเอง แม้รัฐสภาที่เกียจคร้านที่สุด เช่น ในมลรัฐบางแห่งในสหรัฐอเมริกา ก็แสดงให้เห็นความตึงเครียดชนิดนี้เหมือนกัน รัฐสภาแห่งชาติแสดงออกมาให้เห็นตลอดเวลา

บุคคลสำคัญของการต่อสู้ของพรรคได้แก่ผู้นำ ลูกพรรคที่ซื่อสัตย์ และพวกมีหัวรุนแรง แต่ละพวกเหล่านี้จำได้ง่าย หัวหน้าพรรคนั้นถ้าจะประสบความสำเร็จจะต้องได้รับการสนับสนุน

สนุนทั่วประเทศ แต่ที่มากกว่านั้น จะต้องได้รับความไว้วางใจจากพรรคของเขาในรัฐสภา อำนาจของเขาในรัฐสภาเท่านั้นที่มีความสำคัญที่สุด เขาจะต้องสามารถสร้างลักษณะของ เอกภาพในพหุภาพขึ้นมา รวมทั้งการต่าง ๆ ของพรรคเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นกำลังต่อสู้ที่กลมเกลียวกัน ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ผู้นำพรรคที่ประสบความสำเร็จจึงมักเป็นบุคคลที่ประชาชนมักจะไม่เลือกเลยถ้ามีโอกาส เช่น ผู้นำแบบ Atlees, Bonar Laws และ Sam Rayburns มีฝีมืออาชีพในการรวมพรรคให้เข้าด้วยกัน บุคคลที่เปรียบไม่ได้อย่างยิ่ง เช่น Balfour และ Lloyd George อาจจะไม่มีฝีมือเช่นนั้น ขณะที่ผู้นำจำพวกเขื่อง ๆ กลับมีฝีมือ ผู้นำพรรคที่ประสบความสำเร็จบางคน เช่น Disraeli สามารถดึงดูดใจคนทั่ว ๆ ไป คนอื่น ๆ เช่น Salisbury เป็นคนที่วางตัวและเข้าไม่ถึง ถ้าจะกล่าวแล้วเราไม่อาจวางลักษณะที่แน่นอนของหัวหน้าพรรคได้ แต่อาจกล่าวได้แต่เพียงว่าที่สำคัญที่สุดเขาจะได้รับการพิจารณาจากความสามารถของเขาที่จะคุมพรรคของเขาให้มีขวัญและระเบียบได้ เนื่องจากว่าถ้าหากความสามารถนี้พรรคจะไม่สามารถสู้รบปรบมือกับรัฐสภาได้ ถ้าผู้นำไม่อาจรักษาระเบียบวินัยในทางที่เด็ดขาดที่ทำได้เช่นคนอย่าง Parnell แล้ว เขาจะต้องพียงนำเสียงทั่ว ๆ ไปและจิตใจของพรรคของเขา พร้อมกับความสามารถของเขาเองที่จะใช้การประนีประนอมและความหัวแข็งในเวลาที่เหมาะสม เพื่อที่จะคอยรักษา “เอกภาพ” ให้คงอยู่ไว้ อย่างไรก็ตาม ความสำคัญอยู่ที่ “เอกภาพ” ของการณรงก์ ลูกพรรคของเขาจะไม่มีวันคิดเหมือนกัน นอกเสียจากเรื่องความจำเป็นที่จะดำรงไว้ซึ่งกำลังต่อสู้ที่ “รวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว” กล่าวคือ กำลังที่จะลงคะแนนเสียงร่วมกัน พรรคที่มีเอกภาพเป็นเหมือนพรรคผสมจำแลงที่ประกอบด้วยพหุภาพของผลประโยชน์และความใฝ่สูงส่วนตัว ภาระของผู้นำพรรคก็คือต้องพยายามรักษาความต่อเนื่องของการปฏิบัติไว้บ้าง โดยหวังว่าสิ่งนี้จะช่วยทดแทนความแตกแยกในเรื่องจุดมุ่งหมายระหว่างลูกพรรคได้

ลูกพรรคเองอาจจะแบ่งออกได้เป็นคนของพรรคที่ดีและพวกหัวรุนแรง (ขนาดของการแบ่งประเภทนี้ขึ้นอยู่กับสภาพทั่ว ๆ ไปของการเมืองในประเทศ อาทิ ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น พรรคหนึ่งในสภาองเกรส อาจจะมีพวกหัวรุนแรงที่เป็นมาแต่กำเนิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าพรรคที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ พรรคที่เข้าเกี่ยวข้องในการเมืองของบริเวณบางแห่ง เช่น มลรัฐออสเตเรียเล็ก ๆ ซึ่งการใช้ชั้นเชิงพลิกแพลงทางการเมืองส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการบริหารมากกว่านโยบายใหญ่ ๆ อาจจะไม่ค่อยอยู่เลยก็ได้) คนของพรรคที่ดีได้แก่ผู้ที่มีแนวโน้มโดยพื้นฐานของอารมณ์ และประสบการณ์ที่จะลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคของตนไม่ว่าจะลงทุนเท่าใดก็ตาม เนื่องจากเขาถือว่า ทางเลือกคือการแทนที่ได้

โดยอีกพรรคหนึ่งนั้นเป็นสิ่งที่นึกไม่ถึงในการเมืองอังกฤษ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดมาจากบรรดาสมาชิกสหพันธ์กรรมกร ในด้านพรรคเลเบอร์ และบรรดาสมาชิกที่เป็นนักธุรกิจและอดีตนายทหารอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองกลุ่มนี้ได้รับการฝึกอบรมให้เป็นปึกแผ่น ทั้งสองฝ่ายจะได้ตอบโดยสัญญาตามต่อการเสนอแนะใด ๆ ว่า พรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นต้องการการสนับสนุนจากตน คนของพรรคที่ดี ปกติไม่ได้ให้การสนับสนุนพรรคของเขาเพราะมีสัญญาว่าจะให้ตำแหน่ง หรือเพราะเขาหวาดกลัวว่าถ้าเขาไม่สนับสนุน เขาอาจจะสูญเสียที่นั่งไป ดังที่ได้มีการวิจารณ์กันบ่อยๆ แต่ในทางตรงกันข้ามเขาทำการสนับสนุนไปเพราะว่า ได้ถือตัวว่าเป็นพวกเดียวกับขบวนการทางการเมืองเฉพาะอันใดอันหนึ่ง และถือว่าการแตกสามัคคีเท่ากับการเสียเกียรติ ตามข้อเท็จจริงนั้น ถ้าพรรคใดถูกฆ่าและออกมาดูกันอย่างมีใจเป็นธรรม ความคิดเกี่ยวกับการที่พรรคตอบโต้กับความคิดว่าด้วยเอกภาพในความหมายอื่นๆ โคที่นอกไปจากความหมายทางด้านยุทธวิธีแล้วเป็นเรื่องน่าหัวเราะ แต่ประสบการณ์ได้ปรากฏให้เห็นครั้งแล้วครั้งเล่าว่า พรรคอาจจะคำนึงถึงความจงรักภักดีของสมาชิกของตนมากเกินไป จนลืมพิจารณาเรื่องอื่นๆ ไปหมด คนของพรรคที่ดีไม่ต้องการอะไรมากไปกว่าความสำเร็จของพรรค เนื่องจากเขาได้ชักจูงตนเองให้เชื่อแล้วว่า สิ่งนี้หมายถึงว่าผลประโยชน์อื่นๆ ที่เขายึดมั่นว่าควรจะได้รับการคุ้มครอง

ในทางตรงกันข้าม พรรคหัวรุนแรง ไม่ได้ถือว่าตนเป็นอันเดียวกันกับพรรคดังที่เป็นอยู่แต่ดังที่อาจจะเป็นไปได้ กล่าวโดยทั่วๆ ไปเขาเป็นนักอุดมคติในความหมายหลายประการ เขามักจะสนใจเป็นห่วงกับหลักการมากกว่าการปฏิบัติได้หรือไม่ แต่เขาก็เป็นคนหนึ่งที่มีความจงรักภักดีต่อบุคลิกภาพของพรรคตามอุดมคติของเขา แต่ไม่ใช่ต่อสภาพที่เป็นจริงของพรรค เขาจะยอมรับวินัยของพรรคถ้าเขาไม่สามารถเข้าไปในรัฐสภาได้โดยวิธีอื่น และจะตบมือให้พรรคเพียงน้อยโอกาสที่เขาอาจใช้เพื่อประโยชน์ตัวของเขา แต่เขาจะมีความหวาดระแวงผู้นำของเขาตลอดไป ถ้ามีที่ท่าโน้มเอียงจะประนีประนอม ทอดทิ้งหลักการทำการต่อรองกับอีกฝ่ายหนึ่ง พิจารณาข้อวิตกกังวลที่กล่าวว่าเป็นของชาติเหนือกว่าข้อวิตกกังวลของพรรค ศรัทธาของเขาจะมีต่อแนวความคิดที่เป็นนามธรรมบางอย่าง เช่น ลัทธิสังคมนิยม กษัตริย์ ศาสนา การประกอบกิจการเสรี วิถีทางแบบอเมริกัน เอกภาพของอินเดีย จักรวรรดิ แต่ไม่ได้มีต่อพรรค พรรคของเขาจะเป็นเพียงหนทางไปสู่จุดหมายปลายทางนี้ เนื่องจากจุดหมายปลายทางนี้เองปกติเป็นอุดมคติที่เอื้อมไม่ถึง พรรคจึงกลายเป็นสิ่งผิดหวังตลอดกาล ในฐานะที่เป็นหนทาง เป็นความจริงที่ว่าพวกหัวรุนแรงมักจะกลายเป็นผู้นำของพรรคที่น่านับถือในบั้นปลายของชีวิต และสิ่งนี้ยังเป็นทางที่ยอมรับกัน

อันจะไปสู่การเลื่อนตำแหน่งทางการเมือง Joseph Chamberlain, John Bright, Lloyd George และ Ramsay MacDonald ทั้งหมดนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นแนวโน้มโดยมี Aneurin Bevan เป็นตัวอย่างทำนองเดียวกันสมัยต่อมา สิ่งนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้ในสมัยที่เขามีหัวรุนแรง ผู้มีหัวรุนแรงที่แท้จริงคือ James Maxton กลับพบว่าหนทางไปสู่การเป็นผู้ที่นำหน้าบัตือนั้นเป็นไปได้

เป็นหน้าที่ของพวกหัวรุนแรงในระบบพรรคที่จะเป็นตัวแทนทัศนะของผู้สนับสนุนพรรคทั้งหลายที่ไม่อาจหาความสุขใดๆ ได้ในอีกพรรคหนึ่ง แต่ยึดถือทัศนะที่ไม่สอดคล้องกับผู้สนับสนุนส่วนใหญ่ของพรรคซึ่งตนเป็นสมาชิกอยู่ ถ้าเราคิดว่าพรรคได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์มากมายแล้ว พวกหัวรุนแรงก็จะเป็นเหมือนล้นให้แก่ผู้ซึ่งเข้ากับพรรคตนอย่างหลวมๆ แต่ก็ไม่สามารถเข้ากับกลุ่มอื่นใดได้ คนของพรรคที่ดีเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่ทำการสนับสนุนพรรคอย่างแน่นแฟ้น ที่ไม่สามารถพบความพอใจในที่อื่นได้ แต่พอใจอย่างกว้างๆ กับพรรคที่เป็นอยู่ เพราะว่าผลประโยชน์ที่กว้างใหญ่และแน่นหนา มิได้มีลักษณะ “แก่ทัศนะ” (viewy) แต่เป็นตัวแทนกลุ่มประชาชนเป็นจำนวนมากที่มีฐานะภายในระบบของความแตกต่างทางสังคมที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ พวกหัวรุนแรงบางครั้งอาจจะเป็นคนของพรรค “ที่ดีกว่า” คนที่ข้าพเจ้าบรรยายว่าเป็นคนของพรรค “ที่ดี” เสียอีก ในกรณีที่ว่าเขาอุทิศเวลาให้แก่กิจการของพรรคมากกว่า การช่วยเหลือของเขาปกติเป็นสิ่งสำคัญในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเวลาที่พรรคจำต้องถูกเร่งเร้าให้ตื่นจากเฉื่อยชาอันเป็นอุปนิสัย และตระหนักถึงความหายนะที่จะตามมาถ้าพรรคไม่ได้รับการเลือกตั้ง และมักจะจำเป็นต้องมีเขาในการทำข่าวสารและการเผยแพร่พรรคด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีความสัมพันธ์ที่คลุมเครือระหว่างพวกหัวรุนแรงกับพรรคของเขาอยู่ เขาอาจไม่สบายใจที่จะอยู่กับพรรค แต่เขาก็ไม่สบายใจที่จะออกจากพรรคไป ความตึงเครียดติดต่อกันมีอยู่ระหว่างคนของพรรคที่เป็นแบบฉบับสำคัญทั้งสอง แต่ละคนรู้สึกว่ายอีกฝ่ายกำลังทำอันตรายต่อพรรค เราอาจจะต้องดูตัวอย่างอันหนึ่งของพรรคคอนเซอร์เวทิฟในปี ค.ศ. ๑๙๓๘ เมื่อคนของพรรคที่ดีจำนวนมากพากันสนับสนุน Chamberlain และถือว่า Churchill และลูกน้องของเขาเป็นผู้ทรยศต่อพรรค ในขณะที่เกี่ยวกับพวกที่นับถือเชอร์ชิลล์ก็คิดแบบเดียวกับพวกของแชมเบอร์เลน และอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ที่ติดต่อกันระหว่างหัวหน้าพรรคเลเบอร์ และฝ่ายซ้ายของพรรคเลเบอร์ ซึ่งมักจะแตกออกกลายเป็นปรปักษ์และการประณามซึ่งกันและกันอย่างรุนแรงบ่อยครั้งที่เดียว

สถานการณ์ความตึงเครียดอันต่อไปก็คือระหว่างพรรคกับผู้เลือกตั้ง เรามีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้มากกว่าที่ควรจะเป็น การศึกษาเรื่องการเลือกตั้งทำให้เราได้ภาพของ “ภาพบุคลิก” (images) ของพรรคทั้งที่ปรากฏแก่ผู้เลือกตั้งผู้แทน แต่ยังมีอะไรอื่นอีกเกี่ยวกับสถานการณ์มากกว่าความคิดที่เป็นพิมพ์เดียวกันทั้งหมดชุดหนึ่ง ในระบบสภาที่อยู่ตัวแล้วส่วนมาก พรรคมั่นใจได้ว่าจะได้รับเสียงสนับสนุนตลอดเวลาอยู่บ้างในทั่วประเทศ (ถ้าเป็นระบบพรรคแห่งชาติ) หรือในบางเขต (ถ้าเสียงสนับสนุนแตกกระจายและอยู่กับท้องถิ่น) พรรคสามารถขึ้นแผนที่ตั้งสถานที่ซึ่งจะพบผู้สนับสนุนที่เชื่อถือได้ สิ่งที่พรรคไม่สามารถทำได้ก็คือ การชี้ให้เห็นชัดถึงผลที่มีต่อเสียงสนับสนุนพรรคที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในประชากร ไม่ว่าทั้งในด้านประชากรศาสตร์ (กล่าวคือ ในแง่ของแนวโน้มมีคนแก่หรือหนุ่มมาก การอพยพเข้า การเคลื่อนย้ายของพวกผิวดำไปสู่เคนของชนผิวขาว การพัฒนาอุตสาหกรรม ฯลฯ) หรือในแง่ของการเปลี่ยนแปลงในบรรยากาศของความคิดเห็นที่กล่าวไว้ในบทที่ ๑๐ พรรครู้จักสิ่งเหล่านี้หลังจากมันได้เกิดขึ้นมาแล้ว และอาจจะทำการคาดคะเนอย่างเฉลียวฉลาดเกี่ยวกับมัน ขณะที่มันกำลังดำเนินอยู่ แต่พรรคไม่อาจแน่ใจว่าจะมีสิ่งไม่แน่นอนอะไรผุดขึ้นมาบ้างโดยผลของการเลือกตั้ง พรรคอาจจะได้ประโยชน์ในการเลือกตั้งจากการเสื่อมของอีกพรรค (เช่นที่พรรคเลเบอร์ของอังกฤษได้รับจากการทรุดอย่างรวดเร็วของพรรคลิเบอรัลในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ เศษๆ) หรืออาจได้รับความเสียหายโดยตรงจากการพุ่งขึ้นมาของอีกพรรคหนึ่ง (เช่นพรรคเลเบอร์ของออสเตรเลียต้องได้รับความเสียหายจากการปรากฏตัวของพรรคเคโมเครติกเลเบอร์) พรรคอาจจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการแตกแยกของอีกพรรค (เช่น พรรคคอนเซอร์เวทีฟในอังกฤษได้รับประโยชน์จากการแตกแยกของพรรคลิเบอรัล ในปี ค.ศ. ๑๙๑๖-๑๙๑๘ และการแตกแยกของพรรคเลเบอร์ในปี ค.ศ. ๑๙๓๑) หรืออาจพบตัวเองว่าประสบความสูญเสียองค์ประกอบที่มีประสิทธิผลไปโดยการแตกแยกในตัวเอง (เช่นพรรคลิเบอรัลประสบ ในปี ค.ศ. ๑๘๘๐) การแตกแยกเหล่านี้ปกติเริ่มภายในพรรคในรัฐสภาก่อน แต่จะมีผลสะท้อนให้ผู้เลือกตั้งและทำให้เสียงสนับสนุนผุ่ร่อนไป ครั้งหนึ่งที่พรรคใหญ่ๆ เช่นพรรคราติกาล และโซเชียลิสต์ของฝรั่งเศสพบว่าตัวเองถูกบดบัง โดยการเกิดพรรคใหม่ และการโต้ตอบพรรคเหล่านี้ต่อผลประโยชน์ซึ่งไม่พอใจกับพรรคเก่า ในอีกทิศทางหนึ่งพรรคอาจจะอยู่ในป่าในพงเสียหลายปี เช่น พรรคคอนเซอร์เวทีฟของแคนาดา แต่กลับมาพร้อมกับเสียงสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมาก นี่เป็นกรณีของกลุ่มผลประโยชน์ใหม่เอี่ยมที่เกิดขึ้นมาโดยไม่มีใครสังเกตเป็นระยะเวลายาวนาน

ประเด็นข้อสังเกตเหล่านี้ส่วนหนึ่งก็คือว่า พรรคไม่อาจมั่นใจได้ว่าผู้เลือกตั้งจะมองตนอย่างไร เพราะว่าผู้เลือกตั้งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ความแตกต่างของสังคมใหม่ๆ สร้างขึ้นมาใหม่ตลอดเวลา โดยพรรคและปฏิกษ์ของพรรค มากเช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ สงครามเป็นตัวการเปลี่ยนแปลงในการเลือกตั้งที่สำคัญที่สุด ความยุ่งเหยิงทางเศรษฐกิจเป็นตัวการผลักดันที่มีอิทธิพลมากที่สุด ระบบพรรคบางระบบ ซึ่งมีแบบของอเมริกันเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ยังคงปลอดจากการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากสาเหตุอันใดอันหนึ่งเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่โพลขึ้นมามีผลเปลี่ยน จากประสบการณ์ดังกล่าว พรรคไม่สามารถที่จะมีความเชื่อมั่นได้เลยในเรื่องผู้สนับสนุน แต่พรรคก็ต้องพยายามที่จะให้เกิดแน่ใจ และเพื่อความมุ่งหมายอันนี้ พรรคต้องการความช่วยเหลือจากบุคคลที่มีความคิดรุนแรงในรูปของนักกวนเมือง หัวหน้าตำบล (ward) และผู้ทำงานใน Precinct ชื่อเรียกขานอาจเปลี่ยนไปไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ แต่ภาวะจะมีคล้ายคลึงกันมาก นักกวนเมืองจำเป็นต้องมีไว้เพื่อให้พรรคดูเหมือนว่าใหญ่ขึ้น ดีขึ้น สามัคคีกันมากขึ้น และมีความสอดคล้องกันในเรื่องนโยบายมากกว่าที่เป็นจริง เขาต้องพยายามรักษาคะแนนสนับสนุนของผู้ที่ลงคะแนนให้พรรคเป็นนิสัย (กล่าวคือ ทำให้แน่ใจว่าพวกเหล่านี้พากันไปลงคะแนนเสียง เพราะว่าพวกนี้มักจะอยู่บ้านกันเสียมากกว่าที่จะไปลงคะแนนเสียงให้อีกฝ่ายหนึ่ง) ขณะเดียวกันก็ชักชวนให้ผู้ลงคะแนนเสียงใหม่หรือที่ยังมีความสงสัยให้เชื่อว่าพรรคของเขาเป็นดังที่เขาพูดจริง การกวนเมืองจะสร้างความจงรักภักดีและความเป็นปฏิกษ์กันดั้งเดิม และพยายามขยายประเด็นปัจจุบันให้ใหญ่ขึ้นเป็นวิกฤตการณ์ของชีวิตของประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็น ดร. ชาร์ลส์ ฮิล (Charles Hill) บอกกับคนอังกฤษว่า ได้ถูกขายเป็นทาสของพรรคเลเบอร์ หรือ ดร. อเคนาเวิร์ เนะให้เห็นว่าที่ Willy Brandt ได้ทำมีอุดมการณ์ร่วมกับศัตรูของเยอรมนี หรือ ดร. Verwoerd ว่าฝ่ายตรงกันข้ามของเขาคืออยู่ในพรรค United Party จะทำให้คนผิวขาวและคนผิวดำมีความเสมอภาคกันในแอฟริกาใต้ก็ตาม เทคนิคก็เหมือนกัน และนักกวนเมืองเองก็มีลักษณะเดียวกัน คือ ถ้าไม่เป็นคนที่นึกฝัน ก็ต้องเป็นพวกที่เป็นแบบเดียวกับพวกที่เป็นปฏิริยาตามแบบของ Pavlovian ซึ่งนำลายไหลเป็นฟองโดยอัตโนมัติเมื่อมีใครเอ่ยชื่อของพรรคตรงกันข้าม

หัวหน้า Ward และคนงานใน Precinct ปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันในสาระสำคัญ และเป็นคนแบบเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นทำงานเพื่อเงินหรือความรัก คนเหล่านี้เป็นคนของพรรคที่ดี ซึ่งมีความสนใจอยู่ที่การได้บรรลุถึงตำแหน่งของพรรค งานของคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นงาน

ด้านเทคนิค คือ ทำให้เชื่อมั่นว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีอยู่ถูกนำมาซึ่งที่ลงคะแนน งานนี้ไม่ใช่งานเคียวเชิฐชักชวนหรือโฆษณาเผยแพร่ เรื่องนี้ต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของนักทวนเมืองและกลไกการโฆษณาชวนเชื่อของพรรคที่แสดงออกมาโดยผ่านการโฆษณาต่าง ๆ ตรงกันข้าม พวกนี้จะต้องทำให้แน่ใจว่าคนที่เคยลงคะแนนเสียงให้พรรคมาก่อนจะต้องไปลงคะแนนอีก

เท่าที่แล้่วมา ในการกล่าวถึงความตึงเครียดระหว่างพรรคและผู้เลือกตั้ง ข้าพเจ้านั้นในแง่ส่วนตัว เนื่องจากว่านักทวนเมือง หัวหน้า Ward และคนงานของ Precinct ต้องจัดการกับผู้เลือกตั้งแต่ละคนนี้เอง ผู้เลือกตั้งแต่ละคนเท่านั้นที่ลงคะแนนเสียงได้และลงคะแนนเสียงของเขาเท่านั้นที่จะถูกนับ แต่นี้ไม่ได้หมายความว่าผลประโยชน์ไม่ว่าโดยนัยที่กว้างหรือแคบก็ตามสูญหายไป ถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ พรรครู้ว่าผลประโยชน์ที่ก่อตัวขึ้นกลุ่มไหนที่ผืนีกำลังสนับสนุนตนเต็มที่ นักธุรกิจนิวยอร์กจะไม่ตีจากจากพรรครีพับลิกันไป พวกนิโกรในนิวยอร์กเช่นเดียวกันจะไม่ตีจากพรรคเดโมแครต เจ้าของที่ดินสตรีอังกฤษจะอยู่กับพรรคคอนเซอร์เวตีฟไปจนวาระสุดท้าย พวกชาวเหมืองแร่เวลส์จะไม่ลงคะแนนเสียงให้พรรคคอนเซอร์เวตีฟ คนงานอุตสาหกรรมในปารีสอาจจะลงคะแนนให้นายพลเดอโกลล์ในสถานการณ์แวดล้อมพิเศษเท่านั้น แต่จะกลับไปสู่พรรคคอมมิวนิสต์ในโอกาสปกติ พวกแอฟริกันเนอร์ (Afrikaners) ใน Platteland จะไม่แยกตัวไปอยู่พรรคเนชันแนลลิสต์ (Nationalist) กลุ่มดังกล่าวนี้ เป็นกลุ่มที่กำหนดแน่นอนและรู้จักกันดี นอกเสียจากว่าความสำคัญของมันจะถูกทำลายถูกร่อนไปโดยกระบวนการ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวถึงมาแล้วข้างต้น ในเรื่องประชากรและการพัฒนาอุตสาหกรรมในบริเวณของผลประโยชน์ที่ยังไม่ได้ก่อตั้งเป็นกลุ่ม และของผลประโยชน์ที่ก่อให้เกิดเป็นกลุ่มมากเกินไป ในกรณีที่พร้อมเสมอที่จะสนับสนุนผู้ที่ประมูลให้สูงต่างหาก ที่พรรคต้องประสบกับความลำบากในการเลือกตั้งมากที่สุด ผลประโยชน์ที่ยังไม่ได้ก่อตั้ง (เช่นผู้ลงคะแนนเสียงที่เป็นสตรีซึ่งไม่ได้รับสิทธิในอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ และ ๑๙๒๘ และกลุ่มผู้อพยพที่เข้ามามีรายชื่อเลือกตั้งในออสเตรเลีย) นั้นไม่สามารถประเมินได้ล่วงหน้าและอาจจะเป็นการยากลำบากที่จะประเมินโดยมองย้อนหลังไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่เรียกว่า “คะแนนเสียงสตรี” หรือไม่ ยังเป็นเรื่องที่ได้แต่เพียงคาดคะเนเท่านั้น ผลประโยชน์ที่ก่อตัวซึ่งสามารถเปลี่ยนเสียงสนับสนุนให้กับพรรคนี้พรรคนั้นได้ อาจจะทำให้ความยุ่งยากให้มากขึ้นไปกว่านั้นอีก

ด้วยเหตุนี้ เมื่อต้องเผชิญหน้ากับผู้เลือกตั้ง พรรคใดก็ตามในรัฐที่มีหลายพรรค จะต้องทำในสิ่งที่ตนสามารถทำได้ เพื่อดึงดูดและยึดผลประโยชน์เอาไว้ และรักษาตัวผู้ลงคะแนนเสียงให้อยู่ในที่ซึ่งพรรคจัดให้แก่เขา ขอบข่ายสำหรับความผิดพลาดยังมีอยู่กว้างมาก นอกจากในที่ซึ่งองค์ประกอบทางสังคมของชุมชนจะให้ประกันล่วงหน้าว่าจะทำให้พรรคชนะได้ กล่าวโดยทั่วๆ ไปแล้วสถานที่ดังกล่าวมีอยู่น้อย นอกจากที่เกี่ยวกับรัฐบาลมลรัฐหรือท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งปกตินับว่าสำคัญที่สุด รวมความไม่แน่นอนอย่างมากที่สุดไว้ด้วย

ความตึงเครียดระหว่างรัฐสภากับข้าราชการเป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่าความตึงเครียดในสถานการณ์อื่นๆ ซึ่งข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ความตึงเครียดนี้จะพบในทุกที่ซึ่งมีระบบรัฐสภาอยู่ โดยมีการแบ่งแยกระหว่างนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งไม่ถาวร ซึ่งรับผิดชอบ กับข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งถาวร และไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำวิเศษณ์ในที่ที่ถูกใช้ในรูปที่แรงที่สุด นักการเมืองบางคนมีความถาวรประหนึ่งว่าเราได้รับแต่งตั้ง และข้าราชการหลายคนมีความรู้สึกรับผิดชอบสูง ประหนึ่งว่าเราได้ชื่อว่าเป็นผู้มีความรู้ลึกดังกล่าว แต่ช่องว่างระหว่างคนสองกลุ่มนี้เป็นอยู่ถาวร พวกหนึ่งมีชีวิตในการเมืองแบบปิด อีกพวกหนึ่งในการเมืองแบบเปิด ทั้งสองเป็นนักปรับตัวและผู้ประสานผลประโยชน์ แต่ข้าราชการทำการปรับตัวอย่างไม่เปิดเผยอยู่เบื้องหลังประตูที่ปิดและในนามของบุคคลอื่น ซึ่งความจริงแล้วก็คือการเมือง ทั้งสองกลุ่มอาจจะไม่พึงพอใจต่อกันซึ่งมีอยู่บ่อยๆ ข้าราชการไม่ชอบเพราะนักการเมืองให้สัญญาในสิ่งที่เป็นไปได้ และหวังจะให้ข้าราชการจัดหาสิ่งนั้นให้ นักการเมืองไม่ชอบเพราะข้าราชการไม่เคยต้องเผชิญกับความยากลำบากของการเลือกตั้ง หรือไม่จำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบต่อส่วนตัวกับสิ่งที่ทำไปในการปกครอง (ตำแหน่งนั้น ธรรมดาค่อนข้างแตกต่างกันไปในระบบที่ข้าราชการมีความรับผิดชอบมาก และได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติในนามของตนเอง เช่นระบบการปกครองสหพันธรัฐของอเมริกา และการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ แต่ข้าพเจ้าสันนิษฐานซึ่งข้าพเจ้าหวังว่าถูกว่าระบบทั้งหลายมีการแบ่งแยกมูลฐานเป็นสองฝ่าย ระหว่างผู้วินิจฉัยสั่งการที่ได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้ง และสันนิษฐานว่าถ้ากล่าวอย่างกว้างๆ แล้ว ทศนคติของทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันตามที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว)

ข้าราชการอาจจะเย้ยหยันนักการเมืองได้ว่าเป็นนักกวนเมือง และไม่รู้งานของตน เมื่อได้เป็นรัฐมนตรี และข้อนี้ในบางกรณีอาจเป็นข้อกล่าวหาที่ถูก แต่ข้อกล่าวหานี้ปิดบัง

ข้อเท็จจริงที่ว่า นักการเมืองที่มีประสบการณ์เป็นผู้ที่มีฝีมือในเทคนิคการปกครองบางอย่าง ซึ่งข้าราชการเทียบไม่ได้ เขาเป็นคนที่มีฝีมือในการตัดสินใจ ในการชี้แจง ในการเจรจา ในการยกย่าย้ายถ่ายเทในรัฐสภา และในการประชาสัมพันธ์ ข้าราชการอาจมีฝีมือเหล่านี้บางส่วน ซึ่งมีน้อยมากที่มีฝีมือทั้งหมดเหล่านี้ หรือต้องการมีฝีมือเหล่านี้ ไม่มีอะไรที่ข้าราชการชอบน้อยไปกว่าต้องชี้แจงตัวเองในที่สาธารณะ ดังที่รายงานการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนจำนวนมากแสดงให้เห็น ข้าราชการมีความสุขที่จะให้คำแนะนำและปฏิบัติตามคำสั่ง สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ปกติของเขา เขารู้สึกอึดอัดเมื่อถูกขอร้องให้ตัดสินใจเลือกทางอย่างเปิดเผย ในการระดมความคิดเห็น ชี้แจงการตัดสินใจหนักๆ และประสานผลประโยชน์ที่ขัดกัน หน้าที่เหล่านี้ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการแยกความรับผิดชอบในการตัดสินใจ กับการดำเนินไปให้สำเร็จท่ามกลางการวิพากษ์วิจารณ์เป็นสิ่งธรรมดาสำหรับนักการเมือง นอกจากนี้ยังมีเทคนิคและหน้าที่ของฝ่ายค้านเช่นเดียวกับของรัฐบาล นักการเมืองเท่านั้นที่มีฝีมืออันเหมาะสมในเรื่องเหล่านี้

ข้าราชการอาจตอบว่างานของเขามีความสำคัญมาก จนกระทั่งว่างานของรัฐบาลไม่อาจดำเนินไปได้โดยไม่มีงานของเขา และไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม เขามักจะทำงานของนักการเมืองให้นักการเมือง ประสบการณ์ของ Sir Henry Taylor ในกระทรวงอาณานิคม มีลักษณะสำคัญที่เป็นแบบฉบับทั่วไป

นับตั้งแต่ปีแรกที่ข้าพเจ้าเข้ามาอยู่ในกระทรวงนี้ ข้าพเจ้าไม่เพียงแต่ถูกใช้ในางานของเสมียนเท่านั้นแต่ในงานของรัฐบาลด้วย ข้าพเจ้าได้เคยบรรเทาความทุกข์ยากของรัฐมนตรีในการตัดสินใจวินิจฉัย ในการออกคำสั่ง ในการอ่านรายงานด่วน และเขียนรายงานเหล่านั้น ในกรณีต่างๆ ร้อยละเก้าสิบเก้า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศได้ให้การพิจารณาแต่ละเรื่องนั้นประกอบด้วย การอ่านร่างที่เสนอต่อรัฐมนตรี และการวินิจฉัยสั่งการประกอบด้วย การรับร่างนั้น และยังมีปัญหานั้นสำคัญเพียงไร ข้าพเจ้าก็ยังพบว่า การวินิจฉัยของข้าพเจ้าเป็นที่พึงพาท้ายมากขึ้น^๖

ความตึงเครียดอันเป็นตัวอย่างเช่นนี้จะเห็นได้ในที่นี้ แต่รัฐมนตรีอาจจะตอบว่ากรณีที่ร้อยนั้นเป็นกรณีที่อาจจะทำลายชื่อเสียงของตนได้ แต่ไม่มีผลกระทบกระเทือนชื่อเสียงของเจ้าหน้าที่มากนัก และรัฐมนตรีอาจจะกล่าวได้อีกว่า สิ่งที่จะต้องกระทำในที่เปิดเผย

^๖ ในจดหมายที่มีไปถึง Lord Howick อ้างถึง ในบทความนำของ Leo Silberman ในหนังสือ *The Statesman* ในการพิมพ์ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๕๗.

และหาเหตุผลมาสนับสนุนในที่นั้นเป็นภาระที่หนักกว่าและเหนือกว่า รัฐมนตรีหาอาจหลีกเลี่ยงผลตามจากการทำผิดพลาดอย่างโง่เขลาได้ไม่ ในขณะที่เป็นความจริงว่าความผิดพลาดอย่างโง่เขลาของข้าราชการจะส่งผลในทันทีโดยไม่ได้รับการเลื่อนชั้น แต่มันก็ไม่ได้กระทบกระเทือนอาชีพของเขาอย่างหาญนะ ดังเช่น การทำผิดพลาดอย่างโง่เขลาของรัฐมนตรี คนทั้งสองรู้ดีในเรื่องนี้ ความตึงเครียดระหว่างทั้งสองฝ่ายนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลของความรู้อันนี้

ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ของกระทรวงหนึ่งกับอีกกระทรวงหนึ่ง และกระทรวงหนึ่งในความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ ความตึงเครียดระหว่างกระทรวงอาจจะมีอยู่ภายในวงจรปิดของระบบรัฐมนตรี หรืออาจจะเกิดขึ้นภายในเขตที่กว้างกว่า หลวมกว่า ของระบบซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่มีอิสระอยู่บ้าง กระทรวงต่างประเทศในระบบสหพันธ์ และเจ้าหน้าที่เทศบาลด้วย ความตึงเครียดระหว่างกระทรวงในระบบรัฐมนตรีนั้นอาจมาในรูปต่าง ๆ กัน อันหนึ่งก็คือ ระหว่างกระทรวงการคลังหรือองค์การเทียบเท่าและกระทรวงที่มีหน้าที่ใช้จ่ายเงิน ทุก ๆ ระบบมักจะมีกระทรวงหนึ่งซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปมีหน้าที่ควบคุมรายจ่าย (โดยขึ้นอยู่กับภารกิจในระดับรัฐมนตรี) และซึ่งมีอำนาจในการเจรจากับกระทรวงอื่นๆ ถ้าไม่มีอำนาจบังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้กระทรวงนั้นจึงอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า ซึ่งทำให้สามารถไม่เพียงแต่ควบคุมรายจ่ายเท่านั้น แต่ยังควบคุมถึงนโยบายด้วย ถ้ากระทรวงอีกกระทรวงหนึ่งปรารถนาจะทำหายที่คณะของกระทรวงการคลัง กระทรวงนั้นจะต้องหันไปหาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจสูงสุด ได้แก่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้โต้เถียงเสนอความคิดเห็นของตน ในกรณีดังกล่าวความตึงเครียดซึ่งมีอยู่ระหว่างกระทรวงจะเปลี่ยนไปยังด้านนักการเมือง แต่ความตึงเครียดนั้นจะมีผลอย่างมากในบรรดาข้าราชการ กระทรวงที่ใช้จ่ายเงินมักต้องการเสมอที่จะตั้งกฎเกณฑ์และการบงการทั่ว ๆ ไป เนื่องจากตระหนักดีว่า ไม่ว่าจะมีกรณีสนับสนุนให้มีการประหยัดทั่ว ๆ ไป ก็จะมีกรณีสนับสนุนที่ดีกว่าให้ใช้จ่ายเงินในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงของกระทรวง กระทรวงการคลังนั้นไม่ว่าจะยืนยันมากมายเพียงไรก็ตามว่าตนเป็นเพียงปฏิบัติตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเพื่อบังคับให้มีการประหยัด มักถูกบังคับให้ปฏิบัติไปตามฐานคติโดยปริยาย เกี่ยวกับคุณค่าที่เปรียบเทียบกันของกิจกรรมชนิดต่าง ๆ ของกระทรวง และการปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้ความตึงเครียดเพิ่มขึ้น

อีกรูปหนึ่งซึ่งความตึงเครียดระหว่างกระทรวงเกิดขึ้นก็คือ ระหว่างกระทรวงเก่า ๆ ด้วยกัน ซึ่งพยายามสร้างความรู้สึกเป็นอิสระในการปกครองตนเองกับกระทรวงใหม่ซึ่งเพิ่งจะตั้ง

ชั้นมารวมกับกลุ่มกระทรวงต่าง ๆ และไม่มีศักดิ์ศรีเหมือนกัน รูปพิเศษของความตึงเครียดอันนี้ (ซึ่งกำลังมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในรัฐสมัยใหม่) คือระหว่างกระทรวงที่เป็นวิทยาศาสตร์และที่ไม่ใช่วิทยาศาสตร์ กองทัพซึ่งมีความเก่าแก่และสูตรพิเศษ และตำแหน่งของตนที่อยู่ในจิตใจที่รักชาติของประเทศ เห็นได้ชัดว่าอยู่ในบรรดากระทรวงซึ่งสามารถอ้างได้ว่ามีทั้งความเป็นอิสระและศักดิ์ศรี องค์การที่ติดต่อกับต่างประเทศก็อยู่ในฐานะเดียวกัน ลักษณะภายนอกของความแตกต่างกันระหว่างกระทรวงในเรื่องนี้ อาจจะได้ในระบบการรับคนเข้าทำงานที่แตกต่างกันออกไป โดยมีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการฝึกอบรมชนิดที่แตกต่างกันไป อาจจะมีเงินเดือนและเงินที่จ่ายให้อื่น ๆ ที่แตกต่างกัน อาจจะมีการที่มีการแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ภายในวงงาน . อาจจะมีขนาดความสามารถที่กระทรวงต่าง ๆ จะเรียกร้องเสียงสนับสนุนจากพันธมิตรในสังคมทั่ว ๆ ไปและในรัฐสภาก็ได้ มีความผิดแผกแตกต่างที่ปักปัดอยู่ระหว่างกระทรวงที่สร้างการเมืองชนิดพิเศษของตนเองขึ้นมา

ความตึงเครียดประการที่สาม อาจจะมีขึ้นระหว่างกระทรวงทั้งหลายที่วางแผนต่าง ๆ ให้คนอื่นทำ และกระทรวงซึ่งลงมือทำด้วยตนเอง กระทรวงกลุ่มแรกมีอยู่น้อย มีเจ้าหน้าที่มีกำลังสูง อยู่ใกล้กับศูนย์อำนาจทางการเมืองและสังคม เคยชินกับการออกคำสั่งหรือทำงานโดยผ่านทางราชการชั่วนาน ซึ่งอาจจะไม่ได้ตั้งขึ้นเป็นทางการทั้งหมดก็ได้ กลุ่มที่สอง (ซึ่งมีกระทรวงกรมไปรษณีย์เป็นตัวอย่างที่เก่าแก่ที่สุดและชัดเจนที่สุด) ประกอบด้วยกระทรวงที่มีขนาดใหญ่แผ่ขยายกว้างออกไป จ้างคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งลักษณะงานคล้ายคลึงกับงานในองค์การอุตสาหกรรมของเอกชน และไม่มีลักษณะเป็นงานรัฐบาลโดยเฉพาะ กระทรวงที่ปฏิบัติงานเหล่านี้ปกติมีการติดต่อก่อนน้อยกับศูนย์อำนาจที่แท้จริง ซึ่งก็เช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง กระทรวงขนาดเล็กที่มีหน้าที่วางแผนกระทรวงใด มักจะสามารถจะประสบผลสำเร็จในการทำนโยบายของตนเป็นที่ยอมรับ เนื่องจากมีความเข้าใจดีกว่าถึงขอบข่ายในของการเมืองแบบปิดของรัฐบาล กระทรวงที่มีขนาดใหญ่อาจพบว่าคำแนะนำของตนถูกละเลย นอกเสียจากว่ามีปัญหาทางวิชาการเกิดขึ้นภายในวงความสามารถของตน

ด้วยเหตุนี้ ความตึงเครียดระหว่างกระทรวงจึงเป็นผลของหน้าที่ซึ่งแตกต่างกันและของประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ความตึงเครียดเหล่านี้เป็นตัวอย่างอันดีที่ชี้ให้เห็นว่า กลไกของรัฐบาลไม่ได้ตอกหนึ่งไว้กับที่ ไม่ได้ทำขึ้นตามแบบแผนเดียวกัน ไม่ได้ปฏิบัติงานไปโดยองค์ประกอบ ประสานกันเพียงซบกันโดยอัตโนมัติ และถูกกระทบกระเทือนอย่างมากจากความสัมพันธ์ของบุคคลภายในนั้น ความจริงแล้วไม่ได้เป็นกลไกเลย

สถานการณ์ของกระทรวงกับผลประโยชน์สำคัญที่กระทบกระเทือนโดยตรงจากการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นสถานการณ์ที่ละเอียดอ่อนอย่างเห็นได้ชัด และมักจะก่อให้เกิดความตึงเครียดมาก จะเป็นการผิดปกติด้านการที่กระทรวงจะถูกคุกคามเข้าไปโดยสิ้นเชิงในความมุ่งหมายและนโยบายของผลประโยชน์ แต่สิ่งนี้อาจเกิดขึ้นในบางกรณีได้ สถานการณ์ที่ปกติกว่านั้นก็คือกระทรวงต้องระมัดระวังว่า ผลประโยชน์อาจจะอ้างอิทธิพลพิเศษบางประการเหนือความเจริญรุ่งเรืองทั่วไปได้ (ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมขนแกะในออสเตรเลีย การเดินเรือในอังกฤษ เหล้าอุ่งในฝรั่งเศส) แต่จะต้องระมัดระวังด้วยว่าผลประโยชน์จะพยายามเอาสิ่งที่ตนสามารถเอาได้จากรัฐบาล ทั้งนี้เพราะลักษณะที่สำคัญหรือเกือบสำคัญของผลประโยชน์นั้น กระทรวงจะต้องรู้จักผลประโยชน์ให้ดีเพื่อที่จะส่งเสริมข้อเรียกร้องที่ถูกต้อง และหาสถิติและข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อแจ้งให้รัฐบาลทราบอยู่เสมอ แต่กระทรวงจะต้องไม่รู้จักผลประโยชน์นั้นดีเกินไป เนื่องจากอาจจะเพิ่มพูนโอกาสที่ผลประโยชน์นั้นจะใช้อิทธิพลโดยไม่สมควร หรือแม้กระทั่งเกิดคอร์รัปชันกันมาก ฐานะของกระทรวงยิ่งอึดอัดมากขึ้น ในหลายประเทศโดยแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของบริษัทและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่จะจ้างข้าราชการเกษียณ ซึ่งเคยได้ทำการติดต่อกันมาแล้วเมื่อข้าราชการเหล่านั้นเคยดำเนินการกับบริษัทและองค์การอุตสาหกรรมในนามของรัฐบาล

ข้าพเจ้าได้เคยวิเคราะห์สถานการณ์ระหว่างกระทรวงกับผลประโยชน์ ในความหมายที่แคบเฉพาะนี้แล้ว (กล่าวคือ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรม) เนื่องจากความสำคัญของมัน การวิเคราะห์ทำนองเดียวกันอาจจะนำมาใช้กับการติดต่อระหว่างกระทรวงและผลประโยชน์ซึ่งมีลักษณะกว้างกว่า และไม่อยู่ในฐานะที่จะจ้องอดิษฐ์ข้าราชการด้วยเงินเดือนแพงได้ ในสภาพของรัฐบาลการติดต่อของผลประโยชน์จะทำการติดต่อกับกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่และแนะนำการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้ในตัวกฎหมายมากกว่ากระทำกับรัฐมนตรีซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราว และอาจมีงานยุ่ง ๆ ทางอื่นอีก ผลประโยชน์จะพยายามทำดีที่สุดที่จะสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวอันดีกับข้าราชการของกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ว่าความสัมพันธ์ในระยะเริ่มต้นจะเป็นทางการเพียงใดก็ตาม ความสัมพันธ์นี้จะค่อย ๆ กลายเป็นทางการลงเรื่อย ๆ ไปเมื่อเวลาผ่านไป เจ้าหน้าที่อาจจะเกิดความเห็นใจหรือไม่เห็นใจผลประโยชน์ได้ ถ้าเป็นประโยชน์ที่ตั่งมานาน แล้วเคยติดต่อกับงานของเขา เขาจะไม่ถือว่าผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงอะไรสิ่งหนึ่งในแฟ้มอีกต่อไป ความตึงเครียดและโอกาสที่จะเกิดการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนในสถานการณ์เช่นว่านั้นจะแลเห็นได้ชัดเจน

โดยทั่วไประบบรัฐสภามักจะส่งเสริมให้มีความตึงเครียดทั้งทางส่วนตัวและสถาบันอย่างมาก และจะเพิ่มพูนขึ้นมากในกรณีทำนองเดียวกัน เนื่องจากระบบนี้มีแกนที่เห็นได้ชัดอยู่สองแบบ คือ แกนทางการเมืองและข้าราชการ ระบบนี้จึงเปิดให้มีการเมืองพิเศษเกิดขึ้นภายในรัฐบาลเอง เนื่องจากระบบนี้สนับสนุนการไหลของความคิดริเริ่มจากผลประโยชน์ในชุมชน มันจึงทำให้ภาพอุดมคติ (ที่พบอยู่ในความคิดของคนส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าจะมีเหตุผลสมควรในทางปฏิบัติอยู่เพียงเล็กน้อยก็ตาม) ของ “สิ่งที่ประชาชนเลือก” (กล่าวคือ นักการเมือง) ซึ่งเป็นผู้ตัดสิน “นโยบาย” ซึ่งหลังจากนั้นก็นำไปปฏิบัติในรายละเอียด และไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ใน “วงการบริหาร” มีความสลับซับซ้อนขึ้น ในแต่ละจุดของกระบวนการมักจะมีการปะทะกัน หรืออย่างน้อยการแตกต่างกันในทัศนะระหว่างพลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากระบบรัฐบาลส่งเสริมแทนที่จะลดทอนภาพที่แฝงอยู่ของสังคม มันจึงเปิดโอกาสให้การเมืองแบบปิดและหลบซ่อนเกิดขึ้นในหลายสถานที่ด้วยกัน แบบต่าง ๆ ที่การเมืองแบบนี้ดำเนินไปจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือ มีแบบอังกฤษ อเมริกัน เยอรมัน และฝรั่งเศส ในการที่จะจัดการกับสถานการณ์ซึ่งข้าพเจ้าได้ลงข้อสังเกตมาแล้ว แต่สถานการณ์เองนั้นซึ่งส่วนใหญ่ติดมากับระบบรัฐสภาที่ดำเนินอยู่ในพหุสังคม จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

เอาละ หลังจากได้มองดูสถานการณ์ซึ่งมักจะเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในระบบเผด็จการ คณาธิปไตย พรรคเดียวและระบบรัฐสภาแล้ว ข้าพเจ้าใคร่หันไปพิจารณาสถานการณ์ของความตึงเครียดอีกสามสถานการณ์ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองใดก็ได้ แต่ละสถานการณ์เกิดขึ้นจากสภาพมูลฐานของความเป็นอยู่ในรัฐสมัยใหม่ เป็นสถานการณ์ระหว่างศูนย์กลางกับบริเวณรอบวง ระหว่างกำลังฝ่ายพลเรือนและทหาร และระหว่างศาสนากับรัฐ ตามลำดับ

ระบบการปกครองทุกระบบต้องประสบกับความตึงเครียดระหว่างศูนย์กลาง (กล่าวคือ รัฐบาลที่อยู่ในเมืองหลวง) กับเส้นรอบวงของตน (คือผลประโยชน์ต่าง ๆ ในจังหวัด มลรัฐ หรือท้องถิ่น ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทน ข้าราชการภูมิภาค เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น สภาส่วนภูมิภาค และผลประโยชน์อื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้) บริการที่คาดหวังจากรัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลางที่เข้มแข็ง ซึ่งถ้าปราศจากเสียแล้ว เอกภาพทางดินแดนของรัฐก็ไม่อาจทนกับความโศกเศร้าที่รุนแรงอันแรกที่รัฐประสบได้ (การสลายตัวของสหพันธ์ใน West Indies เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน) รัฐบาลกลางของประเทศใดก็ดี เป็นสิ่งที่ส่วนหนึ่งสร้างขึ้นโดยบริเวณรอบนอก เนื่องจากผลประโยชน์ของเขตแดนเหล่านี้ถือกันว่าได้รับการพิจารณา ให้การวางรูปของรัฐและจัดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชนิดใดชนิดหนึ่ง

ภายในรัฐ ถ้ามนุษย์เป็นผู้มีส่วนในการสร้างรัฐใหม่ (และรัฐใหม่หลายรัฐได้ถูกสร้างขึ้นมาเมื่อไม่กี่ปีมานี้) ก็จะเป็นการปกติในการสร้างรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ท้องถิ่นด้วย โดยคิดวิธีการต่างๆ เช่น สหพันธ์ หรือให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองในบางเรื่อง หรือมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งด้วย หรือมีระบบการมอบอำนาจบริหารการจ้างเจ้าหน้าที่ เช่น Prefects ของฝรั่งเศส ปัญหาของเส้นรอบวงจะเห็นได้ชัดตั้งแต่เริ่มต้น คำตอบที่จะหาพบสำหรับปัญหาจะต้องขึ้นอยู่กับกำลังของพลังทางการเมืองในเวลานั้น รัฐธรรมนูญได้ถูกสร้างขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับกำลังและความว่องไวของผลประโยชน์ในภูมิภาคที่สำคัญด้วย ฉะนั้นจะมีความตึงเครียดเกิดขึ้นตั้งแต่แรกเริ่ม แต่จะแก้ไขไม่ได้โดยวิธีการทางรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าผู้ร่างจะพยายามทำให้ศูนย์กลางตอบสนองความปรารถนาของเส้นรอบวงเพียงไรก็ตาม ศูนย์กลางในระยะเวลาที่เหมาะสมจะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนเองชุดหนึ่ง มีพลังเคลื่อนที่ของตนเองซึ่งจะเหวี่ยงศูนย์กลางไปข้างหน้า แม้ว่าจะมีข้อร้องทุกข์จากท้องถิ่น พื้นที่ที่ศูนย์กลางได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือน พรหมการเมือง ศาล ฯลฯ ของตนเอง (ทั้งหมดนี้ความจริงแล้ว ตามปกติรัฐใหม่ๆ มักจะมีเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น) รัฐก็จะพัฒนาผลประโยชน์โดยตรงของตนเองที่ผูกพันกับการรักษาและส่งเสริมรัฐเอง แต่โดยรวมถึงทัศนะพิเศษของผลประโยชน์ของทั้งประเทศ ซึ่งนักการเมืองและข้าราชการส่วนกลางถือว่าตนเองมีคุณสมบัติที่จะยึดเอา เมื่อต้องเผชิญกับข้อเรียกร้องของภูมิภาคและท้องถิ่น เมื่อใดก็ตามที่ทัศนะอันนี้ก่อตัวเป็นรูปขึ้นมา ความตึงเครียดที่เรื้อรัง (ถึงแม้ว่าปกติพอทนได้) ก็จะตามมา

สถานการณ์ของศูนย์กลางและเส้นรอบวงอาจจะพัฒนาขึ้นระหว่างนักการเมืองเองทั้งสองจุดด้วยกัน ภายในกระทรวงที่มีตัวแทนทั้งสองจุด และทั้งระหว่าง และภายในผลประโยชน์เองทั้งสองจุด การต่อสู้ของนักการเมืองอาจจะมีขึ้นระหว่างนักการเมืองที่แยกจากกันสองชุดด้วยกัน (เช่น ในการขัดแย้งระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐในสหรัฐอเมริกา หรือออสเตรเลีย) แต่ละชุดอาจจะอ้างว่ามีประชาชนสนับสนุน และมีพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ สถานการณ์นี้ จะซับซ้อนยิ่งขึ้นถ้าพรรคการเมืองทั้งสองชุดอยู่ในพรรคแห่งชาติพรรคเดียวกัน ในกรณีนี้พรรคเองจะต้องประสบผลเสียหายจากความตึงเครียดภายใน ความตึงเครียดอาจจะรุนแรงมากดังเช่นที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ระหว่างรัฐบาลสหพันธ์ของแคนาดา และรัฐบาลของควิเบก ที่บ่อยกว่านั้นก็คือ มันจะกลายเป็นเรื่องของความพยายามติดต่อกันไปที่จะทำให้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งถูกร่อนลง และแต่ละฝ่ายพยายามสอบสวนฐานะของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างละเอียดในประเทศสหพันธ์ที่ตึงมานาน นักการเมืองในขอบเขตทั้งสองเรียนรู้ที่จะอยู่

กับการตกลงจัดการดังกล่าวนี้ และที่จะแสวงหาประโยชน์จนถึงเขตจำกัดโดยไม่ทำให้ประชาชนร้องไห้อายวขึ้นมา ซึ่งอาจจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบอย่างรุนแรงได้ ภายในระบบที่รวมไว้ที่ศูนย์กลางเช่นอังกฤษ ซึ่งในระบบนี้พรรคการเมืองแห่งชาติจะรณรงค์ในประเด็นในระดับชาติ และปัญหาท้องถิ่นมักกล่าวกันว่ามิอิทธิพลไม่ถึง ๕๐๐ คะแนนเสียงในที่นั่งตำแหน่งหนึ่งนั้น สถานการณ์นี้จะยืดออกกว่านี้อีก ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจะมาจากอีกส่วนหนึ่งของประเทศเลยก็เหียว และอาจจะรณรงค์ในประเด็นระดับชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับเลือกตั้งขนาดของการที่เขาจะทุ่มเทในเรื่องของท้องถิ่นจะขึ้นอยู่อย่างมากกับข้อที่ว่า เขาเป็นคนสำคัญระดับชาติหรือเปล่า ถ้าเขาปรากฏตัวบ่อยครั้งในโทรทัศน์และมีรายงานข่าวเกี่ยวกับเขาในหนังสือพิมพ์ เขาอาจไม่จำเป็นต้องทำงานในเขตเลือกตั้งของเขามากนัก ชื่อเสียงในประเทศของเขาอาจจะนำเขาผ่านไปได้ แต่ถ้าเขาเป็นเพียงลูกพรรคธรรมดา โอกาสที่เขาจะรักษาที่นั่งของเขาไว้ อาจต้องขึ้นอยู่อย่างมากกับการที่เขาทำตัวให้เป็นอันเดียวกันกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอุดมการณ์ที่เป็นที่ชมชอบของพรรคในเขตเลือกตั้งของเขา อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นคนสำคัญระดับชาติหรือไม่เป็นคนสำคัญเลยก็ตาม เขาจะคอยฟังความคิดเห็นของผลประโยชน์ที่สำคัญในท้องถิ่นอย่างตั้งอกตั้งใจ (เช่น อุตสาหกรรมในท้องถิ่นที่เค่นบางอุตสาหกรรม ที่จ้างคนงานเป็นจำนวนมาก) และจะพยายามปฏิบัติกรอย่างเข้มแข็งในการเรียกร้องต่อรัฐมนตรี ถ้ามีผลประโยชน์บางประการเกิดขึ้นในภูมิภาค (เช่น การสร้างทางรถยนต์ไปหรือผ่านภูมิภาคนั้น) เขาจะเข้าร่วมกับสมาชิกภูมิภาคคนอื่น ๆ เพื่อเป็นตัวแทนไปพบกับรัฐมนตรี และในความพยายามอื่นๆ เพื่อให้แน่ใจว่าทัศนะของภูมิภาคนั้นได้รับการรับฟังที่ศูนย์กลาง ในกรณีสุดท้าย เขาอาจจะท้าทายพรรคของเขาเองและลงคะแนนเสียงคัดค้านรัฐบาลของเขา ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัตินักการเมืองแม้ที่อยู่ในประเทศที่มี “จิตใจในระดับชาติ” เช่น อังกฤษอาจจะแสดงให้เห็นว่า ผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่สำคัญจะต้องได้รับการป้องกันจากศูนย์กลาง

สถานการณ์ทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงานกลางของกระทรวงต่าง ๆ พบตัวเองว่าไม่ลงรอยกับข้าราชการภูมิภาค ฐานะเช่นว่านั้นเกิดขึ้นเห็นได้ชัดที่สุดในกระทรวงการอาณานิคม หรือเทียบเท่าอื่นๆ ในกรณีนั้นถ้าทัศนะของส่วนกลางซึ่งถูกอิทธิพลอย่างมากจากนโยบายต่างๆ ไปและฐานะของรัฐบาล อาจพบตัวเองว่าไม่อาจเห็นใจ “คนที่อยู่ในที่นั้น” ในประเทศราชบางแห่ง ที่เห็นแต่ปัญหาเฉพาะหน้าของตนเอง และไม่มีขันติพหุหาความจำเป็นรีบด่วนของตนถูกปฏิเสธหรือละเลยเพราะการพิจารณาที่มีมาจากศูนย์กลาง เราอาจจะถือเอาการโต้ตอบจดหมายระหว่าง Morley กับ Minto เป็นตัวอย่างก็ได้ ตัวอย่างนี้เป็น

ตัวอย่างของสถานการณ์ชั้นคลาสสิกของศูนย์กลางกับเส้นรอบวง ความแตกต่างมูลฐานและอารมณ์ความรู้สึกของทั้งสองฝ่ายที่ความแตกต่างเหล่านี้ก่อขึ้นในประเด็นนโยบายของรัฐบาลที่มีต่ออินเดียในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ เศษ ในสถานการณ์นี้มีความรุนแรงมากอย่างเห็นได้ชัด เมื่อมันอาจจะมียุทธศาสตร์สำคัญตามมาสำหรับประเทศราชที่ใหญ่โต เช่น อินเดีย สถานการณ์นี้เป็นเรื่องเล็กน้อยมาก แต่ในสาระสำคัญแล้วเหมือนกัน เมื่อนำมาประยุกต์กับสำนักงานกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวง แม้กระนั้นหัวหน้าเสมียนที่ Great Yarmouth หรือ นายสถานีที่ York ในทางของตงก็เป็นเหมือนกับบุคคลสำคัญในเรื่อง Sanders of The River คือ ข้าหลวงเขต ซึ่งข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุดของเขาคือ สวัสดิการในเขตของเขา และเป็นผู้ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะบอกกับผู้บังคับบัญชาของเขาในลอนดอนว่า เขาเหล่านั้นไม่รู้จักจังหวัด (หรือคนพื้นเมือง) และจะต้องไม่พยายามนำนโยบายที่วิเคราะห์ขึ้นมาเองมาใช้กับคนเหล่านั้นรุนแรงเกินไป

การปะทะกันระหว่างผลประโยชน์ท้องถิ่นกับระดับชาติ จะเห็นได้ชัดที่สุดแม้จะไม่ทั่วทั้งหมดก็ตาม ในความแตกต่างซึ่งเกิดขึ้นมาระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวถึงเรื่องต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตแดนของท้องถิ่นเสียใหม่ ไม่เป็นการยากที่จะวางผลประโยชน์แห่งชาติในทางทฤษฎีขึ้นมาในการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของท้องถิ่นเสียใหม่เป็นครั้งคราว ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรและขนาดพื้นที่อย่างดีที่สุด เพื่อจัดบริการท้องถิ่นต่างๆ เช่น การศึกษา ตำรวจ การประปา และการเลี้ยงดูเด็ก และจะวาดแผนที่ท้องถิ่นเสียใหม่ตามนั้น โดยสร้างเขตทางหน้าที่ขึ้นมา เพื่อจัดบริการตามหน้าที่เหล่านั้นในเรื่องดังกล่าว กระทรวงในส่วนกลาง (และแน่นอนความรู้สึกในส่วนกลางที่แสดงออกผ่านทางนิตยสาร สถาบันการวิจัย และองค์การอื่นๆ ที่รับใช้ และผู้พึ่งระดับชาติ) ปกติก็อยู่ข้างการบริหารที่เรียบง่ายและราบรื่นกว่า และข้างที่ร่วมกันรับภาระการเก็บภาษีในประเทศเขตที่ร่ำรวยและยากจน ท้องถิ่นมักมีปฏิกิริยาในทางที่ทำนายได้ ถ้าเขตของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเขตโบราณ เขตนั้นก็สร้างขยายงานสำนักงานที่มีเกียรติในระดับท้องถิ่น การติดต่อจัดการในระดับท้องถิ่นกับผู้ซึ่งรับเหมาก่อสร้าง บริการและอุตสาหกรรมท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนประกอบของเขตแดนและหน้าที่ที่มีอยู่ ข้อเสนอใด ๆ ที่จะปรับปรุงบริการโดยการสร้างบริเวณใหญ่ขึ้นมาก หรือร่างเขตแดนใหม่ จะทำให้กระทบกระเทือนการจัดการต่างๆ ที่มีอยู่เหล่านั้นทั้งหมด รวมทั้งอนาคตความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย ผลดีจะคงเป็นปัญหาและหมายถึงการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย ส่วนผลเสียก็แลเห็นได้ชัด ด้วยเหตุนี้แผนการของชาติจึงหดสั้นลงอย่างรวดเร็ว และพยายามหาวิธีที่จะลบตัวเองเสีย เมื่อถูกนำมา

เผชิญกับความเชื่อมั่นอย่างเหนียวแน่นของท้องถิ่นที่ว่า สิ่งอะไรก็ตามที่ดำรงอยู่เป็นโดย
คำจำกัดความแล้วเป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่น และสิ่งที่อาจจะมิได้ล้วนเป็นการบงการ
ของชาติ ข้าพเจ้าไม่ได้มุ่งที่จะเสนอว่า การต่อต้านของท้องถิ่นชนิดนี้จะประสบความสำเร็จ
เสมอไป การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นบางครั้งบางคราว สถาบันใหม่ ๆ ก็เกิด
ขึ้นเช่นกัน แต่ว่าการที่แนวโน้มตามธรรมชาติไปสู่ความไม่ยืดหยุ่นในการจัดวางระเบียบ
เกี่ยวกับรัฐบาล ถูกสร้างขึ้นมาโดยเพียงการที่มีสถาบันท้องถิ่นขึ้นมานั้น ไม่มีข้อสงสัยอันใด

สัมพันธภาพระหว่างพลเรือนกับทหาร มักจะกล่าวถึงกันอย่างยืดยาว ข้าพเจ้าคิดว่
เป็นการเพียงพอที่จะเอ่ยถึงมันในที่นี้โดยเพียงชี้ให้เห็นว่าเป็นสภาพของความตึงเครียดที่จะ
ต้องพบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในรัฐสมัยใหม่ทุกรัฐ บางทีอาจจะน้อยหน่อย ในรัฐบางรัฐเช่น
อังกฤษ ซึ่งมีประเพณีอันยาวนานว่าด้วยความเป็นใหญ่กว่าของพลเรือนมากกว่าในประเทศ
อื่น ๆ แต่ไม่จำเป็นจะต้องมีความสำคัญน้อยในประเทศที่พัฒนาแล้วกว่าประเทศที่ด้อย
พัฒนา ดังตัวอย่างประเทศฝรั่งเศสสมัยหลัง ๆ นี้ชี้ให้เห็นในสาระสำคัญแล้ว กองทัพเป็น
กระทรวงหนึ่งซึ่งยกระดับให้อำนาจสูงขึ้น กองทัพมีความรู้พิเศษ มีทักษะทางอาชีพ ทักษะ
พิเศษ ความกลมเกลียวในหมู่คณะ และอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งก่อนหน้าที่ข้าพเจ้าได้
กล่าวว่าเป็นลักษณะของกระทรวงต่าง ๆ แต่สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดปรากฏในรูปที่เน้นหนักและ
เด่นชัดมากกว่าในกระทรวงพลเรือนธรรมดาจนกระทั่งทำให้กองทัพบก กองทัพเรือ
และกองทัพอากาศ เป็นเสมือนรัฐภายในรัฐเอง กองทัพบกโดยทั่วไปมีลักษณะที่ดูได้จาก
ประเพณีของตน กล่าวคือ เราพูดถึงกองทัพบกฝรั่งเศส เยอรมัน อเมริกัน หรืออังกฤษ
และมีภาพเกี่ยวกับกำลังที่มีลักษณะพิเศษของตัวเอง พร้อมกับฐานะพิเศษในชีวิตของประเทศ
ที่ได้มาจากประวัติศาสตร์ในอดีตเกิดขึ้นมาทันที กองทัพบกทั้งหมดเหล่านี้มีลักษณะ
แห่งชาติพิเศษเฉพาะตัว นอกจากนี้ทั้งหมดยังเป็นกองทัพบกซึ่งจำต้องสงบ ที่เลียนแบบ
แต่ก็มีความสำคัญก็ได้แก่กองทัพบกซึ่งไม่จำเป็นต้องสู้รบมากนัก แต่เป็นตัวอย่างของกอง
ทัพตำรวจในรูปของทหาร หรือดำรงอยู่เพื่อป้องกันความปลอดภัยส่วนตัวของผู้เผด็จการ
และรักษาระบบการปกครองของเขาให้อยู่ในอำนาจ เช่น กองทัพบกแบบลาตินอเมริกาซึ่ง
ปัจจุบันมีอยู่ทั่วไปในตะวันออกกลาง เป็นสิ่งธรรมดาในเอเชีย และเกิดขึ้นมาจำนวนมากขึ้น
ทุกขณะในแอฟริกา กองทัพบกดังกล่าวคือมาตรฐานทางอาชีพมาจากกองทัพบกที่เก่าแก่
และตั้งมานานกว่า ในการยึดถือมาตรฐานดังกล่าวทำให้กองทัพบกเหล่านี้มีลักษณะของ
การเป็นสมาชิกบางประการในสมาคมอาชีพระหว่างประเทศ อาวุธมีลักษณะเดียวกันทั่วโลก
(จนถึงจุดหนึ่ง) ยุทธวิธีเหมือนกัน เครื่องแบบยิ่งคล้ายกันมากขึ้น ทหารอาชีพนั้นถึงแม้

จะมีพื้นเพทางชาติแตกต่างกัน ได้ดูที่ดินเอาหลักจรรยาทางทหารที่สืบมาจากประเพณีบางอย่างเข้าไว้ด้วย หลักจรรยานี้มีความสามารถมากที่จะเปลี่ยนแปลงไปต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความเหนือกว่าหรือไม่ก็ของอำนาจฝ่ายพลเรือน แต่มักจะรวมถึงความคิดเห็นอุดมคติบางประการ เกี่ยวกับความจงรักภักดีของกองทัพ ที่มีต่อองค์การที่สูงกว่า รัฐบาล และที่เกี่ยวกับมาตรฐาน ซึ่งในสถานการณ์ที่ไม่กำหนดชัด กองทัพอาจจะก้าวเข้ามาอ้างไว้ เมื่อไม่นานมานี้ หลักจรรยาทางทหารอันนี้ได้เห็นกันในแง่ที่ปรากฏชัดที่สุดในกองทัพบุกฝรั่งเศสและอียิปต์ แต่คิดดังกล่าวดูอาจจะหาได้จากปากีสถาน ชูชาน อิรัก พม่า และตุรกี หลักจรรยานี้ปรากฏอยู่เบื้องหลังการลุกฮือของทหารที่ Curragh และการที่แมคอาเธอร์พยายามทำลายอำนาจของประธานาธิบดีทรูแมน ที่หัวใจของสัมพันธภาพระหว่างพลเรือนกับทหาร มีความแตกต่างขั้นมูลฐานในทัศนะและสภาพซึ่งก่อให้เกิดการเมืองชนิดพิเศษขึ้นมาสำหรับสัมพันธภาพนี้ แม้กระทั่งในเวลาที่มีอำนาจที่สุด ในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์การเมืองแบบนี้อาจจะกลายเป็นแบบรุนแรงที่สุด และการเข้ากันไม่ได้นี้แสดงออกให้เห็นในการรัฐประหารของทหาร

ตัวอย่างท้ายสุดของข้าพเจ้าเกี่ยวกับสถานการณ์อันหนึ่ง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในระบอบการเมืองชนิดใดก็ได้ก็คือ สถานการณ์ระหว่างองค์การศาสนากับรัฐ ในเรื่องนี้ได้มีผู้เขียนถึงมามากแล้ว และมีสิ่งใหม่เพียงเล็กน้อยที่จะกล่าวถึง ไม่ว่าจะเป็นองค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ในการปะทะครั้งใดครั้งหนึ่งในหลายครั้งกับอำนาจทางโลก หรือพวก Welsh Nonconformists ปฏิเสธไม่ยอมชำระค่าเล่าเรียนแบบที่ผิด หรือพระในพุทธศาสนาพยายามที่จะบังคับรัฐบาลลังกาและพม่าให้ยอมรับนโยบายของตน หรือพวกอินเดียนชาวคริสต์ที่ทำลายรัฐบาลรัฐ Kerala ก็ตาม สถานการณ์ในสาระสำคัญมีลักษณะเหมือนกัน ถ้าองค์การศาสนา (หรือองค์การศาสนาอื่นทำนองเดียวกัน) มีรากฝังลึกในชุมชน ได้รับความเชื่อถือและประเพณี รัฐบาลที่พยายามเข้าแทรกแซงจะเป็นภัยอันตรายกับตนเองในทางตรงกันข้าม จากทัศนะของรัฐบาล องค์การศาสนาที่เป็นผู้สร้างรัฐขึ้นมาภายในรัฐ อาจจะเป็นที่มาของความไม่จงรักภักดีและการแบ่งแยกรัฐได้ เรื่องอาจจะกลายเป็นผู้สร้างความขัดแย้งโดยเปิดเผยระหว่างองค์การทั้งสอง เช่นตัวอย่างมากมายในสมัยกลาง หรืออาจดำเนินอยู่ต่อไปในรูปของสถานการณ์ความตึงเครียดติดต่อกันไป ในกรณีหลังองค์การศาสนากลายเป็นผลประโยชน์อันหนึ่งในบรรดาหลาย ๆ อัน ซึ่งรัฐบาลจำต้องรับไว้พิจารณา แต่มันอาจจะพิสูจน์ว่าเป็นผลประโยชน์เดียวที่มีอิทธิพลมากที่สุด ที่สามารถสร้างพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมา หรือใช้อิทธิพลอย่างเข้มแข็งกับสมาชิกของพรรคที่มีอยู่ก่อน และ

สามารถที่จะดำเนินงานโดยตรงกับผู้ลงคะแนนเสียงจากธรรมชาติหรือสิ่งอื่นทำนองนั้น ข้อเรียกร้องขององค์การศาสนาก็จะเพื่อสิ่งที่เป็นวัตถุ เงินทุนอุดหนุนโรงเรียน และโรงพยาบาล การลดหย่อนภาษี การยกเว้นพิเศษภายใต้กฎหมายบางอย่าง การถอนกฎหมายที่เห็นว่าเป็นการทำลายศรัทธาและศีลธรรมทางใดทางหนึ่ง หรือการบังคับใช้รูปการกีดกันบางอย่างกับนิกายและศาสนาที่เป็นปรปักษ์ รัฐบาลจำต้องตัดสินใจถึงผลต่างๆ ไปของการยอมให้แก้ไขข้อเรียกร้องเหล่านี้ ในบางกรณีการยอมให้อาจจะนำไปสู่ความนิยม ในกรณีอื่นๆ นำไปสู่การสาดน้ำรดกันมากขึ้น และการสูญเสียความนิยมในท้ายสุด ในกรณีใดก็ตามไม่มีรัฐบาลใด แม้กระทั่งรัฐบาลที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของพวกพระโดยตรงที่สุด ที่ต้องการถูกคิดว่ายอมเป็นทาสองค์การศาสนาองค์การใดองค์การหนึ่งในทุกๆ เรื่อง เป็นลักษณะเฉพาะของรัฐบาลในทุกระบบที่จะต้องอ้างว่ามีสายสัมพันธ์โดยตรงพิเศษกับประชาชนทั่วไป เช่นเดียวกับที่เป็นที่นิยมกันของรัฐบาลในยุคก่อนๆ ที่จะอ้างว่าตนมีสายสัมพันธ์โดยตรงกับพระเจ้า ความคิดว่าองค์การศาสนาในฐานะที่เป็นผู้เข้าแทรกแซงที่จำเป็นเป็นเรื่องที่น่าสะพึงกลัวยิ่งสำหรับนักการเมืองส่วนมาก ในท้ายสุดการพิพาทอาจจะเกิดขึ้น (หรือพุดองอยู่ใต้ผิว) แม้ในประเทศที่ถือศาสนาเคร่งครัดเช่นอิสราเอลและอิตาลี

การเมืองว่าด้วยองค์การศาสนากับรัฐ ได้จัดหาตัวแสดงพิเศษของมันเองไว้สำหรับระบียงการเมือง นักบวชนักสู้ ผู้นำทางโลก พระการเมืองและช่างเลื้อ หรือช่างทำรองเท้าหัวรุนแรง ผู้ซึ่งได้เถียงในเรื่องสิทธิขององค์การศาสนาที่จะมีต่ออิทธิพลไม่ว่าในรูปใดทั้งหมดนี้เป็นตัวเอกในยุโรป ตัวละครอื่นๆ เข้ามาอยู่ในภาพต่อเมื่อมีองค์การศาสนามากกว่าหนึ่งองค์การเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้นำของพรรค Nonconformist ไม่ว่าจะทำภารกิจองค์การศาสนาที่ตึงมานานและรัฐโดยไม่แยกกันแล้ว หรือสนับสนุนรัฐให้ต่อสู้กับองค์การศาสนา มีลักษณะตรงกับประเด็นโดยเฉพาะในชุมชนมุสลิมชาวอังกฤษ

ความแตกต่างขั้นมูลฐานตรงนี้ เป็นเรื่องของความคิดเห็นเกี่ยวกับว่าอำนาจอยู่ที่ไหนในแต่ละเรื่อง ความแตกต่างนี้จะกลายมาสัมพันธ์กับความแตกต่างอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ไม่มีการขัดแย้งระหว่างองค์การศาสนากับรัฐอันใดที่จำกัดอยู่แต่เพียงลัทธิมาก่อนเลย แต่ความขัดแย้งนี้ได้เกิดลักษณะที่ยากที่สุด จากความจริงที่ว่ามีเรื่องความเชื่อถือขั้นมูลฐานเกี่ยวข้องอยู่

สถานการณ์ธรรมคาชนิคสุดท้าย ได้แก่สถานการณ์ซึ่งแตกต่างไปกว่าสถานการณ์อื่นๆ ที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว นั่นคือสถานการณ์ระหว่างรัฐกับรัฐ

แนวความคิดว่าด้วยความผิดแผกแตกต่างนำมาประยุกต์เป็นพิเศษได้ในเรื่องนี้ รัฐนั้น แท้จริงแล้วไม่เสมอภาคกันอย่างมากในทรัพยากร มาตรฐานของชีวิต อิทธิพลเหนือรัฐ อื่นๆ อำนาจทางทหาร และในลักษณะอื่นๆ ทุกอันที่สามารถจะคำนวณได้ หรือนึกคิดได้ ในแง่เปรียบเทียบ แต่ว่ารัฐแสดงความเสมอภาคเป็นทางการซึ่งมีพันธะทำให้รัฐต้องผ่านพิธี การบางอย่างที่เหมือนละครให้แสดงติดต่อกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายอย่างรุนแรงที่สุด และความล่าช้าในการดำเนินการระหว่างประเทศ ความเสมอภาคเป็นทางการที่แสดงออก ให้เห็นในการพูดที่มีความหมายหลายชั้น ซึ่งคนที่ไม่เคยชินกับการพูดเช่นนั้นไม่อาจเข้าใจ ได้ รัฐได้ลดตัวเองลงมาโดยสมัครใจสู่มาตรฐานร่วม เพื่อการติดต่อกันเป็นทางการ แต่ทว่า ความมุ่งหมายทั้งหมดของการติดต่อกันก็คือ แสดงความแตกต่างกันบางอย่างและให้รักษา ความแตกต่างนั้นเอาไว้หรือเปลี่ยนแปลงเสีย แต่ทั้งหมดนี้เนื่องจากไม่สามารถแยกอยู่โดย สิ้นเชิงได้ ด้วยเหตุนี้การเมืองว่าด้วยรัฐกับรัฐจึงมีแบบฉบับและคุณภาพซึ่งไม่เหมือนกับการ เมืองว่าด้วยสถานการณ์การเมืองอื่นๆ เลย การเมืองแบบนี้มีจุดอยู่ที่การจัดระเบียบทาง การทูต ที่เป็นทางการซึ่งล้อมรอบจุดนี้ ในขณะเดียวกันการเมืองแบบนี้ก็ได้ความลึกและความจริงจากผลลัพธ์ที่อาจจะเป็นการทำลาย (กล่าวคือสงคราม) ซึ่งการติดต่อระหว่าง รัฐอธิปไตยอาจนำไปสู่ได้

การติดต่อกันต่างๆ กันระหว่างรัฐนำไปสู่สัมพันธภาพมากมายชนิดระหว่างรัฐ ซึ่ง แต่ละอันต่างก็มีแง่ทางการเมืองที่เด่นชัดเช่นของตัวเอง สัมพันธภาพต่างๆ เกี่ยวกับการค้า และการลงทุน การก่อตั้งพันธมิตร การเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ การทำ สนธิสัญญาพิเศษเพื่อความมุ่งหมายบางอย่างโดยเฉพาะ ทั้งหมดนี้ขยายแนวเขตสถานการณ์ ทางการเมืองออกไป แต่สถานการณ์แต่ละอย่างเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกันบางประการ ซึ่ง ได้มาจากข้ออ้างมูลฐานของรัฐอธิปไตย ซึ่งกล่าวว่าตนเป็นผู้พิพากษาในอุดมการของตนเอง เป็นเจ้าของผืนแผ่นดินและประชาชนของตน และเป็นผู้ลิขิตชีวิตตนเองไม่ว่าจะเป็นรัฐ ไลบีเรีย (Liberia) หรือสหรัฐฯ ข้ออ้างหลายข้อเหล่านี้ไม่มีแก่นสาร แต่ก็อาจจะอ้างได้ ถ้า จำเป็นต้องรักษาน้ำหน้าของรัฐอธิปไตย พร้อมกับความจริงเกี่ยวกับการผูกพันของพลเมือง ของรัฐ ซึ่งเราได้พิจารณามาแล้ว การทูตเป็นวิธีการทั่วๆ ไปในการที่จะรักษาข้ออ้างเหล่านี้ กล่าวกันว่าเป็นสิ่งที่ผู้ไม่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนี้ถือว่าเป็นสิ่งละเอียดอ่อน และผู้ที่มี ประสบการณ์ว่าเป็นงานหนัก แต่สาระสำคัญของการทูตอยู่ที่วางหน้าให้ดีที่สุดกับสิ่งต่างๆ พยายามเสแสร้งในเรื่องความเสมอภาคให้นานที่สุดเท่าที่จะคงความเสแสร้งเหล่านั้นไว้ได้ และหาคำตอบที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ที่จะให้ความพอใจแก่ผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ

การทูตในสาระสำคัญแล้วเป็นอาชีพทางการเมือง ตามที่เราได้นิยามคำว่าเมืองไว้ในบท
ต้นๆ แต่ละรัฐเป็นผลประโยชน์โดยตัวเองและไม่มีอำนาจทั่วไปอันใด (นอกจากบางครั้ง
ภายในพันธมิตรหรือองค์การบางอย่าง) ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยได้ดีกว่ารัฐ ถ้าการทูต
มิได้เป็นการเมืองชนิดเทียม สถานการณ์คงจะไม่อาจทนกับการเมืองอันใดได้เลย นอกจาก
การเมืองว่าด้วยการสู้รบ ในการรักษาสิ่งต่างๆ ให้อยู่บนระดับที่เทียม ไม่สอดคล้องกับ
สัมพันธภาพที่แท้จริงของอำนาจระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้จัดการหันมาใช้กำลังใน
สถานการณ์ ซึ่งการใช้กำลังอาจจะมีประสิทธิผลอย่างเห็นชัดที่สุด (แต่บางที่อาจเป็นการ
ทำลายล้างในบั้นปลาย) เมื่อใช้โดยผู้ที่แข็งแรงต่อสู้กับผู้อ่อนแอได้

ด้วยเหตุนี้ ทูตจึงเป็นสัญลักษณ์ของสถานการณ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ไม่ใช่เพราะว่าโดย
ประเพณีแล้ว เขาเป็นบุคคลพิเศษที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธภาพระหว่างประเทศ แต่
เพราะว่าการเป็นบุคคลที่ไม่มีน้ำใจจริงโดยเจตนา ยึดถือหลักความเสมอภาคซึ่งไม่เคย
มีอยู่อย่างผลประโยชน์ในทุกๆ ที่ทำได้ และกลับคิดตามมันไปเท่าที่ กำลังจะช่วยได้ ถ้า
ความสัมพันธระหว่างรัฐไม่ได้ดำเนินไปในทางนี้ ความสัมพันธ์เหล่านั้นอาจจะไม่ได้ดำเนิน
ไปพอกก็ได้

สถานการณ์ต่างๆ ซึ่งได้พิจารณามาแล้วในบทนี้มีลักษณะพิเศษบางอย่างร่วมกัน ประ-
การแรก คือ การที่มีความแตกต่างหลักอยู่เกี่ยวกับสถานภาพ ฐานะ รายได้ ความคิดเห็น
หรืออุดมการณ์สูงสุด ประการที่สอง คือ โอกาสที่จะก้าวหน้าสำหรับบุคคลและผลประโยชน์
แม้ว่าจะมีความแตกต่างเหล่านั้นอยู่ก็ตาม ประการที่สามก็คือ การที่มีวิถีทางรัฐบาลหลายอัน
ซึ่งสามารถใช้เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ดังกล่าวร่วมกัน แล้วลักษณะร่วมกันเหล่านั้นชี้ให้เห็น
ว่าสถานการณ์เป็นการเมืองโดยเฉพาะ ตามที่ข้าพเจ้าได้ให้นิยามศัพท์คำนี้ และกิจการการ
เมืองมักจะดำเนินเรื่อยไปภายในสถานการณ์เหล่านั้น

นอกจากนี้ สถานการณ์แต่ละอันเหล่านั้นเป็นสังขมคณา ไม่ได้มีกฎเกณฑ์อันใดในแง่ที่ว่า
แต่ละสถานการณ์เกิดมาจากสภาพมูลฐานซึ่งดำรงอยู่ตลอดไป แม้ว่ารายละเอียดอาจจะ
เปลี่ยนไปได้ ตัวอย่างเช่น อาจจะมีการกระทำมากมายเพื่อแก้ไขรายละเอียดของสัมพันธ-
ภาพระหว่างพลเรือนกับทหาร แต่ยังคงเป็นสัมพันธภาพเช่นนั้นจนกระทั่งถึงจุดที่ทหารอาจ
จะเข้าควบคุมรัฐบาลพลเรือน หรือทหารถูกยุบเลิกไป กล่าวคือ ความแตกต่างมูลฐานของ
สภาพระหว่างอำนาจทางพลเรือนและทางการทหารยังคงมีอยู่เต็มแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง
ในตัวบุคคลและอุปนิสัยก็ตาม ความปกติของสถานการณ์คือการคงอยู่ตลอดไป และแบบ

ที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ซึ่งความตึงเครียดภายในสถานการณ์เหล่านั้นพุ่งขึ้นมาถึงจุดขัดแย้งจุดใดจุดหนึ่ง เป็นสิ่งที่ทำให้ข้าพเจ้าล้าลัมมันไว้ในบทนี้

ในการจัดลำดับสถานการณ์ดังกล่าว ข้าพเจ้าไม่ได้ยืนยันทฤษฎี “ความจริงในประวัติศาสตร์ (historicism)”^๑ ที่กล่าวว่า ผลลัพธ์ บางประการจะต้องเกิดตามสถานการณ์เหล่านี้ ข้าพเจ้าเพียงแต่เสนอว่า สถานการณ์เอง จะเกิดขึ้น ในแต่ละครั้งที่ลักษณะบางอย่างซึ่งกำหนดไว้ พร้อมกับข้อจำกัดที่เข้าใจได้ และพร้อมกับผลที่อาจเกิดขึ้นมากมาย ด้วยเหตุนี้ขอแนะนำนักวิชาการเมืองให้ศึกษาสถานการณ์เหล่านั้นในรูปแบบต่างๆที่เคยเกิดมาในประวัติศาสตร์ เพื่อว่าขณะที่รู้ว่ามันจะต้องเกิดขึ้นมาอีก เขาก็จะรู้อีกด้วยว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทำนองเดียวกันเสมอไป

^๑ ดู K.R. Popper, **The Poverty of Historicism**, (London, 1957), *passim*.

บทที่ ๑๒

ระบบในปัจจุบัน

ในบทความนี้ความตั้งใจของข้าพเจ้าก็เพื่อที่จะมองดูระบบการเมืองใหญ่ ๆ ในปัจจุบัน และเพื่อชี้ให้เห็นถึงชนิดของบุคคลที่มักจะเกิดขึ้นมาในแต่ละระบบนี้ จะมีการซ้อนกันบ้างกับสถานการณ์ที่อธิบายไว้ในบทก่อน ข้าพเจ้าจะพยายามชี้ให้เห็นว่าจุดไหนที่บทนั้นเข้าเรื่องกับบทนี้ การแบ่งประเภทของข้าพเจ้ามิได้อาศัยบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญ (ตัวอย่างเช่น อาศัยสิ่งต่าง ๆ อาทิ ความแตกต่างระหว่างระบบรัฐสภากับระบบสภาองเกรส หรือสาธารณรัฐกับระบบกษัตริย์) แต่อาศัยการดำเนินงานที่แท้จริงของระบบดังกล่าว ในการใช้สิ่งที่เป็นที่มาอันสำคัญของการแบ่งประเภท ข้าพเจ้าใช้สิ่งนี้เป็นที่มาอันสำคัญของการแบ่งประเภท ข้าพเจ้าแยกระบบการเมืองออกเป็นหกแบบด้วยกัน คือ ระบบรัฐสภาที่ดำรงมานานแล้ว ระบบรัฐสภาที่กำลังทดลองอยู่ ระบบทหารและเผด็จการที่เกิดขึ้นมาไม่มีหลักเกณฑ์ ระบบกึ่งศาสนา ระบบอาณานิคม และระบบคอมมิวนิสต์

ระบบรัฐสภาที่ดำรงมานานแล้ว (ซึ่งในระบบนี้ข้าพเจ้ารวมระบบสภาองเกรสเข้าไว้ด้วย) จะพบได้ทั่วไปในยุโรปตะวันตกและสแกนดิเนเวีย ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อิสราเอล บางส่วนของลาตินอเมริกา และในบางความหมายในแอฟริกาใต้ ลักษณะของระบบนี้ก็คือมีสภาพคงต่อไปนี้ ความไม่เสมอภาคในเรื่องรายได้และฐานะยังคงมีอยู่ แต่ในระดับรายได้ค่อนข้างสูงต่อหัว ในเขตรอบนอก เช่น กรีซและไอร์แลนด์ รายได้อาจจะต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน การศึกษาทั่วไปดี ในแง่ความหมายที่ว่า การอ่านออกเขียนได้มีอยู่กว้างขวางและการศึกษาชั้นสูงมีปลูกฝังอยู่ทั่วไป ผลประโยชน์มีอยู่หลายหลากและปกติก็ต่อกันอย่างดี ธรรมดาแล้วมีผลประโยชน์ที่ยังไม่ได้รวมตัวและเป็นศักระยะอยู่ แต่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานของผลประโยชน์ที่เห็น

ชัดแจ้งที่สุด ที่สามารถบรรลุถึงการแสดงออกที่สอดคล้องกันได้ และของรัฐบาลที่ต้องรับผลประโยชน์เหล่านี้ไว้ พิจารณาในชีวิตสังคมทั่ว ๆ ไปก็เป็นที่สันนิษฐานว่าการอภิปรายและการคัดค้านเป็นลักษณะตามธรรมชาติ ตราบเท่าที่ไม่ได้ระเบิดออกมาเป็นรูปความรุนแรง นักการเมืองและข้าราชการเป็นผู้ที่มีฝีมือที่ทำการของตนไปตามประเพณีที่มีมานาน เกี่ยวกับว่าพรรค รัฐสภา และกระทรวงควรจะดำเนินการไปอย่างไร การเมืองเป็นส่วนที่ยอมรับกันส่วนหนึ่งของชีวิตสังคม มิได้เป็นสิ่งที่เชิดชูบูชามากที่สุด นอกจากในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์แห่งชาติเท่านั้น แต่เป็นแหล่งที่มาอันดับแรกของข่าวและเครื่องมือหลักที่ผลประโยชน์ใช้เพื่อบรรลุถึงจุดหมายของตน มีความรู้สึกทั่ว ๆ ไปของความไว้วางใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล สิ่งนี้อาจจะละทิ้งปัจจัยสำคัญบางประการในระบบบ้าง ในเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ (เช่นความรู้สึกที่ละทิ้งรัฐสภาของสาธารณรัฐที่สามของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐) แต่ระบบนั้นเน้นย้ำกำลังเน้นหนาเพียงพอที่จะปฏิบัติการได้ชั่วคราวโดยปราศจากนักการเมืองพรรคที่กระฉับกระเฉงของระบบ โดยปล่อยให้การปฏิบัติมาเริ่มต้นใหม่เมื่อวิกฤตการณ์สิ้นสุดลงแล้ว ความแตกต่างภายในของประเภทมีอยู่มาก แต่สามารถจำได้ทันทีว่าตรงกันข้ามกับความแตกต่างบางประเภทอื่นๆ สาระสำคัญของสิ่งนี้ก็ถือว่ารัฐบาลนั้นเราสามารถจะให้ออกจากตำแหน่งไปได้โดยสันติและบางครั้งก็ทำได้เช่นนั้นจริง ๆ

บุคคลสำคัญในระบบชนิดนี้ได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ ๑๑ บุคคลเหล่านั้นก็รวมถึงนักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีหน้ากาพิเศษของอำนาจรวมไว้ รัฐมนตรี ข้าราชการ บุคคลต่าง ๆ ของพรรค และผู้สนับสนุนผลประโยชน์ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบอื่นบางระบบซึ่งเราจะพิจารณาต่อไป มีความรู้สึกในเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากเกี่ยวกับระบบรัฐสภาที่สั่งมานาน แม้ว่าจะมีการโต้ตอบอย่างเข้มข้นบ่อยครั้งระหว่างพรรค และการต่อสู้ทางสังคมซึ่งอาจจะระเบิดออกมาในระยะที่เกิดความตึงเครียด ระบบนี้บางครั้งก็อ่อนโยนไปตามผู้นำแบบที่มีบาร์มี แต่ปกติไม่ถึงขนาดยอมมอบการดำเนินงานของสถาบันของระบบให้แก่ผู้นำแบบนั้น (อย่างไรก็ตามสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ ข้าพเจ้าคิดว่าเราต้องสันนิษฐานว่าเยอรมนีอยู่ในประเภทนี้ก่อนสมัยฮิตเลอร์ ข้าพเจ้าไม่ค่อยมั่นใจเกี่ยวกับอิตาลีก่อนสมัยมุสโสลินี) ระบบนี้มีฐานกว้างและมีเสถียรภาพทางการเมือง เพราะว่ามีลักษณะเหล่านั้นในทางสังคมของระบบ ความไม่เสมอภาคทั้งหลายก่อตัวขึ้นอย่างกว้างขวาง และได้บรรเทาลงโดยการจัดให้บริการของรัฐสวัสดิการ ในกรณีที่มีความไม่เสมอภาคเหล่านี้ดูเหมือนจะทำให้ชีวิตเป็นสิ่งที่ทนไม่ได้สำหรับคนบางกลุ่ม

นอกจากวิกฤติการณ์ที่รุนแรง เช่น การฟ่ายแพ้ในสงคราม หรือความวิบัติทางเศรษฐกิจ ขนาดใหญ่เท่านั้นที่มักจะทำให้ระบบนี้ไม่อาจดำเนินไปได้ ระบบนี้รอดอยู่ได้เพราะขนาดที่มีอยู่สูงของความสอดคล้องระหว่างนิสัยทางสังคมของประชาชนทั่วไป (ดังที่แสดงให้เห็นในการดำเนินสมาคมที่เข้าเป็นสมาชิกโดยสมัครใจชนิดต่าง ๆ) และนิสัยทางการเมืองและการปฏิบัติทางสถาบันของระบบรัฐบาล

ระบบรัฐสภาระหว่างทดลองจะพบได้ในประเทศใหม่ๆ ในเอเชีย เช่น อินเดีย พม่าและลังกา ในบางส่วนของลาตินอเมริกา ในบางประเทศในตะวันออกกลาง เช่น เลบานอน และในบางส่วนของแอฟริกา รวมทั้งไนจีเรีย เซียร์ราเลโอน และในเขตแดนเก่าของฝรั่งเศส ในแง่สังคมประเทศดังกล่าวมีลักษณะคือ ไม่มีความเสมอภาคมากในเรื่องรายได้และทรัพย์สินและมีมาตรฐานทางเศรษฐกิจต่ำ ๆ ไปต่ำเมื่อคำนวณเฉลี่ย ต่อหัว การศึกษาอ่อนใน ความหมายที่ว่าคนส่วนใหญ่ไม่สามารถอ่านหนังสือได้ และมีไม่กี่คนที่มีการศึกษาที่ดี อย่างไรก็ตามเป็นธรรมดาที่จะพบในกลุ่มน้อยแต่กว้าง ผู้ซึ่งได้รับการศึกษาแบบตะวันตก อาจจะในประเทศในยุโรปหรือในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นตามแบบยุโรป ผลประโยชน์โดยทั่วไปยังสับสน ไม่รวมตัวกัน และสามารถตอบได้ง่ายให้เข้าร่วมอยู่ในพรรคการเมืองหรือขบวนการใหญ่ ๆ ซึ่งคนจะได้รับความมั่นใจว่า สวัสดิภาพของตนจะได้รับการปลูกฝังลงเช่นเดียวกับของคนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ปกติมีผลประโยชน์ที่รวมตัวกันแล้วบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจ รวมทั้งผลประโยชน์ของบริษัทต่างประเทศ ความคิดเห็นเกี่ยวกับมีฝ่ายค้านมักจะไม่ได้ปลูกฝังในประเทศเหล่านี้ ซึ่งปกติมีระบบครอบครัวยุวชนิตที่บังคับ และมีศาสนาซึ่งมีลัทธิการใช้อำนาจแบบทางการหรือการใช้บังคับทางประเพณีที่ยากที่จะท้าทาย ถ้าประเทศนั้นเพิ่งได้รับเอกราช ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีฝ่ายค้านต่อพรรคที่นำอิสรภาพมาให้ที่ได้รับชัยชนะอาจจะถือเท่ากับเป็นการทรยศ

สถาบันรัฐบาลในประเทศดังกล่าว ปกติเป็นมรดกที่ได้รับจากอดีตมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ในเรื่องนี้ประเทศเหล่านี้มิได้ถูกแยกออกไปโดดเดี่ยว สถาบันที่ไม่ใช่ทางการเมืองอื่น ๆ ในทางเศรษฐกิจ การศึกษา การพักผ่อน รสนิยม ลักษณะเด่นทางกฎหมายและสังคมก็เป็นมรดกด้วย ด้วยเหตุนี้สถาบันการเมืองที่นำเข้ามาใช้มักจะมีลักษณะสอดคล้องกับบางประการกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกชนชั้นปกครอง แต่ไม่ได้มีความสอดคล้องกับชีวิตที่เป็นมาแต่ประเพณีของประชาชนทั่วไป ซึ่งจำต้องมีการตีความและบังคับใช้ ระบบการบริหารของมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ปกติได้ถูกนำเข้ามาตามที่เสนออยู่โดยประเพณี

วัฒนธรรม ยังคงรักษาได้ดั้งเดิมแม้เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งโอนกลับบ้านเมืองเดิมไปแล้ว ในทำนองเดียวกัน พรรคการเมืองอาจจะเป็นหนี้ผู้มีตำแหน่งคู่แข่งกับตนในอดีตมหาประเทศนครหลวงอยู่มาก และอาจจะพูดภาษาซึ่งเป็นภาษาพื้นเมืองเพียงบางเวลาเท่านั้น

มีความไม่เสมอภาคอย่างมากภายในด้านฝีมือ สมรรถภาพ และความซื่อสัตย์สุจริตระหว่างชนชั้นผู้นำ โดยความจำเป็น และส่วนใหญ่ของสิ่งที่ทำไปในการเมืองเป็นเรื่องที่เร่งรีบ สับสน ไม่มีศักดิ์ศรีและสุจริต นักการเมืองมักเป็นบุคคลที่ได้รับความนับถือน้อยกว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้นำทางทหาร คำมั่นสัญญาทางการเมืองขยายออกไปกว้างขวางเพราะความจำเป็นที่เห็นชัดและเร่งด่วนของประเทศ แต่การปฏิบัติทางการเมืองไม่ดีเพราะทรัพยากรมิได้มีอยู่พอที่จะทำอะไรทั้งหมดที่จำเป็นต้องทำ นักการเมืองอาจเริ่มด้วยการเป็นนักอุดมการณ์และจบลงโดยการเป็นนักต้มตุ๋นที่นำเหยื่อหลอกลวงที่สุด ในบรรยากาศดังกล่าวนี้ ศักดิ์ศรีของสถาบันรัฐสภายากที่จะธำรงไว้ได้ เป็นการง่ายที่จะคอยหวังสิ่งที่ดีกว่า และสุจริตกว่า ที่แสดงออกมาในรูปของผู้เผด็จการที่ไม่เห็นแก่ตัวบางคน เช่น Ayub Khan หรือ Salazar แท้จริงแล้ว Salazar ได้แสดงออกมาเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ ถึงความเกลียดชังโดยธรรมชาติของเขาที่มีต่อนักการเมือง ซึ่งสภาพคั่งที่ข้าพเจ้าได้อธิบายมาแล้วสร้างขึ้นมา เมื่อเขากล่าวว่า เขา “เกลียดชังการเมืองจากส่วนลึกของหัวใจ” Salazar ได้ให้ “คำมั่นสัญญาทั้งหลายที่หวนหวนและไม่ปะติดปะต่อ คำเรียกร้องที่เป็นไปไม่ได้ ความคิดที่ไม่มีรากฐาน และแผนการที่นำไปปฏิบัติไม่ได้..... ลัทธิการฉวยโอกาสที่ไม่คำนึงถึงทั้งความจริงและความยุติธรรม การวิ่งไขว่คว้าชื่อเสียงที่ไม่สมควรจะได้รับอย่างน่าอัศจรรย์ การปล่อยกิเลสที่ควบคุมไว้ไม่อยู่ออกมา การแสวงหาผลประโยชน์จากสัญชาตญาณที่ต่ำสุด การบิดเบือนข้อเท็จจริง.....การแสดงความขัดเคืองไม่พอใจที่เหมือนบ้าและไร้ผล” อย่างไม่ต้องสงสัย” นี่เป็นภาพที่ถูกต้องของการเมืองของโปรตุเกสเมื่อ Salazar เข้ายึดอำนาจ เป็นความจริงที่เกิดขึ้นในอีกหลายประเทศที่การปกครองระบบรัฐสภากำลังทดลองกันอยู่ขณะนี้

บุคคลสำคัญในประเทศดังกล่าวนี้เป็นผู้นำแบบมีบารมี เช่น Nehru และ Bourguiba ซึ่งอาจจะมีอำนาจมากมาย จนกระทั่งข้ามสถาบันของรัฐสภาที่แท้จริง ผ่านหัวหน้าพรรคในท้องถิ่น นักการเมืองที่เลวร้าย ข้าราชการที่เลวร้าย ข้าราชการที่ซื่อสัตย์ และผู้ส่งเสริมผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสองด้านที่แยกกันออกไป คือ ของนักธุรกิจและของศาสนา ผลประโยชน์แต่ละอย่างเหล่านี้ได้กล่าวมาบ้างแล้วในบทที่ ๑๑

๑ อ้างใน J.H. Huizinga, "The Quiet Dictator - I" In **The Time**, 16th November, 1961.

ข้อบกพร่องของระบบนี้ดำเนินไปเห็นได้ชัดอย่างพอเพียง แน่นอน เฉพาะข้อบกพร่องตามความคิดเห็นของ ดร. ซาลาซาร์ก็เป็นการเพียงพอที่จะประณามระบบนี้ และข้อบกพร่องนี้ได้เปิดทางให้มีการรัฐประหารสำเร็จอย่างแน่อน แต่ก็มีบางสิ่งที่จะต้องกล่าวถึงเกี่ยวกับอีกด้านหนึ่ง ประการแรก สถาบันทางรัฐสภามีชีวิตและกำลังบางอย่างเป็นของตนเอง ยิ่งสถาบันเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อไปนานเท่าไร ก็จะมีจะก่อตัวขึ้นมาเป็นเวทีใหญ่เพียงพอที่ผลประโยชน์ที่จะเรียกร้องข้ออ้างของตน โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องให้รัฐสภามีการติดต่อเป็นปกติกับผู้เลือกตั้ง และไม่ปล่อยให้คงอยู่ตลอดไปดังเช่นรัฐสภาของปากีสถานเคยทำมาแล้ว กิจวัตรของรัฐสภามีผลในทางสะกดบางประการกับผู้ปฏิบัติมัน นอกจากนั้นยังประทับใจผู้ที่ถูกนำมาจากภายนอกให้มาดูกิจวัตรนั้น ถ้าประเทศรักษาเสถียรภาพทางสังคมไว้ได้พอสมควร ระบบรัฐสภาก็มักจะรอดอยู่ได้ เนื่องจากระบบนี้เปิดหนทางที่เห็นชัดและมีเหตุผลในอันที่จะนำนักการเมืองและข้าราชการเข้าทำงานร่วมกัน และในการที่จะจัดคลังของข้อเรียกร้องทางสังคมให้เข้าอยู่ในช่องทางการเมืองที่พอจะจัดการได้ ประการที่สองมีข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่า ระบบรัฐสภาปล่อยให้มีการเติบโตเจริญของสังคมอย่างค่อนข้างเสรี และด้วยเหตุนี้จึงเปิดโอกาสให้มีการริเริ่มทางการเมืองขึ้นมา ไม่ใช่จากรัฐบาล แต่จากกลุ่มทางสังคมซึ่งได้ตระหนักถึงสิ่งที่การเมืองบันดาลให้ได้ และรวมตัวกันขึ้นเพื่อหาสิ่งที่ตนต้องการ สถานการณ์เช่นว่านั้นปล่อยให้มีการพัฒนาผลประโยชน์ ทั้งที่เห็นแก่ตัวและที่เห็นแก่ส่วนรวม และมีตัวดีในอันที่จะขอความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ในการปฏิบัติกิจการของรัฐบาล พรรคใหม่โครงการใหม่ๆ ของนโยบายอาจจะมาจากชุมนุมชนทั่วไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าประเทศนั้นมีความรุดหน้าทางเศรษฐกิจ

ข้อดีทั้งสองที่อาจมีอยู่ของสถานการณ์นี้จำเป็นต้องมีสถานะที่มีสันติ หรืออีกนัยหนึ่งที่ไม่มีความขัดแย้งพิเศษเกิดขึ้นสำหรับประเทศ เป็นระยะที่เติบโตเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งในระยะนี้สถาบันของประเทศสามารถจะฝังรากกลางและปรับตัวอย่างสันติ และค่อยเป็นค่อยไปกับข้อเรียกร้องทางสังคม นี่เป็นข้อลำบาก สภาพในประเทศทั้งหลายที่ระบบรัฐสภากำลังทดลองกันอยู่ดูเหมือนมักจะปล่อยให้ระยะการเติบโตเจริญอย่างช้าๆ เกินไป พลัทางสังคมมูลฐาน (กล่าวคือ ผลประโยชน์ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ตระหนักถึงในทางศาสนา ประเพณี เกษตรกรรม การค้า) อาจจะอยู่ในด้านที่เติบโตอย่างช้าๆ แต่บุคคลที่ชอบผลักดันมากที่สุดในกลุ่มชนชั้นผู้นำนั้นแน่นอนต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และประณามผู้ที่กล่าวถึงการเร่งร้อนควรจะทำให้ช้าลงว่าเป็นผู้ทรยศ นอกจากนี้ ตัวอย่างของประเทศอื่นๆ จะปรากฏอยู่ต่อหน้าหน้าการการเมืองสำคัญผู้กระฉับกระเฉงในรัฐใหม่ตลอดเวลา ขึ้น

ขนาดที่แทบไม่รู้มาก่อน อาทิ ในสมัยที่สาธารณรัฐลาตินอเมริกาพยายามที่จะฝึกเสรีภาพที่เพิ่งได้รับชัยชนะมาใหม่ของตน สมมติว่าสภาพต่าง ๆ อาจเป็นอุปสรรคต่อการฝึกกำลังอย่างช้า ๆ ของการปกครองแบบรัฐสภา เราก็อาจจะกล่าวได้ว่าความสำเร็จของระบบนี้อาจขึ้นอยู่กับขนาด ระดับ คุณ และความทันสมัยทางสังคมที่จะเพิ่มขึ้น และผลประโยชน์ที่จะพัฒนา เพราะว่าผลประโยชน์เหล่านี้อาจจะได้รับความพอใจโดยผ่านวิธีทางรัฐสภาได้

ระบบทหาร และระบบเผด็จการโดยบังเอิญ มักจะพบในรัฐซึ่งระบบรัฐสภาที่ทดลองนำมาปฏิบัติล้มเหลวลง ถึงแม้ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีก็ตาม อย่างไรก็ตามเมื่อความล้มเหลวถึงกล่าวเกิดขึ้นจริง ๆ รัฐจึงกล่าวก็มักจะมุ่งเคลื่อนเข้าสู่ระบบการปกครองประเภทนี้ ข้าพเจ้าได้รวมเอาคำว่า “ระบบทหาร” และ “เผด็จการโดยบังเอิญ” เข้าไว้ด้วยกัน เพราะว่าข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะไม่ค่อยมีอะไรให้เลือกในการปฏิบัติระหว่างระบบที่พบได้เข้ามาครองอำนาจโดยการรัฐประหาร เช่น ในอียิปต์ กับระบบที่ผู้เผด็จการพลเรือน หรือกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชปกครอง เช่น ในโปรตุเกสและเอธิโอเปีย ในกรณีที่มีการกบฏของทหารได้ตั้งตัวตลอดไปจนถึงอายุคนรุ่นต่อไป เช่น ในเปอร์เซีย ระบบนั้นก็คงกลายเป็นระบบเผด็จการแบบสืบสกุลได้ เนื่องจากระบบรัฐสภาอาจจะถูกยกเลิกไป หรือถูกทำให้พังไปในทั้งสองกรณี และเนื่องจากการเติบโตเจริญและกิจกรรมของผลประโยชน์ถูกบีบบังคับเพื่อเป็นประกันว่าระบอบจะได้คงรอดอยู่ได้ สถานการณ์ทั้งสองก็มีหลายอย่างเหมือนกัน เพียงพอที่จะสามารถทำให้เราใส่มันไว้ในประเภทเดียวกันได้

ระบบนี้กระจายอยู่ทั่วไปในลาตินอเมริกาและในตะวันออกกลาง จะพบได้ในประเทศเอเชีย เช่น สยาม ปากีสถาน และญี่ปุ่นสมัยก่อนสงคราม และดำเนินอยู่ในประเทศยุโรปบางประเทศ เช่น ในสเปนและโปรตุเกสปัจจุบัน และในประเทศอิตาลีก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การที่ระบบนี้เกิดขึ้นนับว่าเป็นลักษณะที่เด่นอันหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะประมาณสิบห้าปีที่ผ่านมานี้ ระบบนี้ได้เกิดขึ้นพร้อมด้วยกำลังในตะวันออกกลาง โดยถือเป็นระบบธรรมดาในแถบนั้น (ในตุรกีและซูดานไม่น้อยไปกว่าในประเทศ “อาหรับ”) และกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วในแอฟริกา การขยายระบบนี้ในอนาคตเข้าไปในเอเชียใต้ก็อาจจะมีทางเป็นไปได้

ความผิดแผกแตกต่างกันตามแบบฉบับภายใต้ระบบนี้ ก็มีมากเช่นเดียวกับความผิดแผกแตกต่างซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบบรัฐสภาที่กำลังทดลองอยู่ มาตรฐานทางเศรษฐกิจและการ

ศึกษาทำ สถาบันอาจจะพัฒนาสูงบนกระดาษ แต่มิได้ดำเนินไปตามที่คิดไว้ ผลประโยชน์ อาจจะรวมตัวกันได้ดีหรืออย่างเลว แต่มักจะเป็นประเภทหลังเสียมากกว่า การปฏิบัติงาน ของผลประโยชน์นี้จำกัดอยู่แต่ผู้ที่รัฐบาลเสนอหา นอกจากนั้นยังมักเป็นไปได้ด้วยว่ารัฐบาล จะพยายามสร้างผลประโยชน์ของตนเองขึ้นมา เกือบจะทำนองเดียวกับที่ฮิตเลอร์จัดตั้งแนว หน้าแรงงาน (Labour Front) ขึ้นมาแทนสหพันธ์แรงงานเสรี แบบแผนนี้ถูกทำตามในกานา ซึ่งเป็นประเทศที่พรรครัฐบาลได้พยายามที่จะนำผลประโยชน์สหพันธ์กรรมกร เยาวชน ผู้ผลิตและศาสนามาไว้ใน การควบคุมของตน อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ซึ่งไม่อาจดำเนินงานได้โดยเสรีและเปิดเผยอาจยังคงดำรงอยู่ต่อไป และพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล ผลประโยชน์เหล่านี้ถูกบังคับให้เข้าอยู่ช่องทางทางอ้อม เช่นการใช้คอร์ปชั่น การใช้อิทธิพล ครอบครวั และการพยายามในทางต่างๆ ที่จะหาพวกในราชสำนัก แท้จริงแล้วการเมือง ราชสำนักคงที่ได้บรรยายไว้ในบทก่อน โดยสาระสำคัญแล้วเหมาะสมที่สุดกับระบบนี้ และ ไม่อาจจะแยกออกต่างหากได้ เป็นการปกติที่จะพบว่าทหารอาจจะเข้าดำเนินการระบบนี้ โดยตรง เช่น ในปากีสถาน ชูตาน อียิปต์ และอิรัก หรือมีอิทธิพลอย่างมากในการดำเนิน งานของระบบ เช่น ในพม่าและอินโดนีเซีย (ซึ่งเป็นการฉีกสายเส้นระหว่างประเภทนี้กับ ประเภทก่อน) ผู้เผด็จการซึ่งไม่มีอำนาจในการควบคุมทหารจะตกอยู่ในอันตราย เขารู้ว่า กองทัพมีกำลังที่จะทำรัฐประหารได้ เขาจะต้องพยายามให้ได้มาซึ่งการควบคุมกองทัพอย่าง เด็ดขาด หรือมิฉะนั้นก็ให้มั่นใจว่าทหารส่วนใหญ่ยังคงจงรักภักดีต่อเขาอยู่ เช่นเมื่อเกิดกบฏ ขึ้นในเอธิโอเปียในปี ค.ศ. ๑๙๖๐

ไม่ว่าระบบชนิดนี้จะคงรอคอยอยู่นานเท่าไรก็ตาม ปกติมักจะยังคงแสดงออกซึ่ง ลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นฉากๆ ไป (episodic) กล่าวคือความรุนแรงมักจะเกิดขึ้นเป็นครั้งเป็น คราว ปกติจะมีการปรับปรุงกวดล้างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กันเป็นระยะ ๆ และการวางแผน โค่นผู้ครองประเทศ (ที่ยูงส่งเสริมโดยนักปฏิวัติภายในประเทศ หรือศัตรูจากภายนอก หรือทั้งสองพวก) จะถูกค้นพบตลอดเวลา บางประเทศในแหลมไอบีเรีย และในลาติน อเมริกาได้พยายามที่จะระเบียบต่างๆ กระทั่งความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นฉาก ๆ นั้นไม่เกิดอีก ต่อไป แต่ในเกือบทุกกรณีระบบนี้ก่อให้เกิดความรู้สึกประทับใจว่าอยู่ในแบบได้มีอีกนมือ เป็นระบบที่แข็งและอ่อนสลบกันไปในการปฏิบัติต่อพลเมือง และในการทำหายประเทศ อื่นๆ และมีลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลอย่างกะทันหัน โดยผู้โปรตปธานชุดหนึ่ง ให้แทนที่อีกชุดหนึ่ง ความสับสนไม่ใช่ความสงบเรียบร้อยที่เป็นเครื่องหมายของระบบ ซึ่ง

มักอ้างความถูกต้องชอบธรรมของตนเนื่องจากตนวิตกกังวลในเรื่องความสงบเรียบร้อย

ลักษณะที่น่าทึ่งและจอมปลอมของระบบนี้เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีลักษณะเด่นจำนวนหนึ่งเข้ามา บุคคลสำคัญคนหนึ่งก็คือผู้นำที่อาศัยบารมีที่ให้คำมั่นสัญญาทุกอย่าง ปฏิบัติทุกอย่างและรวมเข้าไว้ในตัวของเขา ซึ่งความหวังและความปรารถนาทั้งหลายของประชาชนของเขา อย่างน้อยที่สุดการโฆษณาชวนเชื่อของเขาทำให้เป็นเช่นนั้น ข้ออ้างของเขาเป็นไปอย่างค้ำ ค่ำ บางครั้งเขาอาจปฏิบัติได้สำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเขาฉวยโอกาสของบรรยากาศระหว่างประเทศที่มหาอำนาจใหญ่ ๆ ต่างก็กระตือรือร้นที่จะได้เสถียรสนับสนุนจากเขา ได้เห็นมาแล้วเกี่ยวกับความยุ่งยากลำบากบางประการที่มักจะประสบโดยผู้นำดังกล่าว และไม่จำเป็นต้องกล่าวซ้ำอีก ผู้นำชนิดนี้จะห่อหุ้มไปด้วยบริวารของเขา ซึ่งบางทีก็มีลักษณะแบบทหาร และข้าราชการอย่างเคร่งครัด เช่นกับประธานาธิบดีของปากีสถานและซูดาน บางทีก็เลือกมาจากพรรคการเมืองของเขาเช่นกับประธานาธิบดีกานา ในกรณีใดก็ตามการเมืองราชสำนักจะดำเนินการได้ดีกว่า เป็นไปได้ว่าอาจจะมีการให้เสรีภาพอย่างมากมาแก่ผู้เชี่ยวชาญชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่สามารถแนะนำทางที่จะเพิ่มการผลิตหรือการค้าได้ โดยไม่ทำให้มาตรฐานทั่วไปของชีวิตต้องตกต่ำ บุคคลประเภทนี้เองรัฐเผด็จการทุกรัฐปรารถนาที่จะได้มา อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้เชี่ยวชาญ เช่น ตัวแทนของเงินทุนและความรู้ทางวิชาการจากต่างประเทศก็อาจจะได้รับการต้อนรับ แต่ก็ก็จะถูกระแวดสงสัยด้วย ระบบจะระมัดระวังไม่ปล่อยให้คนต้องพึ่งพลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตนไม่อาจควบคุมได้ บริษัทน้ำมันเป็นกรณีที่เราเห็นได้ชัด

ระบบนี้เปิดช่องให้อย่างมากมายที่จะใช้เล่ห์กระเท่ห์กระโดงหลังบ้าน ยั่วยวนให้นักธุรกิจที่มีความทะเยอทะยานได้เห็นว่าตนสามารถจะทำอะไรได้บ้างกับการคอร์รัปชันที่สุขุม และสนับสนุนนายทหารหรือข้าราชการพลเรือนที่ซื่อสัตย์ให้หาทางประกันเสถียรภาพของครอบครัวของตนโดยได้ตอบสนองการทาบถาม เนื่องจากความรับผิดชอบทางการเมืองนั้นได้รวมไว้ที่ศูนย์กลางและเด็ดขาดเสียแล้ว ความยั่วยวนที่จะเสี่ยงโดยหวังว่าผู้เผด็จการจะหาไม่พบก็มีอยู่มากจริง ๆ ยิ่งกว่านั้นรางวัลสำหรับการทำงานที่ปราศจากความเห็นแก่ตัว อาจจะมีเพียงเล็กน้อย ถ้าระบบขึ้นอยู่กับพรรค ๆ เดียวไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำทางทหาร โอกาสที่จะทำการคอร์รัปชันก็จะเกิดบ่อยยิ่งขึ้น

การปกครองระบบนี้ปกติไม่มีเสถียรภาพ ขึ้นอยู่กับความสำเร็จลุล่วงของคำมั่นสัญญาที่เป็นไปไม่ได้ ที่จะให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนของประชาชน และสนใจอยู่กับการแสวงหา

ความมีชื่อเสียงเลื่องลือในต่างประเทศ เพื่อที่จะปกปิดข้อบกพร่องภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสในสเปน ซาลาซาร์ในโปรตุเกส และวาร์กัสในบราซิล ทั้งหมดนี้ก็ได้แสดงให้เห็นว่าลัทธิเผด็จการพื้นเมืองอาจจะสงบลง ดำรงอยู่อย่างค่อนข้างเงียบ และเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ในกรณีดังกล่าว ผลประโยชน์จะพัฒนารูปของตนเองในการแสดงออก ถึงแม้ว่าจะมีการห้ามอย่างเป็นทางการจากระบบการปกครอง ชีวิตที่เสรีอย่างอ่อน ๆ อาจจะมีอยู่ตรงเท่าที่ไม่ไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประณามรัฐบาลอย่างเปิดเผย แม้กระนั้นก็ไม่มิข้อประกันอันใดว่าสถานการณ์เหล่านี้จะอยู่ได้นาน ดังที่ได้กล่าวบ่อยครั้งแล้วว่า สถานการณ์เหล่านี้จะประสบกับวิกฤติการณ์เมื่อเผด็จการคนแรกตายลง และถูกโจมตีโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่ผิดหวัง ซึ่งโอกาสแบบ “เสรี” ที่ระบอบเปิดให้ทำให้มีทางรวมตัวกันได้อย่างลับ ๆ แรงผลักดันแรกเริ่มเบื้องหลังระบบนี้ปกติมีมาก แต่มีทางเป็นไปได้เสมอว่าแรงผลักดันที่จะเสียกำลัง และพังทลายลงภายใต้การกดดัน ทางที่มีให้เลือกก็ไม่ต้องเป็นระบบรัฐสภา สภาพที่ไม่เปิดทางให้ลัทธิเผด็จการปกครอง ลัทธิรัฐสภากระทำสำเร็จเริ่มต้นในทางตรงข้าม เป็นไปได้ว่าจากเผด็จการอันหนึ่งจะเกิดตามอีกอันหนึ่ง นอกจากการเข้ายึดครองนำระบบอื่นบางชนิดเข้ามาบังคับใช้ เช่นกรณีเยอรมนีหลังการพ่ายแพ้ของฮิตเลอร์

ระบบกึ่งศาสนา (Quasi-clerical system) อาจจะกล่าวถึงเพียงสั้น ๆ ขำพเจ้าได้รวมระบบนี้ไว้ที่นี่เพราะว่าเป็นระบบที่มักจะมองข้ามกันไป แต่ขำพเจ้าไม่ได้อ้างว่าเป็น “ระบบ” ในความหมายเดียวกันกับระบบอื่น ๆ อีกห้าระบบ เนื่องจากเป็นระบบที่คงจะกล่าวถึงประเทศที่ปกครองแบบรัฐสภามานานแล้ว (ตัวอย่างเช่น อิตาลีและไอร์แลนด์) ประเทศที่อยู่ในระหว่างการปกครองแบบรัฐสภา (เช่น พม่า และลังกา) และประเทศที่ปกครองแบบทหารและเผด็จการบังเอิญ (เช่น สเปน โปรตุเกส และประเทศลาตินอเมริกาอีกจำนวนหนึ่ง) ขำพเจ้าเรียกระบบนี้ว่ากึ่งศาสนา เพราะว่าสาระสำคัญของระบบอยู่ที่ว่าการศาสนาไม่ได้ควบคุมรัฐบาล แต่มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล ในความหมายที่ว่าถ้าองค์กรศาสนามาคัดค้านแนวนโยบายใดที่ยึดถือโดยรัฐบาลอย่างรุนแรง แนวนโยบายนั้นบางทีอาจไม่มีการปฏิบัติต่อไปก็ได้ ศาสนาในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งนั้นจะมีอิทธิพลมากมายเหนือนโยบายบางครั้งในทางบวก แต่ปกติมักเป็นทางลบ และจะเรียกร้องอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ด้วย อันทำให้ตนเองเป็นผลประโยชน์หลักในชุมชน ดังที่จะเห็นได้จากรายชื่อประเทศข้างบนนี้ องค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิกเป็นผู้เข้าร่วมที่เด่นชัดที่สุด ในระบบการปกครองชนิดนี้ ลักษณะระหว่างประเทศขององค์กรเป็นกำลังและการนำทางที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรไม่ว่าในประเทศใด ในขณะที่เกี่ยวกับที่ฐานะในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นศาสนาของ

ประชาชนบางกลุ่ม ในบางแห่งทำให้ศาสนาที่ปรากฏลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองพื้นเมืองอันหนึ่ง บางครั้งพระชั้นราชาคณะอาจจะแบ่งแยกกัน เช่นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ในออสเตรเลียเกี่ยวกับยุทธวิธีที่จะใช้ในการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้วองค์การศาสนาจะสามัคคีกัน องค์การจะพอใจทราบเท่าที่ไม่ให้ถูกห้ามให้ดำเนินพิธีกรรมสวดสาบานและให้การศึกษาแก่เด็ก ๆ ในศาสนาของตน สามารถที่จะบงการเงื่อนไขของการแต่งงานและหย่าขาด รับเงินค่าจ้างแรงงานขององค์การการศึกษาและกิจกรรมการกุศลต่าง ๆ สามารถที่จะโฆษณาชวนเชื่ออย่างแข็งขัน ต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่เห็นองค์การอื่น ๆ ทำทลายอำนาจของตนในเรื่องครอบครัวและเยาวชน และได้รับฐานะโปรดปรานกว่านิกายอื่น ๆ องค์การศาสนาจะกระทำการในประเทศที่ชาวคาทอลิกเป็นประชาชนส่วนใหญ่แตกต่างไปจากที่ตนเป็นชนกลุ่มน้อย ในกรณีแรกองค์การศาสนาจะเน้นหนักในเรื่องอภิสิทธิ์ (ซึ่งตามทัศนะของตนเป็นลัทธิที่พระเจ้ามอบให้) และจะพยายามที่จะได้มาซึ่งการควบคุมรัฐบาลถึงหนึ่ง ในกรณีหลังองค์การศาสนาจะย่ำในเรื่องการป้องกันความจำเป็นอย่างน้อยที่สุดของตน และอาจทุ่มกำลังรวมกับนิกายและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่คล้ายคลึงกันอย่างกว้าง ๆ (เช่น ในอินเดีย และแอฟริกาใต้)

องค์การศาสนาอื่น ๆ มิได้มีประสบการณ์หรือข้อเรียกร้องที่ปะติดปะต่อเช่นเดียวกับองค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิก อย่างไรก็ตาม เป็นที่แจ้งชัดว่าศาสนาอิสลามและพุทธศาสนาทั้งสองศาสนานี้อาจจะทำความพยายามที่จะเข้าควบคุมแบบกึ่งศาสนาในประเทศเอเชียใต้ จุดอ่อนของศาสนาทั้งสองอยู่ที่การขาดการควบคุมพระที่รวมไว้ที่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามก็ได้ทำให้เป็นที่ชัดแจ้งในปากีสถานแล้วว่า ความกระตือรือร้นของชาวมุสลิมเป็นปริมาณซึ่งอาจจะหันเป็นปรปักษ์กับรัฐบาลได้ ถ้าข้อเรียกร้องของผู้นำทางศาสนาไม่ได้รับการตอบสนอง และในลังกา สงฆ์ในศาสนาพุทธอาจจะมียุทธศาสตร์สำคัญในการเมืองโดยอ้างลัทธิที่จะควบคุมถึงหนึ่งอันที่ข้าพเจ้าได้กล่าวโดยสังเขปมาแล้ว อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ว่าระบบชนิดนี้ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่แต่ประเทศโรมันคาทอลิก เนื่องจากการขาดการรวมตัวอย่างเหนียวแน่นของศาสนาใหญ่อื่น ๆ

ระบบอาณานิคม กำลังหายากลงกว่าในอดีต แต่ยังคงมีอยู่ในหลายแห่งด้วยกัน ระบบนี้เป็นประเภทที่ค่อนข้างแน่นอน โดยมีสูตรทางรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมือง อาณานิคมโดยทางการแล้วเป็นประเทศราช มิใช่รัฐอธิปไตย กฎหมายฉบับใดที่ออกในอาณานิคมกระทำไปโดยอัยยาศัยของมหาอำนาจ นครหลวง และรัฐบาล

ของอาณานิคมไม่ว่าจะมีลักษณะเป็นท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของมหาอำนาจนั้น ระบบนี้ปล่อยให้มีความแตกต่างกันมากมายในรูปที่แท้จริงของรัฐบาล อาจจะประกอบด้วยข้าหลวงเขต หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่คอยจับตาดู และเผ่าโบราณต่าง ๆ โดยทั่วไป ซึ่งมีฉะนั้นจะคงดำเนินการปฏิบัติตามปกติของตนต่อไป ระบบนี้อาจจะรวมถึงรูปคณะกรรมการรัฐสภาบางรูปซึ่งมีข้าหลวงคอยรับคำแนะนำ (แต่ไม่ใช่คำสั่ง) จากบุคคลเด่น ๆ ในชุมชน และอาจจะไปไกลถึงการปกครองตนเองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับในท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของอาณานิคมออสเตรเลีย ในศตวรรษที่ ๑๙ และเป็นอยู่ในปัจจุบัน (คือ ปี ค.ศ. ๑๙๖๐) ใน Jamaica อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของระบบอยู่ที่ว่านโยบายปั่นปลายอยู่ในมือของต่างตัวซึ่งมีผู้แทนของตนอยู่ประจำ ณ จุดนั้น โดยมีอำนาจที่จะคอยดูแลว่าเจตนารมณ์ของนครหลวงได้รับการเชื่อฟังในปั่นปลาย ถ้ามหาอำนาจอาณานิคมมีจุดมุ่งหมายที่จะมอบเอกราชให้แก่อาณานิคมของตน ขั้นสุดท้ายของรัฐบาลอาณานิคมอาจเกี่ยวข้องแต่เพียงการให้คำแนะนำ ไม่ใช่การบังคับเจตนาโดยมหาอำนาจนครหลวง เช่นในสมัยหลัง ๆ ของการควบคุมของอังกฤษในกานาและไนจีเรีย แต่ขณะที่ระบบอาณานิคมกำลังดำเนินอยู่อย่างเต็มที่ เจตนารมณ์ของนครหลวง (กล่าวคือ เจตนารมณ์ของรัฐบาลของประเทศนครหลวง ประชาชนของประเทศนั้นแทบจะไม่ได้ตระหนักถึงความรู้สึกกับเจตนารมณ์เกี่ยวกับอาณานิคมของตนเลย) เป็นปัจจัยสำคัญในการปกครอง

ระบบนี้ขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกมูลฐานระหว่างประชาชนผู้บังคับบัญชา กับประชาชนผู้มีหน้าที่ว่าจะต้องเชื่อฟัง ในทางปฏิบัติการแบ่งแยกนี้ยังทำให้ยุ่งยากซับซ้อนออกไปอีก โดยความไม่เสมอภาคกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา การพัฒนาเศรษฐกิจ และการศึกษาที่เป็นแบบฉบับก็คือ อำนาจอาณานิคมในยุโรปได้เข้ามาในฐานะผู้พิชิตและรักษาคำแหน่งที่เหนือกว่าของตนไว้ แสดงออกมาในทางสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม มากเช่นเดียวกับในทางการเมือง ความยุ่งยากซับซ้อนเป็นพิเศษเกิดขึ้นในกรณี เช่น แอลจีเรียและแอฟริกาตอนใต้ ซึ่งมหาอำนาจนครหลวงได้พยายามที่จะครอบครองบริเวณทั้งเป็นอาณานิคมในความหมายเดิม นอกเหนือไปจากการรักษาอำนาจการควบคุมทางอาณานิคมเหนือบริเวณนั้นไว้ ความพยายามนี้ทำให้เกิดผลประโยชน์นานาประการชนิดที่ทำความยุ่งยากเป็นพิเศษขึ้นมาก ถึงแม้ว่าถ้าไม่มีผู้มาตั้งรกรากคนโดยพยายมาเพื่อทำมันเกิดขึ้น การเข้ามาของเงินทุนจากประเทศนครหลวงก็จะสร้างความไม่เสมอภาคให้เกิดขึ้น เช่นเดียวกับอิทธิพลของการศึกษา ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของตน สังคมอาณานิคมมีลักษณะเป็นพิมพ์เดียวกับประเทศมหาอำนาจทางอาณานิคม ไม่ว่าผู้มาตั้งรกรากถาวรได้มาเพียงไม่กี่คนก็ตาม

แต่ถ้าเป็นแบบพิมพ์ที่บิดเบือนไปไม่เหมาะกับประเทศและประชาชนที่นำมาใช้ และก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคซึ่งไม่ได้มีอยู่ภายในสังคมนครหลวงเอง

ระบบอาณานิคมมักจะมีลักษณะที่มีตัวละครสำคัญที่ซื้อสัตย์เป็นพิเศษ เริ่มด้วยก็มีข้าหลวงและผู้ช่วยของเขา ไม่ว่าข้าหลวงจะเป็นบุคคลเช่น Lyautey หรือ Lugard ก็ตาม เขาจำเป็นต้องรักษาลักษณะกึ่งพระเจ้าเอาไว้ เพื่อสร้างความประทับใจแก่ผู้รอบ ๆ เขาให้รู้ถึงขีดสูงสุดแห่งอำนาจของเขาที่รัฐบาลนครหลวงมอบให้ ปกติเขาเย็นคร่อมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และอำนาจตุลาการ อย่างน้อยที่สุดก็ในแง่สุดท้าย เขามีหน้าที่สองอย่างที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลนครหลวงประจำอาณานิคมและของอาณานิคมประจำรัฐบาล ในหน้าที่หนึ่งเขาต้องเน้นหนักเรื่องอำนาจ ในอีกหน้าที่หนึ่งเรื่องความจำเป็น ถ้าเขาทำตัวเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับอาณานิคมเกินไป เขาจะถูกถือโดยรัฐบาลของเขาว่าเป็นหน่วยพิเศษที่ไม่ได้สะท้อนผลประโยชน์ของจักรวรรดิอย่างเพียงพอ ถ้าเขาไม่แสดงตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอาณานิคมเขาจะถูกเกลียดชังในอาณานิคม และบางมาตรการที่มีเหตุผลที่สุดของเขาถูกคัดค้านเพียงเหตุผลง่าย ๆ ว่า เพราะเหตุเหมือนไม่เห็นอกเห็นใจกับความหวังของท้องถิ่น เขาเย็นอยู่ตอนหน้าของสังคมเช่นเดียวกับตอนหน้าของรัฐบาล และอาจต้องโหมหนัสไม่ว่าจะอยู่ข้างใด ถ้าวิญญูญิตพิพลาต ไม่ว่าความยุ่งยากในท้องถิ่นใดจะมีอยู่ เขาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับความก้าวหน้าของนโยบายในทางตรงข้าม ไม่ว่าโอกาสท้องถิ่นอะไรจะมีอยู่ก็ตาม คนอื่นจะพยายามแย่งชื่อเสียงในทุกสิ่งที่ทำกับพวกนั้น ขบวนการชาตินิยมท้องถิ่นนักธุรกิจระหว่างประเทศ สำนักงานอาณานิคมในประเทศของเขา ทั้งหมดนี้มักจะอ้างเครดิตไม่ว่าจะเป็นของตนโดยแท้จริงหรือไม่ก็ตาม ถ้าระบบที่เขาเป็นผู้บริหารเป็นแบบเผด็จการ เช่น แบบโปรตุเกส และดัทช์ เขาจำเป็นต้องให้มีการปราบปรามและถูกประณาม (บางที่อาจถึงขั้นลอบสังหาร) จากผู้ที่ถูกกระหนาบกระเทือน ถ้าการปกครองเป็นแบบเสรีนิยมมุ่งที่จะให้มีการปกครองตนเองในท้ายสุด (กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็เช่นระบบของอังกฤษที่เป็นมา) เขาจะต้องปลูกสร้างผู้นำท้องถิ่นและขบวนการเมืองให้เพียงพอที่จะชักชวนให้พวกเหล่านี้มีส่วนในรูปการปกครองตนเองแบบจำกัด ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการมอบเอกราช

รอบตัวเขา ข้าหลวงจะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งอาชีพเป็นเช่นเดียวกับของเขา จะไม่สิ้นสุดลงในอาณานิคม แต่ไปอยู่ที่นั่นในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ซึ่งระหว่างนั้นเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะแสดงสมรรถภาพของเขาในการบริหาร และช่วยในการวางนโยบายด้วย ไม่ว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่นานเท่าไร เขาก็ไม่อาจแสดงตนเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับอาณานิคมได้อย่างแท้จริง

สถานภาพต่างตัวของเขา รวมทั้งความไม่เสมอภาคทั้งหลายซึ่งสถานภาพนั้นเกี่ยวข้องกับตัว
จะตัดเขาออกไปจากผู้ที่อยู่รอบ ๆ เขา^๒ ชีวิตของข้าราชการอาณานิคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ข้าหลวง จะบรรจุไปด้วยความตรงกันข้ามกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อันหนึ่งคือ เขาจะต้อง
อยู่อย่างพระเจ้า แต่จะถูกกลดลงสู่สถานภาพของมนุษย์เมื่อเขากลับไปยังบ้านเกิดเมืองนอน
ของเขาและปลดเกษียณรับบำนาญ

ในบรรดาประชาชนของอาณานิคมเอง ผลประโยชน์ต่างๆ จะพัฒนาขึ้นมาตามธรรมชาติ
บางอย่างก็เป็นปรปักษ์กับมหาอำนาจอาณานิคม และบางอย่างก็พึ่งมหาอำนาจนั้น ที่เห็น
ได้ชัดที่สุดได้แก่ผลประโยชน์ซึ่งมหาอำนาจอาณานิคมเองส่งเสริมในฐานะเช่นผู้รับบำนาญ
และผู้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยชนิดต่างๆ คนเหล่านี้อาจจะเป็นผู้ที่ “เคยได้ไป” แอฟริกาตะวันตก
มาแล้ว (คือผู้ที่ได้เคยไปยังประเทศนครหลวงเพื่อการศึกษา) ซึ่งสำหรับพวกนี้ สถาบันที่
ถูกสร้างขึ้นโดยลัทธิอาณานิคมเป็นที่มาที่ปรารถนาอย่างยิ่งของงาน ในทางกฎหมาย ในธุรกิจ
และในทางบริหาร คนพวกนี้อาจจะเป็นคนชั้นคนใช้และเจ้าของร้านจำนวนมากมายซึ่งมี
อาชีพอันเกิดจากข้อเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อาณานิคม และนักธุรกิจต่างประเทศ คนพวกนี้
อาจจะเป็นคนที่เกิดจากความสัมพันธ์ร่วมกัน เช่นพวกแองโกล-อินเดีย และยูเรเซียนใน
อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้ได้สิทธิพิเศษในขณะที่มหาอำนาจอาณานิคมยังอยู่ในอำนาจ แต่อาจ
ต้องสูญเสียสิทธิเหล่านี้ไปเมื่อมหาอำนาจนั้นจากไป คนพวกนี้อาจเป็นคนง่าย ๆ ธรรมดาทุก
อาชีพ ซึ่งได้ถูกกลืนความสุขสะดวกสบายและรสนิยมของผู้ตั้งอาณานิคม นอกเหนือจากนี้
ทั้งหมด คนพวกนี้อาจรวมถึงสมาชิกชาวพื้นเมืองของรัฐบาลอาณานิคมที่อาจจะได้ขึ้นดำรง
ตำแหน่งสูงสุด เช่นในอินเดีย หรือถูกจำกัดให้อยู่แต่เพียงตำแหน่งต่ำสุด เช่นในอินโด-
นีเซียและแอลจีเรีย ผลประโยชน์เหล่านี้จะแสดงออกซึ่งความกลมเกลียวและการรวมตัว
ในขนาดต่างๆ กัน บางพวกเช่น พวกแองโกล-อินเดีย อาจจะแสดงให้เห็นอำนาจมาก
มาในการเสนอข้อสนับสนุนของตน และความสำเร็จในการที่จะบรรลุถึงข้อสนับสนุนนั้น
บางพวกจะไม่รวมตัวกัน (เช่นพวกคนใช้) หรือบางพวกเพียงกลัวผลที่จะตามมา (เช่น
เดียวกับผู้บริหารบางคน) เมื่อต้องเผชิญกับอนาคตของการที่อาณานิคมกำลังจะเป็นเอกราช

การมีกลุ่มหลายกลุ่มที่ต้องพึ่งพาอาศัยมหาอำนาจอาณานิคมในทางใดทางหนึ่ง จะช่วย
ย้าถึงความผิดแผกแตกต่างที่มีอยู่ในสังคมและสร้างอันอื่น ๆ ขึ้นมา ชนิดของผลประโยชน์ที่
มักเกิดขึ้นเป็นปรปักษ์กับการปกครองอาณานิคม จะรวมถึงผลประโยชน์ของนักธุรกิจและ

^๒ คำสุดท้ายเกี่ยวกับสถานการณ์นี้ E.M. Forster ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *A Passage to India* (1924).

ผู้ผลิตในท้องถิ่นที่แทนการแข่งขันกับบริษัทต่างประเทศ ผู้นำทางศาสนาในท้องถิ่นที่รู้สึกสับสนประมาท โดยความพยายามที่จะเผยแพร่ศาสนาของหมอสอนศาสนา (ถ้ากรณีเป็นเช่นนั้น บางครั้งก็ไม่ได้เป็นเช่นนั้น) เช่นชั้นปัญญาชนในท้องถิ่นที่ได้รับการศึกษาเพียงบางส่วนถูกกันไม่ได้ทำงานในวงการบริหารและในบริษัทธุรกิจ ประชาชนผู้ได้รับการศึกษานั้นสำหรับเขา ความรักท้องถิ่นเป็นอุดมการณ์ที่จะต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะนำไปยังที่ใด และผู้ที่เดือดร้อนถูกกีดกันโดยพวกอาณานิคมและผู้ที่สมคบกับพวกนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีฝ่ายค้านที่ยังไม่ปรากฏตัวอยู่อย่างมากภายในแต่ละอาณานิคม ไม่ว่าฝ่ายค้านนั้นจะก้าวไปได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น ผู้นำ ชั้นความตกต่ำ ขนาดของการบีบบังคับที่รัฐบาลใช้ และขนาดความสามารถที่สถาบันผู้แทนต่าง ๆ จะตกลงประเด็นในท้องถิ่นต่าง ๆ ถ้ามีผลประโยชน์ ท้องถิ่นซึ่งถูกห้ามไม่ให้มีทางไปโดยข้าหลวงใช้อำนาจยับยั้งเข้าแทรกแซง ผลประโยชน์นั้นอาจตั้งจุดศูนย์กลางที่มีอำนาจเพื่อเริ่มขบวนการต่อต้านได้ (ข้อนี้เป็นความจริงเป็นพิเศษในกรณีของอาณานิคม “คนผิวขาว” ในออสเตรเลีย แคนาดา และนิวซีแลนด์ ในศตวรรษที่ ๑๙) มิฉะนั้นรูปการต่อต้านที่ชัดเจนที่สุดก็จะมาจาก “ขบวนการชาตินิยม” ซึ่งเป็นขบวนการที่สามารถมีความสัมพันธ์กับสัญลักษณ์ของประเพณีนิยมในท้องถิ่นที่มีความไม่พอใจทั่ว ๆ ไปต่อการปกครองอาณานิคม และที่ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะหาทางแก้ไขปัญหาทั้งหมดได้ด้วย เมื่อพวกอาณานิคมได้จากไปแล้ว

ผู้นำแบบเป็นผู้มีบารมีซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กันไป ตั้งแต่คานธีไปจนถึงเอ็นครูมาห์อาจจะเป็นจุดรวมเพื่อขบวนการนั้น ๆ ความจริงแล้วสถานการณ์ชนิดนี้เองที่ผู้นำแบบนี้มักจะเกิดขึ้น รอบ ๆ เขาจะมีบริวารและผลประโยชน์จับกลุ่มอยู่ ถ้าเขาไม่สามารถสนับสนุนการปฏิวัติได้ เขาจำเป็นต้องปฏิบัติตามมหาอำนาจอาณานิคมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงที่ดีที่สุดเท่าที่เขาสามารถ ทั้งสองฝ่ายจะมีข้อเรียกร้องต่ำสุดอยู่ โดยที่ฝ่ายหนึ่งจะต้องแสดงความแข็งแกร่งให้เพียงพอที่จะทำความพอใจแก่ลูกน้องของตน และอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องระลึกถึงผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไปของมหาอำนาจนครหลวง ในกรณีเปิดให้มีการอ้อมขอมกกันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยมีข้อแม้ว่าทั้งสองฝ่ายพร้อมที่จะปฏิบัติต่อกัน แต่ไม่ใช่เพียงการเจรจาเกี่ยวกับวันที่จะได้รับเอกราช เนื่องจากผลประโยชน์ที่ยังดำรงอยู่จำนวนมากมายของประเทศนครหลวงจะเข้าไปดำเนินการอาณานิคมในสาขาต่าง ๆ เช่น การค้า ธุรกิจ การศึกษาและการช่วยเหลือทางวิชาการ

ชาวอังกฤษอาจมีเหตุผลสมควรที่จะอ้างว่า บัดนี้ตนได้ทำแบบการเจรจาไว้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะนำอาณานิคมไปสู่ความเป็นเอกราชอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเสียเลือดเนื้อน้อยที่

สุด แต่ไม่ใช่ไม่มีการเสียเลือดเนื้อเลย เนื่องจากพลังต่าง ๆ ภายในอาณานิคมเองซึ่งปกติมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างมากจนกระทั่งก่อให้เกิดความตึงเครียด ซึ่งจะลงเอยโดยการสู้รบกัน เริ่มด้วยการเจรจาซึ่งไม่มีอะไรแน่นอนและต่อสู้กันอย่างดุเดือดกับพวกไอริช ในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ เศษ และกับคานธี ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เศษ แต่ดำเนินต่อไปตลอดการเจรจาหลังสงครามกับเนรูห์ จินน่าห์ อองซาน และเสนาในยาเก จากนั้นก็ไปสู่การเจรจากับเอ็นครูมาห์ ตวนกู อับดุล เราะห์มาน Azikiwe, Owolowo, Nyerere, Makarios Margai, Banda และ Kenyatta กระบวนการเจรจาดันก็ราบรื่น และส่วนใหญ่ไม่เปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเริ่มง่าย ๆ จากการปกครองตนเอง โดยจำกัดไปสู่เอกราชโดยสมบูรณ์ในกรณีของประเทศที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น กานา และ Sierra Leone บางที่รวมถึงการเจรจาที่ชะงักงันกับอดีตผู้ถูกเนรเทศหรือนักโทษการเมือง หรือการตกลงกันอย่างยืดเยื้อหลายฝ่าย ในกรณีที่ความตึงเครียดของชุมชนบิดเบือนปัญหาการปกครองของตนเองซึ่งดูเหมือนง่าย มาถึงราวปี ค.ศ. ๑๙๐๑ กระบวนการนี้ก็ได้รับบรรลุถึงการเคลื่อนไหวตามแบบทางการเกือบทั้งหมดของการเดินำแบบโบราณ คือ ก้าวไปข้างหน้า ถอยมาข้างหลัง ก้าวไปข้างหน้าอีกครั้ง ถอยมาข้างหลังอีก การประคอง การแยก การประคองครั้งสุดท้ายและการจบลงอย่างสอดคล้องกัน

ระบบอาณานิคมนั้นโดยลักษณะเป็นระบบชั่วคราว ถึงแม้ในกรณีที่อาจคงอยู่หลายศตวรรษ เช่นในดินแดนบางแห่งของพวกดัชส์และโปรตุเกส ระบบเหล่านั้นก็มีลักษณะเป็นการชั่วคราว “ประเทศจะต้องอยู่ภายใต้ภาวะความยุ่งยากและไม่สมบูรณ์อย่างยิ่งเสมอ ที่อาจจะถูกปกครองโดยชาวต่างประเทศ ถึงแม้ในกรณีที่ไม่มีควมไม่เสมอภาคกันอย่างรุนแรง ในเรื่องนิสัยและความคิด ในระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ชาวต่างประเทศย่อมไม่รู้สึกรูปแบบเดียวกับประชาชนของประเทศ”^๓ นอกจากนั้นระบบอาณานิคมยังมีลักษณะเป็นรูปนัย เนื่องจากอาศัยการอ้างอำนาจอธิปไตยที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยตรงยิ่งกว่าอย่างอื่น ระบบเหล่านี้แสดงให้เห็นการเมืองชนิดเปิดและปิดนานาประการ รวมทั้งการเมืองแบบราชสำนักและรัฐสภา ในระบบเหล่านี้ประกอบด้วยการปกครองแบบเผด็จการโดยคนต่างชาติชุดหนึ่ง และภายในตัวระบบเองบรรจุเมล็ดพืชของระบบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นระบบรัฐสภา แต่มักจะพัฒนาเป็นรูปเผด็จการท้องถิ่นมากกว่า เนื่องจากสภาพล้าหลังของประชาชนส่วนใหญ่และโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นเผด็จการ ซึ่งรัฐเอกราชได้รับเป็นมรดกจากมหาอำนาจอาณานิคม

^๓ J.S. Will, **Considerations on Representative Government**, Chapter XVIII.

ประเภทสุดท้ายของข้าพเจ้าได้แก่ระบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งข้าพเจ้ารวมประเทศสหภาพโซเวียต จีน และรัฐยุโรปตะวันออกเอาไว้ ยูโกสลาเวียเป็นกรณีคาบูกาบคอกระหว่างประเทศนี้กับประเทศทหารและเผด็จการบังเอิญ อย่างไรก็ตามกล่าวโดยทั่วๆ ไปแล้วระบบคอมมิวนิสต์มีลักษณะชัดเจนในเค้าโครงและการปฏิบัติการ ระบบนี้เริ่มตามแบบแผนที่พัฒนาโดยพวกรัสเซีย ในระยะก่อร่างสร้างตัว ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๐ และ ๑๙๓๐ เศษ มีความแตกต่างกันบ้างตามท้องถิ่นชั่วคราวระหว่างทวีป แต่รูปแบบของแผนการห้าปี และของความผิดแผกแตกต่างและข้อจำกัดที่แผนการเหล่านี้ทำให้เกิดขึ้น ได้เป็นมาตรฐานในประเทศคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน

ความไม่เสมอภาคกันทางเศรษฐกิจของระบบนี้ มิได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินในความหมายที่แคบ แต่เป็นเรื่องของรายได้และทรัพยากร รายได้ที่แตกต่างกันสัมพันธ์กับทักษะความขาดแคลน และการลำดับความชอบก่อนหลังที่วางเป็นแผนไว้ของระบบเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่แปรเปลี่ยน ความไม่เสมอภาคเหล่านี้อาจทำให้เกิดความแตกต่างกันอย่างมาก นอกจากนั้นยังมีความแตกต่างกันมากระหว่างเมืองและชนบทอีกด้วย โดยมีจุดประสงค์ที่จะลดจำนวนชาวนา เพื่อแสวงหาการพัฒนาอุตสาหกรรมและประสิทธิภาพในทางเกษตรกรรม จุดหมายปลายทางนี้แสวงหากันโดยการกวดมาตรฐานในชนบทให้ต่ำลง หรือบ่อนกมิให้เพิ่มขึ้นเร็วเหมือนกับในเมือง นอกจากนั้นยังมีความไม่เสมอภาคสำคัญในเรื่องสถานะด้วย ระหว่างภูมิภาคส่วนหนึ่งกับอีกส่วนหนึ่ง เนื่องจากการมีอยู่หรือขาดหายไปของทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ได้ในพื้นที่ และนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมกลุ่มแห่งชาติบางกลุ่ม สหภาพโซเวียตซึ่งเป็นแบบแผนให้ตัวอย่างการมีมาตรฐานการครองชีพจำนวนหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกัน และได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากจากข้อพิจารณาทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศ “นายทุน” ประเทศใดประเทศหนึ่งและมักจะรุนแรงกว่ามาก อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคเหล่านี้มิได้มีโอกาสดำเนินการที่จะเปลี่ยนไปเป็นรูปของผลประโยชน์และการดำเนินการทางการเมืองอีกต่อหนึ่ง

ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจเทียบได้กับความไม่เสมอภาคทางอำนาจและโอกาสและการแบ่งกระจายหน้าที่ อำนาจในความหมายโดยตรงว่าด้วยการปกครอง สงวนไว้ให้สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ ภายในพรรคนั้น อำนาจสงวนไว้ให้กลุ่มที่มีอำนาจในทางควบคุมที่จุยยอต ในเรื่องโอกาสมีการแข่งขันกันมาก โดยจำกัดไว้ให้แต่เพียงผู้ที่สามารถจะรวมเอา

ความเห็นชอบของพรรคเข้ากับไหวพริบและฝีมือได้ หน้าที่สัมพันธ์โดยตรงกับความสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยมองจากพรรคผ่านกลไกการวางแผนของพรรค กล่าวคือ อาชีพจะมีความสำคัญและจัดวางใครที่ประกอบอาชีพนี้ให้อยู่สูงหรือต่ำ ในตารางของความนับหน้าถือตาทางสังคม แล้วแต่ว่าพรรคจะถือว่าอาชีพนั้นควรได้รับการส่งเสริมหรือไม่

เมื่อความไม่เสมอภาคและความผิดแผกแตกต่างมีอยู่อย่างมากมายทั่วไปในแง่เหล่านี้ทั้งหมดของชีวิตสังคม เราก็อาจจะคิดว่าผลประโยชน์จะเกิดขึ้นมาเพื่อเสริมและทำลายสิ่งเหล่านี้ โดยคำนียามแล้วสิ่งนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ประเทศคอมมิวนิสต์ปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์แต่ผู้เดียว เพราะถือว่าเป็นประเทศที่การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้สูญสิ้นไปแล้ว โดยนำการดำรงอยู่ของผลประโยชน์ที่ผิดแผกแตกต่างกันไปพร้อมด้วยกล่าวคือ ไม่อาจมีผลประโยชน์อื่นใดได้นอกจากของผู้ที่ทำงานอาบเหงื่อต่างน้ำ ซึ่งมีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นตัวแทน โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาวะที่ได้รับมอบหมายในประวัติศาสตร์ ลัทธินี้อยู่เบื้องหลังการปฏิบัติของเผด็จการของพรรค ถึงแม้ว่าจะไม่ห้ามไม่ให้มีพรรคมีฝ่ายภายในพรรคคอมมิวนิสต์ หรือมีผลประโยชน์บางอย่างปรากฏขึ้นในชุมชนชนทั่วไป ซึ่งพยายามบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของตนทางอ้อมโดยผ่านพรรคก็ตาม

พรรคเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้น เป็นส่วนที่ก้าวหน้าที่สุด พรรคหลายพรรคและในท้ายสุดเสรีภาพของพรรคจะสามารถดำรงอยู่ได้ก็แต่เพียงในสังคมซึ่งมีชนชั้นที่เป็นปรปักษ์กัน ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดแย้งและไม่สามารถปรองดองซึ่งกันและกัน ซึ่งมีนายทุนและกรรมกร เจ้าของที่ดินและชาวนา กุลคและชาวนาที่ยากจน ฯลฯ เป็นอาทิ แต่ในสหภาพโซเวียตไม่มีชนชั้นดังกล่าว เช่น นายทุน เจ้าของที่ดิน กุลค ฯลฯ อีกต่อไปแล้ว ในสหภาพโซเวียตมีอยู่เพียงสองชนชั้น คือ กรรมกรและชาวนา ที่มีผลประโยชน์ซึ่งแทนที่จะเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน กลับเป็นมิตรกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีพื้นที่อันใดในสหภาพโซเวียตสำหรับการดำรงอยู่ของพรรคหลายพรรค และในท้ายสุดสำหรับเสรีภาพสำหรับพรรคเหล่านี้ในสหภาพโซเวียตมีพื้นที่สำหรับพรรคพรรคเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์^๔

^๔ J. Stalin "On the Draft Constitution of the U.S.S.R" ใน **Problems of Leninism** (Moscow, 1954), p. 557 แม้ว่าผู้เขียนจะเป็นสตาลิน ข้าพเจ้าก็ไม่คิดว่านายคุสซอพอจะไม่เห็นด้วยกับข้อความนี้

ลัทธินี้อยู่เบื้องหลังการปฏิบัติของเผด็จการของพรรค ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อห้ามการมีฝ่ายมีฝ่ายภายในพรรคคอมมิวนิสต์ หรือมีผลประโยชน์บางอย่างปรากฏขึ้นในชุมชนทั่วไป ซึ่งพยายามบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของตนทางอ้อมโดยผ่านพรรคก็ตาม

จุดสำคัญคือว่า ระบบคอมมิวนิสต์จำเป็นต้องเป็นระบบที่มีการเมืองแบบปิดดำเนินการอยู่ เนื่องจากไม่ได้ตั้งจุดองค์การที่ใหญ่โตอันใดนอกเหนือไปจากพรรคคอมมิวนิสต์ และไม่มีหนทางที่จะเปรียบสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ส่วนใหญ่ให้เป็นสิ่งใดได้ นอกจากเป็นผู้ตามไปในทุกทิศทางที่ผู้นำต้องการไป ผลประโยชน์ไม่อาจพัฒนาขึ้นมาได้อย่างเสรี และไม่มีหนทางโดยตรงอันใดของการแสดงออกทางการเมือง ถ้าผลประโยชน์เหล่านั้นสามารถทำได้ ระบบคอมมิวนิสต์ขึ้นอยู่กับการจัดวางชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีแผน และนำไปปฏิบัติโดยพรรคเดียวที่มีระเบียบวินัยบังคับบัญชา โดยคนที่ไม่มีผู้ใดมาใช้อำนาจควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพอยู่เหนือหัว

ด้วยเหตุนี้ระบบคอมมิวนิสต์โดยสาระสำคัญจึงเป็นระบบแบบราชการ ที่ในบั้นปลายจะดำเนินไปโดยทางการเมืองแบบราชสำนัก แต่แตกต่างจากรูปเผด็จการที่ง่ายกว่า โดยรวมเอาความประณีตต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นพรรคเดียวดังเช่นที่ได้บรรยายไว้ในบทก่อนเอาไว้ด้วย บุคคลที่เด่นของระบบอาจจะพบได้ทั้งหมดภายในวงพรรค เนื่องจากไม่มีโอกาสอันใดที่ดำเนินกิจกรรมการเมืองภายนอกพรรค

การเมืองอันมีลักษณะไม่หยุดยั้งอย่างแท้จริงของระบบคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในหมู่ผู้นำ เนื่องจากลัทธิและการปฏิบัติของคอมมิวนิสต์ปฏิเสธลัทธิพหุภาพ จึงเป็นการจำเป็นสำหรับผู้นำเหล่านั้นที่จะแสดงลักษณะความเป็นเอกฉันท์โดยสมบูรณ์ออกมา ซึ่งก็คือการหลีกเลี่ยงไม่ได้ในข้อแถลงถึงจุดหมายและการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลว อย่างไรก็ตาม ดังที่เราทราบจากการกวาดล้างของสตาลิน และจากความขัดแย้งระหว่างครุสชอฟ โมโลตอฟ มาเลินกอฟ บุลกันิน และเบเรียว ว่ามีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงในระดับสูงเกี่ยวกับนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ และระบบพรรคพวกและพันธมิตรที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ถึงผู้เผด็จการเมื่อใครคนหนึ่งได้ไต่พลขึ้นมาเป็นใหญ่ที่สุด หรือที่จะตกลงเรื่องราวสืบต่อผู้นำเมื่อยังเป็นที่สงสัยกันอยู่ เป็นการยากที่จะรู้ว่าจะไปลึกเพียงใดในองค์การของพรรคที่การแตกแยกเหล่านี้แทรกลงไปถึง ผู้นำที่พ่ายแพ้แต่ละคนนั้นกล่าวกันว่า มีผู้สนับสนุนของตนอยู่ทั้งพรรค และในแต่ละกรณีอ้างกันว่าผู้สนับสนุนเหล่านี้ถูกถอนทั้งไป พวกนี้ปกติถูกตำหนิเพราะเกิดความล้มเหลวในการผลิตระหว่างระยะเวลาที่

การใช้เล่ห์กระเท่ห์ยังคงดำเนินต่อไป การถกเถียงไม่อาจกระทำเปิดเผยได้ (หรือกล่าวอีกทีหนึ่งไม่เคยกระทำอย่างเปิดเผยมาเลยตั้งแต่ Trotsky พ่ายแพ้เป็นต้นมา) และถ้อยแถลงจะประกาศได้ก็ต่อเมื่อหลังเหตุการณ์ การอภิปรายไม่เคยมีการรายงานอย่างเหมาะสม เพราะว่าผู้ที่แพ้จะหายไปหรือไม่ก็กลับความเห็น อย่างไรก็ตามเป็นไปได้ว่าผลของการถกเถียงและการใช้เล่ห์กระเท่ห์จะพบว่ามียุ่ แต่หลังจากประสบการณ์อันยาวนานของความจำเป็นที่จะต้องอยู่ในข้างที่ชนะ เราอาจจะสันนิษฐานได้ว่าสมาชิกพรรคสามัญจะเก็บความคิดของตนเอาไว้เองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เป็นไปได้ว่าบางบริเวณของประเทศถูกระทบกระเทือนจากการแตกแยกภายในหมู่ผู้นำมากกว่าบริเวณอื่นๆ เนื่องจากผู้นำมักจะสัมพันธ์กับบริเวณบางบริเวณ (เช่น ครุสชอฟสัมพันธ์กับยูเครน) และอาจจะได้สร้างองค์การท้องถิ่นไว้ในบริเวณนั้น องค์การเหล่านี้เป็น “ที่ดินตกทอด (fiefs)” ซึ่งผู้นำยึดครองอยู่และในฐานะเป็นผู้แทนท้องถิ่นซึ่งตนอาจจะใช้ไปเพื่อบีบบังคับผู้เผด็จการได้

อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ของการเมืองที่มีประสิทธิผลของระบบคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในแนวกลางๆ ของพรรคและกิจกรรมของรัฐบาล กล่าวคือ เป็นการเมืองที่เกี่ยวกับผู้จัดการ นักวิชาการ ผู้วางแผน และหัวหน้าพรรคในท้องถิ่น ระบบคอมมิวนิสต์มีอะไรหลายอย่างร่วมกับระบบของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่มาก ๆ คำสั่งจากข้างบนจะต้องได้รับการเชื่อฟัง ถ้าการผลิตและกำไรไม่ได้เป็นไปตามคำเคี่ยวเข็ญจากข้างบน จะต้องมีการสอบสวนเรื่องราวกันและการลงโทษจะตามมา ภายในกลไกการผลิตของคอมมิวนิสต์จะมีความตึงเครียดตามธรรมชาติอยู่ระหว่างพลังของการผลิตกับการบริโภค ระหว่างผู้ผลิตวัตถุดิบกับผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูป ระหว่างการผลิตกับการขนส่ง แท้จริงแล้วก็คือระหว่างตัวการที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ กันที่ประกอบขึ้นเป็นการประกอบการอุตสาหกรรมทันสมัยขนาดใหญ่ ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าแผนกต่าง ๆ เหล่านี้จะกระตือรือร้นเสมอที่จะเชื้ดคอซึ่งกันและกัน ในสหภาพโซเวียต มากไปกว่าในบริษัท General Motors หรือ I.C.I. ข้าพเจ้าหมายความว่าเราอาจคาดว่ามีความตึงเครียดระหว่างกลุ่มใดก็ได้ ที่มุ่งในเรื่องการขยายการบริโภคกับกลุ่มอื่นใดก็ได้ที่จำเป็นต้องจัดให้มีการผลิตเป็นพิเศษเพื่อสนองการบริโภคนี้ เนื่องจากความขาดแคลนเป็นข้อเท็จจริงในชีวิตประจำวันของสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติที่ผู้ผลิตจะต้องได้รับทุกข์จากเป้าหมายที่ตั้งขึ้นโดยผู้วางแผนผู้ซึ่งความสนใจเป็นหลักใหญ่อยู่ที่การสร้างความพอใจในเรื่องมาตรฐานการบริโภค ซึ่งโดยเหตุผลของนโยบายของชาติ หรือระหว่างประเทศจะต้องรักษาไว้ให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความตึงเครียดชนิดอื่นคล้ายคลึงกันนี้มีอยู่ในระดับอื่นๆ ของหน่วยเศรษฐกิจที่รวมเข้าด้วยกัน ในระบบคอมมิวนิสต์

การบีบบังคับผู้ผลิต (โดยเฉพาะผู้ผลิตในทางเกษตรกรรม) เป็นไปอย่างรุนแรงมาก นอกจากนี้เป็นการปฏิบัติอันหนึ่งของระบบคอมมิวนิสต์ที่จะใช้การคุกคามว่าจะเปิดโปงให้ประชาชนทราบ หรือตัดรายได้เป็นเครื่องกระตุ้นให้คัดค้านทุนและขยายการผลิต หน้าที่ทางการเมืองเพียงอันเดียวที่มอบให้แก่ประชาชนทั่วไป นอกจากหน้าที่เปล่งเสียงไชโยผู้นำพรรคและคอยแจ้งเรื่องความไม่พอใจแล้ว ก็คือร้องทุกข์เกี่ยวกับการขาดแคลนและคุณภาพที่เลวลงของสินค้า การวางแผนที่ไม่ดีในการจัดหาวัตถุดิบ การใช้แรงงานและวัตถุดิบสิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์ และเรื่องอื่นทำนองเดียวกันนี้ เป็นวัตถุประสงค์ของผู้จัดการในระบบคอมมิวนิสต์ที่จะหลีกเลี่ยงการถูกใส่ชื่อประจานในทางนี้ ไม่ว่าโดยทางใดที่คนสามารถกระทำได้จากความพยายามของตนเอง ที่การคอร์รัปชันและ “ระบบราชการ” ส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาซึ่งผู้เผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์มักจะร้องเรียนอยู่บ่อย ๆ

จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์มีอยู่ในระบบคอมมิวนิสต์ แต่หาว่าไม่ปรากฏชัดแจ้งเหมือนในระบบอื่น ๆ ส่วนมากที่เราได้พิจารณากันมาแล้ว ในทางกลับกันผลประโยชน์เหล่านี้ดำรงอยู่ไม่ได้ ในทางปฏิบัติการดำรงอยู่ในเงามืดไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นจุดมุ่งหมายของพรรคที่จะปกครองรัฐให้เป็นระบบของการให้รางวัลและการลงโทษ เพื่อรับใช้นโยบายภายในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากการปฏิบัติการของรัฐขยายไปทั่วทุกด้านของชีวิตสังคมและเศรษฐกิจนี้ ก็หมายความว่าทุก ๆ แห่งอาจเป็นการเมืองได้ ในข้อที่ว่ามันอาจเป็นเรื่องที่รัฐต้องดำเนินการ แต่ว่ามีอยู่ไม่กี่แห่งที่เป็น “การเมือง” โดยตรงตามนัยที่ข้าพเจ้าได้ใช้คำนี้ กล่าวคือ นัยที่หมายถึงการต่อสู้กันอย่างเปิดเผยระหว่างผลประโยชน์เพื่อหาความดีความชอบจากรัฐบาล ในระบบคอมมิวนิสต์ผลประโยชน์ทั่วไปที่วางไว้คลุมไปทั่วทั้งหมด ผลประโยชน์นี้สันนิษฐานไว้ว่าจะต้องเป็นที่รู้จักกันอย่างไม่ผิดพลาดของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งคำวินิจฉัยของพรรคจะไม่มีการอุทธรณ์ใด ๆ ฐานะดังกล่าวนั้น ดังที่เราได้เห็นแล้วเป็นไปไม่ได้ที่จะคงไว้ได้อย่างสมบูรณ์โดยทางปฏิบัติ และการขัดแย้งก็มักเกิดขึ้นแต่ถูกบังคับให้เกิดขึ้นภายในบริเวณที่แคบและปิด ซึ่งจะเป็นการยากที่จะมีการดำเนินโดยตรงชนิดใดจากใคร นอกจากกลุ่มผู้นำ ผู้เข้าร่วมทุกคนพากันปกคลุมทางของตนเสียอย่างระมัดระวังให้ไม่มีการตรวจพบและถูกลงโทษได้

เราอาจสร้างมโนภาพระบบอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วได้อย่างง่ายดาย ความจริงแล้วมีระบบอื่น ๆ อยู่อีก เช่น ระบบประชาธิปไตยโดยตรงของอะเธนส์ และระบบเผ่าพันธุ์ซึ่งยังคงมีอยู่ในบางส่วนของโลก ระบบเทวธิปไตยก็เช่นเดียวกัน เป็นระบบที่อาจเป็น

ไปได้ แต่รัฐสมัยใหม่โดยมากจะพบว่ารวมอยู่กับระบบหนึ่งระบบใดในระบบทั้งหมดนี้ ดังที่เราได้เห็นแล้ว แต่ละระบบสามารถจะผิดแผกแตกต่างออกไป แม้แต่ในระบบคอมมิวนิสต์ในโปแลนด์ซึ่งดูเหมือนจะมีความแตกต่างจากลักษณะที่ระบบนี้แสดงออกในแอลเบเนีย แม้ว่าลักษณะมูลฐานในแต่ละกรณีจะเป็นดังที่กล่าวไว้ในที่นี้ก็ตาม นิสัยประจำชาติและขนาดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศจะต้องเกี่ยวข้องอย่างมากกับรูปที่เด่นที่รัฐบาลของประเทศนั้นนำมาใช้ ที่ปลายสุด เราอาจมั่นใจได้พอควรว่าประเทศที่มีมาตรฐานความเป็นอยู่สูง ที่ได้มาอย่างเสรี จะมีระบบรัฐสภาแบบตั้งมานานแล้ว และแน่ใจได้ว่าประเทศที่ล้าหลังจะไม่มีระบบดังกล่าว แต่กรณีสุดโต่งไม่ช่วยเรามากนัก ในการที่จะพยายามประเมินโอกาสที่ระบบใดระบบหนึ่งจะเด่นอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราไม่อาจทำนายการเกิดหรือผลของสงคราม ซึ่งถ้าไม่มีเสียแล้วก็อาจจะไม่มีระบบคอมมิวนิสต์เสียเลยก็เป็นได้ นอกจากนี้เราจำเป็นต้องยอมรับว่าไม่ว่าระบบใดจะดำเนินอยู่ในประเทศก็ตาม ระบบนั้นบางทีอาจจะประกอบด้วยลักษณะพิเศษเฉพาะท้องถิ่น และมีความภาคภูมิใจในท้องถิ่น จนถึงขนาดที่อาจปิดบังข้อบกพร่องได้ และได้รับการสนับสนุนชนิดที่การประกอบการที่เป็นของชาติโดยตรงหวังที่จะได้มา อนึ่ง กรณีนี้เป็นจริงโดยเฉพาะกับระบบคอมมิวนิสต์ทั้งระบบรัสเซียและจีน ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ยิ่งใหญ่ ใช้เวลาในการโฆษณาชวนเชื่อเรื่องความรักชาติและชาตินิยมมากกว่าในเรื่องปัญญาคอมมิวนิสต์โดยตรง ระบบซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างซัดจั้งจากป็นและไม่ได้จากจะไปอื่นอีกแล้วเท่านั้น ที่กล่าวได้ว่าชาดความเห็นชอบของประชาชน แต่บางระบบก็แสดงออกซึ่งความเห็นชอบของประชาชนชนิดที่ต่อเนื่องและเป็นแบบโต้เถียงกันชัดเจนยิ่งกว่าระบบอื่น ๆ

ระบบการเมืองภายใน

คงที่ข้าพเจ้าได้เสนอไว้ในบทที่ ๑ การเมืองมิได้เป็นเพียงสิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญไทย กิจกรรมการเมืองเป็นแบบแผนการดำเนินการที่มีลักษณะของมันเองซึ่งเกิดขึ้นในทุกสถานการณ์ ซึ่งการขัดแย้งอาจเกิดขึ้นมาในเรื่องนโยบาย ซึ่งความผิดแผกแตกต่างมีอยู่และอาจเปลี่ยนแปลงไปได้โดยการกระทำ และซึ่งองค์การที่ไป อำนาจบางอย่างมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงความผิดแผกแตกต่างเหล่านี้ องค์การเอกชนจำนวนมากแสดงออกซึ่งระบบของการเมือง ในบทนี้ข้าพเจ้าจะแสดงให้เห็นว่าการเมืองดำเนินไปอย่างไรในสโมสร องค์การวิชาชีพ สหพันธ์กรรมกร สโมสรการค้า องค์การศาสนา และในวงการธุรกิจทั้งภายในและในความสัมพันธ์กับลูกค้าของตน

สโมสรโดยเนื้อหาเป็นที่รวมของผู้ที่เสมอภาคกัน กล่าวคือ ไม่มีความไม่เสมอภาคอย่างเป็นทางการอันใดระหว่างกัน ถ้าจะต้องมีการตัดสินใจ การตัดสินใจนั้นจะกระทำโดยทุกๆ คนที่รวมกัน หรือในนามและโดยความเห็นชอบของทุกคน ความเสมอภาคทางการอันนี้เป็นเครื่องหมายของสโมสร แต่ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกจะเหมือนกันหมดในทุกอย่าง สมาชิกจะต่างกันในเรื่องสติปัญญา ความสนใจในสิ่งที่สโมสรกำลังกระทำอยู่ ความชัดเจนของความมุ่งหมายเกี่ยวกับสิ่งใดควรทำ เวลาที่จะอุทิศให้แก่กิจการของสโมสร และในหนทางอื่นๆ อีกนับไม่ถ้วน ความแตกต่างเหล่านี้อยู่ที่รากเหง้าของการเมืองภายในสโมสร ถ้าสโมสรมีขนาดเล็กความเสมอภาคเป็นทางการจะมีความสำคัญมาก ในนัยที่ว่า การดำเนินงานของสโมสรจะสอดคล้องกับประชาธิปไตยโดยตรง โดยสมาชิกแต่ละคนสามารถที่จะพูดและลงคะแนนเสียงในเรื่องทั้งหมดซึ่งจำต้องตัดสินใจ ในสถานการณ์นี้ความแตกต่างส่วนบุคคล แม้กระทั่งในเรื่องความผันแปรของอารมณ์จะมีผลสำคัญ เมื่อสโมสรมีขนาดเล็กก็

จะอยู่ในวิสัยที่สมาชิกทั้งหมดที่จะมีทัศนคติในทุกสิ่งทุกอย่างที่จำต้องทำให้ถ้าบรรณา กล่าวคืออาจจะมีการอธิบายยืดเยื้อในรายละเอียดทุกชนิด และสมาชิกอาจพบว่าตนเองบางครั้งอยู่ในกลุ่มนี้ บางครั้งอยู่ในกลุ่มนั้น ขึ้นอยู่กับประเด็นของเรื่อง ในขณะที่สมาชิกคนหนึ่งอาจจะลงคะแนนเสียงกับคนพวกหนึ่งในเรื่องว่าควรจะขึ้นค่าสมัครเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ และกับกลุ่มอื่นๆ ในเรื่องการตบแต่งห้องอาหาร พวกและคณะต่างๆ จะเกิดขึ้น แต่มักจะมีขนาดเล็กและไม่ถาวร จนทำให้การเกาะกลุ่มของสมาชิกคนนั้นคนนั้นขึ้นอยู่กับประเด็นในขณะนั้น การเมืองที่รุนแรงมากบางอย่างอาจทำให้สถานการณ์ชนิดนี้เกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่นการเมืองของวิทยาลัยเคมบริดจ์ของ C.P. Snow ในนวนิยายเรื่อง The Masters และเรื่อง The Affairs ของเขา

อย่างไรก็ตาม เมื่อสโมสรวจริยเติบโตขึ้นบรรยากาจะเปลี่ยนไป สโมสรวจริยจะกลายเป็นสิ่งไม่เป็นส่วนบุคคลมากขึ้น สิ่งต่างๆ จำนวนมากที่จะต้องทำจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ประจำรับผิดชอบมากขึ้นในการตัดสินใจ ความผันแปรส่วนบุคคลอาจจะยังมีความสำคัญอยู่บ้าง แต่ถ้การเปลี่ยนแปลงสำคัญในนโยบายจะมีผลกระทบถึงสมาชิก การเปลี่ยนแปลงนั้นก็ต้องดำเนินการไปให้ตลอดโดยการกระทำร่วมกัน โดยผู้ที่มีความกังวลสนใจร่วมกัน อีกนัยหนึ่งระบบราชการและผลประโยชน์จะเกิดขึ้นมา ยิ่งสโมสรมีขนาดใหญ่เท่าใด สโมสรวจริยก็จะมีลักษณะใกล้เคียงแบบจำลองของรัฐอธิปไตยในรูปรัฐสภาของรัฐมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในการดำเนินการสโมสรวจริยานยนต์ (Automobile Association) คล้ายกับการดำเนินการภายในของรัฐอธิปไตยอย่างมากทีเดียว คือ มีเจ้าหน้าที่แบบราชการประจำซึ่งเป็นผู้ทำการตัดสินใจฉันทาที่มีประสิทธิผลทั้งหมด มีตำแหน่งที่เทียบเท่ากับประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ให้คำแนะนำแบบเมตตากรุณา มีประธานที่มีความรับผิดชอบเต็มที่ในการควบคุมคณะกรรมการซึ่งเทียบเท่ากับคณะรัฐมนตรี สมาชิกทั้งหมดเสมอภาคกันตามทฤษฎี แต่องค์การใหญ่โตมาก จนกระทั่งว่าถ้าไม่มีผลประโยชน์ที่แข็งแกร่งหรือพรรคพวกเกิดขึ้นในบรรดาสมาชิกแล้ว สมาชิกก็ไม่สามารถที่จะทำการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในนโยบายขององค์การได้ อย่างไรก็ตาม ในรูปแบบแล้วสโมสรวจริยานยนต์ยังคงมีลักษณะเหมือนสโมสรวจริยอยู่

ในการที่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นเมื่อสโมสรเติบโตขึ้น เราได้เห็นถึงกระบวนการที่ Michels ได้สรุปว่า “องค์กรนั่นเองที่เป็นผู้ให้กำเนิดแก่การครอบงำของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เหนือผู้ที่เลือก ของผู้ที่ได้รับอาณัติเหนือผู้ที่ให้อาณัติ ของผู้ได้รับมอบเหนือผู้มอบ” ไครกล่าวถึง

๑) ยังมีประสิทธิผลมากขึ้น เพราะเป็นพระสวามีของประมุขของรัฐของสหราชอาณาจักร

องค์การ ผู้นั้นกล่าวถึงคณะปไตโย^๒ บางที Michels อาจจะประยุกต์กฎของเขารุนแรงเกินไปกับพรรคสังคมนิยมปไตโยยุโรปซึ่งเป็นแบบจำลองของเขา แต่เขาก็แสดงให้เห็นอย่างมีประสิทธิภาพว่า ผู้นำนั้นเติบโตขึ้นมาจากความเสียหายของการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย โดยเหตุผลทางวิชาการและการบริหาร เราไม่จำเป็นต้องสันนิษฐานว่าอำนาจทั้งหมดของการตัดสินใจจะตกอยู่ในมือของสมาชิก แต่เราจำเป็นต้องยอมรับว่า เมื่อสโมสรก้าวหน้าไปในเรื่องขนาดและความซับซ้อน การเมืองที่มีประสิทธิภาพจะดำเนินไปได้ ถ้าไม่ใช่โดยกลุ่มที่ตึงมั่นเบื่องบนก็โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวข้างล่าง

องค์การวิชาชีพมีลักษณะคล้ายกันมากกับสโมสร องค์การอาจจะเริ่มเป็นวงเล็กๆ เลือกสรรแล้ว โดยมีการเมืองส่วนตัวเป็นปกติสถานก่อน แล้วเริ่มเติบโตเจริญเป็นองค์การขนาดใหญ่ไม่ส่วนตัวซึ่งอำนาจที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจอยู่ในมือของเจ้าหน้าที่ประจำ อย่างไรก็ตาม องค์การยังมีลักษณะพิเศษของตัวเองด้วย สมาชิกขององค์การเข้ามาร่วมกันมิใช่มีเพียงรสนิยมคล้ายคลึงกันเท่านั้น แต่โดยการฝึกอบรมคล้ายคลึงกันและร่วมกันในประเพณีของวิชาชีพ กิจกรรมของสมาชิกจะถูกครอบคลุมอย่างมากในลักษณะเช่นว่านี้ ถึงแม้ว่าในแง่สำคัญขององค์การวิชาชีพก็คือเป็นองค์การป้องกัน มุ่งที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของวิชาชีพ และป้องกันผลประโยชน์ไม่ให้ถูกกัดกร่อนทางดำเนินนิติบัญญัติ หรือการโจมตีจากส่วนอื่นๆ ของชุมชนก็ตาม ประเพณีของวิชาชีพจะวางรูปแบบวิธีบางอย่างเอาไว้ และห้ามรูปอื่นๆ การเมืองของเนติบัณฑิตสภา (Bar Council) หรือสมาคมแพทย์อังกฤษ (British Medical Association) จะยอมรับเขตจำกัดบางประการ ในการใช้ดุลพินิจซึ่งไม่มีอยู่ในกรณีสโมสรชนิดอื่น ๆ หรือสหพันธ์กรรมกร เป็นลักษณะขององค์การวิชาชีพที่จะเรียกร้องในทุกกรณีที่เป็นไปได้ การควบคุมการใช้วิชาชีพแบบผูกขาดเพื่อเป็นการตอบแทนการมีมาตรฐานทางวิชาชีพที่ตนต้องผดุงไว้ และการสงบถ้อยคำซึ่งตนยอมรับแสดงในการเมืองของตน และติดต่อสำคัญขององค์การวิชาชีพกับรัฐจะอยู่ในเรื่องนี้ ในระหว่างกันเอง เป็นไปได้ว่า ผลประโยชน์และแม้กระทั่งฝ่ายอาจพัฒนาขึ้นมาได้ (เช่นในองค์การสมาคมแพทย์อังกฤษในประเทศที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณสุขแห่งชาติ หรือนักทออื่นๆ เช่น การทำแท้ง และการคุมกำเนิด) แต่การปฏิกรขององค์การจะถูกบังคับโดยการเข้าใจทั่วไปว่า จะต้องมีการรักษามาตรฐานทางวิชาชีพเอาไว้ เพื่อที่จะธำรงไว้ซึ่งความนับถือจากประชาชน เนื่องจากองค์การวิชาชีพประกอบด้วยบุคคลที่มีการศึกษาสูงกว่าองค์การอื่น ๆ

^๒ Robert Michels, **Political Parties** (London, 1915), p. 418.

ทั้งหมด จึงมีการเมืองที่อาจจะตึงเครียดเป็นพิเศษ ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งรู้สึกว่าคุณะทาง
วิชาชีพของตนกำลังได้รับการคุกคาม หรือไม่ได้รับการรับรองที่สมควรจะได้รับ ตัวอย่างเช่น
ภายในวิชาชีพการสอนของอังกฤษ ความตึงเครียดระหว่างองค์การวิชาชีพหนึ่งกับอีกอัน
หนึ่งเป็นโรคเรื้อรัง ความตึงเครียดนี้ยังเห็นได้ชัดในบรรดานักบัญชีอีกด้วย แม้กระทั่งเมื่อ
องค์การวิชาชีพองค์การเดียวเพิ่งถูกตั้งขึ้นมา ความแตกต่างในเรื่องหน้าที่ (กล่าวคือระหว่าง
ผู้ปฏิบัติวิชาชีพทั่วไปกับผู้เชี่ยวชาญ หรือนายแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุขและที่ประกอบ
อาชีพส่วนตัว) จะมีความรู้สึกเห็นอกเห็นใจร่วมกัน ลักษณะพิเศษอีกอันหนึ่งก็คือว่าการ
แบ่งลำดับชั้นของวิชาชีพเอง อาจจะเป็นสิ่งกำหนดการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง ตึงมัน
“ออกมาจากการเมือง” ข้อนี้อาจมีผลในทางประสานหรือตรงข้ามก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพ
แวดล้อม

สหพันธ์กรรมกรเป็นองค์การเอกชนที่เด่นที่สุดองค์การหนึ่ง โดยมีระบบการเมืองของ
ตนเอง ซึ่งยิ่งจะมากขึ้นไปอีก เนื่องจากในหลายประเทศความสัมพันธ์ของสหพันธ์กับการ
เมืองแห่งรัฐมักจะใกล้ชิดกันมาก โดยมูลฐานแล้วสหพันธ์อยู่ในฐานะเกี่ยวกับสโมสร
สหพันธ์เริ่มตั้งแต่เป็นสมาคมเล็กๆ ของพวกช่างฝีมือ หรือผู้ที่มีฝีมือน้อยที่ทำงานชนิดเดียว
กัน สหพันธ์กรรมกรขนาดใหญ่ขึ้นตั้งในปัจจุบันเป็นผลของการรวมกันโดยมุ่งที่จะสร้าง
หน่วยการต่อรองที่มีขนาดใหญ่กว่า โดยมีฐานะการเงินที่มีเสถียรภาพกว่าเดิม และมีอำนาจ
ที่จะใช้กับรัฐมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตามพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขนาด ยังไม่มีการยอม
รับแบบเดียวกันในเรื่องความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการโดยเช่นเดียวกับในองค์การของชนชั้น
กลาง ข้อเท็จจริงที่ว่าแม้แต่สหพันธ์กรรมกรขนาดใหญ่ที่สุดก็ยังมีการประชุมใหญ่เป็นปกติ
และดำเนินการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่โดยการลงคะแนนเสียงของสมาชิกทั่วไป แสดงให้เห็น
ว่าฐานคติ “ประชาธิปไตย” ตั้งแต่เดิมของสโมสรวงยังดำรงไว้มากเพียงใด แท้จริงแล้วเรา
อาจจะกล่าวได้ว่า สหพันธ์กรรมกรเป็นองค์การขนาดใหญ่เพียงขนาดเดียวในปัจจุบันที่ยัง
ยึดมั่นในความคิดว่าด้วยการปกครองโดยถือเสียงข้างมาก ว่าเป็นหนทางที่มีประสิทธิภาพใน
การตัดสินใจอยู่

การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายถึงการปฏิเสธทฤษฎีของ Michels ที่ว่าองค์การนำมาซึ่งคณา
ธิปไตย สหพันธ์กรรมกรนั้นตามข้อเท็จจริงแล้วดำเนินการโดยกลุ่มเล็กๆ บางครั้งเพื่อ
ผลประโยชน์ของพรรคที่อยู่นอกสหพันธ์เอง แนวโน้มของสหพันธ์ที่จะสร้างเครื่องประกัน
เกี่ยวกับการปกครองโดยเสียงข้างมากไว้ พอจะเข้ากันได้กับแนวโน้มของสมาชิกสหพันธ์ที่
จะคงวางเฉยต่อสิ่งที่สหพันธ์กระทำต่อไป นอกเสียจากว่าผลประโยชน์พิเศษและผล

ประโยชน์ท้องถิ่นของตนเกี่ยวข้องกับตัว ด้วยเหตุนี้สหพันธ์กรรมกรจึงเป็นองค์การเมืองที่เป็นโรควิกลจริตประเภทลึมตัว ที่มีกลไก (ซึ่งมักจะละเอียดลออแต่ไม่มีประสิทธิภาพ) ที่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นที่เคร่งเครียดเกี่ยวกับการควบคุมลูกแถว และลูกแถวที่แสดงความสนใจเพียงเล็กน้อยหรือไม่สนใจเลย สิ่งนี้ทำให้สหพันธ์ก้าวหน้าไปช้า ไม่แน่นอนในวิกฤติการณ์ มักจะขัดกันในการพูดและการกระทำ ผู้นำซึ่งตกอยู่ภายใต้การคุกคามที่เรียกอำนาจคืนโดยลูกแถวอยู่ตลอดเวลา อาจจะเลือกไม่ยอมทำอะไรเลย ในกรณีนี้อาจทำความขัดเคืองแก่คนบางส่วน หรือพยายามที่สร้างกลไกของตนเองภายในลำดับชั้นองค์การของสหพันธ์ เพื่อที่จะให้ปลอดภัยจากการลู่ซื้อของลูกแถว

กรณีจะเป็นเช่นไรก็ตาม สหพันธ์กรรมกรในฐานะเป็นองค์การ “เอกชน” ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในชุมชน ก็มีปัญหาพิเศษในการดำเนินการติดตามทุกเวลา ดังที่เราได้เห็นแล้วในสหพันธ์กรรมกร ยากที่จะดึงเอาความจงรักภักดีทั้งหมดของสมาชิกไว้ได้ สมาชิกบางคนจะวางเฉย คนอื่นๆ จะยอมรับผลกำไร แต่ปฏิเสธที่จะมีส่วนในหน้าที่และความล้าหลัง สหพันธ์จำต้องออกถ้อยแถลงซึ่งแสดงว่าตนเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สามัคคีกันของคนที่มีความมุ่งหมายเดียว แต่ผู้นำของสหพันธ์รู้ว่า น้อยครั้งมากทีเดียวที่คนทั้งหมดจะดำเนินการตามเส้นทางเดียว นอกจากเส้นทางนั้นจะสอดคล้องโดยตรงกับประสบการณ์ของตนเกี่ยวกับสภาพที่ตนทำงานอยู่ นอกจากนี้สมาชิกสหพันธ์กรรมกรโดยทั่วๆ ไปแล้วยังไม่ทันสมัยหรือทำคนให้ขัดแย้ง ในองค์การหนึ่งซึ่งตามทฤษฎีแล้วจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือในเรื่องนโยบายให้ติดต่อกัน และให้ลึกซึ้งบ่อยๆ นั้น สมาชิกสหพันธ์กรรมกรโดยเฉลี่ยเป็นเหยื่อของนิสัยความโม้เซลา คำบอกเล่า และอคติ ความมั่นคงส่วนตัวและความรู้สึกเกี่ยวกับสหพันธ์ที่มีต่อผู้ร่วมงานของเขาบางครั้งก็ขัดกัน ไม่มีข้อประกันอันใดว่าเขาจะเลือกอันไหน ความยุ่งยากดังกล่าวนี้อาจจะทำให้องค์การขนาดเล็กเป็นง่อยไปได้ และอาจจะมีผลอย่างมากในการทำให้องค์การขนาดใหญ่ และอสังฐานเยี่ยงสหพันธ์กรรมกรใหญ่ๆ หดอำนาจไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ โครงสร้างตามลำดับชั้นของสหพันธ์กรรมกรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งกับทุกคนที่ต้องการผลักดันนโยบายบางอย่างให้ผ่านตลอดรอดไป ไม่มีประโยชน์อันใดที่จะอาศัยความเห็นของลูกแถวสำหรับการริเริ่มนโยบาย ทั้งไม่เป็นประโยชน์อะไรมากอีกด้วยที่จะพยายามขอความเห็นดังกล่าว สำหรับนโยบายซึ่งเสนอออกมาจากส่วนกลางโดยไม่มีคำอธิบาย และเกี่ยวเนื่องแนะนำในแง่ของท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสหพันธ์กรรมกรโดยปานกลางอาศัยอยู่ คน (เยียง Ernest Bevin) หรือพรรค (เยียง พรรคคอมมิวนิสต์) ซึ่งมี

สายตาไกลเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายปลายทางซึ่งสหพันธ์กรรมกรอาจจะทำไว้รับใช้ได้ จะทุ่มเทกำลังให้กับองค์การสาขาและในโรงงาน จะพยายามทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและหัวหน้าคนงานในโรงงานเป็นบุคคลในอุปการะ และพยายามคอยดูว่าคำสั่งเบื้องบนนั้นมีไปถึงสมาชิกในแง่ของผลประโยชน์ ซึ่งสมาชิกสามารถเข้าใจได้ทันที ยอมรับทันที ในวันนี้ สำคัญที่สุดองค์การสำหรับสหพันธ์กรรมกรหมายถึงคนอาชีพไทย องค์การจะเคลื่อนไปอย่างรวดเร็วที่สุดกระทำการโดยมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนที่สุด ในสถานการณ์ซึ่งองค์การมีคำสั่งที่ชัดเจนจากเบื้องบนเป็นสิ่งที่นำทาง นำไปปฏิบัติให้ได้ผลในระดับสมาชิกโดยลูกสมุนที่ซื่อสัตย์ของบรรดาผู้นำที่อยู่เบื้องบน

เนื่องจากสหพันธ์กรรมกรเป็นองค์การที่มีสมาชิกจำนวนมาก และเนื่องจากเป็นกระตุกสันหลังของ “ขบวนการกรรมกร” สหพันธ์จึงเป็นฉากการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของนักปฏิบัติการรุนแรง (Activists) ที่ต้องการใช้สหพันธ์เพื่อความมุ่งหมายทางการเมืองบางอย่าง กล่าวคือ ความมุ่งหมายที่อยู่นอกแนวเฉพาะประเด็นอุตสาหกรรม ซึ่งสหพันธ์เกี่ยวข้องอยู่เป็นประจำทุกวัน ในบางประเทศการแข่งขันนี้มีผลทำให้ขบวนการสหพันธ์กรรมกรแตกแยกเป็นสองหรือสามขบวนการ โดยมีสหพันธ์ที่ตั้งขนานกันไป ซึ่งถูกรอบงำโดยพวกคาทอลิก คอมมิวนิสต์ และสังคมนิยมไทย ในประเทศอื่น ๆ ในกรณีที่ไม่มีการแบ่งแยกดังกล่าว สหพันธ์บางแห่งได้ย้ายจากการนำของคอมมิวนิสต์ไปสู่ที่มีใช้คอมมิวนิสต์และย้ายกลับไปอีกครั้ง และถูกใช้ให้ทำประโยชน์ที่ไม่ใช่จุดมุ่งหมายปลายทางของสหพันธ์ให้ในทั้งสองกรณี บ่อยครั้งที่อนันเป็นคำอธิบายสำหรับการคัดค้านที่ยังได้กันอย่างเห็น ได้ชัดต่อการมี “การเมือง” (นิยามอย่างแคบ ๆ ว่าหมายถึงการเมืองระหว่างพรรค) ในบรรดาสมาชิกสหพันธ์ สมาชิกสหพันธ์หลายคนรู้สึกว่าการเมืองที่เด่นชัดของสหพันธ์เองต้องสูญไปจากสายตาในการดำเนินการไปสู่วัตถุประสงค์ที่กว้างกว่านั้น อย่างไรก็ตามมีองค์การอยู่เพียงไม่กี่แห่งที่มีลักษณะเป็นการเมืองโดยตรง (ในความหมายของข้าพเจ้า) เช่นเดียวกับสหพันธ์กรรมกร กล่าวคือ สหพันธ์ประกอบเป็นชุดผลประโยชน์ชุดหนึ่งที่แลเห็นชัดที่สุด สหพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดกับการคุมสหภาพแรงงานโดยรัฐ สหพันธ์พยายามตลอดเวลาที่จะให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในสาขาหลายสาขาของนโยบายสังคม และสหพันธ์ ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐบาลในฐานะเป็นผู้จ้างแรงงาน

ภายในขบวนการของสหพันธ์กรรมกรเอง ลักษณะการแบ่งแยกที่เห็นชัดที่สุดก็คือผู้นิยมความรุนแรง ซึ่งสนับสนุนแนวนโยบายคอมมิวนิสต์และผู้ที่ไม่ได้สนับสนุน แต่ขบวนการก็มีลักษณะแบ่งแยกอื่น ๆ นานานแล้ว ซึ่งในระยะยาวจะมีความสำคัญกว่า ในการทำให้

สหพันธ์มีการเมืองที่มีลักษณะเด่นเป็นของตนเอง ความแตกต่างมูลฐานอันหนึ่งซึ่งมีมาแล้วเกือบศตวรรษก็คือ ระหว่างสหพันธ์พวกช่างฝีมือกับสหพันธ์คนงานที่ไม่มีฝีมือโดยทั่วไป นี่ยังเป็นการขัดแย้งขนาดเริ่มต้นที่มีความหมายสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนั้นก็มีความแตกต่างระหว่างผู้ได้ค่าจ้างกับผู้ได้เงินเดือนประจำ และระหว่างสหพันธ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดอยู่ในวงการอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญก้าวหน้า กับที่ผูกติดอยู่กับอุตสาหกรรมที่กำลังเสื่อมลง ความแตกต่างดังกล่าวนี้นำไปสู่ความแตกต่างในทางทัศนะภายในขบวนการสหพันธ์ เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจทั่วไป เกี่ยวกับการโอนอุตสาหกรรมเป็นของรัฐ เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในปัญหาค่าจ้าง และเกี่ยวกับขนาดที่ควรแสวงหาความช่วยเหลือทางการเมืองโดยผ่านพรรคในรัฐสภา ความแตกต่างเหล่านี้ ทำให้ขบวนการสหพันธ์ (และบางครั้งสหพันธ์แต่ละแห่งเอง) มีแหล่งที่มีของการเมืองภายในของตน

มองดูอย่างผิวเผิน สมาคมกรรมกรควรจะมิลักษณะร่วมกันมากกับสหพันธ์กรรมกรเนื่องจากองค์กรทั้งสองดำรงอยู่เพื่อป้องกันและส่งเสริมสวัสดิภาพของสมาชิกของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการโจมตีจากกลุ่มอื่นๆ และจากรัฐ ในบางกรณีที่สมาคมเป็นตัวแทนของผู้ผลิตขนาดย่อม หรือเจ้าของธุรกิจส่วนตัวในการค้าขาย บรรยายากตามความจริงแล้วจะคล้ายกัน แต่สมาคมกรรมกรตามแบบฉบับนั้น ก็เหมือนกับสหพันธ์กรรมกรแบบฉบับที่ปัจจุบันเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่รวมถึงธุรกิจขนาดใหญ่ ตลอดจนขนาดย่อมด้วย ในกรณีเช่นว่านี้ บรรยายากก็แตกต่างกันไปอย่างมาก ศาสตราจารย์ Finer ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับสหพันธ์อุตสาหกรรมอังกฤษ (Federation of British Industries) และถามคำถามว่า “เป็นความจริงเพียงใดที่ว่าสภาใหญ่ (Grand Council) เองนั้น มีกลุ่มเล็กๆ ที่ประกอบด้วยบริษัทขนาดใหญ่เป็นผู้ “ดำเนินงาน ” อยู่ใช่หรือไม่ ดังที่ผู้บอกเล่าคนหนึ่งบอกข้าพเจ้า “คุณมาประชุมและในที่ประชุมนั้นคุณก็จะพบเจ้าหัวหน้าใหญ่นั่งติดเก้าอี้อยู่แล้วที่แถวหน้า แต่เขาจะกล่าวต่อไปเพื่ออธิบายให้ชัดเจนว่า สิ่งที่จะต้องเข้าใจว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทัศนคติทั่วไปของนักธุรกิจที่ว่า ยิ่งบริษัทใหญ่เพียงใด บริษัทก็ยิ่งจะมีส่วนได้เสียมากขึ้นเพียงนั้น และด้วยเหตุนี้จึงมีสิทธิที่จะมีเสียงมาก” ตราบใดที่เจ้าหัวหน้าใหญ่ (big boys) ทำประโยชน์ให้แก่บริษัทเล็กๆ ก็พอใจที่จะนั่งเงียบอยู่แถวหลัง”^๓ ประเด็นอยู่ที่ว่ามีลักษณะของการนับถือเกี่ยวกับธุรกิจมากกว่าเกี่ยวกับการทำงานเพื่อค่าจ้าง กล่าวคือ บริษัทพึงพาอาศัยซึ่งกันและกันเพื่อหาประโยชน์และทำสัญญา บรรยายากทางสังคมโดยทั่วๆ ไปแทนที่จะเป็นรูปการแข่งขันกันแบบกินเลือดกินเนื้อก็จะมีลักษณะอ่อนละไมอย่างมาก และการกระจายดอกผล

^๓ S.E. Finer, “The Federation of British Industries” in **Political Studies**, Vol 4, No. 1, p.71.

จากหน้าที่คลุมไปถึงบริษัทส่วนใหญ่ จะช่วยรวมโครงสร้างเข้าด้วยกันในทางที่จะยับยั้งความพยายามที่จะควบคุมนโยบายของสมาคมกรรมกร “แบบประชาธิปไตย” คณะประชาธิปไตยเป็นระบบที่มีผู้เห็นชอบมากกว่าในสหภาพกรรมกรเสียอีก กล่าวคือ ผู้อำนวยการของบริษัทสมาชิกเองนั้นเป็นคณะประชาธิปไตยและสามารถแลเห็นผลประโยชน์ซึ่งคณะประชาธิปไตยอำนวยให้ ได้เป็นการยืดหยุ่นการยกย้ายถ่ายเท

นี้ไม่ได้หมายความว่า สมาคมแรงงานเป็นเรื่องของการตามผู้นำของฉันเสมอไป แน่ นอนมีความแตกต่างกันในเรื่องความสนใจระหว่างบริษัทขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ผู้ผลิตวัตถุดิบและผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูป บริษัทที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและที่เกี่ยวข้องการขาย และบริษัทในท้องถิ่น กับที่จัดตั้งขึ้นในระดับชาติและระหว่างประเทศ ความตึงเครียดอาจมีอยู่สูงในบางขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขา การค้าขาย อย่างไรก็ตามจะมีความไม่เสมอภาคมูลฐานอยู่อันหนึ่งเสมอในเรื่องการเงินระหว่างบริษัท ซึ่งอาจจะนำผลกำไรของตนเองไปลงใหม่ กับบริษัทซึ่งพึ่งพาอาศัยธนาคาร อย่างไรก็ตามในขณะที่ความแตกต่างเหล่านี้จะนำไปสู่ความแตกต่างในเรื่องนโยบายอย่างแน่นอน แต่ก็มียรรายการของการขัดแย้งกันอย่างเปิดเผยแต่เพียงเล็กน้อย ซึ่งตามประเพณีมาก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของสหภาพกรรมกร อย่างไรก็ตามมีความเน้นหนักที่เหมือนกันอยู่ในบางเรื่อง การฝึกกำลังเพื่อกระทำการ นโยบายจะวางโดยคำแนะนำมากกว่าการประกาศอย่างเปิดเผย และแนวนโยบายของสมาคมในฐานะที่เป็นผลประโยชน์อันพึงที่จะแสวงหาจากรัฐบาลจะดำเนินไปเบื้องหลังประตูกระถรวง และในเวลาอาหารกลางวันทีเรียบๆ มากกว่าโดยการประกาศอย่างบ้าบิ่นถึงเจตนารมณ์ ระบบดังกล่าวทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ และสมาคมแรงงานมักจะเสนอรางวัลอย่างงามแก่ผู้ที่สามารถเจรจาให้ตนได้เป็นผลสำเร็จ นี่เป็นกรณีการเมืองซึ่งเข้าใจได้มากกว่าคำพูด และซึ่งผลของมันมีความสำคัญกว่า ในขณะที่เดียวกันกับที่วิธีการที่จะได้มาซึ่งผลเหล่านั้นไม่ได้ถูกพิจารณาอย่างเปิดเผย

เมื่อเรามาถึงกรณีองค์การศาสนา เราต้องถามตัวเองว่าเราหมายถึงองค์การชนิดไหน ถ้าจำกัดตัวเราเอาไว้แต่เพียงองค์การศาสนาคริสต์ และค้นคว้าถึงการเมืองภายในขององค์การเหล่านี้ เราต้องแยกระหว่างองค์การซึ่งกล่าวกันว่ามิได้โครงสร้าง “ประชาธิปไตย” และองค์การซึ่งโครงสร้างเป็นเผด็จการ “โครงสร้าง” ในที่นี้หมายถึงคลุมถึงชนิดของการควบคุมถ้าจะมีอยู่ ซึ่งถือว่าสมาชิกขององค์การศาสนามีอยู่เหนือการเลือกพระ บาทหลวง (Ministers) และเจ้าหน้าที่ และเหนือการจัดกิจการขององค์การโดยทั่วไป องค์การศาสนาที่เป็น “ประชาธิปไตย” อาจจะรวมถึงองค์การที่เป็นสัปบุรุษที่มาชุมนุมกัน ได้รับอำนาจใน

การควบคุมมากมายเหนือการดำเนินงานขององค์การในเขตของตน ในขณะที่นโยบายทั่วไปขององค์การตัดสินโดยสมัชชาใหญ่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งฝ่ายสังฆราชและฝ่ายสงฆ์มีตัวแทนอยู่ องค์การศาสนานิกายแยกใหม่ส่วนมากจะแสดงออกให้เห็นแบบแผนนี้ องค์การศาสนาที่เป็นเผด็จการจะเห็นได้จากองค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ซึ่งพวกฆราวาสที่มาชุมนุมกันมีการริเริ่มเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย และการตัดสินใจกระทำโดยพระและคณะสงฆ์ โดยอำนาจนั้นปลายอยู่ในมือของสันตะปาปา ศาสนานิกาย Church of England ดังที่เราอาจคาดได้ตั้งอยู่ระหว่างกึ่งกลางนี้ ถึงแม้ว่าในรูปแบบจะมีลักษณะเผด็จการกว่าประชาธิปไตยก็ตาม

สมมติว่าวงศาสนาคิสเตียนทั้งสองชนิดนี้จะหาพบได้ เราอาจคาดได้ว่าการเมืองภายในขององค์การเหล่านี้จะเปิดในกรณีแรกและปิดในกรณีหลัง กล่าวโดยกว้าง ๆ องค์การศาสนาแบบ “ประชาธิปไตย” สอดคล้องกับแบบของสโมสหรือสหบาลกรรมกร ในขณะที่องค์การศาสนาแบบ “เผด็จการ” ในความสัมพันธ์กับฆราวาสนั้น มีลักษณะเหมือนกับองค์การธุรกิจในความสัมพันธ์กับลูกค้ามากกว่า ในกรณีหนึ่งความรับผิดชอบขึ้นตรงต่อสมาชิก ในอีกกรณีหนึ่งความรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะสงฆ์ ถึงแม้ว่าทั้งสององค์การจะยืนยันว่าความรับผิดชอบนั้นปลายจะขึ้นอยู่กับพระเจ้าก็ตาม ในแง่ของจิตประการหลังนี้เองที่ทำให้้องค์การศาสนาเป็น้องการที่ยากที่จะประเมินได้ในแง่ทางการเมืองอย่างเคร่งครัด ใน้องค์การศาสนาแบบ “ประชาธิปไตย” การฝึกอบรมพิเศษ ความรู้ และอาชีพของบาทหลวง จะทำให้เขาอยู่แยกไปต่างหากจากสัปบุรุษที่มาชุมนุม ถึงแม้ว่าพวกเขาอาจจะต้องพึ่งสัปบุรุษที่มาชุมนุมในนั้นปลายก็ตาม เขาเป็นคนที่อุทิศตน และเขาอาจจะพูดอย่างผู้ที่เป็นเจ้าตำรับในแง่บั้นปลายต่าง ๆ ของความเชื่อ ด้วยเหตุนี้เขาอาจมีอิทธิพลมากกว่าบุคคลเช่นผู้นำสหบาลกรรมกรที่อยู่ในฐานะคล้ายคลึงกัน ในทางตรงกันข้าม อำนาจในทางจิตของพระนี้เอง ที่ทำให้ฐานะที่ไม่เป็นอิสระของสัปบุรุษที่มาชุมนุมของศาสนานิกายโรมันคาทอลิกเป็นที่ถูกรสของ้องการ พระเป็นผู้ถือสัจย์สาบาน ซึ่งหมายความว่าเขาเป็นผู้ที่เชื่อมต่อกับโดยตรงกับพระเจ้า อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายจะมีการเมืองที่แตกต่างกัน ใน้องค์การศาสนาที่เป็นเจ้าลัทธิของตนเอง การเมืองอาจจะรวมจุดอยู่ที่ปัญญาของความเชื่อและทัศนคติ (กล่าวคือ เกี่ยวกับเรื่อง “ความนิยมสมัยใหม่” ในรูปต่าง ๆ กัน และปัญหาเกี่ยวกับศีลธรรม) และอาจอยู่ในรูปที่รุนแรง เมื่อมีท่าทีว่าจะเกิดความขัดแย้งกับ้องการศาสนาอื่น ๆ และกับรัฐ ใน้องค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ซึ่งมีการเมืองแบบราชสำนักเป็นปทัสถาน จะมีการเมืองภายในของความมั่งคั่งใหญ่ใฝ่สูงส่วนบุคคล และเนื่องจากไม่อาจจะมีการโต้แย้งกันในเรื่องลัทธิ จึงอาจมีความแตกต่างในความเห็นเกี่ยวกับการประยุกต์

ลัทธิ และเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับข้าราชการ เนื่องจากองค์การศาสนานิกายโรมันคาทอลิก
อ้างขอบเขตอำนาจเหนือส่วนใหญ่ของชีวิตของสมาชิกมากกว่าองค์การศาสนาอื่น ๆ ทั้งหมด
โอกาสที่จะปะทะกับรัฐและกลุ่มที่รวมตัวอื่น ๆ จึงมากกว่าและอาจรุนแรงกว่า จะมีการเมือง
แบบลำดับชั้นข้าราชการอย่างมากระหว่าง dioceses ระหว่างคณะสงฆ์ (orders) ระหว่าง
องค์การศาสนาในประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง และระหว่างสาวกที่เชื่อวิถีทางหนึ่ง
สำหรับตำแหน่งสันตะปาปากับอีกวิถีทางหนึ่ง ในแต่ละกรณี สิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็น
ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างส่วนต่าง ๆ ขององค์การศาสนา

เมื่อเราหันมาสู่บริษัทธุรกิจ เราก็ก้าวข้ามกับองค์การซึ่งไม่มีผู้ลงคะแนนเสียงนอกเสีย
จากว่าผู้ถือหุ้นอาจถือว่าการลงคะแนน อย่างไรก็ตาม ความจริงแล้วผู้ถือหุ้นจะคงสงบ
เงียบ นอกเสียจากมีท่าว่าจะสูญเสียเงินเริ่มเห็นชัดแจ้งและอยู่เฉพาะหน้า ดังที่ข้าพเจ้าได้
กล่าวแล้ว องค์การธุรกิจมีลักษณะคล้ายคลึงในรูปกับองค์การศาสนาแบบเผด็จการ ใน
ความสัมพันธ์ขององค์การกับลูกค้า กล่าวคือ ลูกค้าอาจจะเดินออกเพื่อประท้วงถ้าต้องการ
แต่ลูกค้าไม่มีวิธีทางอื่นที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายที่บริษัทยึดถืออยู่ นอกจากสมาคม
สหกรณ์เท่านั้นที่เปิดให้ลูกค้ามีสิทธิมีเสียงติดต่อกันเป็นทางการได้ และเหตุวิบัติซึ่งสมาคม
ต้องประสบจากการมีสมาชิกบนกระดานที่เฉยเมยจำนวนมาก ซึ่งสามารถจะเปลี่ยนรูปเป็น
กลุ่มอิทธิพลขนาดเล็กกลุ่มหนึ่งเมื่อวาระการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สหกรณ์มาถึง เป็นที่รู้กันดีจน
ไม่จำเป็นต้องมีการอธิบาย อุบัติเหตุเหล่านี้เพียงแต่จะช่วยให้เห็นถึงความลำบาก
ต่าง ๆ ในทางที่องค์การธุรกิจจะเข้ามามีความสัมพันธ์ทางธรรมเนียมธรรมเนียมคานหนึ่งกับลูกค้า
ของตน การเมืองขององค์การธุรกิจเป็นเรื่องของการควบคุมองค์การจากภายใน

เราอาจจะแยกแยะระหว่างธุรกิจที่มีเจ้าของเพียงคนเดียว ควบคุมโดยครอบครัวและควบคุม
โดยคณะกรรมการอำนวยการ กล่าวอย่างกว้าง ๆ การแบ่งออกเป็นสามจำพวกดังกล่าวนี้
สอดคล้องกับลักษณะการเติบโตเจริญของบริษัทธุรกิจขนาดเล็กที่สุด ปกติมีเจ้าของเพียงคน
เดียว ขนาดใหญ่ที่สุดได้แก่บริษัทที่มีคณะกรรมการอำนวยการ อย่างไรก็ตาม ความแตก
ต่างไม่จำเป็นต้องเป็นไปดังกล่าวดังที่ชื่อ Ford, Krupp และ Beavabrook แสดงให้เห็น
บริษัทสองประเภทแรกสอดคล้องในรูปแบบกับรัฐบาลที่เด็ดขาด และประเภทที่สามกับรัฐ
บาลแบบลำดับชั้นข้าราชการ นักธุรกิจที่ยิ่งใหญ่โดยสาระสำคัญแล้วเป็นผู้เผด็จการ มี
ราชสำนักและส่วนประกอบทั้งหลายของราชสำนัก ฐานะของเขาได้กล่าวไว้แล้วในบทต้น ๆ
บริษัทขนาดใหญ่มีลักษณะใกล้เคียงยิ่งขึ้นกับกระทรวงของรัฐบาลขนาดใหญ่ในการคัดเลือก
บุคคลเข้าทำงาน มาตรฐานวิธีการปฏิบัติงาน และลักษณะเด่นอื่น ๆ การเปรียบเทียบได้

กระทำมาแล้วบ่อยครั้งจนข้าพเจ้าไม่จำเป็นต้องกระทำอีกในที่นี้ ลักษณะเฉพาะหลายประการของการเมืองราชสำนักและรูปอื่น ๆ ของการเมืองแบบปิดเป็นรูปธรรมคาที่เห็นได้ในวงการธุรกิจ ความแตกต่างระหว่างแผนก ลำดับชั้น ภูมิภาค และผลิตภัณฑ์ภายในบริษัทขนาดใหญ่ เพียงพอในตัวเองที่จะสร้างระบบการเมืองขนาดใหญ่กว้างขวางได้ ความทะเยอทะยานส่วนบุคคลเป็นจุดพิเศษนอกเหนือไปจากนี้

บัดนี้ขอให้ข้าพเจ้าพยายามดึงข้อสรุปบางข้อ จากการสำรวจระบบการเมืองภายในระบบต่าง ๆ นี้ สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณาคือว่า เราจะสามารถจะแยกสิ่งที่อาจเรียกว่า “การปกครอง” ในแต่ละกรณีออกมาได้หรือไม่ ศาสตราจารย์ Finer ในบทความที่อ้างถึงก่อนหน้านี้พบว่าเป็นการยากที่จะประยุกต์เกณฑ์ธรรมดาของนักรัฐศาสตร์ กับสหพันธ์อุตสาหกรรมอังกฤษ (Federation of British Industries หรือ F.B.I.) ได้ เขาถาม “ในความหมายที่มีอยู่” อาจกล่าวได้ว่า “เอฟ.บี.ไอ ถูกปกครอง?” ผู้นำซึ่งเป็น “คนกลุ่มน้อยที่แข็งขัน” ไม่มีอำนาจอะไรทั้งสิ้นที่จะนำไปใช้กับสมาชิกเพื่อให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการ ในทางตรงข้ามสมาชิกมีอำนาจบีบบังคับที่จะใช้กับผู้นำ ชนิดที่พลเมืองผู้ไม่เห็นชอบกับรัฐบาลของตนไม่มีอำนาจเช่นนั้น กล่าวคือสมาชิกอาจจะแยกตัวออกจากสหพันธ์ได้ สหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. มิได้เป็นเพียงองค์การที่การเข้าเป็นสมาชิกเป็นไปโดยสมัครใจเช่นเดียวกับสหพันธ์กรรมกรเท่านั้น แต่ในเกือบทุกกรณีมีลักษณะเป็นไปโดยสมัครใจยิ่งกว่าเสียอีก... ถ้า “คนกลุ่มน้อยที่แข็งขัน” ในสหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. ไม่ได้ “ปกครอง” แล้วพวกนี้ทำอะไรเล่า? คนกลุ่มน้อยที่แข็งขันนี้.....เข้าไปอยู่ในสหพันธ์เพื่อตอบสนองแก่คนส่วนใหญ่ที่ไม่แข็งขันในสิ่งที่คนเหล่านั้นได้จ่ายเงินให้ นั่นคือให้ทัศนะที่ดีที่สุด (ในบางกรณีหมายความว่าทัศนะที่เชี่ยวชาญที่สุด และในบางกรณีที่ทัศนะที่เป็นตัวแทนมากที่สุด) ในเรื่องที่กระทบกระเทือนความสามารถทำกำไรของอุตสาหกรรมเอกชน ลักษณะเป็นวิชาการ ซับซ้อน และละเอียดของนโยบายจำนวนมากที่องค์กรจะต้องวิวัฒนาการขึ้นมา เป็นไปในทางที่ในคำอธิบายชั้นครูของ Lowell เรียกว่าเป็นเรื่องที่สาธารณชนไม่สามารถมี ความคิดเห็น ได้^๔

การวิเคราะห์นี้อาจจะไม่เป็นจริงกับสมาคมแรงงานที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมโดยตรง ยิ่งกว่าบางสมาคม ซึ่งมีความเข้าใจอยู่บ้างเกี่ยวกับข้อจำกัดในการเข้าประกอบอุตสาหกรรม และเกี่ยวกับการควบคุมราคา และอาจมีการบังคับความเข้าใจอันนั้นโดยการขับออก พูดอีกนัยหนึ่ง สมาคมแรงงานบางสมาคมมีลักษณะใกล้เคียงกับสหบาลกรรมกร ในแง่ที่ว่า “การปกครอง” ปรากฏอยู่ในรูปของการบีบบังคับสมาชิกทางอ้อมที่ไม่ให้ความร่วมมือใน

^๔ Ibid., p. 68.

นโยบายขององค์กร อย่างไรก็ตาม มีรูปของการบังคับรูปหนึ่งซึ่งแม้แต่สหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. อาจถือว่าได้ใช้โดยทางอ้อมอย่างยิ่ง แต่ก็ทำให้ เอฟ.บี.ไอ. อยู่ในฐานะของ “รัฐบาล” ได้ตามความหมายที่เข้าใจกันโดยวิชารัฐศาสตร์ดั้งเดิม รัฐบาลในรูปดังกล่าวเกิดขึ้นดังนี้ สหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. นั้น ความจริงแล้วเป็นองค์กรใหญ่ที่รัฐบาลอังกฤษพึงพิง เพื่อความเข้าใจในเรื่องว่าวงการอุตสาหกรรมทั้งหมดจะโต้ตอบอย่างไร ต่อนโยบายบางอย่าง สหพันธ์ได้มาซึ่งฐานะนี้ เนื่องจากลักษณะที่เป็นตัวแทนอย่างสูงของตนและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ประจำสหพันธ์ เป็นความจริงดังที่ศาสตราจารย์ Finer กล่าวว่าบริษัทหรือองค์กรอุตสาหกรรมซึ่งไม่ชอบสหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. อาจจะแยกตัวออกได้ และคณะผู้ดำเนินการของ เอฟ.บี.ไอ. ไม่อาจทำอะไรเพื่อหยุดยั้งได้ แต่บริษัทหรือองค์กรอุตสาหกรรมนั้นก็อาจจะมีความสามารถน้อยลงที่จะมีอิทธิพลเหนือคำแนะนำที่เสนอแก่รัฐบาล เช่นเดียวกับทัศนคติที่เป็นตัวแทนของอุตสาหกรรมอังกฤษซึ่งได้รับการพิจารณา บริษัทหรือองค์กรอุตสาหกรรมนั้นอาจจะเสนอคำแนะนำของตนแต่ฝ่ายเดียวได้ และโดยผ่านสมาคมแรงงานฝ่ายเดียว แต่นี่ไม่ใช่การเสนอแบบเดียวกับ เอฟ.บี.ไอ. เรื่องนี้อาจจะไม่สำคัญอะไร ถ้าบริษัทหรือองค์กรอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่โตและสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจ แต่อาจจะมีกรณีที่ผลอาจจะมีอิทธิพลไม่มากเท่ากับคำแนะนำที่ได้ไปจากภายในของสหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. ในกรณีเช่นนั้นไม่มีอำนาจบีบบังคับโดยตรงอันได้อยู่ในมือของสหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. แต่อาจมีอำนาจลงโทษทางอ้อมได้ก็ต่อผู้ที่แยกตัวออกไป “คนกลุ่มน้อยที่แข็งขัน” ในสหพันธ์ เอฟ.บี.ไอ. ไม่ได้เป็นผู้ปกครอง แต่อาจจะเป็นผู้ถือโอกาสต่าง ๆ ไว้ในมือ ซึ่งการถอนโอกาสเหล่านี้จากสมาชิกอาจจะทำให้เกิดผลเสียแก่สมาชิกเหล่านั้นได้

ในกรณีอื่นๆ แต่ละกรณีซึ่งเราได้พิจารณามา บางสิ่งบางอย่างที่มีลักษณะคล้ายการปกครองมีอยู่จริง ในสโมสรวงกล่าวดำเนินไปโดยการมีอำนาจที่จะขับไล่หรือถอนสิทธิพิเศษได้ ในองค์การวิชาชีพและสหบาลกรรมกรก็เป็นจริงเช่นกัน แต่มีผลที่รุนแรงกว่าในกรณีขององค์การศาสนา อาจจะดำเนินไปไกลถึงขั้นคว่ำบาตร บริษัทธุรกิจไม่อาจถอนออกลูกค้าของตนได้ แต่อาจจะไล่เจ้าหน้าที่และปลดผู้ดำเนินการของตนออกได้ มีมาตรการในการควบคุมอยู่บ้างในแต่ละกรณี ในบางองค์การ เช่นกับสหพันธ์กรรมกรและองค์การวิชาชีพ การควบคุมอาจมีอยู่มาก เนื่องจากองค์การเหล่านี้ไม่ใช่เพียงอำนาจในการขับไล่เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการควบคุมต่อเนื่องเหนือสภาพการทำงาน และอำนาจในการหาเงินของสมาชิกด้วย

นอกเหนือจากการปกครองในบางรูปแล้ว ระบบองค์การเอกชนแต่ละระบบยังแสดงให้เห็น

เห็นความผิดแผกแตกต่างที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ซึ่งสอดคล้องกันอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีลักษณะที่ขนานกันอย่างมากกับผู้เลือกตั้งของระบบการเมืองสาธารณะ ในแง่ที่ว่าระบบขนาดใหญ่แต่ละระบบอาจแสดงให้เห็นว่ามีสมาชิกที่เฉยเมยและไม่กระตือรือร้นอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอนาคตของคนเหล่านี้จะถูกกลุ่มคนอาชีพไทยที่ได้รับการเลือกตั้งและคณะเจ้าหน้าที่ทำงานประจำเป็นผู้ตัดสินใจแทน มีความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นอยู่ระหว่างผลประโยชน์ที่ทราบเท่าที่กลวิธีและนโยบายมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ ทั้งยังมีรางวัลให้สำหรับผลประโยชน์และผู้ดำรงตำแหน่งที่แข็งขันด้วย เส้นขนานกับระบบสาธารณะนั้นจึงนับว่าใกล้เคียงกันมาก

ด้วยเหตุนี้ อะไรเล่าที่ทำให้ระบบเหล่านี้แตกต่างจากระบบสาธารณะและระบบแห่งรัฐ? คำตอบคงที่เราได้เห็นแล้วในบทที่ ๘ ก็คืออำนาจอธิปไตย ระบบเอกชนมีการปกครองและอำนาจลงโทษแต่ขนาดไม่รุนแรงเช่นเดียวกับระบบของรัฐอธิปไตย เป็นความจริงที่บางกรณีอำนาจลงโทษที่องค์การเหล่านี้สามารถใช้ได้ และผลในทางจำกัดซึ่งอาจจะมีอยู่เหนือชีวิตของสมาชิกของตนรุนแรงยิ่งกว่าการลงโทษ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจได้รับจากมือของรัฐบาลสำหรับสมาชิกเหล่านั้น แต่ไม่ใช่จุดสำคัญ นักนางแอ่นตัวเดียวไม่ได้ทำให้เกิดฤดูร้อนขึ้นมา ความแตกต่างอยู่ที่ผลที่ตกที่ไม่ลดละ และอาจเบ็ดเสร็จ ซึ่งรัฐอาจจะมีอยู่เหนือชีวิตของบุคคลและโชคชะตาของผลประโยชน์ เป็นการยากที่จะแยกตัวออกจากการเมืองสาธารณะยิ่งกว่าจากการเมืองเอกชน รัฐไม่เปิดทางออกให้ประชาชนทั้งหมด อาจจะมีโอกาสให้มีการอพยพออกไปอยู่ประเทศอื่น แต่โอกาสนี้ก็มีเสี้ยวเล็ก ๆ ของประชากรโลกเท่านั้นสำหรับที่เหลือไม่มีทางเลือกไปจากการถูกไต่สวนคดี ขึ้นศาล และผลประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐอธิปไตยรัฐใดรัฐหนึ่ง แม้ในบางกรณีที่มีการอพยพออกไปอยู่อีกประเทศหนึ่งก็อาจเป็นเพียงการอพยพเข้าไปอยู่ในรัฐอธิปไตยรัฐอื่นบางรัฐ การเปลี่ยนแปลงอาจจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ดังที่ผู้ลี้ภัยจากฮิตเลอร์คงเห็นด้วย แต่ไม่อาจเป็นการเปลี่ยนจากรัฐโดยตรง เป็นเพียงการเปลี่ยนจากตัวอย่างอันหนึ่งของรัฐเท่านั้น การเมืองของรัฐมีความแตกต่างจากการเมืองระบบเอกชนตรงที่ชนิดของมัน อันเนื่องมาจากอำนาจที่รัฐปฏิบัติข่มอบให้

อย่างไรก็ตาม นี่ไม่ได้หมายความว่าเราควรทิ้งการเมืองของระบบเอกชนเสียในฐานะที่ไม่สำคัญ การเมืองของระบบเอกชนมีความสำคัญสองทางด้วยกัน ทางแรก มันมักทำให้เราเห็นในแง่บางแง่ของการเมืองสาธารณะในขนาดย่อม การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง William Randolph Hearst กับข้าราชการบริพารของเขาก็คือ การแลเห็นในรูปจำลองขนาดเล็กว่าจะเป็นอย่างไร ถ้าอยู่ภายใต้นิ้วหัวแม่มือของผู้เผด็จการที่มีอำนาจอธิปไตย การพิจารณาการเมืองแบบปิดของสังคมที่ปกครองตนเอง เช่น มหาวิทยาลัย หรือสโมสร อาจจะทำให้

เราได้รับความเข้าใจลึกซึ้งถึงการเมืองแบบปิดของข้าราชการในส่วนต่างๆ ของกลไกแห่งรัฐได้ และการเมืองว่าด้วยผู้นำอาจจะมีลักษณะเหมือนกันอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นระดับไหนหรือขนาดไหนที่ดำเนินอยู่ ประการที่สอง เราควรจะยอมรับว่าการเมืองสาธารณะนั้นถูกกระทบกระเทือนในเนื้อหาอย่างมากเพียงไรโดยสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ๆ ในระบบเอกชน การเมืองของสหพันธ์เอฟ.บี.ไอ. กล่าวคือเรื่องของการตกลงใจเกี่ยวกับคำแนะนำที่จะเสนอต่อรัฐบาล จะมีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อการเมืองของสภาการค้า (Board of Trade) และโดยทางอ้อมต่อการเมืองของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ การเมืองภายในของสหพันธ์กรรมกรอังกฤษมีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อการเมืองของพรรคเลเบอร์^๕ และกระทบกระเทือนทางอ้อมต่อนโยบายของกระทรวงแรงงานและกระทรวงคลัง กล่าวโดยทั่วไป การเมืองภายในของผลประโยชน์ขนาดใหญ่ในชุมชนใดก็ตาม มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการตัดสินใจว่าผลประโยชน์เหล่านั้นจะดำเนินการอย่างไร เกี่ยวกับบทบาทของคนในการเมืองของรัฐ ถ้าเราไม่พร้อมที่จะศึกษาการเมืองเอกชนอย่างลึกซึ้ง การเมืองของรัฐอาจจะไร้ความหมายไปก็ได้ มันอาจไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้น แต่ก็อาจจะเป็นไปได้

^๕ จะเห็นได้ชัดว่าการเมือง “เอกชน” (กล่าวคือภายใน) ของพรรคการเมือง มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดสำหรับรัฐข้าพเจ้าไม่ได้พิจารณาถึงการเมืองของพรรคในที่นี้ เพราะว่าเรื่องนี้ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ ๑๑

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาการเมือง

เรื่องของการศึกษา

ในตอนนั้นข้าพเจ้าหวังที่จะตอบคำถามสามข้อ คือ ทำไมเราจึงควรศึกษาเรื่องการเมือง? เราควรจะศึกษาถึงมันอย่างไรบ้าง? มาตรฐานการวินิจฉัยอันใดที่เราควรใช้? ข้าพเจ้าสันนิษฐานว่า ส่วนใหญ่ของผู้อ่านหนังสือเล่มนี้เป็นคนที่มีความสนใจทางวิชาการในทางการเมืองอยู่บางอย่าง และคงปรารถนาจะศึกษาต่อไปถึงปัญหาที่นักรัฐศาสตร์ต้องเผชิญในการศึกษาวิชาการของเขา ข้าพเจ้าไม่คิดว่าเราจำเป็นต้องเป็นนักศึกษาวิชาการเมืองเพื่อที่จะเข้าใจมันหรือที่จะเล่นการเมือง แต่ในฐานะที่เป็นการศึกษาทางวิชาการอันหนึ่ง วิชาการเมืองกำลังเติบโตอยู่ตลอดเวลา และผู้ที่ศึกษาวิชาการเมืองเป็นอาชีพก็เป็นที่เข้าใจกันว่าต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาของวิธีการและจุดมุ่งหมาย

คำถามว่าทำไมจึงต้องศึกษาการเมืองนั้นอาจจะมีคำตอบได้หลายอย่าง บรรดาคำตอบเหล่านี้มีดังต่อไปนี้ คือ วิชาการเมืองจะเป็นการฝึกอบรมที่ดีสำหรับนักการเมือง จะเป็นการฝึกอบรมที่ดีสำหรับข้าราชการ และวิชาการเมืองจะช่วยปรับปรุงคุณภาพของการปกครอง วิชาการเมืองจะช่วยอบรมให้คนเป็นพลเมืองดี และความจริงก็เป็นสิ่งที่มีคุณค่าแก่การติดตาม ไม่ว่าจะเป็นในวิชาใด เป็นการเมืองหรือไม่ก็ตามที่ เราจะต้องเกี่ยวข้องติดตาม ข้าพเจ้าใคร่พิจารณาคำตอบแต่ละอันเหล่านี้ตามลำดับไป

ความคิดที่ว่า การศึกษาวิชาการเมืองควรจะกระทำในอันที่จะจัดหลักสูตรการสอนไว้เพื่อตัดสินว่าใครควรจะเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา เป็นข้อผิดพลาดธรรมดาอันหนึ่งที่คงอยู่นานที่สุด นักศึกษาผู้ใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่รู้เรื่องราวข้อผิดพลาดนี้เกิดขึ้นมาบ่อยครั้งเพียงใด ในการถกเถียงกันว่า ชีวิตสาธารณะอาจปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร ข้อโต้เถียงก็คือว่า การปกครองเป็นกิจการชำนาญพิเศษอันหนึ่ง และควรจะอยู่ในมือของผู้

ชำนาญพิเศษเช่นเดียวกับวิชาแพทย์และวิศวกรรมศาสตร์ ท่านคงจะไม่ขอให้คนที่ไม่มีคุณสมบัติมาสร้างสะพาน แล้วทำไมจึงขอให้คนที่ไม่มีคุณสมบัติมาเป็นผู้นำทางรัฐเล่า นักการเมืองนั้นอย่างน้อยที่สุดควรแสดงให้เห็นว่า มีความรู้บางอย่างในกฎหมายรัฐธรรมนูญ การคลังสาธารณะ ระเบียบวิธีการของรัฐสภา และเรื่องอื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้ มิฉะนั้นแล้วเขาก็จะไม่มีแนวความคิดในเรื่องภาระที่เขาต้องรับผิดชอบและไม่มี ความฉลาดฉับไวในเรื่องนี้

ความเท็จของข้อโต้เถียงนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วโดยปริยาย ในการเปรียบเทียบระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการในบทที่ ๑๑ ในบทนี้ข้าพเจ้าเสนอว่ามีทักษะบางอย่างซึ่งนักการเมืองจำต้องมี ถ้าต้องการจะประสบความสำเร็จ รวมทั้งเรื่องการตัดสินใจวินิจฉัย การอธิบาย การเจรจา การพลิกแพลงทางรัฐสภา การประชาสัมพันธ์ และการคำนวณ ทักษะดังกล่าวมาจากความถนัดตามธรรมชาติและจากประสบการณ์ ไม่มีการสอบข้อเขียนอันใด และที่แน่นอนก็คือไม่มีการสอบข้อเขียนอันใดในการเมืองแบบที่เป็นทางการ ที่จะแสดงว่าทักษะดังกล่าวมีอยู่หรือไม่ ทักษะเหล่านั้นเป็นคุณสมบัติของบุคลิกภาพไม่ใช่เรื่องของความรู้ นอกเหนือสิ่งใดทั้งหมด นักการเมืองจำต้องเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับงานของตน ถ้าเป็นไปได้เขาจำต้องเป็นคนดีด้วย และการสอบจะไม่ตัดสินเรื่องความดี คุณสมบัติของนักการเมืองในสาระสำคัญแล้วเป็นคุณสมบัติของมนุษย์ ไม่ใช่ความสำเร็จทางด้านวิชาการของนักการเมือง เห็นได้ชัดที่สุดว่าเป็นภาระ ภาระที่เกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ จนกระทั่งว่าไม่มีความรู้ในข้อเท็จจริงจำนวนใดสามารถทดแทนการขาดเสน่ห์ ความจริงใจ ความศรัทธา ขันติ กุศล และความเมตตาได้ นักการเมืองยังต้องมีคุณสมบัติที่มักเรียกกันว่าปฏิกิริยา คือความสามารถที่จะมองเห็นสถานการณ์ในขณะที่คลุกคลีอยู่ในสถานการณ์นั้นด้วย และที่จะฉวยโอกาสที่มันเกิดขึ้นมา

เป็นความจริงที่ว่านักการเมืองจำต้องรู้ว่าประเทศของตนปกครองอย่างไร และประเทศอื่น ๆ เป็นอย่างไร แต่ความรู้ชนิดนี้อาจจะได้มาจากประสบการณ์ทางการเมืองมากกว่าจะรู้ล่วงหน้า โอกาสที่จิตใจของนักการเมืองจะตกอยู่ในแบบพิมพ์ทางทฤษฎีที่นำไปปฏิบัติไม่ได้ ยิ่งจะแน่นหนายิ่งขึ้นโดยการศึกษามากเกินไป ก่อนที่เขาจะเข้าใจถึงข้อจำกัดที่แท้จริงของการเมือง ลัทธิพระศรีอารีย์ (Utopianism) เป็นเชื้อโรคที่นักการเมืองต้องหลีกเลี่ยง

อย่างไรก็ตาม ไม่มีสิ่งใดที่ข้าพเจ้าได้พูดมาที่ควรตีความให้หมายความว่า ไม่มีประโยชน์อันใดสำหรับนักการเมืองที่ได้ศึกษาวิชาการเมืองมาก่อนเริ่มอาชีพของเขา จะเห็นได้ชัดว่าเป็นสิ่งสมควรอย่างยิ่งที่จะมีนักการเมือง บางคน ซึ่งมีความคุ้นเคยกับทฤษฎีการเมือง ข้อโต้เถียง

ของข้าพเจ้ามุ่งที่จะก้านข้อเสนอแนะที่ว่านักการเมืองทุกคน ควรผ่านการทดสอบบางอย่าง ก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา ข้อโต้เถียงของข้าพเจ้ายกค่านความคิดที่ว่า คนเราจะประสบอุปสรรคอยู่ตลอดไป ถ้าเขาไม่ได้ศึกษาวิชาการเมืองมาก่อนที่จะปฏิบัติมัน ประเด็นอยู่ที่ว่าคุณสมบัติซึ่งเขาจะถูกเรียกร้องให้แสดงนั้น อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถทดสอบ ได้อย่างเหมาะสมล่วงหน้า ในกรณีใดก็ตาม คุณสมบัติเหล่านั้นดำรงอยู่โดยอิสระจากปัญหา ที่ว่าผู้นั้นรู้เรื่องรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่มีอะไรผิดที่นักการเมืองจะรู้เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยแท้จริงแล้วสมาชิกรัฐสภาที่มีเหตุผลจะเรียนรู้เรื่องนี้อย่างรวดเร็วที่สุด และผู้ที่ขาดการศึกษา เป็นทางการตามปกติก็มักจะศึกษามันอย่างกระตือรือร้นที่สุด อย่างไรก็ตามไม่มีอะไรที่อาจ ทดแทนกับการขาดคุณสมบัติที่จำเป็นตั้งแต่เริ่มแรกนั้น และไม่มีอะไรที่สามารถแทนที่สิ่ง ซึ่งได้รับจากประสบการณ์ ซึ่งอาจจะได้มากก็โดยการทำงานทางการเมืองอย่างแข็งขันเท่านั้น

กษัตริย์นักปราชญ์ของเบลโตก็คือ ข้าราชการประจำซึ่งความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ไม่อาจทำลายได้ นอกจากนี้การฝึกอบรมของข้าราชการเหล่านี้มุ่งให้สัมพันธ์เป็นพิเศษกับ คุณสมบัติ ซึ่งคาดกันไว้ว่าเขาจะต้องแสดงให้เห็นในงานของเขา อย่างไรก็ตาม ายกรรม คนตรี และปรัชญานั้น อยู่ห่างไกลมากจากการศึกษาชนิดที่ผู้ซึ่งปัจจุบันต้องการให้ข้าราชการ ได้รับการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการมักจะแนะนำ สิ่งที่เบลโตจัดหาให้เป็นการผสมระหว่าง การฝึกอบรมทางร่างกายและจิตใจ ที่มุ่งสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับภารกิจที่พระเจ้าทรง มอบให้ และที่สามารถทำให้เขารู้ความจริงเกี่ยวกับสิ่งทั่ว ๆ ไปในท้ายสุด ด้วยเหตุนี้เส้น ขนานแบบของเบลโตจึงไม่แน่นอนลงไป ถึงแม้ว่าจะมีบางคนกล่าวว่าในแง่ของรัฐสมัย ใหม่แล้ว อาจจะทำได้โดยการฝึกอบรมข้าราชการในความรู้ชนิดที่เขาจำเป็นต้อง มีเพื่อที่จะใช้เครื่องกลไกที่แตกต่างอย่างมากจากชนิดที่เคยมีอยู่ในสมัยอะเรนส์^๑

ในเรื่องนี้ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับเบลโตในรูปเดิมของเขา มากกว่าเห็นด้วยกับสาวกสมัยใหม่ ของเขา ข้าราชการซึ่งจะมีส่วนใด ๆ เกี่ยวกับนโยบาย (กล่าวคือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือ ผู้ที่กำลังจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่) ที่สำคัญที่สุด จะต้องมิจิตใจที่ปรับตัวยืดหยุ่นได้ พวกเขาข้าราชการเหล่านี้ถูกเรียกร้องตลอดเวลาให้ค้นคิดหนทางใหม่ ๆ ในการทำสิ่งต่าง ๆ ให้ เล็กแผนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันและทำอันใหม่ขึ้นมา และให้หาข้อแก้ตัวในสิ่งที่ได้ทำมา แล้ว การศึกษาของข้าราชการเหล่านี้ควรจะมิลักษณะทั่ว ๆ ไป เนื่องจากเขาอาจจะถูกย้าย

^๑ ในที่นี้ข้าพเจ้าต้องระมัดระวังเกี่ยวกับการสร้างมโนภาพของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าฟังศาสตราจารย์ Michael Oakeshott กล่าวว่า ชาวกรีกไม่อาจจะพูดถึงเรื่องกลไกของรัฐบาลได้ เพราะไม่รู้ว่เครื่องกลไกเป็นอย่างไร

จากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่งโดยไม่ได้มีการบอกเล่าล่วงหน้า และจำเป็นต้องตระหนักถึงแง่ต่าง ๆ หลายแง่ของชีวิต แต่ที่สำคัญที่สุด การศึกษาคควรจะเป็นไปเพื่อพัฒนาความกระฉับกระเฉงของจิตมากกว่าความรู้เฉพาะ การศึกษาเกือบทุกชนิดสามารถที่จะช่วยพัฒนาความกระฉับกระเฉงได้ ถ้ามีการติดตามศึกษาอย่างเอาจริงเอาจังเพียงพอ และในรูปที่นำมาประยุกต์ต่าง ๆ แต่ลักษณะที่ครอบคลุมทั่วไปและแน่นอนของการศึกษาในวิชาประวัติศาสตร์ ปรัชญา ภาษา เศรษฐศาสตร์ และวิชาสังคมศาสตร์อื่นๆ นั้น บางทีอาจจะดึงเอาคุณสมบัติที่ต้องการออกมาได้ อย่างไรก็ตามการศึกษาคควรจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหนังสือและคำพูด เนื่องจากข้าราชการชั้นสูงจะใช้เวลาส่วนใหญ่อ่านหนังสือ เขียนหนังสือและพูด เขาอาจจะได้รับการฝึกอบรมที่ดีโดยการศึกษาวิชาการเมือง วิชาที่วิชานี้รวมถึงส่วนที่ดีของการถกเถียงทางทฤษฎีและการคาดคะเนด้วย และไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงกฎหมายและการคลัง แต่เขาอาจได้รับการฝึกอบรมที่ดีเช่นเดียวกันโดยการศึกษาวิชาอื่นๆ ที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว ถ้าวิชาทั้งหมดนี้สามารถนำมารวมกันเข้ากับการศึกษาวิชาการเมืองบ้างก็จะยิ่งดีใหญ่ เพราะว่าเขาจะได้รู้ อย่างน้อยที่สุดถึงโครงร่างของระบบที่เขาจะเข้าไปทำงาน แต่ไม่ใช่สาระสำคัญส่วนใหญ่ของการปกครองอาจจะเรียนรู้ได้ในตอนที่ปฏิบัติงาน และบางอย่างอาจจะเรียนรู้ได้จากตอนที่ทำงานเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ข้าพเจ้าไม่ได้คิดว่าจะได้รับประโยชน์อะไรจากการกล่าวว่าวิชาการเมืองควรจะศึกษากัน เพราะเป็นการฝึกอบรมที่ดีของข้าราชการ อาจจะเป็นเช่นนั้นก็ได้แต่ไม่จำเป็นเสมอ

คำตอบข้อที่สามที่ว่า วิชาการเมืองจะช่วยปรับปรุงคุณภาพของการปกครอง อาจจะกล่าวได้ดีที่สุดในถ้อยคำของศาสตราจารย์ Robson

ความมุ่งหมายของวิชารัฐศาสตร์ ก็เพื่อจะส่องแสงให้เห็นความคิดทางการเมืองและการดำเนินการทางการเมือง เพื่อที่ว่าการปกครองมนุษย์จะได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น การที่ผู้ที่มีความไว้วางใจในเรื่องความรับผิดชอบทางวิชานี้ยอมรับจุดมุ่งหมายของการพยายามอย่างมีเจตจำนงที่จะแก้ปัญหาการเมือง ซึ่งเผชิญหน้ามนุษยชาติในแต่ละประเทศและประชาชาติทั้งปวงร่วมกันเท่านั้น ที่จะทำให้เราสามารถอ้างเหตุผลของการใช้เวลา ความพยายามทางสติปัญญา และเงินทองอย่างมากสำหรับวิชารัฐศาสตร์ได้^๒

^๒ William A. Robson, *The University Teaching of Social Sciences : Political Science* (Unesco, 1954), p. 51.

ความลำบากในที่นี้มีได้อยู่ที่ข้ออ้างแท้จริงที่ยกขึ้นมา แต่อยู่ที่ข้ออ้างเพิ่มเติมซึ่งอาจจะอาศัยข้ออ้างนี้ได้ทันที ศาสตราจารย์ Robson ถูกอย่างแน่นอนที่กล่าวว่า นักรัฐศาสตร์จะต้องไม่หลีกเลี่ยง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาหรือการวินิจฉัยในการที่จะจัดการกับประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ และปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน เขาถูกเช่นกันที่กล่าวว่า รัฐบาลไม่อาจจะให้เงินเป็นจำนวนมากมายเพื่อทำการวิจัยในวิชาการเมืองได้ นอกเสียจากว่าผลงานที่นำไปประยุกต์ได้บางอย่างอาจเกิดขึ้นมาได้ แต่จะไม่ใช่เป็นการหวังผิด ๆ ไปหรือ “สำหรับผู้ที่ได้รับ การวางใจในความรับผิดชอบทางวิชานี้” ที่จะยอมรับจุดมุ่งหมายของ “การพยายามอย่าง ตั้งใจที่จะแก้ปัญหามืองที่เผชิญหน้ามนุษยชาติ?” ปัญหาการเมืองที่แท้จริงคือการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้มิได้เป็นตัวแทนของพลังต่าง ๆ ที่พยายามคลำทาง อย่างตาบอดไปสู่ความมุ่งหมายเดียวกัน แต่เป็นตัวแทนของความมุ่งหมายจำนวนหนึ่งที่มีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน นักวิชาการมีวิถีทางที่เป็นไปได้สองอันที่จะดำเนินไป เมื่อพบกับสถานการณ์เช่นนั้น เขาอาจเปิดโปงความขัดแย้ง ซึ่งในกรณีนั้นคงไม่มีใครขอบคุณเขา นอกจากผู้ที่พบว่าความพยายามดิ้นรนของอีกพวกหนึ่งถูกเปิดโปงในขณะของตัวเองไม่ถูก หรือเขาอาจเสนอข้อแก้ปัญหโดยหวังว่า ผู้ที่แข่งขันกันบางคนจะนำไปใช้เป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทั้งสองกรณีนี้ที่เขาไม่อาจจะบังคับผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เลิกล้มความขัดแย้งและหันมารับข้อแก้ปัญหของเขาได้ โดยสาเหตุเพียงว่ามันเป็นข้อแก้ไข ปัญหาของเขา และเขาเป็นผู้เชี่ยวชาญ ลองพิจารณาถึงความพยายามทางวิชาการอย่างมาก ซึ่งได้ใช้ไปในความพยายามที่จะชักชวนรัฐบาลให้วางนโยบายของตน โดยอาศัยข้อตกลงในสันนิบาตชาติและสหประชาชาติ และไม่ใช่โดยอาศัยความพยายามโดยเจตนาของสถาบันเหล่านี้เพื่อจุดมุ่งหมายปลายทางของตนเอง ความพยายามที่ได้ไปไกลเพียงใดโดยไม่ต้องสงสัย บางรัฐบาลได้รับอิทธิพลในบางเวลา แต่มีที่แห่งที่ยอมรับ “ข้อแก้ไขปัญหา” ที่เสนอโดยนักวิชาการหลายคนด้วยกัน ว่าองค์การระหว่างประเทศควรได้รับการ “สนับสนุน” เพราะลักษณะอันเป็นระหว่างประเทศขององค์การ และให้อำนาจซึ่งควรจะยอมรับว่าได้ใช้อย่างเหมาะสม แม้กระทั่งเมื่ออำนาจนั้นกำลังถูกใช้เป็นปฏิปักษ์กับประเทศของตนเองหรือไม่? คำตอบเห็นได้ชัด

ความลำบากของนักวิชาการในการเสนอ “ข้อแก้ไข” ปัญหาทางการเมืองก็คือว่า มูลฐานการสันนิษฐานของเขาอาจจะไม่สอดคล้องกับของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องเสนอข้อแก้ไขต่อเขา เขาไม่อาจอ้างว่าข้อแก้ไขนั้นเป็นปัญญานันเป็นที่ยอมรับกันทั่วสากล เนื่องจากเขาไม่อาจหาข้อตกลงหลักที่จะอาศัยเป็นฐานได้ ไม่ว่าข้อแก้ไขอันใดที่เขาเสนอออกมาจะ

เหมาะสมกับบางคน และไม่เหมาะสมกับคนอื่น ๆ เขาไม่อาจกล่าวได้ว่าเขากำลังให้บริการ “ประสิทธิภาพ” ในรัฐบาล เนื่องจากประสิทธิภาพของคนหนึ่งเป็นผลเสียของคนอีกคนหนึ่ง^๓ เขาไม่อาจกล่าวได้ว่าเขากำลังทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เพราะว่าสิ่งนี้จะดูเหมือนเป็นผลประโยชน์เพียงบางส่วนในความเห็นชอบของคนบางคนที่เขามุ่งกล่าวถึงแน่นอนถ้าเขาเลือกผู้ฟังของเขาจากบรรดาคนที่มีความเห็นว่า จะมีความเห็นร่วมด้วยกับทัศนะของเขา เขาก็อาจจะทำให้ข้อแก้ไขของเขาได้รับการปรบมือได้ เช่นเดียวกับนักเศรษฐศาสตร์ธุรกิจที่บอกกับกลุ่มนักธุรกิจกลุ่มหนึ่งว่า ต้นทุนอาจลดลงได้โดยการลดค่าจ้าง แต่ผู้ฟังชนิดที่ศาสตราจารย์ Robson ดูเหมือนจะหมายถึงคือคนทั้งประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยผลประโยชน์มากมายและต่าง ๆ นานา นักรัฐศาสตร์ไม่อาจคาดว่าจะเป็นความเห็นชอบทั่ว ๆ ไปได้เมื่อเขาบอกกับผู้ฟังของเขาว่าเขาได้แก้หรือสามารถแก้ปัญหามืองของคนเหล่านั้นได้

ข้าพเจ้ารู้สึกว่ ขณะที่นักรัฐศาสตร์อาจจะเสนอคำแนะนำในปัญหาการเมืองได้อย่างเหมาะสมที่สุด เขาไม่อาจจะถือสิ่งนี้เป็นความมุ่งหมายของการศึกษาของเขา ไม่ใช่เพียงว่าคำแนะนำอาจจะไม่มีการยอมรับเท่านั้น แต่ว่าบ่อยครั้งที่คำแนะนำจะถูกทอดทิ้งไปโดยพลังทางการเมืองเอง เช่นที่ส่วนใหญ่ของคำแนะนำที่มีเจตนาดีเกี่ยวกับสถาบันระหว่างประเทศถูกทอดทิ้งมาแล้ว มีสิ่งไม่กี่สิ่งอาจจะทำให้การศึกษาถูกดูหมิ่นมากกว่า การที่ข้อแก้ไขถูกถือว่าไม่เข้าประเด็นโดยคนที่ข้อแก้ไขเหล่านั้นได้เสนอไปให้ ถ้าถือว่าการปกครองเป็นเรื่องทางวิชาการ (ตัวอย่างเช่นที่เกี่ยวกับระบบการลงคะแนนเสียง การป้องกันสหพันธ์ การจัดลำดับชั้นข้าราชการ การรวมเขต และหน้าที่สำหรับบริการต่างๆ การเปรียบเทียบระหว่างรูปคณะรัฐมนตรีกับรูปสภาองเกรส ฯลฯ) แล้ว นักรัฐศาสตร์อยู่ในฐานะที่จะให้คำแนะนำที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับทางตันเทคนิคต่าง ๆ ดีกว่าใครทั้งหมด มีสาขางานที่มีคุณค่า แต่จำกัดอย่างมากสำหรับนักรัฐศาสตร์ในที่นี้ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากนั้นพลังทางการเมืองจะอยู่เหนือ เขาจะรู้สึกผิดหวังตลอดกาลถ้าเขาคิดว่าเขาสามารถจะพัฒนาการล่มสลายตันด้วยโซ่แห่งตรรกศาสตร์และขันติได้ โดยสันนิษฐานว่า โดยธรรมชาติแล้วเขาเป็นคนมีเหตุผลและขันติ ซึ่งไม่เป็นจริงเสมอไปสำหรับนักรัฐศาสตร์ทุกคน ถ้าเขาได้ถือว่า

^๓ “สิ่งที่ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยก็คือความพยายามที่จะถือประสิทธิภาพ ประหนึ่งว่าเป็นคุณค่าอันหนึ่ง เช่นจำนวน ซึ่งไม่มีความรู้สีก่อนใดทางศีลธรรมและการเมือง ประสิทธิภาพจะปรากฏกันที่ว่าเป็นเช่นนั้นในกรณีที่ถูกหมายปลายทางของการปฏิบัติการชุดหนึ่งนั้นมียู่เพียงอันเดียว และเป็นที่ประจักษ์ด้วยตัวเอง เช่นในสงครามหรือธุรกิจ แต่ในการเมืองเช่นเดียวกับจริยศาสตร์ ข้าพเจ้าไม่คิดว่าประสิทธิภาพอาจจะแยกออกได้โดยปลอดภัยไปจากการพิจารณาอย่างละเอียดถึงจุดประสงค์หลายอันที่ยังตกลงกันไม่ได้ที่จะก่อบรรลุถึง” (Charles H. Wilson, Haldane and the Machinery of Government (London 1956, p. 18)

“ข้อแก้ไข” เป็นความมุ่งหมายของการศึกษาของเขา การศึกษานั้นอาจจะไร้ผล อย่างไรก็ตามการศึกษานั้นจะประสบอุปสรรคเพราะเขาจะต้องยอมรับโดยปริยาย ข้อโต้เถียงของรัฐบาลต่าง ๆ ที่ว่าไม่สามารถจัดหาเงินมาเพื่อวิชารัฐศาสตร์ได้ นอกเสียจากว่าวิชานี้จะเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล ในกรณีสุดโต่ง เขาอาจพบว่าความเป็นอิสระของเขาได้สูญสิ้นไปและเขาจะถูกกลดลงเหลือแต่สถานภาพของคนที่ไม่ได้คำแนะนำในเรื่องการจัดขยะมูลฝอย หรือตารางเวลาออกรถประจำทางเท่านั้น (สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นอาชีพที่ควรตูดุ แต่ในสาระสำคัญแล้วเป็นอาชีพทางเทคนิคและมีข้อจำกัดอย่างมาก)

ถ้าเรามองหาเหตุผลสักอันที่จะศึกษาวิชาการเมือง ก็ไม่เป็นการเพียงพอที่จะกล่าวว่าเราอาจจะหาข้อแก้ไขสำหรับปัญหาบางประการได้ แต่แน่นอน ย่อมไม่เป็นการถูกต้องที่จะอ้างว่าเราจะสามารถแก้มันได้ ปัญหาหลายประการเป็นเรื่องที่แก้ไขไม่ได้ในทางการเมือง ถึงแม้ว่าอาจพอจัดการได้ในทางบริหารก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในสาขาทางรัฐวิสาหกิจ ซึ่งงานชิ้นเยี่ยมของศาสตราจารย์ Robson ได้ทำให้เป็นวิชาเชี่ยวชาญพิเศษของท่าน เขาอาจจะเสนอข้อแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับคณะกรรมการ (Board) และระหว่างรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ก็พบว่าความตึงเครียดทางการเมืองทำให้ข้อแก้ไขดังกล่าวไม่อาจยอมรับได้ อนึ่ง เราควรจะยอมรับด้วยว่าปัญหาหลายประการซึ่งมักจะเรียกกันอย่างหลวม ๆ ว่า “การเมือง” เช่น การว่างงาน อาชญากรรม และความยากจน นักรัฐศาสตร์แทบ ๆ ไม่อาจจัดการได้ ปัญหาเหล่านี้ต้องการความสนใจจากนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาและคนอื่น ๆ ซึ่งการศึกษาของเขาเหล่านั้นมีความใกล้ชิดกับเนื้อหาแท้จริงของปัญหามากกว่า นักรัฐศาสตร์อาจจะสามารถให้คำแนะนำในเรื่องรูปแบบบางรูป ซึ่งอาจต้องดำเนินการแก้ไข และเกี่ยวกับความลำบากทางการเมืองที่เข้ามาขวางทางการดำเนินการนั้นอยู่ แต่ความรู้พิเศษของนักรัฐศาสตร์ไม่อาจทำให้เขากล่าวได้ว่าเขาจะจัดปัญหาการว่างงาน อาชญากรรม และความยากจนให้หมดไปอย่างไร

คำตอบอันที่สี่ ที่ว่าเราควรศึกษาวิชาการเมืองเพราะมันเป็นหนทางที่จะฝึกอบรมพลเมืองดี มักจะเสนอแนะไว้ในข้อโต้เถียงเพื่อให้มีการสอนวิชาหน้าที่พลเมืองในโรงเรียนและยังปรากฏในเอกสารบางชิ้นด้วย เช่น หนังสือชื่อ Goals for Political Science ของสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน (American Political Science Association) ซึ่งในหนังสือเล่มนี้ได้พยายามที่จะหาเหตุผลมาสนับสนุนการสอนวิชารัฐศาสตร์^๔ ความลำบากของการอ้างเหตุผล

^๔ เหตุผลที่หามาสนับสนุนนี้ถูกปฏิเสธโดยศาสตราจารย์ Robson ในแง่ที่เขาเห็นว่าเห็นด้วยอย่างเต็มที่ *ibid.*, pp. 41-44.

สนับสนุนการสอนวิชาหน้าที่พลเมืองในโรงเรียนก็คือว่า เด็กอาจได้รับแต่เพียงเรื่องราวที่
ทำให้ง่ายขึ้นแล้วเกี่ยวกับสถาบันการปกครอง แต่เกือบไม่ได้รับความคิดเห็นอันใดเลยเกี่ยว
กับลักษณะแท้จริงของกิจกรรมทางการเมือง กล่าวโดยทั่วๆ ไปโรงเรียนนั้นมุ่งแต่แนวความ
คิดว่าด้วยผลในการฝึกกำลังของอำนาจโดยถูกต้อง อำนาจและผลประโยชน์ความคิดใน
เรื่องความขัดแย้งในทางการเมืองว่าไม่มีการสิ้นสุด และในเรื่องผลประโยชน์ว่ามีลักษณะ
พหุภาพและแข่งขันกันในสาระสำคัญ ไม่อาจนำเข้ามาใช้ในการบริหารโรงเรียนเองได้ โดย
ทำให้โรงเรียนกลายเป็นรูปจำลองของ A.S. Neill's และไม่ว่ากรณีใดก็ตาม จะเข้าไม่ได้เลย
กับความคิดเห็นที่ว่าด้วยผลประโยชน์ทั่วๆ ที่อยู่ในจิตใจความนึกคิดซึ่งวางอยู่เบื้องหลังการ
สอบคำถามทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของโรงเรียนทั้งหลาย แต่ละข้าพเจ้าไม่ได้
หมายความว่าจะมีอันตรายโดยตรงอันใด ในการที่จะบอกกับเด็กนักเรียนเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ
เช่น ความสัมพันธ์ทางรูปนัยระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลเลือกตั้ง สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรและเทศมนตรี งานที่เด่นของข้าราชการต่างๆ และเรื่องอื่นๆ เป็นการดี
ที่มีความรู้เกินกว่าที่จะไม่มี แต่มันไม่จำเป็นจะต้องทำให้เด็กเป็นพลเมืองดีเมื่อเติบโตขึ้น
คุณภาพทางการเมืองเป็นพลเมืองของเด็กส่วนใหญ่เกิดคุณค่าทางสังคมโดยทั่วๆ ไป ซึ่งเด็กได้รับ
มามากกว่าจากความรู้พิเศษเฉพาะอันใดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง นอกจากนี้มีความ
ลำบากอยู่ว่า ถ้าเด็กได้รับการบอกเล่าเกี่ยวกับลักษณะที่แท้จริงของกิจกรรมทางการเมือง
เด็กจะไม่เข้าใจมัน เพราะเด็กไม่มีความรู้ภาคปฏิบัติว่าเราจัดอยู่ในผลประโยชน์ชนิดต่างๆ
อย่างไร และมีความลำบากที่ว่าถ้าเด็กไม่ได้รับการบอกเล่าเพียงพอในสิ่งเหล่านั้น เด็กจะ
พบว่าโลกการเมืองที่แท้จริงนั้นเป็นเรื่องสับสนเมื่อเด็กต้องเผชิญกับมัน บางทีเด็กอาจไม่ได้
รับการบอกเล่าเกี่ยวกับการเมืองที่แท้จริง เพราะความลำบากของครูที่จะชี้ให้เด็กเห็นภาพที่
เข้าใจได้ ในทางตรงข้าม “วิชาหน้าที่พลเมือง” จะรวมถึงเพียงแต่ภาพที่อยู่กับที่ของสถาบัน
ต่างๆ ซึ่งไม่ทำให้เกิดอันตรายแท้จริงอันใด แต่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดในทางปฏิบัติได้
และโดยลักษณะของวิชาเองจะไม่ช่วยในการฝึกอบรมในเรื่องคุณค่าของสังคมเลย

คำตอบอันที่ห้า ที่ว่าเราควรศึกษาวิชาการเมืองเพราะว่าเป็นการดีที่จะรู้ความจริงกว่าที่
จะไมรู้นั้น เป็นข้อที่ข้าพเจ้าพอใจ ทุกคนเห็นชอบด้วยที่ว่าความจริงเป็นสิ่งที่น่าต้องการกว่า
ความเท็จ และเห็นชอบด้วยว่าเราทั้งหลายควรขจัดความเท็จเสีย ถ้าเราสามารถทำได้ ใคร
ก็ตามที่ไม่เชื่อข้อนี้สันนิษฐานได้ว่าคงไม่สนใจในการศึกษา นอกจากหลักคำๆ เท่านั้น การ
ตรงประเด็นพิเศษกับการเมืองก็คือว่า สถานการณ์ของการเมืองมักจะทำให้เกิดความเท็จ
มากกว่าสาขาวิชาการศึกษาอื่นๆ อีกหลายสาขา ดังที่เราได้เห็นแล้ว การเมืองจะไม่ให้อะไร

แก่ใครก็ตามที่เขาต้องการในผลลัพธ์ ความเท็จและการเข้าใจผิด ๆ จะถูกเรียกให้เข้ามาช่วย คนบางคนซึ่งอาจจะไปได้โดยไม่ต้องมีสิ่งเหล่านี้ก็ได้ ขณะที่บางคนในวงการเมืองอาจจะปลุกสร้างวาทะความชัดเจน คนอื่นๆ อีกหลายคนอาจสร้างวาทะความเท็จ เพราะว่ามิฉะนั้นแล้วโอกาสของคนที่จะได้บางสิ่งบางอย่างจากรัฐบาลอาจจะไม่มีอยู่ก็ได้ เป็นความจริงที่ว่า การเมืองมักจะดึงเอาสิ่งที่เลวที่สุดของคน เช่นเดียวกับบางครั้งที่การเมืองดึงเอาสิ่งที่ดีที่สุดออกมา ปัจเจกบุคคลและผลประโยชน์จะพยายามยกข้ออ้างที่ดีที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ ซึ่งปกติมักจะเกี่ยวข้องกับการเข้าใจข้ออ้างอื่น ๆ อย่างผิด ๆ และขยายข้ออ้างของตน ปัจเจกบุคคลและผลประโยชน์เหล่านี้อาจสร้างโครงสร้างทั้งหมดขึ้นมา ดูเหมือนว่าจะตรงกับประเด็นซึ่งเป็นแบบ “ความหมายรูปนัย” (Formal Meaning) ซึ่ง Burnham กล่าวไว้ เพื่อที่จะปิดบังจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของตน ฝ่ายค้านของตนอาจทำแบบเดียวกัน สถาบันที่ปัจเจกบุคคลและผลประโยชน์เหล่านี้ยื่นข้ออ้างของตนไป ก็อาจจะปิดบังขบวนการที่แท้จริงของตนไว้ภายใต้ชั้นของกฎหมายหรือสื่อคลุมหน้าที่ยึดติดกับโบราณ ซึ่งบัดนี้ได้กลายทั้งไปแล้ว ในการนี้ดังกล่าวก่อให้เกิดการศึกษาเรื่องการเมืองทำให้เกิดพันธะขึ้นมา พร้อมกับที่สร้างขึ้นโดยความจำเป็นของความจริง ที่จะแสดงให้เห็นว่าอะไรจริง และอะไรเท็จ อะไรมีจริงและอะไรเสแสร้งทำขึ้นมา สิ่งนี้ข้าพเจ้ารู้สึกว่าเป็นความมุ่งหมายอันดับแรกของการเมืองในฐานะที่เป็นการศึกษาของชั้นวิชาการ ข้าพเจ้าไม่ปรารถนาที่จะเสนอแนะว่านักรัฐศาสตร์ควรจะเป็นเพียงผู้ผดุงศีลธรรมความดี คอยเปิดโปงการบิดเบือน และไม่ทำอะไรมากไปกว่านั้น นักรัฐศาสตร์จะเปิดโปงความบิดเบือนเท่านั้น เขาแลเห็นมันเกิดขึ้นภายในสถานการณ์ซึ่งเขากำลังศึกษาอยู่ “แต่เขาจะไม่ถูกเปิดโปง เพราะว่าจุดมุ่งหมายของเขาก็เพื่อที่จะค้นหาความจริงเกี่ยวกับการเมืองในรายละเอียด และความจริงทั่วไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้”

วิธีการศึกษาวิชาการเมืองก็คือการค้นพบว่ากรณีที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร การแทรกเข้าไปในความเท็จและการแสวงหาความจริงทั่วไป และสาเหตุในทุกๆ ที่อาจพบได้ ข้าพเจ้าไม่ได้โน้มน้าวว่าทฤษฎีการเมืองอันสมบูรณ์ที่เกิดขึ้นมา หรือว่าเหตุการณ์ทางการเมืองอาจกลายเป็นสิ่งทำนายได้ในรายละเอียด เพียงเพราะว่านักรัฐศาสตร์จำนวนมากได้ให้ความสนใจต่อมั่นลักษณะวิชาของการเมืองเห็นได้ชัดอย่างยิ่งว่า ไม่อาจจัดการควบคุมได้จนกระทั่งว่าความจริงทั่วไปกว้าง ๆ กว่านั้นก็พอหาได้ และแม้กระทั่งความจริงเหล่านี้ก็เป็นเพียงใกล้เคียงแต่การรวมกันของความจริงทั่วไปที่เชื่อถือได้กับความรู้ละเอียดเกี่ยวกับระบบใดโดยเฉพาะ จะทำให้เกิดมูลฐานที่ดีสำหรับความเข้าใจที่ยังกว่าไม่ได้ทำการศึกษามากนัก

ถ้าถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายของการศึกษาการเมืองแล้ว มาบัดนี้เราอาจจะพิจารณาถึงหนทางที่ดีที่สุดที่จะศึกษาวิชานี้ สิ่งหนึ่งที่จะต้องทำก็คือแยกประเภทธรรมดาต่าง ๆ ของการถกเถียงทางการเมืองออกเป็นจำนวนต่าง ๆ กล่าวคือเราจะต้องไม่พอใจกับการแบ่งประเภทกว้าง ๆ เป็นประชาธิปไตย ระบบเผด็จการ เช่นเดียวกับการบรรยายถึงหน่วยทางการเมืองแต่ละจะต้องพยายามค้นหาว่าประเภทดังกล่าวจะคลุมไปถึงอะไรบ้าง ในกรณีต่างๆ ธาตุแท้ของกิจกรรมทางการเมืองอะไรบ้างที่จะพบได้อย่างแท้จริง ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าประเภทกว้าง ๆ เหล่านี้จำเป็นจำต้องผิดแปลกความหมาย แต่อาจจะทำให้เข้าใจผิดได้ เพราะมันทำให้เรามีความโน้มเอียงไปยังทัศนะที่ว่าเมื่อได้มีการบรรยายถึงระบบการเมืองใดขึ้นมา เช่นสมมติว่า “ประชาธิปไตย” ก็ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันใดที่จะค้นคว้าต่อไป เราอาจพบว่าเราหันมาสู่ประเภทกว้าง ๆ หลังจากที่เราได้มองดูอย่างใกล้ชิดถึงระบบแต่ละระบบแล้ว แต่การเริ่มต้นที่ดีที่สุดของเราสำหรับการศึกษาทางการเมืองเท่าที่เป็นมาก็คือ บนพื้นฐานของการทำงานที่แท้จริงของระบบจำนวนหนึ่ง

สมมติว่าเรากระโดดร่มลงไปยังประเทศที่ใหม่ทั้งหมดประเทศหนึ่ง เช่น Lost World ของ Conan Doyle กับ Ruritania ของ Anthony Hope หรือประเทศอังกฤษของ William Morris ในหนังสือชื่อ *News from Nowhere* เราควรจะรู้อะไรเพื่อที่จะศึกษาการเมืองของประเทศนั้น ? เริ่มต้นเราควรจะถามคำถามที่ชัดเจน เช่น ใครปกครองดินนี้ ? ปกครองด้วยอำนาจอะไร และตามกฎหมายอะไร ? ความคิดเกี่ยวกับการเมืองอันเป็นลักษณะเดิมของดินแดนนี้คืออะไร ? มีพรรคฝ่ายค้านหรือไม่ ? ใครอยู่ในพรรคนั้น ? พรรคฝ่ายค้านมีโอกาสที่จะเป็นรัฐบาลหรือไม่ ? รัฐบาลเคยเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ? ถ้าเคยเปลี่ยนแปลงอย่างไร ? ความสัมพันธ์กับชุมชนและรัฐอื่นๆ เป็นอย่างไร ? เราควรต้องตอบคำถามเหล่านี้ทั้งหมด และหาสิ่งที่เราเชื่อถือเป็นคำตอบที่เชื่อถือได้ (ไม่ใช่เพียงวลีที่กล่าวซ้ำออกมาจากรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหนังสือเกี่ยวกับรัฐบาล) ก่อนที่เราจะสามารถกล่าวได้ว่าเราได้วางข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชีวิตทางการเมืองในระดับที่เห็นชัดที่สุดแล้ว

หลังจากค้นพบข้อเท็จจริงเหล่านี้แล้ว เราควรได้ขยายความรู้ของเราเกี่ยวกับประเทศนั้นออกไปได้ แต่เราควรจะต้องถามหลังจากรู้คำตอบต่อคำถามในข้อเท็จจริงเหล่านี้แล้วว่าทำไมสิ่งต่างๆ จึงเป็นเช่นนั้น เราไม่อาจพึงพอใจกับคำบรรยายง่าย ๆ ถึงสิ่งที่เห็นกรณี เราควรจะต้องเข้าใจอีกด้วย และนี่หมายถึงความพยายามที่จะค้นหาว่าอะไรทำให้เกิดสภาพซึ่งเขาได้ค้นพบเพื่อที่จะตอบคำถามใหญ่กว่าทำไม ? เราจำเป็นต้องเลยไปถึงการวิเคราะห์แบบแผนเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน เพราะว่าแบบแผนเหล่านี้อาจจะทำให้เราได้

ข้อนี้เทศเกี่ยวกับความผิดแผกแตกต่างและความไม่ราบเรียบที่อยู่เบื้องหลังความขัดแย้งสถาบัน และแม้กระทั่งความคิดซึ่งเราได้สำรวจมาแล้ว กล่าวคือ เราไม่อาจทำการแยกวิเคราะห์ทางการเมืองออกจากการวิเคราะห์เศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเหมาะสม ถ้าเราแยกได้เราอาจเผชิญกับอันตรายสองอย่าง อันหนึ่งอาจจะเป็นอันตรายของการบรรยายถึงเพียงแต่ผิวภายนอกของระบบการเมือง มุ่งอยู่แต่แบบแผนรูปนัยจนทำให้เกิดความหายนะแก่สายธารการที่มีชีวิตของความขัดแย้งที่อยู่เบื้องหลัง อันตรายประการที่สองอาจได้แก่การบรรยายแต่เพียงอย่างเดียวที่แม่นยำเพียงพอในตัวของมันเอง แต่จำกัดในระยะหนึ่งไม่น่าสนใจ เราอาจกล่าวได้อย่างดีว่าเอกภาพมูลฐานของวิชาสังคมศาสตร์จะเห็นเด่นชัด เมื่อเราพยายามจะวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงระบบการเมืองใด ๆ เพราะว่าการเมืองในฐานะเป็นการศึกษาวิชาหนึ่งที่จะตัดตัวเองให้ขาดจากวิชาเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และประวัติศาสตร์นั้นจะกลายเป็นความบ้าไป

ข้าพเจ้าคิดว่าตัวอย่างง่าย ๆ ซึ่งข้าพเจ้าให้มานี้มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำเราไปในทางที่เราควรไป ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่าเราจำเป็นต้องเน้นหนักในกรณีที่เป็นจริง ความรู้ที่ตรงประเด็นทั้งหมดคือแผนที่เราสามารถพบได้ แต่เช่นเดียวกับแบบจำลองง่าย ๆ ทั้งหมด ตัวอย่างนี้ก็บรรจุความลำบากต่าง ๆ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอย่างรวดเร็ว เมื่อเราพยายามนำตัวอย่างนี้ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความลำบากสำคัญสามประการเกิดขึ้น ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าความลำบากอย่างนี้เป็นแต่เพียงความลำบากที่อาจจะประสบแน่นอน จะต้องมีความลำบากอื่น ๆ อีกหลายประการ แต่ความลำบากเหล่านี้สำคัญ อาจกล่าวได้โดยตั้งคำถามสามข้อด้วยกัน เรามีทางที่จะได้รับข้อนี้เทศเฉพาะบางชนิดที่สามารถทำให้เราตอบคำถามที่เรากำลังถามอยู่ได้หรือไม่ ? เราจะประเมินความรู้สึกที่เราได้รับมาเพียงในแง่เปรียบเทียบและสาเหตุ หรือว่าเราจะประเมินมันในแง่ของคุณค่า ? ถ้าเราได้รับความรู้ชนิดที่เราต้องการกับตัวอย่างบางข้อ เราจะแปลงข้อนี้เทศและทฤษฎีนี้เป็นวัตถุนิตที่ที่จะทำให้เราสามารถเรียน นักศึกษา (ตัวอย่างเช่นในมหาวิทยาลัย) ให้รู้จักการวิเคราะห์ชนิดเดียวกันในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าได้อย่างไร ? กล่าวอย่างกว้าง ๆ คำถามทั้งสามข้อนี้ประกอบเป็นปัญหาทั้งหมดของนักรัฐศาสตร์อาชีพ

คำถามข้อแรกที่ว่า เราสามารถจะหาข้อนี้เทศที่เราต้องการได้หรือไม่ เป็นคำถามในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก คำถามนี้มีได้เกิดขึ้นมาได้ในแง่เดียวกันในทุก ๆ กรณี ตัวอย่างเช่นจะเห็นได้ชัดว่าเป็นการลำบากที่จะค้นหาวาอะไรเกิดขึ้นจริง ๆ ในรัฐบาลของสหภาพโซเวียต

ยิ่งกว่าในรัฐบาลสหรัฐ ฯ เพราะว่าเรื่องราวที่เขียนขึ้นในสหภาพโซเวียตจำกัดอยู่แต่คำอธิบายของทางการและเหตุผลที่นำมาอ้างต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาล ในสหรัฐ ฯ มีแหล่งที่มาของข่าวสารแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือไปจากรัฐบาลเอง ในกรณีหนึ่ง เรามีแต่เพียงคำบอกเล่าฝ่ายรัฐบาล ในอีกด้านหนึ่ง เรามีคำบอกเล่าอีกจำนวนหนึ่งที่รวมทั้งของทางการด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่ต้องพูดกับนักการเมืองหรือข้าราชการเพียงคนเดียว เราก็อาจนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาปะติดปะต่อกันเข้าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเชื่อถือได้ เกี่ยวกับว่าอะไรเกิดขึ้นในการเมืองในสหรัฐ ฯ ในกรณีสหภาพโซเวียตเราต้องเผชิญกับเรื่องราวทางการเกี่ยวกับเหตุการณ์ซึ่งปฏิเสธว่าไม่มีการเมืองเกิดขึ้นเลย กล่าวกันว่าสังคมที่ไม่มีชนชั้นแก้ปัญหาทั้งหมดของตัวเองด้วยเจตนารมณ์อันเดียวกัน แม้ว่าอาจจะพบผู้นำผิดอยู่ประปรายที่มีเจตนารมณ์เป็นของตนเอง เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว เราต้องหันไปฟังแหล่งที่มาของข่าวสารต่าง ๆ เช่น การศึกษาหนังสือพิมพ์ของโซเวียตอย่างใกล้ชิด การสอบถามผู้ลี้ภัย และการศึกษาเรื่องราวที่เป็นเอกสารซึ่งบังเอิญหลุดออกมาจากมือของโซเวียต ความรู้ที่ได้รับในทางนี้เห็นได้ว่าเชื่อถือได้น้อยกว่า ถึงแม้ว่าไม่จำเป็นต้องถูกต้องน้อยกว่าที่ได้รับในบรรยากาศที่ได้รับของสหรัฐ ฯ

อย่างไรก็ตาม เราไม่จำเป็นต้องใช้ตัวอย่างสุดโต่งเช่นสหภาพโซเวียต เพื่อพูดว่าเป็นการยากเพียงใดที่จะรู้เบื้องหลังโครงสร้างรูปนัยของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษ นักศึกษาวิชาการเมืองเพียงจะพบว่าอะไรเกิดขึ้นภายในกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาล ระหว่างกระทรวงกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ห่อหุ้ม ระหว่างกระทรวงกับรัฐวิสาหกิจของตน ระหว่างรัฐมนตรีกับกระทรวง ภายในพรรคการเมืองและภายในองค์การปกครองท้องถิ่น ยังเป็นการยากขึ้นไปอีกที่จะค้นหาความสัมพันธ์ร่วมกันของกระทรวง องค์การปกครองท้องถิ่น และองค์การสมาคมท้องถิ่น ขบวนการปรึกษาหารือของผลประโยชน์ซึ่งมีอยู่เป็นเวลานานมาแล้วเพิ่งจะเริ่มมีการบันทึกถึงเดี๋ยวนี้เอง การถกเถียงส่วนใหญ่เกี่ยวกับการเมืองของอังกฤษเพียงเพราะว่ามีได้นำเอาขบวนการต่าง ๆ ซึ่งข้าพเจ้าเพิ่งกล่าวถึงมาพิจารณาด้วย

ความลำบากต่อไปในการค้นหาว่ากรณีเป็นอย่างไรก็คือ การครองทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล และการคาดคะเนกำลังของความคิดทางการเมือง ความคิดเห็นของ “ประชาชน” เป็นสำนวนที่ใช้กันบ่อยที่สุดอันหนึ่งในการถกเถียงกันทางการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นสำนวนที่มีความหมายน้อยที่สุดอันหนึ่งด้วย ประชาชนไม่เพียงอันเดียว เช่นเดียวกับที่ไม่มีผลประโยชน์ทั่วไปเพียงอันเดียว ประชาชนมีอยู่หลายอันและยังมีบรรยากาศของมติดูอยู่บ่อยครั้งซึ่งเราได้เห็นแล้ว แต่ไม่มีใครที่สามารถชี้ให้เห็นชายแดนและกำลังของ

ประชามติเหล่านี้ได้ ถึงแม้ว่าโดยความช่วยเหลือของการสำรวจประชามติ จะเป็นไปได้ที่เราจะได้รับความคิดคร่าว ๆ เกี่ยวกับทัศนะต่าง ๆ ในปัญหาบางปัญหา ปัญหาเกือบทุกข้อที่เราสามารถถามได้เกี่ยวกับประชามติเป็นปัญหาที่เคลือบคลุม คำตอบเกือบทุกข้อไม่เป็นที่น่าพอใจ เราไม่ได้ครองคุณลักษณะที่แท้จริงของมติโดยการถามว่าพรรคไหนที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ หรือว่าประชาชนเห็นชอบด้วยหรือไม่กับปัญหาเฉพาะอันใดอันหนึ่ง หรือเห็นชอบกับการกระทำอันนั้นอันนั้นหรือไม่ เราไม่สามารถคำนวณพลังทางการเมืองที่อาจมีอยู่เบื้องหลังความคิดเห็นบางอย่าง โดยการแสดงว่าประชากรเท่านั้นเปอร์เซ็นต์ยึดถือความคิดเช่นนั้นในเวลาใดเวลาหนึ่ง ในการคาดคะเนพลังทางการเมืองที่อาจจะถึงความคิดเห็นได้นั้น เราควรต้องทำอิทธิพลที่อาจมีอยู่ของประชาชนที่ยึดถือความคิดนั้น ขณะที่ความคิดเห็นดังกล่าวรวมตัวกันและสามารถเข้าถึงรัฐบาลได้ สภาพทั่ว ๆ ไปของการตัดสินใจทางการเมืองในขณะนั้น (กล่าวคือ ทุว่ารัฐมนตรีมีเสถียรภาพในรัฐสภาและกับพรรคของตนได้หรือไม่ รัฐมนตรีคนใดมีตำแหน่งสูงสุดในขณะนี้ นักการเมืองดังกล่าวมีอาชีพอื่นใดอีก ฯลฯ) และความคงทนของความคิดเห็นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในปัญหาอื่น ๆ ซึ่งบุคคลในกรณีอาจยึดถืออยู่ และซึ่งอาจจะถือว่าต้องมาก่อนความคิดเห็นที่เราสนใจอยู่ทั้งหมดเหล่านี้มาประกอบการพิจารณาด้วย มีขอบเขตจำกัดอยู่ มากเกี่ยวกับการใช้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นประโยชน์ ความจริงที่ว่ามีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยนักรัฐศาสตร์ เป็นเพียงดัชนีที่ชี้ให้เห็นถึงความขาดแคลนเรื่องราวอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความคิดเห็น

ความลำบากประการที่สาม ที่อยู่ภายในปัญหาทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการหาข่าวสารชนิดที่ถูกต้องก็คือ การหาสัมพันธภาพที่แท้จริงระหว่างกิจกรรมการเมืองด้านหนึ่ง กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่ง ตลอดหนังสือเล่มนี้ข้าพเจ้าได้เสนอแนะว่าความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจและสังคมแสดงออกมา แสดงให้เห็นในท้ายที่สุดในช่วงการทางการเมืองชนิดต่าง ๆ และข้าพเจ้าแน่ใจว่าข้อนี้เป็นความจริง เป็นที่ชัดเจนเพียงพอในเมื่อเราเห็นตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น ขบวนการสหภาพกรรมกรที่ใช้การกระทำทางการเมืองเพื่อขึ้นค่าจ้างหรือเพิ่มการมีงานทำ เป็นที่ชัดเจนเพียงพอเช่นกันเมื่อชาวนาสามัคคีกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอัตราภาษีเงินได้ในอัตราพิเศษถึงราคาที่ได้รับประกัน หรือนายแพทย์เรียกร้องเงินเดือนสูงสำหรับการทำงานของตนในองค์การสาธารณสุขของรัฐบาล แต่กิจกรรมรูปนัยเหล่านี้เป็นเพียงส่วนที่แลเห็นได้ของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น ที่ซ่อนอยู่ภายใต้กิจกรรมเหล่านั้นก็คือแรงกระตุ้นชุดหนึ่งที่ใหญ่โตและอยู่ในสภาพเริ่มต้น ซึ่งทำให้เกิดการเมืองทั่วไปกำหนดรูป

พรรคการเมือง ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนเกิดพลังและหล่อหลอมเค้าโครงทั่วไปของการเมือง เพื่อให้สอดคล้องเข้ากับชีวิตที่ไม่ใช่ทางด้านการเมืองของสังคม ในความพยายามที่จะคาดคะเนผลชันนี้และที่จะแบ่งแยกประเภทแรงกระตุ้นเหล่านี้ เราจำเป็นต้องแสดงอารมณ์ความรู้สึกทั่วไปในการบรรยายและวิเคราะห์สิ่งนี้ อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องน่าสงสัย (แม้ว่ามันจะทำให้การศึกษาการเมืองเป็นเรื่องเสี่ยงภัยมากก็ตาม) สิ่งนี้หลีกเลี่ยงไม่ได้ถ้าเราพยายามที่จะสร้างภาพทั่วๆ ไปชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นมา เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เราจะพบตัวเองเกี่ยวข้องอยู่ในการพิพาทในหลักเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่อยู่ในวิชาสังคมศาสตร์อื่นๆ

ความลำบากเหล่านี้มีอยู่และจะต้องเผชิญกับมัน เราอาจหลีกเลี่ยงมันได้โดยการละเลยมันเสีย แต่ผลที่จะเกิดขึ้นก็โดยการวิเคราะห์อย่างผิวเผิน สิ่งทั้งหมดที่เราพอจะทำได้เกี่ยวกับมันก็คือ เรื่องความพยายามของเราเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความรู้ที่เชื่อถือได้ เราจะต้องยอมรับอย่างเปิดเผยถึงความโง่ในกรณีที่เราไม่อาจหาความรู้ที่เราต้องการได้ และเราจะต้องไม่ฟังกฎเกณฑ์ทั่วๆ ไปที่น่าสงสัยเรื่องข่าวสารหาไม่ได้ โดยการพิจารณากระบวนการเมืองแต่ละระบอบอย่างซ้ๆ และอดทนเท่านั้นที่มีทางจะช่วยได้

บัดนี้ข้าพเจ้าจะหันไปพิจารณาคำถามอันที่สองที่ถามไว้ข้างบน คือ เราจะประเมินความรู้ที่เรารับมาได้อย่างไร คำถามนี้แบ่งออกได้เป็นสองปัญหา คือ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และปัญหาว่าด้วยคุณค่า

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่ได้แตกต่างในวิชาการเมืองไปจากวิชาที่พบอยู่ในวิชาการที่เป็นระบบอื่นๆ เลย กล่าวคือ เพื่อทำให้วิชาการเป็นระบบที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อแก้ไขสมมติฐานให้ถูกต้องและนำไปทดลองกับข้อเท็จจริง และเพื่อที่จะวางถ้อยคำทั่วๆ ไป ที่สภาพของความรู้ขณะนั้นจะแสดงให้เห็นประจักษ์ ในฐานะที่เป็นการศึกษาวิชาหนึ่ง วิชาการเมืองต้องประสบกับข้อเสียเปรียบจากรูปและการกระทำมากมายหลายชนิด ซึ่งทำให้การเมืองประกอบขึ้นเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง แต่ข้อนี้ไม่ได้ห้าม (หรือไม่จำเป็นต้องห้าม) มิให้นักศึกษาได้รับข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่ผลที่เป็นระเบียบบางอย่าง และพยายามที่จะวางข้อสมมติฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเหล่านั้นดังที่เราได้เห็นแล้ว ข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมากมิได้หามาโดยง่าย และข้อเท็จจริงอื่นๆ (เช่นเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชน) อาจหามาได้เหมาะสม แต่ข้อนี้ก็เป็นจริงเกี่ยวกับศาสตร์อื่นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ตรรกะเท่าที่นักศึกษาวិชาการเมืองมิได้อำอะไรมากนัก และไม่ปล่อยให้ตัวเองหลงเชื่อผู้อื่นที่กล่าวว่า

ถ้าหากเขาไม่อาจทำนายในทุกสิ่งทุกอย่างได้ เขาไม่มีสิทธิที่จะศึกษาอะไรแล้ว เขาควรที่จะติดตามข้อศึกษาอย่างมีระบบและแสดงผลที่มีค่าได้ เขาไม่จำเป็นต้องถูกถือแตกต่างจากนักศึกษาวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา อุตุนิยมวิทยา หรือวิชาอื่นๆ ซึ่งเนื้อหาของวิชายากที่จะทำการทดลองได้

ปัญหาเกี่ยวกับคุณค่าได้ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างนักรัฐศาสตร์มากกว่าอย่างอื่น ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าสิ่งที่ข้าพเจ้ากล่าวถึงเกี่ยวกับปัญหานี้ จะเป็นที่ยอมรับมากกว่าที่คนอื่น ๆ ได้กล่าวไว้ บางทีอาจเป็นการดีที่สุดถ้าข้าพเจ้ากล่าวถึงฐานะของข้าพเจ้าไว้อย่างตรงตามหลักเกณฑ์เดิม เนื่องจากพื้นที่ได้ถูกย่ำมาดีแล้ว

ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของบทที่ ๑ ว่าความผิดแผกแตกต่างนั้นมีได้มีพันระทาง ศีลธรรมขัดเจนบรรจุไว้ในตัวของมัน เราไม่อาจกล่าวได้ว่าเพราะคนบางคนต่างกับคนอื่น ๆ คนเหล่านั้นจึงควรจะเหมือนกับข้อเท็จจริงว่าด้วยความผิดแผกแตกต่าง ไม่ได้เป็นคู่มืออัตโนมัติที่จะนำไปสู่นโยบาย อย่างไรก็ตาม ดังที่เราได้เห็นว่าความผิดแผกแตกต่างบางชนิดเป็นตัวยึดในชีวิตสังคม ไม่ว่าเคาน์เตอร์จะหมุนไปรอบ ๆ อย่างไร และไม่ว่าความแตกต่างหลายประการจะถูกขจัดให้หมดไปอย่างไร เราจะไม่มีความพบว่าทุกคนพอใจกับชะตาชีวิตของตนเอง ตัวอย่างเช่น เราอาจจะเห็นได้ว่าคนอาจมีความซุนเคืองในศีลธรรมในเรื่องความไม่เสมอภาคมากมายหลายชนิดได้ และพยายามจะเอาชนะมันจนที่ชนะส่วนใหญ่ในทางการเมืองมาจากความซุนเคืองดังกล่าวนี้ แต่ข้อเท็จจริงเพียงว่าการเมืองกำลังดำเนินอยู่ ไม่ได้เป็นข้อชี้ให้เห็นว่าการเมืองควรจะดำเนินไป ความรู้สึกทางด้านศีลธรรมซึ่งคนนำมาเมื่ออิทธิพลเหนือการเมืองมาจากประสบการณ์ทั่วไปของคนเหล่านั้น และไม่จำเป็นต้องมีลักษณะทางการเมืองโดยเฉพาะ แม้ว่าความรู้สึกนั้นอาจได้รับการเสริมกำลัง เกิดรูปร่างและมีทิศทาง และทำให้ดำเนินไปในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ โดยระเบียบแบบแผนและเขตจำกัดของการเมือง ตามเวลา และสถานที่

มนุษย์เป็นผู้มีศีลธรรม นัยที่ว่าเราจะไม่มีความพบคนที่ไม่ได้คิดเลยว่าคนอื่น ๆ มีพันระผูกพันกับเขา เราอาจพบใครสักคนที่คิดว่าเขาไม่มีพันระกับใครอื่น แต่เขาไม่ใช่มนุษย์ที่ไม่มีความรู้สึกในเรื่องศีลธรรม เขาเป็นเพียงใครสักคนที่มีศีลธรรมไปทางหนึ่ง และไม่ได้ไปอีกทางหนึ่ง คนทุกคนเป็นผู้มีศีลธรรมในนัยที่กว้างรับรู้ถึงพันธะที่มีต่อผู้อื่นและหวังให้ผู้อื่นรับรู้พันธะที่มีต่อตนด้วย เขาไม่ได้รับรู้ถึงพันธะอย่างเดียวกันทุกคน ถึงแม้เขาทำเช่นนั้นเขาก็จะต่างกัน พหุภาพที่มีอยู่ในที่นี้เช่นเดียวกับในทุก ๆ แห่งอื่น ๆ ของชีวิตสังคม เราทั้งหมด

อาจจะยอมรับพันธะที่จะพูดความจริง แต่เราเห็นต่างกันเกี่ยวกับโอกาสที่ควรจะต้องพูดความจริงนั้น เราทั้งหมดอาจจะยอมรับพันธะที่มีต่อบิตามารดาของเรา แต่บางคนอาจจะพิจารณาเห็นว่ามันทำให้เขามีภาระมากกว่าผู้อื่น เราทั้งหมดอาจจะยอมรับพันธะที่จะหลีกเลี่ยงความรุนแรงที่ไม่จำเป็น แต่เราจะเห็นต่างกันเพียงว่าอะไรที่เรียกว่าไม่จำเป็น ประมวลหลักเกณฑ์ของศีลธรรมมีอยู่หลายอย่างต่างกันภายในสังคมหนึ่ง ๆ และภายในขบวนการหลักเกณฑ์แต่ละอย่างเหล่านี้ก็ยังมี ความแตกต่างกันในเรื่องน้ำหนักอีก ซึ่งในการนี้ทำให้นโยบายหรือการกระทำเคลื่อนไหวไปในทิศทางต่างกันสำหรับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มที่ต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การกระทำทางการเมืองเมื่อถูกกระตุ้นด้วยข้อพิจารณาทางศีลธรรม ก็มักจะแสดงให้เห็นลักษณะของความขัดแย้งและพหุภาพซึ่งข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว

ถ้าการเมืองในความหมายที่เคร่งครัดมีลักษณะไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม และศีลธรรมมีความหมายต่างกันไป แม้แต่ในการนี้ที่มีการตกลงกันกว้าง ๆ ในหลักเกณฑ์แล้ว เราจะพูดอะไรได้บ้างเกี่ยวกับคุณค่าในทางการเมือง? ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีอยู่เพียงสองทางที่เราจะพยายามอย่างสมเหตุสมผลที่จะตั้งข้อวินิจฉัยทางศีลธรรมเกี่ยวกับการเมืองได้ ในฐานะที่เราเป็นนักศึกษาวิชานี้

ประการแรก เราอาจใช้ระบบศีลธรรมซึ่งดึงดูดเราในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมของเรา เราจะทำสิ่งนี้เกือบเสมอไม่ว่าในการนี้ใดก็ตาม ความกระหายที่จะตั้งข้อวินิจฉัยทางศีลธรรมเป็นแรงกระตุ้นมูลฐานของมนุษย์ ตราบใดที่เราทำให้กระจางว่า เรากำลังใช้ประมวลหลักเกณฑ์ศีลธรรมอะไรอยู่ เราไม่ได้ทำให้เกิดอันตรายอันใดที่จะกล่าวว่าเราเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับระบบการปกครอง หรือนโยบาย หรือกฎหมายอันใดอันหนึ่ง คนที่อ่านหรือได้ยินสิ่งที่เราพูดถึง เขาอาจจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ตามที่เขาจะเลือกเอา เขาอาจจะโต้เถียงด้วยเกี่ยวกับศีลธรรมอันเหมาะสมที่จะนำไปประยุกต์ หรือเขาอาจจะยอมรับศีลธรรมของเราแต่เอาหลักฐานใหม่ ๆ เข้ามา เกี่ยวกับว่าคำวินิจฉัยบางข้อของเราสมเหตุสมผลหรือไม่ ไม่ว่ากรณีใดเราอาจได้รับความรู้ใหม่ ๆ ในวิชาการเมืองที่เรากำลังศึกษาอยู่ เราจะไม่ทำการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองนั้นโดยการกล่าวว่ามันดีหรือเลว และเราจะต้องไม่หล่นลงไปในความผิดโดยคิดว่า เพราะว่าเราไม่ชอบมันจึงได้จากไป ตัวอย่างเช่น สงครามไม่อาจจะขัดปิดเป้าโดยนักเขียนที่กล่าวว่าตนไม่เห็นชอบด้วยกับมัน เป็นไปได้ว่าเราจะกระตุ้นให้เกิดความสนใจบางประการ เมื่อเราโจมตีระบบการปกครองหรือนโยบายอันใดอันหนึ่ง แต่ผลของเรบางทีอาจจะน้อยและถ้าเราหมกมุ่นตัวเราเองในการโจมตีจนทำให้เกิดผลเสียต่อการวิเคราะห์ของเรา (ไม่ว่าจะโดยทางอคติ หรือไม่มีเวลาเหลือที่จะกัน

หาว่ากรณีเป็นอย่างไรก็ตาม) เราจะแสดงตัวเราออกมาว่าเราเป็นนักศึกษาชั้นแล้ว สิ่งเหล่านี้เป็นหลุมพรางที่นักศึกษามือเมือง ที่มีความโน้มเอียงกับคุณค่าจะต้องพยายามหลีกเลี่ยง ถ้าเขาสามารถหลีกเลี่ยงมันได้ เครื่องเทศทางศีลธรรมจะทำให้ผลงานของเขาน่าสนใจยิ่งขึ้น

อีกทางหนึ่งที่เราสามารถตั้งคำถามวิจัยทางศีลธรรมเกี่ยวกับการเมืองก็คือ ทำให้การเมืองเองเป็นคุณค่าอันหนึ่ง คือ กล่าวว่าการเมืองซึ่งเป็นหนทางที่ปรารถนามูลฐานของมนุษย์จะแสดงผ่านลงมาและได้มาเป็นสิ่งที่โดยตัวของมันเอง (ในแง่ที่ว่าเป็นการดีที่ความปรารถนาของประชาชนจะได้รับฟังมากกว่าที่จะไม่แสดงออกมา หรือละเลยเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง) ถ้าเรากลัวทัศนคติที่เราอาจกล่าวได้ว่า อะไรก็ตามที่สนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่ควรต้อนรับ ระบบที่บีบบังคับไม่ให้เกิดการริเริ่มทางการเมืองจะเป็นระบบที่เลว ระบบที่ปล่อยให้ผลประโยชน์ทัศน์ขึ้นมา และการริเริ่มทางการเมืองนำของมาได้ และเป็นระบบที่ดี เราอาจเพิ่มคุณสมบัติอันหนึ่งขึ้นไป ซึ่งจะทำให้วิธีการอธิบายอันนี้น่าเลื่อมใสขึ้น โดยกล่าวว่าเราไม่ควรเรียกร้องว่ากิจกรรมการเมืองควรเคลื่อนไหวอยู่เสมอ แต่ควรเรียกร้องว่า โอกาส สำหรับกิจกรรมเช่นนั้นควรจะมียู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งเราควรวินิจฉัยระบบ โดยดูว่าระบบนั้นๆ เปิดโอกาสให้ความคิดริเริ่มทางการเมืองพัฒนาหรือไม่ หรือระบบเหล่านั้นยืนยันที่จะให้การเมืองดำเนินไปตามทางที่จำกัดบางทางเสมอหรือไม่ ถ้าถือตามสมมติฐานดังกล่าว ข้อนี้จะทำให้มีการป้องกันระบบเสรีและการโจมตีระบบเผด็จการได้ดังที่เราได้เห็นมาแล้ว การเมืองจะปรากฏตัวให้รู้สึกได้ในระบบเผด็จการ แต่จะทำเช่นนั้นได้ก็โดยทางอ้อมและส่วนตัวเท่านั้น โดยไม่มีโอกาสแสดงออกถึงการชักชวนและการเติบโตเจริญอย่างเสรี ซึ่งรัฐบาลเสรีมีให้ ถ้าเรายึดถือการตั้งข้อวินิจฉัยทางศีลธรรมเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในทางนี้ เราก็สามารถจะสรุปได้โดยกล่าวว่า ระบบเสรีดีเพราะเป็นระบบที่ปล่อยให้การเมืองพัฒนา และระบบเผด็จการเลวเพราะว่าพยายามที่จะมีชีวิตอยู่โดยไม่มีการเมือง ซึ่งด้วยเหตุนี้จะบีบบังคับมิให้มีการแสดงออกซึ่งความต้องการที่รู้สึกและความสนใจร่วมกัน

ท้ายสุดก็มีความลำบากประการที่สามอีกหนึ่งอัน คือ เราจะเปลี่ยนแปลงความรู้ทางการเมืองให้เข้าอยู่ในรูปซึ่งจะเหมาะสมกับนักศึกษาในมหาวิทยาลัยได้อย่างไร ข้อนี้เช่นกัน ความลำบากมีอยู่สองชนิด ชนิดแรก ก็มีปัญหากับความผิดแผกแตกต่างและปริมาณอันมากมายของความรู้ที่อาจจะตรงกับประเด็น และนอกจากนั้นยังมีปัญหาที่ว่าความเข้าใจเรื่องการเมืองขึ้นอยู่กับความตระหนักรู้ ถึงว่าการเมืองเหมือนและฟังดูคล้ายกับอะไร

และเหตุจูงใจอันใดที่ชักจูงให้ประชาชนมีทัศนคติทางการเมืองต่างๆ ความถนัดอันนี้ปกติมักจะไม่มีอยู่ในเด็กนักเรียน (ซึ่งทำให้การเมืองเป็นวิชาที่ไม่เหมาะสมวิชาหนึ่งในโรงเรียน) และไม่ปรากฏเสมอในบรรดานักศึกษาในมหาวิทยาลัย

ในเรื่องที่เกี่ยวกับความผิดแผกแตกต่างและปริมาณ ข้อแก้ไขมีอยู่เพียงอันเดียว คือการทำาททดลองกับการรวมการศึกษาแบบพิสดารกับทั่วๆ ไปเข้าด้วยกัน เพื่อดูว่าอันไหนที่จะทำให้นักศึกษาเชื่อมั่นได้ดีที่สุดว่า การเมืองนั้นเป็นกิจกรรมที่เป็นเอกภาพและแตกต่างกันอย่างมากมาย การเมืองมีเอกภาพในนัยที่เน้นหนักในหนังสือเล่มนี้ การเมืองมีความแตกต่างกัน เพราะความแตกต่างกันในโครงสร้างของสังคม ประเพณี และการพัฒนาเศรษฐกิจและเรื่องอื่นๆ ทำนองเดียวกันนี้ในประเทศที่ต่างกัน นักศึกษาจะต้องถูกสอนให้รู้เรื่องมาก ๆ ด้วยเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ เพราะมิฉะนั้นแล้วนักศึกษาจะสันนิษฐานเอาว่าประเทศเหล่านั้นทั้งหมดเหมือนกับประเทศของตน นักศึกษาจะต้องถูกสอนให้เชื่อมั่นว่ามีปัญหาใหญ่ๆ บางปัญหาเกี่ยวกับการเมืองซึ่งเกิดขึ้นไม่ว่าในระบบใดก็ตาม แต่นักศึกษาจะต้องไม่ถูกสุมด้วยรายละเอียดถึงจุดที่จะไม่มีโอกาสทราบซึ่งถึงข้อเท็จจริงทั่วๆ ไปไปชนิดใดเลย และนักศึกษาจะต้องถูกบังคับเสมอให้ชี้ตัวอย่างเมื่อนักศึกษาพยายามที่จะตั้งกฎข้อเท็จจริงทั่วๆ ไป เพราะมิฉะนั้นแล้ว นักศึกษามักจะโน้มน้าวเพียงที่จะคาดคะเนในช่องว่าง (in vacuo) โดยตั้งสมมติฐานของตนเองเกี่ยวกับการเมืองขึ้นมา ซึ่งอาจจะแตกต่างกันอย่างมากมายจากประสบการณ์ใดๆ ซึ่งใครเคยมีมา

ปัญหาการตระหนักทางการเมืองเป็นปัญหายับยุดอันหนึ่ง เป็นปัญหาที่ทำให้นักศึกษาผู้ใหญ่อาจกลายเป็นนักวิชาการเมืองที่ดีที่สุดได้ ถึงแม้ว่านักศึกษาดังกล่าวเป็นนักศึกษาที่เลวที่สุดเช่นกันเนื่องจากมีอารมณ์และอคติเกินไป คนที่ได้เห็นการเลือกตั้งผ่านไปแล้วไม่กี่ครั้งได้ทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับพรรคการเมืองกับการปฏิบัติงานของพรรค ได้เฝ้าดูรัฐมนตรีต่อสู้กับข้อเท็จจริงที่เขาชนะไม่ได้ เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหรือนโยบายต่างประเทศและปฏิบัติตามนโยบายที่คนเคยประณามมาแล้วอย่างโกรธแค้น เมื่อฝ่ายค้านเป็นผู้ที่มีความรู้ที่จะมองดูการเมืองทั้งหมดดีกว่าอดีต นักเรียนซึ่งอาจไม่รู้อะไรเลยนอกจากเรื่องที่ครูได้สอนเขามาเกี่ยวกับความจำเป็นต้องรับใช้ชาติ (หรือไม่รับใช้ชาติ ซึ่งขึ้นอยู่กับครูผู้สอน) คนอาจจะตกเป็นเหยื่อของการชอบเยาะเย้ยถากถาง แต่อย่างน้อยเขาก็มีโอกาสที่จะรู้ข้อเท็จจริงสำคัญเกี่ยวกับการเมืองที่ว่า ทุกสิ่งไม่อาจทำได้ในทันที หรือว่าทุกคนได้ในสิ่งที่ตนต้องการ

คุณอาจจะแก้ไขให้ตรงได้โดยการฝึกอบรมให้ทำการคิดอย่างไม่ใช่อารมณ์ และอย่างพินิจพิเคราะห์ในโรงเรียน โดยมีข้อแม้ว่ามีครั้งที่สามารถให้การฝึกอบรมเช่นนั้นได้ถ้าสิ่งอื่นๆ เสมอกันหมด (กล่าวคือ มีข้อแม้ว่าการสอนต้องเป็นไปอย่างพินิจพิเคราะห์ ไม่ใช่อารมณ์ และเปิดอก) การศึกษาวิชาประวัติศาสตร์บางที่อาจจะเป็นการเตรียมตัวที่ดีที่สุดสำหรับการศึกษารเมืองในมหาวิทยาลัย แต่ถ้าสิ่งเหล่านั้นไม่เสมอกัน (ถ้าประวัติศาสตร์สอนอย่างไม่ใช่พินิจพิเคราะห์ ใช้อารมณ์ และอย่างใจแคบ) วิชาอื่นๆ อาจจะดีกว่า อย่างไรก็ตาม อาจารย์มหาวิทยาลัยคงไม่อาจถอนตัวเองจากความรับผิดชอบที่จะแสดงให้นักศึกษาเห็นว่าเขตจำกัดของวิชาการเมืองมีอะไรบ้าง อาจารย์อาจจะต้องพยายามทำสิ่งนี้โดยไม่ทำให้ความรู้สึกชอบเย้ยหยันเกิดขึ้นในตัวนักศึกษา หรือเสนอแนะว่าตัวอาจารย์เองได้สูญเสียความหวังทั้งหมดไปแล้ว ว่าไม่เคยมีใครที่สามารถทำอะไรสำเร็จได้ อาจารย์จะต้องพยายามสอนให้นักศึกษาเกิดความสนใจกับขบวนการทางการเมือง จะต้องเน้นหนักถึงคุณสมบัติแข็งแกร่งของมนุษย์ในขบวนการเหล่านั้น และจะต้องชี้ให้เห็นจุดโดยพิจารณากระบวนการเมืองที่เป็นจริงจำนวนหนึ่งอย่างใกล้ชิดว่า แบบแผนทางการเมืองมูลฐานนั้นมีลักษณะแตกต่างกันมากมายอย่างไร

ข้าพเจ้าได้พยายามที่แสดงให้เห็นว่า มีความลำบากอยู่มากในการศึกษารเมือง แต่ความลำบากเหล่านั้นสามารถจะแก้ไขได้ โดยอาจมีความหวังอยู่บ้างว่าจะสำเร็จ คราบเท่าที่นักศึกษาไม่ได้คาดหวังความมหัศจรรย์และไม่ได้ถูกนำไปติดกับ โดยการอ้างว่าสามารถจะสร้างความมหัศจรรย์เหล่านั้นได้ เป็นความจริงที่ว่าเมืองมิได้เป็นชีวิตทั้งหมด และคนหลายคนอาจจะมีชีวิตอยู่นานเป็นปีๆ โดยไม่มีความคิดทางการเมือง แต่เมื่อการเมืองระเบิดขึ้นมาซึ่งมักจะเกิดขึ้นบ่อย มันอาจจะกระทบกระเทือนทุกชีวิตในชุมชนได้ แม้กระทั่งในกรณีที่การเมืองมิได้ระเบิดขึ้นมาแต่ดำเนินไปตามกิจวัตรตามปกติของมัน มันก็กระทบกระเทือนชีวิตสังคมในหลายทางด้วยกัน ด้วยเหตุนี้เราอาจจะต้องอ้างความสำคัญของการเมืองได้โดยมีเหตุผล นอกจากนั้นเราอาจอ้างว่าการเมืองมีความนำพิสมัยของชีวิตมนุษย์ที่แสดงออกอยู่ เจตนาที่ผลักดันมนุษย์ให้มีการกระทำทางการเมือง และรูปที่การกระทำของมนุษย์ทำให้เกิดขึ้นมานั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอารมณ์มูลฐาน จนกระทั่งทำให้รูปเหล่านั้นพาเอาไสกนาฏกรรมและความชวนหัวของสภาพยุ่งยากของมนุษย์พร้อมไปด้วย

บทสรุป

ในบทนี้ ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะสรุปการรวมกันบางประการของคุณลักษณะที่ประกอบเป็นธรรมชาติของการเมือง

ประการแรก การเมืองเกี่ยวข้องกับการขัดแย้งและความไม่เห็นชอบ ถ้าสิ่งที่มีได้ปรากฏอยู่บ้างสถานการณ์นั้นไม่ใช่การเมือง และการกระทำใดๆ ที่ดำเนินไปจะไม่ใช้การเมือง ถ้ามีการเห็นชอบทั่วไปเราก็ควรต้องการการเมือง (การบริหารสิ่งต่าง ๆ) ก็เป็นการเพียงพอแล้ว และจะเป็นที่ประจักษ์ในตัวเองจนไม่ต้องการการโต้เถียงอันใด การเมืองเป็นเรื่องของการแสดงออก การเสนอข้อแนะนำ การตกลง และการจัดแปลงแก้ไขความไม่เห็นชอบต่าง ๆ การเมืองยังเกี่ยวข้องกับความเห็นชอบอีกด้วย กล่าวคือ ทุกคนไม่ได้ทะเลาะกันตลอดเวลา มีความเห็นชอบระหว่างบุคคลที่มีส่วนร่วมในความกังวลสนใจร่วมกันและประกอบขึ้นเป็นผลประโยชน์อันหนึ่ง มีความเห็นชอบระหว่างผลประโยชน์ที่เสริมซึ่งกันและกัน ในการกระทำที่ผลประโยชน์สามารถดำเนินร่วมกันได้ และในการโต้แย้งผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายและทัศนะต่างกัน อาจจะมีความเห็นชอบอย่างกว้าง ๆ ในเรื่องบางเรื่องภายในบรรยากาศของความคิดเห็นระดับชาติและในเรื่อง “กติกากองทัพ” เนื่องจากกติกานี้กระทบกระเทือนการปฏิบัติงานจริงๆ ของผลประโยชน์ อย่างไรก็ตามรูปของความเห็นชอบเหล่านี้ทั้งหมดตรงกับประเด็นแต่เพียงในความสัมพันธ์กับความไม่เห็นชอบที่เป็นจริงและที่อาจเกิดขึ้นได้ รูปเหล่านี้ทำให้เกิดจุดที่กำหนดไว้ตายตัวภายในจักรวาลการเมือง ซึ่งสิ่งอื่นๆ ทั้งหมดอยู่ในการเคลื่อนไหว รูปเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องถาวรมากไปกว่าความไม่เห็นชอบบางประการ คุณสมบัติมูลฐานของกิจกรรมการเมืองก็คือการปฏิบัติต่อความไม่เห็นชอบ โดยผ่านวิธีการและสถาบันที่ก่อตัวเป็นรูปนัยไม่มากนักน้อย

ประการต่อไป ที่มาของการเมืองอยู่ในความผิดแผกแตกต่างทางสังคม และความไม่เห็นชอบเขตสิ้นสุดของความปรารถนาของมนุษย์ การเมืองจะดำเนินต่อไปเพราะความผิดแผกแตกต่างจะไม่มีวันสิ้นสุด เราไม่อาจมองเห็นได้ล่วงหน้าถึงสถานการณ์ที่ทุกๆ คนถูกปฏิบัติในทางเดียวกันหมด ทุกคนอยู่ในฐานะที่เขาต้องการทุกสิ่งเมื่อคนต้องการให้ทำมัน และ

ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในความสามารถของรัฐบาล ไม่มีสภาพที่มีเสถียรภาพของความเสมอภาค ความราบเรียบและความเหมือนกันที่อาจเกิดขึ้นมาเมื่อขาดสภาพเช่นว่านั้น ความผิดแผกแตกต่างจะอยู่เหนือ และผู้ที่มีส่วนร่วมในทศนะทำนองเดียวกันเกี่ยวกับปรากฏการณ์บางประการจะคงร่วมกันต่อไป เพื่อแสวงหาหรือป้องกันการกระทำโดยเจ้าหน้าที่

ด้วยเหตุนี้การเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่กลุ่มคนที่มีส่วนร่วมในความกังวลใจร่วมกัน ผลประโยชน์ไม่จำเป็นต้องรวมตัวกัน ทั้งไม่จำเป็นต้องอยู่คงนานด้วย ผลประโยชน์มีอยู่ทุกสิ่งยังกับสายรุ้ง ตั้งแต่ผลประโยชน์ซึ่งดูเหมือนยังคงแผ่อยู่ และไม่มีที่ท่าว่าจะมีผลทางการเมืองเฉพาะหน้า ตลอดจนผลประโยชน์ซึ่งได้เริ่มกิจการรวมตัว แต่ยังคงต่อสู้เพื่อแสดงตัวเองออกมาอย่างสอดคล้อง ไปถึงผลประโยชน์ซึ่งรวมตัวอย่างเต็มที่ และมีประเพณีอันยาวนานในเรื่องการดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระแก่ตัวเอง สายรุ้งเหล่านี้จะเปลี่ยนแปลงติดต่อกันไป เนื่องจากความผิดแผกแตกต่างมูลฐานของสังคม เปรียบไปพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงในการเติบโตเจริญทางเศรษฐกิจ ศาสนา รสนิยม อิทธิพลระหว่างประเทศ และปัจจัยอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ นอกจากนี้ผลประโยชน์ยังขึ้นและลงพร้อมกับความเคลื่อนไหวของความคิดเห็นในบรรดาปัจเจกบุคคลซึ่งประกอบเป็นผลประโยชน์นั้น การเคลื่อนไหวนี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ตามลำดับที่ปัจเจกบุคคลให้แก่ผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งตนเองเป็น หรืออาจจะเป็นส่วนประกอบสังคมมีลักษณะเป็นพหุภาพในจุดมุ่งหมาย ทศนะและหน้าที่ ผลประโยชน์เป็นการสะท้อนพหุภาพนี้

อนึ่ง การเมืองนั้นแยกออกไม่ได้จากการปกครองบางชนิด ไม่ว่าสาธารณณะหรือเอกชน เพราะว่ารัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งควบคุมผลประโยชน์และปัจเจกบุคคล และเปิดโอกาสให้มีฐานะ สิทธิพิเศษ ความมั่นคงและผลดี ซึ่งผลประโยชน์และปัจเจกบุคคลเหล่านั้นต้องการได้ แต่รัฐบาลมิได้มีลักษณะเป็นคิลาก่อนเดียว ถึงแม้ว่ารัฐบาลอาจจะมีอำนาจที่จะดำเนินการประหนึ่งว่าเป็นก็ตาม ระบบรัฐบาลระบบใดก็ตามจะแสดงออกซึ่งพหุภาพของตนเอง ซึ่งมีผลทำให้เกิดระบบการเมืองแบบปิดที่มีลักษณะเด่นของตนเอง นอกจากนี้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ บางอย่างในการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์กับรัฐบาลเกิดขึ้นมาภายใต้สภาพที่ชี้เฉพาะลงไปไม่ได้บางอย่าง ระบบการเมืองอาจแบ่งออกได้เป็นประเภทต่างจำนวนค่อนข้างเล็กน้อยหนึ่ง ซึ่งภายในประเภทเหล่านี้เป็นไปได้ที่จะพบประเภทที่อาจตรงกับสภาพบางอย่างของความผิดแผกแตกต่างทางสังคม และประเภทที่ไม่สอดคล้องด้วย

การเมืองมีแง่ที่เป็นส่วนตัวอยู่มาก เพราะว่าปัจเจกบุคคลเหล่านั้นที่สามารถดำเนินการอย่างมีจิตสำนึกได้ในการเมือง และปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่จะรู้สึกกังวลสนใจ นอกจากนี้

ความสำคัญของผู้นำส่วนบุคคลเป็นไปในทำนองที่ว่า การเมืองส่วนใหญ่มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่บุคคลบางคน และได้รับแบบฉบับมาจากความประพฤติของคนเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันการเมืองก็มีแง่ที่ไม่เกี่ยวกับบุคคลอย่างมาก กล่าวคือ สถาบันดูเหมือนมีลักษณะไม่เป็นมนุษย์และไม่เกี่ยวกับบุคคลในสายตาของผู้ที่อยู่ภายนอก กฎหมายวางขึ้นมาเพื่อให้ดูเหมือนว่าไม่ได้มีความเคารพต่อบุคคล และ “พลังทางสังคม” ในการเมืองมักดูเหมือนจะเน้นหนักในแง่ของฝูงชนมากมาย ลักษณะของมันในฐานะเป็นการรวมเป็นกลุ่มของปัจเจกบุคคล บุคคลที่มีส่วนในทางการเมืองจะแสดงออกทั้งความรู้สึกของการเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับผู้ที่อยู่รอบตัวเขา และความรู้สึกว่าได้เข้าร่วมในขบวนการและความจงรักภักดีที่ยิ่งใหญ่กว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้การเมืองจึงมีลักษณะเป็นทั้งส่วนตัวและส่วนรวมทั้งสองอย่างในขณะเดียวกัน

การเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความคิดและเรื่องอุดมการณ์ การเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความคิดในแง่ที่ว่า การทดลองบางชนิดไม่อาจแยกออกได้จากการเตรียมนโยบายและการดำเนินการบริหาร ความพยายามที่กระทำไปด้วยจิตสำนึกนั้น ถึงแม้จะไม่ใช่การเมืองทั้งหมดก็เป็นปัจจัยสำคัญในเมือง การเมืองเป็นเรื่องอุดมการณ์ในแง่ที่ว่ากลุ่มคนกลุ่มใหญ่ ๆ แต่ละกลุ่ม (ได้แก่ผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม ซึ่งรวมทั้งแต่ละประเภทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตนด้วย) จะมีลัทธิ ความพึงใจเชื่อ และสัญลักษณ์ของตนเอง ซึ่งประกอบเป็นเหตุผลที่อ้างขึ้นมา เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของตน นอกจากนั้นความคิดที่อกเงย ก็มีอำนาจที่จะสร้างผลประโยชน์ใหม่ๆ ขึ้นมา และตัดแปลงผลประโยชน์ที่มีอยู่เดิม

สรุปแล้วการเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์ขั้นมูลฐานอันหนึ่ง ซึ่งปรากฏตัวมาทุกหนทุกแห่งที่มีคนและกฎเกณฑ์ การเมืองอาจจะเห็นได้ในกลุ่มเล็กๆ เช่น ในสโมสรเทนนิสหรือสมาคมละคร และในขอบเขตที่กว้างที่สุดในชั้นเชิงพลิกแพลงของสงครามเย็น การเมืองมีลักษณะบีบบังคับในความหมายกว้างที่สุด ในแง่ที่ว่าไม่มีสังคมใดสามารถหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนบุคคลแล้วอาจจะสนใจการเมืองได้ในสังคมทั้งหลาย ถ้าเขาเลือกเขาอาจจะละเลยการเมือง และมอบความไว้วางใจให้ผู้อื่นเป็นผู้แทนความกังวลสนใจ ซึ่งชีวิตของคนเกี่ยวข้องด้วยในทางอ้อม แต่เขาไม่อาจป้องกันมิให้การระเบิดทางการเมืองกระทบกระเทือนตนได้

การเมืองไม่ได้มีคุณค่าติดตัวไปด้วย กล่าวโดยทั่วไป คุณค่าที่ใช้อยู่ในการเมืองได้แก่คุณค่าของสังคม ซึ่งการเมืองนั้นกำลังดำเนินอยู่และมีได้มาโดยตรงจากการปฏิบัติการทางการเมือง แต่อาจกล่าวได้ว่าการเมืองประกอบเป็นคุณค่าในตัวของมันเอง เพราะว่าทางเลือกที่นอกเหนือไปจากการเมืองก็คือ ความเห็นชอบโดยการบังคับ ซึ่งทุกสิ่งที่ไม่ได้ห้ามไว้ถือว่าเป็นการบังคับทั้งสิ้น ผลประโยชน์ซึ่งโจมตี “การเมือง” มักจะเป็นผลประโยชน์ซึ่งปรารถนาที่จะทำให้สังคมทั้งหมดสอดคล้องกับแผนซึ่งตนวางไว้ให้ สำหรับสังคมการเมืองในฐานะเป็นการแสดงออกถึงจุดมุ่งหมายหลายอัน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปนั้นเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการบังคับให้เป็นแบบเดียวกัน แต่ไม่เป็นประโยชน์ต่อกำลัง เป็นการยากที่จะนึกภาพภาพการเมืองชนิดที่อย่างน้อยที่สุดไม่มีการใช้กำลังของรัฐบาล แต่การปฏิบัติของการเมืองในตัวเองนั้นเป็นรูปหนึ่งของการแสดงออกอย่างเสรี และรูปของการปฏิเสธว่าภูมิปัญญาทั้งหมดอยู่ในตัวคนเพียงไม่กี่คนซึ่งมีสิทธิที่จะปกครองอันจะถูกสงสัยไม่ได้

รายชื่อหนังสืออ่านเพิ่มเติม

รายชื่อไม่ได้หมายจะให้ เป็นรายชื่อหนังสืออ่านที่ครบถ้วนบริบูรณ์ ข้าพเจ้าเพียงแต่ได้พยายามใส่หนังสือลงไปจำนวนไม่กี่เล่ม ซึ่งอาจเป็นที่น่าสนใจของผู้อ่านที่ต้องการรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับบางหัวเรื่อง และตัวอย่างบางอย่างในหนังสือเล่มนี้ เนื่องจากข้าพเจ้าสันนิษฐานว่าใครก็ตามที่พลิกมาถึงรายชื่อนี้คงจะได้อ่านบทต่าง ๆ เกี่ยวข้องมาแล้ว ข้าพเจ้าไม่ได้รวมเอาหนังสือที่กล่าวถึงในเชิงอรรถเอาไว้ด้วย หนังสือดังกล่าวควรจะอ่านคู่ด้วยสำหรับผู้สนใจในการอ่านเพิ่มเติม

บทที่ ๑

สำหรับวิธีการอื่นในการให้คำจำกัดความการเมือง ดู G.E.G. Catlin, **A Story of the Principles of Politics** (London, 1930), ch. 2, Bertrand de Jouvenel, **Sovereignty** (Cambridge, 1957), ch. I, และแนวทางทั่วไปไปที่กล่าวไว้ใน Harold Lasswell, **Politics: Who Gets What, When, How** (New York, 1958-Meridian edn.), ดู Reinhold Niebuhr, **Moral Man and Immoral Society** ด้วย

บทที่ ๒

ในเรื่องชนชั้นปกครองและการเมือง ในฐานะที่เป็นสิ่งที่น่าสนใจอันหนึ่ง ดู Lasswell หนังสือเล่มข้างบน และ Reinhard Bendix, **Max Weber** (London, 1960), ch. 8, การอ่านชีวประวัติทางการเมืองอย่างกว้างขวางเป็นหนทางที่ดีที่สุดของการเรียนรู้ว่า คนสามารถพบการปฏิบัติที่แท้จริงในการเมืองนั้นน่าสนใจเพียงใด

บทที่ ๓ และ ๔

ผลประโยชน์มีกล่าวไว้ในหนังสือจำนวนมาก (แม้ว่าเป็นไปได้ที่จะเขียนเกี่ยวกับการเมือง และกล่าวถึงผลประโยชน์อย่างน้อยที่สุดก็ตาม ตัวอย่างเช่น คำว่าผลประโยชน์ไม่ได้ปรากฏในดัชนีหนังสือ **Grammar of Politics** ของ Harold Loski, **Political Theory** ของ G.C. Field และ **Vocabulary of Politics** ของ T.D. Weldon) เพื่อเปรียบเทียบกับข้อเขียนของข้าพเจ้า ดู Bendix (เล่มข้างบน) Harold Lasswell and Abraham Kaplan **Power and Society** (London, 1952), ch. 3, Leslie Lipson, **The Great Issues of Politics** (New York, 1954) ch. 7, Sheldon S. Wolin, **Politics and Vision** (London, 1961) ch. 3 and 5: John Plamenatz ใน **Political Studies** Vol. 2 No. 1; E.E. Schattschneider, **The Semisovereign People** (New York, 1960), ch. 2, ในบรรดานักทฤษฎีพหุภาพ J.N. Figgis เป็นผู้ที่มีหัวทางวิเคราะห์และชัดเจนที่สุด K.C. Hsiao, **Political Pluralism** (London, 1927). มีประโยชน์สำหรับการบรรยายทัศนะโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ch. 12, แต่เป็นหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการเสนอต้นเสมอปลายในการโต้เถียงมากกว่าข้อเท็จจริงของการเมือง สำหรับการถกเถียงนี้ช่วยได้มากเกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ นอกเหนือไปจากทัศนะพหุภาพ ดู Ernest Barker, **Reflections on Government** (London, 1942). ข้อเขียนของ Jeremy Bentham เป็นข้อแก้ที่ดีต่อข้อเขียนที่เหลวไหลมากมายที่เขียนขึ้นมาตั้งแต่สมัยเขาเกี่ยวกับความคิด เกี่ยวกับผลประโยชน์ทั่วไปโดยเฉพาะโปรดดู **Principles of Morals and Legislation** และ **A Fragment on Government**, ed. Wilfrid Harrison (Oxford, 1948) เป็นพิเศษ

บทที่ ๕

สำหรับกิจกรรมกลุ่ม ดู V.O. Key, **Politics, Parties and Pressure Groups**, (New York, 1958); Earl Latham, **The Group Basis of Politics** (Ithaca, 1952); A.F. Bentley, **The Process of Government** (1949 edn.); S.E. Finer, **Anonymous Empire** (London, 1958); Allen Potter, **Organized Groups in British National Politics** (London, 1961). การเมืองพรรคเดียวชนิดต่าง ๆ อาจจะศึกษาได้ใน V.O. Key, **Southern Politics** (New York, 1949) และ Colin Leys, **European Politics in Southern Rhodesia** (Oxford, 1959) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง chs. 4 และ 5 สำหรับกิจกรรมการ

เมืองในประเทศที่ไม่ใช่ยุโรป ดู G.A. Almond and J.S. Coleman eds.), **The Politics of Developing Areas** (London, 1960). Thomas Hodgkin, **African Political Parties** (Harmondsworth, 1961) ให้ความสว่างมากที่สุดในเรื่องพรรคการเมืองทั่วไป ดู Maurice Duverger, **Political Parties** (London, 1954); Robert Michels, **Political Parties** (London, 1915) และ Siegfried Neumann (ed.) **Modern Political Parties** (Chicago, 1950) ถ้าผู้อ่านปรารถนาจะพิจารณาถึงพรรคเลเบอร์ของอังกฤษ ในฐานะที่เป็นพรรคที่เติบโตเร็วเหนือจากพรรคที่มีความคิดเห็นแคบ ๆ ผู้อ่านก็ควรอ่าน Henry Pelling, **A Short History of the Labour Party**. (London, 1961); Richard W. Lyman, **The First Labour Government 1924** (London, 1958); R. Bassett, **1931 Political Crisis** (London, 1958)

บทที่ ๖

ประสบการณ์เกี่ยวกับสหประชาการของ W.G. Spence ได้ถ่ายทอดไว้ใน **Australia's Awakening** (Sydney, 1909) ของเขา และของ Ernest Bevin ใน Alan Bullock, **Ernest Bevin**, Vol. 1 (London, 1961) สำหรับประสบการณ์ของประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งพูดภาษาอังกฤษ ดู B.K. Long In **Smuts's Camp** (London, 1945) และ G. Heaton Nicholls **South Africa in My Time** (London, 1961) ตัวอย่างที่ดีสองอันเกี่ยวกับบทบาทของปัจเจกบุคคลในการผ่านกฎหมายจะพบได้ในเรื่อง India Bill ใน Lord Templewood, **Nine Troubled Years** (London, 1954) และ Local Government Bill Keith Feiling, **The Life of Neville Chamberlain** (London, 1947)

บทที่ ๗

ในเรื่องเบื้องหลังของข้าราชการดู Brian Chapman, **The Profession of Government** (London, 1959) เรื่องคณะกรรมการศึกษาได้จาก K.C. Wheare, **Government by Committee**. (London, 1955) สำหรับเรื่องเกี่ยวกับบรรยากาศของการปฏิบัติงานของกระทรวง ในอังกฤษ ดู C.H. Sisson, **The Spirit of British Administration** (London, 1959);

F.M.G. Willson **Administrators in Action** (London, 1961); และ H.R.G. Greaves, **The Civil Service in the Changing State** (London, 1947)

บทที่ ๘

สำหรับทัศนะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อยในเรื่องนโยบายต่างประเทศ ที่มุ่งโดยตรงสำหรับสหรัฐอเมริกา ดู Max Beloff, **Foreign Policy and the Democratic Process** (Baltimore, 1955) บรรยายากของนโยบายต่างประเทศได้กล่าวไว้อย่างดีในหนังสือของ Harold Nicholson โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **Curzon: The Last Phase** (London, 1934) ดู Lord Strang, **Home and Abroad** (London, 1956) ด้วย

บทที่ ๙

ในเรื่องยกขึ้นมากล่าวที่นี้ Walter Lippmann, **Public Opinion** (New York, 1929) ยังมีประโยชน์มาก ดู Karl Mannheim, **Ideology and Utopia** (London, 1960) ด้วย

บทที่ ๑๐

สำหรับวิธีต่าง ๆ บางวิธีที่จะศึกษาปัญหาที่ยกมากล่าวในที่นี้ ดู T.D. Weldon **The Vocabulary of Politics** (Harmendsworth, 1953); Walter Lippmann. **The Public Philosophy** (Boston, 1955) และ Thomas P. Jenkin, **The Study of Political Theory** (New York, 1955) สำหรับการพิจารณาถึงว่าอำนาจคอมมิวนิสต์ได้มาอย่างไร ให้ ดู Hugh Seton-Watson, **The Pattern of Communist Revolution** (London, 1953) Leonard Schapiro, **The Origin of the Communist Autocracy** (London, 1955) มีการศึกษาดี ๆ เกี่ยวกับลัทธิสังคมนิยมโดยเฉพาะใน Franz Borkenau **Socialism: National or International** (London, 1941) James Joll, **The Second International** (London, 1955) และ Saul Rose, **Socialism in Southern Asia** (London, 1959)

บทที่ ๑๑

ในเรื่องการเมืองราชสำนักและอื่นๆ อีกมากในหนังสือเล่มนี้ ดู Lucy Mair, **Primitive Government** (Harmondsworth, 1962) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Part Two บางที่ควรต้องสนใจหนังสือสองเล่มที่ถูกกละเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการเมืองกลจักร (Machine Politics) ในสมัยที่รุ่งเรืองในสหรัฐอเมริกา คือ Frank R. Kent, **Political Behavior** (New York, 1928) และ **The Great Game of Politics** (New York, 1930)

บทที่ ๑๒

S.M. Lipset, **Political Man** (London, 1960) Part I ตรงกับประเด็นเรื่องที่พิจารณาเป็นส่วนใหญ่ไว้ที่นี่

บทที่ ๑๓

ในเรื่องสหบาลกรรมกร ดู S.M. Lipset, M. Trow and J.S. Coleman, **Union Democracy** (Glencoe, 1956)

บทที่ ๑๔

มีข้อคิดเห็นที่น่าสนใจอยู่มากในปัญหาของการศึกษาใน David Easton, **The Political System** (New York, 1953) และ Bernard Crick, **The American Science of Politics** (London, 1959)

