

บทที่ 2

ผู้มีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ผู้มีบทบาท (Actors) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีอยู่หลายชนิดด้วยกัน ผู้ที่มีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ ซึ่งถูกนำมาพิจารณา ณ ที่นี้ ได้แก่ รัฐ เพราะเป็นผู้ที่มีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เด่นที่สุด (ผู้ที่ทำหน้าที่แทนรัฐ ได้แก่ ผู้นำรัฐบาล เจ้าหน้าที่ทางทหารทูต และกงสุล เป็นต้น) องค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organizations) และผู้มีบทบาทที่ไม่มีรัฐ (Non-State Actors)

1. รัฐ (State) ทูต (Diplomat) และกงสุล (Consul)

1.1 รัฐ เป็นคำทางรัฐศาสตร์ซึ่งมีรากฐานมาจากคำว่า Polis ซึ่งแปลว่า รัฐ มีผู้ให้คำนิยามมากมายและความยุ่งยากสับสนนั้น ส่วนมากมาจากแนววิธีการคิดของนักคิดต่าง ๆ เช่น นักประวัติศาสตร์ มักจะถือว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องพิสูจน์ได้ (Concrete reality) ส่วนนักปรัชญาของรัฐไปในแง่นามธรรม (abstract) ซึ่งไม่อาจจับต้องหรือพิสูจน์ได้คือ เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในห้วงของความคิดเท่านั้น ซึ่งสุดแล้วแต่นักปรัชญาจะจินตนาการไปในรูปอย่างหนึ่งอย่างใด คำว่ารัฐนั้น มีความหมายต่างกับคำว่าชาติ (Nation) ซึ่งหมายถึงประชาชนซึ่งส่วนใหญ่มีเชื้อชาติ (race) เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน และมีขนบธรรมเนียมประเพณีทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน ส่วนคำว่า ประเทศ (Country) หมายถึง อาณาเขตทั้งหมดของประชาชาติ (whole territory of nation state) การใช้คำว่ารัฐ หรือ State นั้นได้เริ่มใช้ตั้งแต่สมัยกลางหรือสมัยศักดินา (Feudalism) ในทวีปยุโรป ในสมัยนั้นรัฐมีความหมายเฉพาะชุมชน การเมืองที่แยกตัวออกมาเป็นอิสระจากระบบศักดินา โดยมีกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครเป็นผู้ปกครอง¹ ในวงการรัฐศาสตร์ หมายถึง “ชุมชนทางการเมือง” (political Community) ที่มีประชาชนอาศัยอยู่ในเขตที่มีการปกครองของตนเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยไม่มีขึ้นแก่ใคร²

¹ G. Lawell Fuld, *Government, in Modern Society*, (New York : Mc Graw-Hill, 1951), p. 18.

² คำจำกัดความของรัฐใน J.W. Garner, *Political Science and Government* (New York : American Book,

1928)

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐ (State) เป็นองค์การสังคมทางการเมือง (organized political society) ที่ตั้งขึ้นอย่างถาวร ซึ่งประกอบด้วยพลเมืองที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตที่แน่นอน (fixed territory) มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองอิสระ โดยปราศจากความควบคุมของรัฐอื่นภายในเขตแดนนั้น³

คำนิยามดังกล่าวนี้ มีส่วนคล้ายคลึงกับคำนิยามที่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้ให้ไว้เกี่ยวกับรัฐ⁴ บาร์เกอร์ (Barker) กล่าวว่า รัฐเป็นอธิปไตยที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่มีองค์การนิติบัญญัติอื่นใดที่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติเหนือองค์การนิติบัญญัติของรัฐ⁵ นายวูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ซึ่งเคยเป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (Princeton University) และเคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสังกัดพรรคเดโมแครทของสหรัฐอเมริกา ได้เคยให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐว่า รัฐ คือประชากรที่มารวมกันเข้าเพื่อขอความพิทักษ์ของกฎหมายภายในเขตแดนที่มีกำหนดแน่นอน

1.1 องค์ประกอบของรัฐ

จากคำบรรยายข้างต้น แสดงให้เห็นว่าส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐได้แก่

1. ประชากร 2. ดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน 3. รัฐบาล 4. อำนาจอธิปไตย ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นข้อ ๆ ไป

1.1.1 ประชากร (population)

เราทราบดีแล้วว่า รัฐเป็นสถาบันการเมืองของมนุษย์⁶ ดังนั้น รัฐจะต้องมีมนุษย์หรือประชากรจำนวนหนึ่ง รัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีประชากรและประชาชนใดไม่มีดินแดนร่อนเร่พเนจร ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนที่แน่นอนก็อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐได้ ไม่มีข้อกำหนดแน่นอนว่ารัฐจะต้องมีประชากรจำนวนเท่าไรจึงจะถือว่าเป็นรัฐ เท่าที่ปรากฏยังไม่มีการให้จำนวนที่แน่นอนไว้ อริสโตเติล นักปราชญ์ของนครรัฐได้ให้ความเห็นว่าพลเมืองจำนวนหมื่นหรือแสนเป็นจำนวนที่ไม่เหมาะสมที่จะถือว่าเป็นรัฐ เพราะเป็นจำนวนมากเกินไป รัฐที่ดีควรมีประชาชนอยู่ประมาณ ๖ พันคน (ดูคำกล่าวเกี่ยวกับประชากรของรัฐใน Aristotle, *Politics*.) อีกหลายศตวรรษต่อมา ได้มีความคิดเกี่ยวกับรัฐของนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ชื่อ รูสโซ (Rousseau) ผู้ซึ่งเห็นว่ารัฐควรมีพลเมืองหนึ่งแสนคนจึงจะ

³ดู พันเอกสุข เปรณาวิน *กฎหมายระหว่างประเทศแบบองค์ประกอบ* (พระนคร : โรงพิมพ์นิยมวิทยาพระนคร, 2504), หน้า 5.

⁴ดู Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society* (Connecticut : Yale University Press, 1963).

⁵ดู Barker, *Principles of Social and Political Theory*. (New York : McGraw-Hill, 1962), pp. 59-69.

⁶ดู W.F. Willoughby, *The Government of Modern States*. (New York : Appleton-Century Crofts, 1963).

เหมาะ นักปราชญ์ทั้ง ๒ ท่านที่กล่าวมาเห็นว่าการที่รัฐมีพลเมืองน้อยนั้นก่อให้เกิดผลดีต่อรัฐ ความคิดของรูสโซและอริสโตเติลที่มุ่งจะกำหนดจำนวนพลเมืองของรัฐให้แน่นอนได้กลายเป็นรากฐานที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เช่น เทศบาลนครเมืองและตำบล ได้นำเอามาใช้ในปัจจุบัน ความคิดของนักปราชญ์ทั้งสองนั้น แตกต่างกับความคิดของศาสตราจารย์ ดับเบิลยู เอฟ วิลเลียมส์ (W.F. Willoughby) ผู้ซึ่งกล่าวว่า การที่จะเป็นรัฐได้จะต้องมีจำนวนประชากรมารวมกันมากมาย ประชาชนพลเมืองที่อาศัยในรัฐนี้อาจประกอบไปด้วยพลเมืองของรัฐนี้เอง (Citizen or Subject) หรือเผ่าชน (ethnic groups) ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมของตนเอง เช่น ชาวเขาเงาะซาไก เป็นต้น หรือประชาชนในดินแดนซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐ (nationals) เช่น พวกปาปัว ในหมู่เกาะนิวกินีของอินโดนีเซียหรือคนต่างด้าว (aliens) และถ้าเป็นรัฐในสมัยโบราณก็มีบุคคลอาศัยอยู่ในรัฐหลายประเภท เช่น ทาสผู้รับใช้เจ้าหนี้ (peons) พวกทาสที่ดิน (serfs) เป็นต้น

ได้มีการยอมรับกันทั่วไปว่า จำนวนพลเมืองไม่เป็นข้อสำคัญในการพิจารณาว่าจะเป็นรัฐหรือไม่ ข้อสำคัญก็คือว่า ขนาดของพลเมืองทำได้ไม่สำคัญ แต่ถ้าสามารถปกครองตัวเองได้ก็ถือว่าเป็นรัฐ แต่ที่เคยมีการไม่ยอมรับรัฐเข้ามาเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติ เนื่องจากมีพลเมืองเป็นจำนวนน้อย ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1920 สันนิบาตชาติ ได้ปฏิเสธในการรับรัฐลิทเทินสไตน์เป็นสมาชิก โดยอ้างว่ามีจำนวนพลเมืองไม่เพียงพอที่จะรักษาตนเองได้ เพราะการที่มีพลเมืองมากก็ย่อมมีความสามารถในการมีกองทัพที่ใหญ่ที่จะป้องกันตัวเองได้โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากประเทศอื่น ถ้ารัฐใดมีพลเมืองมากและมีความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองแล้ว รัฐนั้นก็มีความมั่นคงเข้มแข็ง เช่นสหรัฐอเมริกา โซเวียต เป็นต้น ประเทศส่วนมากสนใจในการจำกัดพลเมืองให้มีจำนวนพอเหมาะที่รัฐพอที่จะให้ความสะดวกสบายทั่วหน้า เพราะการมีจำนวนพลเมืองมากเกินไปบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เช่น ในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันมีคนต่างด้าวเข้าไปอาศัยอยู่ และว่างงานเป็นจำนวนมากจนทำให้บางเมือง อาทิเช่น เมืองนิวยอร์ก (New York City) ประสบปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดดุลในด้านการเงิน กล่าวคือ รายรับไม่พอกับรายจ่ายจนเป็นเหตุให้นิวยอร์กต้องเพิ่มภาษีขึ้น เพื่อจะได้มีจำนวนเงินเพิ่มเพียงพอที่จะนำไปจ่ายเพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อควบคุมคนต่างด้าวเข้าเมืองอย่างกวัดขันมากกว่าแต่ก่อน

1.1.2 ดินแดน (Territory)

รัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่มีดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน (a fixed territory) โดยมีเส้นแบ่งปันเขตแดน (boundary line) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมานานในประเทศโดยข้อเท็จจริงหรือโดยสนธิสัญญา พวกที่มีดินแดนไม่แน่นอนเท่าที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ก็คือพวก Normandic tribes พวกยิว เป็นต้น คำว่าดินแดนนี้อาจถูกแบ่งเขตได้ 2 ทางคือ การแบ่งเขตแดนตามธรรมชาติ และการแบ่งโดยกำหนดขึ้นเอง คำว่าดินแดนนี้หมายถึง พื้นดิน (land) และทะเล (sea) และขอบเขตท้องฟ้าที่อยู่เหนือพื้นดิน (air) ตามหลักสากลถือว่าครอบคลุมถึงทะเลชายฝั่ง (marginal sea) ซึ่งโดยมากมักกำหนดไว้ห่างจากฝั่ง 3 ไมล์ (marine league) (league มีความยาวสามไมล์ อันเป็นระยะยิงปืนใหญ่ในขณะนั้น) มหาอำนาจบางประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐได้ยอมรับหลักนี้ มีหลายประเทศอ้างสิทธิว่ากว่านี้ เช่น รัสเซีย สิบสองไมล์ สวีเดนและนอร์เวย์ สี่ไมล์ สเปน โปรตุเกสหกไมล์ เม็กซิโกเก้าไมล์ ในการประชุมที่กรุงเฮก ค.ศ. 1930 ก็ไม่สามารถกำหนดเขตแดนชายทะเลให้เหมือนกันได้ ต่อมาการประชุมที่กรุงเจนีวา ค.ศ. 1950 ซึ่งไทยได้เข้าร่วมประชุมด้วยก็ปรากฏผลเช่นเดียวกับเมื่อ ค.ศ. 1930 ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1958 ภายหลังการประชุมที่เจนีวา ไอร์แลนด์และจีนแดงก็ประกาศถืออาณาเขตชายทะเลเป็นสิบสองไมล์ ทะเลนอกเขตรัฐออกไป เรียกว่าน่านน้ำระหว่างประเทศ (International Waters) หรือทะเลหลวง (High Seas) บางประเทศไม่มีทะเลเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐเลย เช่น ลาว ซึ่งเรียกว่า รัฐที่มีแผ่นดินล้อมรอบ (Land-Locked State) ในบริเวณทะเลชายฝั่งมีอธิปไตยสมบูรณ์เท่ากับบนบก แต่มีข้อยกเว้นในการเดินเรือผ่านโดยบริสุทธิ์ (Innocent Passage) ผ่านเขตทะเลชายฝั่งตลอดจนยอมให้เรือหลวงและเรือเอกชนเข้าไปจอดในท่าได้ในเวลาสงครามผู้เป็นฝ่ายในสงครามจะกระทำการสู้รบในทะเลชายฝั่งของรัฐที่เป็นกลางไม่ได้ และการติดตาม (Pursuit) เรือศัตรูเข้าไปในน่านน้ำของชาติอื่นนั้นกระทำไม่ได้ถ้าเข้าไปในเขตสามไมล์ของน่านน้ำชาติอื่น ตัวอย่างเช่น เรือ Araf Spee ซึ่งหนีเข้าไปในเขตน่านน้ำของ Uruguay และถูกไล่กวดตามไปทำลายนั้นเห็นได้ชัดว่า เป็นการละเมิดอธิปไตย แต่อุรุกวัยไม่ได้ประท้วง

ส่วนอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ ที่เป็นขอบเขตท้องฟ้าเหนือพื้นดินนั้น ก็คือท้องฟ้าที่ว่างเปล่าที่อยู่เหนือดินแดนของรัฐที่เป็นพื้นดินและอยู่เหนือน่านน้ำในประเทศด้วย ส่วนความสูงในท้องฟ้าไม่มีใครกำหนดขอบเขตเอาไว้ ซึ่งยอมหมายถึงว่า ขอบเขตนั้นจะต้องขยายถึงเขตที่เป็นอวกาศ (space) เมื่อทุก ๆ รัฐในปัจจุบันมีสิทธิใช้ท้องฟ้าเหนือ

เขตพื้นที่ดินและอวกาศ จึงได้มีข้อเสนอให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศให้มีการควบคุม ท้องฟ้าและอวกาศ แต่ความสำเร็จในเรื่องดังกล่าวมีน้อย เพราะแต่ละรัฐถือว่าตนมีอำนาจ และอธิปไตยเหนือท้องฟ้าของตน รวมทั้งท้องฟ้าอยู่เหนืออาณาเขตทะเลของรัฐด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิที่จะห้ามการเดินอากาศระหว่างชาติเหนืออาณาเขตของตนเมื่อใดก็ได้ ซึ่ง ขึ้นอยู่กับความพอใจของรัฐ ยกเว้นในกรณีที่มีข้อตกลงสัญญาระหว่างประเทศเป็นอย่าง อื่น อย่างไรก็ตามรัฐต่างๆ ยังได้สังเกตเห็นอันตรายจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในอวกาศ จึงได้ร่วมมือกันลงนามในสนธิสัญญาห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ (Test Ban Treaty) เมื่อปี 1963 และ 1968 ซึ่งบรรดาประเทศมหาอำนาจที่ลงนามในสนธิสัญญานี้ได้แก่สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ยกเว้นจีนแดงและฝรั่งเศส⁷

1.1.3 รัฐบาล (Government)

องค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐ ได้แก่ รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยที่มีหน้าที่ กำหนดนโยบายและนำไปใช้ให้ได้ผล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลที่มีหน้าที่จัดระเบียบ ภายในรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การที่มีรัฐบาลทำให้การปกครองภายในรัฐมีระเบียบ-แบบแผนอันแสดงถึงความมีระเบียบเรียบร้อย มีการเคารพกฎหมาย และความสงบสุข (law and order) ในขณะปฏิบัติ รัฐจะไม่มีรัฐบาลถาวร แต่ก็เป็นารชั่วคราวเท่านั้น อาจ กล่าวได้ว่า รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมือง (political institution) ซึ่งรัฐจะขาดมิได้เพราะ เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายที่รัฐได้กำหนดไว้ รัฐถึงแม้ว่ามีดินแดน และประชากรก็ยังไม่ถือว่าเป็นรัฐ จนกว่าจะมีองค์การทางการเมืองในรูปรัฐเกิดขึ้น องค์การ นี้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะและความเหมาะสมของแต่ละรัฐ ศาสตราจารย์ลิปสัน (Lipson) ได้ให้ความเห็นว่า รัฐคงอยู่ได้ก็โดยมีรัฐบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่ถือกำเนิดขึ้นจาก การร่วมกันของประชาชนเข้าเป็นรัฐ เพื่อแสวงหาความคุ้มครองและยอมรับกันว่ารัฐบาล เป็นองค์การเดียวในรัฐที่มีสิทธิใช้กำลัง เพื่อบังคับให้มีการเคารพรัฐบาล ไม่มีการใช้ กำลังถ้าหากมีความยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ทุกรัฐบาลในโลกนี้ต่างก็ใช้กำลัง ให้ได้สัดส่วนกับความยินยอมที่มีขนาดแตกต่างกัน (ดู Lipson, ใน *The Great Issues of Politics*, pp. 56-57) ศาสตราจารย์ลินด์ซี (Lindsey) มีความเห็นพ้องกันกับเรื่องการใช้กำลัง ดังกล่าวโดยมีความเห็นว่า การใช้กำลังของรัฐบาล เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้มีการยินยอม ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน⁸

⁷ดู William D. Coplin. *Introduction to International Politics* (Chicago : Markham Publishing Co. 1971), pp. 328, 336.

⁸ดู A.D. Lindsey. *The Modern Democratic State* (New York : Oxford Press. 1974). Vol.I.p. 206.

ถ้าหากพิจารณาความคิดของศาสตราจารย์ทั้งสองแล้วจะพบว่ามีความคิดคล้ายคลึงกันในเรื่องที่ว่ารัฐบาล เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน และรัฐบาล คือ องค์การเดียวภายในรัฐเท่านั้นที่ผูกขาดในการใช้กำลัง ในเรื่องรูปของรัฐบาลนั้น มีอยู่หลายแบบซึ่งแตกต่างกันออกไปในเรื่องสภาพและองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย ถ้าถือเอาขอบเขตของรัฐบาลแล้วอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลมีอยู่ 2 รูปเท่านั้นคือ รัฐบาลที่มีอำนาจกว้างขวางแต่ใช้อำนาจนั้นอยู่อย่างเดียวกันกับบิดาปกครองบุตร ซึ่งเราเรียกว่า (Paternalistic Government) และรัฐบาลที่ถูกจำกัดอำนาจโดยลัทธิและเสรีภาพของเอกชนเรียกว่า Individualistic Government อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการแบ่งรูปของรัฐบาลดังกล่าว

การแบ่งรูปของรัฐบาลนั้น ที่นิยมกันมักคำนึงถึงหลัก 3 ประการ คือ

ก. จำนวนของบุคคลผู้ร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักการนี้ รูปของรัฐบาลอาจแบ่งออกเป็นรัฐบาลกษัตริย์ ซึ่งกษัตริย์เป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รัฐบาลอภิชนาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย บุคคลเป็นจำนวนน้อยเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และรัฐบาลประชาธิปไตยซึ่งประชาชนทั้งประเทศเป็นเจ้าของและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ข. การแบ่งอำนาจ ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจขององค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย การกำหนดดังกล่าวกระทำโดยการแบ่งอำนาจออกเป็นอำนาจบริหาร (Executive power) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative power) และอำนาจตุลาการ (Judicial power) อำนาจแต่ละอำนาจเป็นอิสระซึ่งกันและกัน ผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ดังกล่าวคือองค์การ ซึ่งใช้อำนาจเกินกว่าหนึ่งอำนาจไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติการแยกอำนาจจะปรากฏออกมาในรูป “อำนาจที่ออกกฎหมาย” (อำนาจนิติบัญญัติ) และ “อำนาจที่รักษาและใช้กฎหมาย” (อำนาจบริหาร) รัฐบาลซึ่งมีการแบ่งอำนาจดังกล่าวมีรูปแบบคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) หรือแบบประธานาธิบดี

ค. การกระจายอำนาจ (Division of power) เป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Local Government) ตามหลักการแบ่งอำนาจนี้ รัฐบาลอาจมีรูปเป็นระบบเดี่ยว (Unitary system of Government) หรือระบบรัฐบาลรวม (Federal System of Government)

เพื่อเข้าใจในรูปที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลให้ดียิ่งขึ้น จึงควรพิจารณาลักษณะของ รัฐบาลในรูปดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลกษัตริย์ (Monarchy) รูปดั้งเดิมของรัฐบาลกษัตริย์ได้แก่ รัฐบาล กษัตริย์ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งเป็นรูปรัฐบาลที่ประมุขของรัฐเข้ารับ ตำแหน่งโดยสิทธิ์มีอยู่ตามกฎหมายหรือประเพณีว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ กษัตริย์ผู้เดียวมีอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐ พระราชดำรัสมีอำนาจ บังคับเหมือนกฎหมาย ถ้าหากกษัตริย์ของรัฐใด มีฐานะเป็นประมุขของรัฐ โดยไม่มีอำนาจปกครองรัฐ (nominal head of state) แต่มีบุคคลอื่นเป็นผู้มี อำนาจปกครอง รัฐบาลรูปนี้ก็ไม่ใช่สมบูรณาญาสิทธิราชแต่หากเป็นอภิ- ชนาธิปไตยหรือประชาธิปไตยแล้วแต่กรณี รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราช มีอยู่มากในสมัยเริ่มแรกของวิวัฒนาการของรัฐ เช่น ปรากฏในจักรวรรดิ โรมันสมัยกลางในทวีปเอเชีย (เช่น ไทย พม่า เป็นต้น) และทวีปแอฟริกา (เช่น เอธิโอเปีย) เมื่อได้มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลรูปนี้ ได้กลายเป็นรัฐบาลแบบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) หรือแบบกษัตริย์มีอำนาจจำกัด (Limited Monarchy) ซึ่งกลายเป็นรัฐบาลแบบ ประชาธิปไตยไปในที่สุด
2. รัฐบาลอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) รัฐบาลรูปนี้มีอำนาจในการปกครอง ซึ่งตกอยู่ในอ้อมมือของคนกลุ่มน้อยของปวงชนภายในรัฐ คนกลุ่มนี้ส่วนมาก มีอำนาจปกครองโดยอาศัยวงศ์ตระกูล ความร่ำรวย ความเป็นทหารหรือ ผู้ถืออาวุธ อำนาจทางศาสนา การศึกษาที่ได้รับ หรือสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มา รวมกัน รัฐบาลรูปนี้ประชาชนส่วนมากไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมในการปกครอง ประเทศ ถ้าจะกล่าวถึงหลักการปกครองรูปนี้อย่างเคร่งครัดแล้ว รัฐบาล ทุกรูปมีส่วนเป็นอภิชนาธิปไตยไม่มากก็น้อย เพราะมีปวงชนกลุ่มหนึ่งเข้า ร่วมในรัฐบาลและมีประชาชนส่วนมากไม่ได้เข้าร่วมในรัฐบาลเลย จะเห็น ได้ว่าอำนาจการปกครองของรัฐตกอยู่กับบุคคลจำนวนน้อย และมติมหาชน เกิดขึ้นโดยผู้นำเพียงไม่กี่คนเท่านั้น (ดู Parkinson, ใน *The Evolution of Political Thought*, pp. 102-110)
3. รัฐบาลประชาธิปไตย (Democracy) รัฐบาลนี้เปิดโอกาสให้ประชาชน ทุกคนมีสิทธิ์เข้าร่วมในการปกครอง รัฐบาลแบบประชาธิปไตยมีอยู่ 2 รูป

คือ รัฐบาลในรูปประชาธิปไตยโดยตรง (Direct democracy) และรัฐบาลในรูปประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (Indirect democracy) รัฐบาลแบบประชาธิปไตยโดยตรงนั้นปวงชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและรับรองกฎหมายโดยการออกเสียงประชามติ (Referendum) แม้แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปวงชนก็มีสิทธิในการกระทำดังกล่าว การปกครองประชาธิปไตยโดยตรงนี้ เหมาะสำหรับประเทศเล็ก ๆ และประชาชนมีความชำนาญในการปกครองมานาน เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนรัฐบาลแบบใช้ประชาธิปไตยโดยทางอ้อมนั้น มักกระทำในรูปผู้แทน ปวงชนมีอำนาจการปกครองตนเอง โดยออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นผู้แทนควบคุมรัฐบาลในรัฐสภาของรัฐ ที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนมีโอกาสเลือกรัฐบาลจากบุคคลหลายคณะ หรือหลายพรรค ทุกวันนี้รัฐบาลของรัฐสมัยใหม่มีความแตกต่างในเรื่องการเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้างไม่มากนักน้อย ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของปวงชนในแต่ละรัฐ บางรัฐประชาชนก็ไม่ค่อยสนใจต่อการเมือง (political apathy) ซึ่งทำให้ความเป็นประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร⁹ ดังนั้น ในรัฐบาลประชาธิปไตย จึงได้มีการเน้นความสำคัญของการศึกษาอบรมทางการเมืองและการส่งเสริมความสนใจของปวงชนต่อการปกครอง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยจะมีข้อดีอยู่มากก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อเสียอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ รัฐบาลรูปนี้เป็นรัฐบาลที่เสี่ยงอันตรายมาก เพราะรัฐบาลรูปนี้ส่งเสริมให้นักการเมืองที่ดีแต่พูด (Demagogue) หรือผู้ที่มีอำนาจในการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งให้สนับสนุนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เลือกตนเข้ามาปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้วเปิดโอกาสให้นายทหารชั้นนายพลผู้มีอำนาจสูงในรัฐเข้าเล่นการเมืองได้ ซึ่งนักวิชาการที่ไม่นิยมประชาธิปไตยยังกล้าเขียนไว้ว่า จักรการทหารอาจเข้าเล่นการเมืองโดยอ้างว่านักการเมืองทำให้บ้านเมืองยุ่งเหยิง¹⁰ นอกจากนี้ข้อเสียดังกล่าวนี้แล้ว รัฐบาลรูปนี้ยังเป็นรัฐบาลพรรคการเมืองที่มุ่งหวังรวมอำนาจให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ทำให้เป็นรัฐบาลที่ไม่ใช่เป็นของปวงชนหรือรัฐบาลโดยผู้แทนที่ปวงชนเลือก

⁹ดู J.D.B. Miller, *The Nature of Politics* (New York : Pelican Book, 1962), p. 33.

¹⁰ดูรายละเอียดได้จาก Samuel P. Huntington, *Political Order and Changing Societies* (Cambridge : Harvard University Press, 1968).

ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย¹¹ นอกจากนั้นรัฐบาลในรูปแบบนี้ ยังเปิดโอกาสให้มีการโกงกิน (Corruptions) มากกว่าที่ปรากฏในรัฐบาลกษัตริย์ และรัฐบาลอภิชนาธิปไตย

4. รัฐบาลเผด็จการ (Dictatorship) ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 (1914–1918) การปกครองมีแนวโน้มไปในรูปรัฐบาลประชาธิปไตย สงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นการต่อสู้ระหว่างประชาธิปไตยและเผด็จการ ซึ่งในที่สุดฝ่ายประชาธิปไตยเป็นฝ่ายชนะ และได้มีการเซ็นสนธิสัญญาแวร์ซายซึ่งมีวัตถุประสงค์ป้องกันมิให้ประเทศฝ่ายประชาธิปไตยถูกรุกรานอีกต่อไป ประเทศที่ไม่ได้เซ็นสัญญาในครั้งนี้ได้แก่ รัสเซีย เพราะในขณะนั้นมีการปฏิวัติเกิดขึ้นในรัสเซีย และรัสเซียได้เซ็นสัญญาสงบศึกกับเยอรมันเป็นพิเศษ ต่างหากจากสนธิสัญญาแวร์ซาย การปฏิวัติในรัสเซียครั้งนี้ได้เป็นหนทางนำไปสู่การก่อตั้งสหภาพโซเวียตขึ้นโดยอำนาจ การปกครองของประเทศทั้งหมดตกอยู่แก่พรรคคอมมิวนิสต์ ส่วนเยอรมันหลังจากฮิตเลอร์เข้ายึดอำนาจการปกครองในเยอรมันก็มีการจัดตั้งพรรคนาซี ซึ่งเป็นพรรคเดียวที่มีอำนาจการปกครอง¹² ในอิตาลี มุสโสลินี ก็ได้จัดให้มีระบบเผด็จการฟาสซิสต์ ในปี 1949 ผืนแผ่นดินใหญ่ของประเทศจีน ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลเผด็จการแบบคอมมิวนิสต์ขึ้นปกครองชาวจีน หลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์รบชนะรัฐบาลจีนชาติภายใต้การนำของเจียงไคเช็ค ในปัจจุบันรัฐบาลเผด็จการแบบคอมมิวนิสต์มีอยู่ในยุโรปและเอเชียหลายประเทศ เช่น รุมาเนีย บุลกาเรีย โปแลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน เยอรมันตะวันออก เกาหลีเหนือและเวียตนามเหนือ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็เป็นการต่อสู้เช่นเคย ระหว่างค่ายประชาธิปไตยและค่ายเผด็จการ เมื่อสงครามสิ้นสุดลงรัฐบาลเผด็จการนาซีและเผด็จการฟาสซิสต์ถูกทำลายไป ส่วนรัฐบาลเผด็จการแบบคอมมิวนิสต์ยังคงมีอยู่

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ารัฐบาลเผด็จการนาซีและฟาสซิสต์จะหมดไปแล้วก็ตาม โลกก็ยังคงเผชิญกับภัยคุกคามของฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งมีรัฐบาลแบบเผด็จการและปกครอง

¹¹ ดู William Goodman, *The Two Party System in the United States*, (Princeton, N.J. : Van Nostrand Co., 1965), pp. 11-12, 538-539.

¹² ดู Allan Bullock, *Hitler : A Study of Tyranny* (New York : Bantam Books, 1961), pp. 233-234.

พลเมืองของโลกประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ และรัฐบาลเผด็จการคอมมิวนิสต์นี้กำลังหาทางขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในดินแดนที่ล้าหลัง และด้อยพัฒนา (underdeveloped areas) เช่นในเอเชียและแอฟริกา โลกปัจจุบันนี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายเสรีประชาธิปไตย และฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างฝ่ายต่างก็เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ถ้าหากจะมีสงคราม-โลกเกิดอีกครึ่งหนึ่งก็คงจะเป็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ส่วนฝ่ายไหนจะเป็นผู้แพ้หรือชนะนั้น ไม่อาจจะทำนายได้ แต่ก็มีหวังว่าประวัติศาสตร์คงจะซำรอย นั่นก็คือ ฝ่ายประชาธิปไตยจะเป็นผู้กำชัยชนะเหมือนกับสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ผ่านมา เมื่อใดฝ่ายประชาธิปไตยเป็นฝ่ายชนะประชาชนประมาณครึ่งหนึ่งของโลกที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการคอมมิวนิสต์ ก็จะมีโอกาสได้พบกับการปกครองประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง

1.1.4 อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

ส่วนประกอบที่สำคัญที่สี่ของรัฐ ได้แก่ อธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด (Supreme Power) ในการปกครองประเทศ กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยทำให้รัฐสามารถดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกของตนอย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการควบคุมของรัฐอื่น ๆ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนี้รัฐมอบให้รัฐบาลเป็นผู้ใช้ รัฐบาลจึงมีอำนาจสูงสุดในประเทศในการปกครองทุกอย่าง รัฐมีอำนาจอธิปไตยก็คือ รัฐที่เป็นอิสระหรือเอกราช (Independence) คำว่า อธิปไตยอาจให้นิยามได้ว่า “เป็นสภาพบุคคลของรัฐที่มีเอกราชในความสัมพันธ์กับสมาชิกอื่น ๆ ในสังคมนานาชาติ” เพราะฉะนั้น กฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2 จึงกล่าวว่า “องค์การย่อมถือหลักแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิกทั้งหมดเป็นมูลฐาน”¹³ แอมเมส เอ. เฮอริชี่ (Ames A. Hershey) กล่าวว่ารัฐจะได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นสมาชิกที่เสมอภาคในการติดต่อสัมพันธ์และในองค์การระหว่างประเทศได้ ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นมีอธิปไตยหรือการปกครองตนเองหรือเอกราช¹⁴ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า อธิปไตยของรัฐเป็นส่วนประกอบที่ขาดมิได้ในการกระทำให้รัฐมีสภาพเป็นบุคคลระหว่างประเทศ (international person) ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในสมัยโบราณเมื่อรัฐมีอธิปไตยก็เชื่อว่ารัฐมีเอกราชหรืออิสรภาพอย่างสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันเป็นการยากที่รัฐมีอธิปไตยจะดำเนินการทั้งภายในและภายนอกประเทศได้โดย

¹³U.N. Charter, Section 2. Helard M Goodrich and E Hanbro *Charter of the U N Commentary and Documents* (London : Stevens Co., 1949).

¹⁴Ames A Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization* (New York The Macmillan Co. 1927), p. 159.

อิสระ เพราะรัฐไม่อยู่เหนือกฎหมายแต่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย¹⁵ ซึ่งเรื่องนี้ไซ้จะเกิดขึ้นกับรัฐเล็ก ๆ เท่านั้นแต่ยังเกิดขึ้นกับรัฐใหญ่ ๆ อีกด้วย ถึงแม้ว่ารัฐมีอิสระที่จะปกครองพลเมืองของตนได้อย่างไรก็จริงอยู่แต่ยังต้องคำนึงถึงข้อที่ว่าตนยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการปกครองพลเมือง ตัวอย่างเช่น ทุกวันนี้สหประชาชาติรับรู้ความจำเป็นในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของมนุษย์ ดังนั้น เมื่อมีเรื่องเกิดขึ้นเกี่ยวกับนโยบายรังเกียจผิว (Apartheid Policy) ในสหภาพอัฟริกาใต้ สหประชาชาติจึงยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง¹⁶

1.2 ระบบของรัฐ (State System)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบของรัฐอาจแบ่งออกได้เป็น 6 แบบด้วยกัน ซึ่งระบบของรัฐบางระบบยังมีอยู่ในโลก และบางระบบได้สลายตัวไป บางสมัยก็มีการนำเอาระบบเก่า ๆ มาใช้และระบบรัฐบางระบบที่คล้ายคลึงกันบางครั้งก็เกิดขึ้นในสถานที่และเวลาที่แตกต่างกัน

1.2.1 ระบบรัฐแบบเผ่า (Tribal State)

ตั้งแต่แรกเริ่ม รัฐทั้งหลายเกิดขึ้นในระบบหมู่ชน (Tribal System) รัฐเหล่านี้มีลักษณะบางอย่างคล้ายคลึงและบางอย่างแตกต่างกัน ลักษณะของรัฐเป็นรัฐเล็ก ๆ มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครอง ซึ่งมักจะมีที่ปรึกษาในรูปคณะมนตรีหรือสภาที่ปรึกษา (Advisory Councils) หมู่ชนที่ประกอบขึ้น ซึ่งเราเรียกว่ารัฐนี้ บางหมู่ก็เร่รอนทำมาหากินไม่เป็นหลักแหล่ง บางหมู่ก็ตั้งหลักแหล่งถาวร ความสัมพันธ์ของรัฐระบบนี้กับรัฐอื่น ๆ ตลอดจนขอบเขตของอำนาจทางการเมืองของรัฐในระบบนี้เป็นไปลักษณะแคบ ๆ หัวหน้าของรัฐหมู่ชนนี้บางคนก็เป็นทรราช (Tyranny) บางคนก็มีศีลธรรมในการปกครอง สมาชิกในรัฐของระบบนี้ มักจะรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างดี ไม่ยอมให้บุตรหลานของพวกเขาไปแต่งงานกับชนหมู่อื่น ในบางครั้งรัฐหมู่ชนนี้รวมกันเข้าในรูปสหพันธรัฐ (Confederal state) โดยไม่มีข้อสัญญาผูกพันซึ่งกันและกัน ระบบรัฐหมู่ชนนี้เป็นระบบที่ปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์ของโลกตลอดมา

ในปัจจุบัน บางส่วนของโลกในเอเชียและอัฟริกา ยังปรากฏมีรัฐหมู่ชนอยู่โดยมีลักษณะเป็นรัฐของชนหมู่น้อย หรือคนโบราณ หรือหมู่ชนที่รวมกันเข้าเป็นรัฐที่กำเนิดขึ้นใหม่ในอัฟริกา

¹⁵Greene, *op. cit.*, pp. 255-263.

¹⁶G.V. and Margaret P. Doxey "The Prospect for Change in South Africa," *The Yearbook of World Affairs*, 1965, p. 114

1.2.2 วัฒนวิจิตรแบบจักรภพ (State Empires)

รัฐแบบจักรภพนี้ เกิดขึ้นในทางตะวันออกแถบลุ่มแม่น้ำในที่อุดมสมบูรณ์ รวมทั้งแม่น้ำยูเฟรติส แม่น้ำคงคา แม่น้ำแยงซี ซึ่งเรียกกันว่าอู่ของความเจริญ (Cradles of Civilization) จักรภพ ที่เกิดขึ้นบริเวณที่กล่าวมา ได้แก่อียิปต์ แอสซีเรีย อินเดีย และจีน จักรภพเหล่านี้เกิดจากการรวมเอาพลเมืองหลายเผ่าเข้าด้วยกัน โดยที่เผ่าหนึ่งแข็งแรงและรบชนะอีกเผ่าหนึ่ง ได้เอาเผ่าที่แพ้สงครามเข้ามารวมกับเผ่าของตน และจัดตั้งเป็นจักรภพ (Empire) ขึ้นในดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ดังที่ได้กล่าวมา จักรภพเหล่านี้ไม่ได้มีการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลาง (Centralization) อย่างเต็มที่ แต่มีหน่วยการเมืองต่าง ๆ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง หน่วยการเมืองเหล่านี้ถึงแม้ว่ามีอำนาจในการปกครองภายในของตนเองก็ตาม ก็ยังมีพันธะที่จะต้องเกณฑ์ทหาร และส่งเครื่องราชบรรณาการไปให้แก่รัฐส่วนกลางอีก

ภายในจักรภพเหล่านี้ มีการแบ่งชั้นวรรณะในสังคม พิธีการศาสนามีอิทธิพลสูงกว่าพิธีการในครอบครัว กษัตริย์ถูกยกย่องเป็นหนึ่งในสังคม ประชาชนถูกปล่อยให้รับผิดชอบชีวิตของตนเอง เพราะการให้บริการอย่างทั่วถึงทำไม่ได้ ชนชั้นนักปกครอง นักการทหาร และพระ เป็นพวกที่มีส่วนในการปกครองรัฐ กษัตริย์บางองค์ขยายอาณาเขตโดยวิธีการรุกรานและเมื่อมีรัฐอื่นมาอยู่ใต้อำนาจปกครองก็เกิดมีการจัดตั้งจักรภพขึ้น ระบบรัฐตามแบบจักรภพนั้นมีปัญหาหลายประการ อาทิเช่น การรวบรวมอำนาจให้อยู่กับส่วนกลางนั้นไม่อาจทำได้ผล เพราะการคมนาคมไม่สะดวกจึงทำให้หัวหน้าของท้องถิ่นที่มีอำนาจมากเป็นกบฏต่อส่วนกลางอยู่เสมอ ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า จักรภพเป็นรัฐที่รวบรวมอำนาจไม่เด็ดขาด เพราะเป็นการรวมรัฐที่หละหลวม

ลักษณะที่คล้ายคลึงกันของจักรภพทางตะวันออกก็คือ พลเมืองที่อาศัยอยู่ในจักรภพส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม และจักรภพนั้นตั้งอยู่บนผืนแผ่นดินใหญ่ จักรภพเหล่านี้ถือว่า ทะเลเป็นเครื่องกีดขวางในการคมนาคม ศูนย์กลางของอารยธรรมของจักรภพเหล่านี้อยู่ในลุ่มน้ำแทนที่จะเป็นฝั่งทะเล จักรภพต่าง ๆ เหล่านี้ต่อมาได้สลายตัวลง เพราะสงครามและความยุ่งเหยิงภายในจักรภพ¹⁷

1.2.3 ระบบนครรัฐกรีก (Greek City-State)

ระบบนครรัฐกรีก ได้เกิดขึ้นในสมัยกรีกโบราณประมาณ 700 ปีก่อนพระเยซู ประสูติและดำรงคงอยู่จนกระทั่งจักรวรรดิโรมันเสื่อม ในคริสต์ศักราชที่ 5 กรีกได้เจริญ

¹⁷ John Strachey, *The End of Empire* (New York: Random House, 1961)

ถึงขีดสุดในอารยธรรมของรัฐรูปนี้ (ดู Field, *Government in Modern Society*, pp. 45-47, 57-58) นครรัฐกรีกประกอบด้วย นครรัฐหลายร้อยนครรัฐด้วยกัน ซึ่งยากต่อการรวมกัน เพราะธรรมชาติ เช่น ภูเขาและทะเลเป็นเครื่องกีดขวาง จึงทำให้แต่ละเมืองมีสภาพแตกต่างกันไปจากเมืองอื่น ๆ นอกจากนี้ แม้วพวกกรีกในสมัยนั้นนับถือศาสนาเดียวกัน คือ การนับถือพระเจ้า Zeus หรือพระพหุหส์บดีร่วมกัน พูดภาษาเดียวกัน แต่ก็ไม่ยอมรวมกัน ความสัมพันธ์ระหว่างสายเลือด (Kinship) ก็ลดน้อยลงไป เกิดมีความรู้สึกกรีกเมืองของตนเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ดี แม้นครรัฐแต่ละรัฐไม่ยอมรวมกัน แต่ก็ยังมีความรู้สึกว่าเป็นเผ่าเดียวกัน การรบบพุ่งระหว่างรัฐ นครรัฐมีอยู่เป็นประจำ

ในนครรัฐกรีก ศาสนา มีอิทธิพลเหนือรัฐเพียงเล็กน้อยและไม่เคยมีอำนาจเด็ดขาด เมืองหรือ Polis ของกรีกมีความหมายดั้งเดิมว่าเป็นสถานที่ที่มีความมั่นคงแข็งแรงเป็นที่ประชาชนทุกวัยทุกอาชีพมาพบปะหรือทำงานร่วมกัน และเป็นสถานที่ที่มีระบบป้องกันการรุกรานได้เป็นอย่างดี¹⁸ ประชาชนในเมืองมีความสนใจในการปกครองมาก และได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ซักถามหรือสนใจปัญหากฎหมายและการปกครองเมืองต่าง ๆ ในนครรัฐกรีกมีประชาธิปไตยโดยแท้จริง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และศูนย์กลางของชีวิตการเมืองของนครเอเธนส์ได้แก่ อโครโพลิส (Acropolis) ซึ่งแปลว่า “เมืองสูง” (High Polis) ซึ่งตั้งอยู่บนยอดเขาสูงกลางนคร ซึ่งปรากฏอยู่จนทุกวันนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือว่ามีการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันระหว่างเมืองต่าง ๆ และในเมืองก็มีการแบ่งแยกออกเป็นพวก (Factions) คล้ายกับพรรคการเมืองในปัจจุบัน การแข่งขันดังกล่าวทำให้ไม่สามารถรวมกันเป็นประเทศกรีกขึ้นได้ เมืองต่าง ๆ บางเมืองก็ถือว่าเป็นศัตรูผลเสียของระบบนครรัฐของกรีกก็คือ ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Lack of Unity) ซึ่งต่อมาได้ถูกทำลายโดยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราชในที่สุด

ถึงแม้ว่านครรัฐกรีกจะมีความอ่อนแอในด้านกำลังทหารแต่ก็มีรัฐบาลปกครองตนเองอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ¹⁹ สิ่งเหล่านี้แหละเป็นรากฐานของอารยธรรมกรีกที่ชนรุ่นหลังได้ศึกษาค้นคว้าในเวลาต่อมา

1.2.4 ระบบจักรภพโรมัน (Roman Empire)

หลังจากที่นครรัฐกรีกถูกทำลายโดยน้ำมือของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช ในศตวรรษที่ 4 ก่อนคริสต์ศักราช พระองค์ได้นำเอาระบบเผด็จการตะวันออก (Oriental Despotism) มาใช้ชั่วคราว จักรวรรดิของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์สลายตัวลงเมื่อพระองค์

¹⁸Ernest Barker *The Politics of Aristotle* (New York : Oxford University Press, 1949). p. XV

¹⁹Herbert J Muller, *i-he Uses of the Past* (New York : Mentor Book, 1859), pp. 106-113.

สวรรคตและได้กลายเป็นนครรัฐเล็ก ๆ ต่อไปอีก จากนั้นวิวัฒนาการทางการเมืองที่สำคัญส่วนมากได้เกิดขึ้นในกรุงโรมซึ่งถือกำเนิดประมาณ 300-400 ปี ก่อนคริสต์ศักราชโดยมีลักษณะเหมือนอย่างนครรัฐในกรีก ต่อมาโรมสามารถเอาชนะนครรัฐอื่น ๆ ในดินแดนซึ่งในปัจจุบันเรียกว่า อิตาลีมาขึ้นกับตนทั้งหมด ซึ่งทำให้โรมมีกำลังมากขึ้นจนสามารถแผ่จักรวรรดิออกไปจนได้ดินแดนทั้งหมดในคาบมหาสมุทรเมดิเตอร์เรเนียน ภายในโรมมีชนหลายเผ่ารวมกันอยู่ มีความก้าวหน้าทางวัฒนธรรมเป็นอย่างดี สภาพภายในนครรัฐโรมนี้มีลักษณะอย่างเดียวกันกับในนครรัฐของกรีก กล่าวคือ มีกษัตริย์ คณะมนตรีและสภา ซึ่งเกิดขึ้นจากองค์การครอบครัวและกลุ่มชน ต่อมาก็มียุคขุนนางซึ่งมีอิทธิพลจากการสืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษที่มีอิทธิพล และจากความมั่งคั่งเข้ามาปกครองประเทศแทนกษัตริย์ สมาชิกมีอำนาจขยายเพิ่มขึ้น มีการให้สิทธิต่าง ๆ แก่ประชาชนมากขึ้น ผู้ปกครองรัฐโรมเชื่อว่า นครรัฐกรีกสูญสลายเพราะเกิดการแตกแยกภายใน ดังนั้นชนชั้นปกครองของกรุงโรมจึงให้สัญชาติหรือความเป็นพลเมืองแก่คนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ผลจากการให้สัญชาติทำให้เกิดความมั่นคงและความสามัคคี เพราะประชาชนต่างมีความรู้สึกว่าเป็นชนชาติเดียวกัน จึงเป็นวิธีการที่ค้ำอย่างหนึ่งในการป้องกันการแตกแยกภายในนครรัฐโรม

นครรัฐโรมได้ทำสงครามแผ่ขยายอำนาจ และได้รวมเอานครรัฐอื่นเข้ามาไว้ในอาณาจักรโรม ในศตวรรษที่ 3 ก่อนคริสต์ศักราช จักรวรรดิทางตะวันออกของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์กลายเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอาณาจักรโรม โรมได้พัฒนารูปของรัฐและรูปของรัฐบาลใหม่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้ในระบบนครรัฐใช้ไม่ได้ผลเมื่อนำมาใช้กับจักรวรรดิที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล การทำสงครามเป็นประจำทำให้ระบบรัฐบาลโรมตกอยู่ภายใต้อำนาจผู้นำทางทหาร ซึ่งเรียกว่า Imperator หรือ Commander ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นคำที่เรียกกันว่าจักรพรรดิ (Emperor) โรมมีความเชื่อว่า “ถ้าต้องการมีสันติภาพแล้ว ต้องเตรียมตัวทำสงครามไว้ให้พร้อม”²⁰ ประชาธิปไตยของโรมก็สลายตัวไปโดยมีการปกครองแบบทรราชย์เข้ามาแทนที่โดยมีข้าราชการพลเรือนและระบบราชการเป็นเครื่องมือ ประชาชนถูกบังคับให้กราบไหว้จักรพรรดิ มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางโดยกฎหมายฉบับเดียว การกระทำทั้งหมดที่กล่าวมานั้นผู้ปกครองจักรวรรดิโรมันเชื่อว่าเป็นพลังสำคัญที่สุดในการรวมจักรวรรดิโรมันให้เป็นปึกแผ่นได้ การปกครองจักรวรรดิ

²⁰ Joseph Schumpeter, *The Sociology of Imperialism* (New York : Meridian Books, 1956), pp. 51-54

โรมันได้ผลดีมาก เพราะจะเห็นได้ว่ามีอายุถึง 5 ศตวรรษ สำหรับจักรวรรดิทางตะวันออก มีอายุยาวนานถึง 15 ศตวรรษ อย่างไรก็ตาม จักรวรรดิโรมันอันกว้างขวางก็มีผลเสียอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยซีซาร์ (Cesar) เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าประชาชนพลเมืองที่มีสัญชาติเดียวกัน มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นแต่ก็ไม่มีสิทธิร่วมในการปกครอง²¹ สิทธิเสรีภาพของประชาชนเริ่มเลือนหายไป การปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีน้อยลง โดยมีการรวมอำนาจในส่วนกลางมากขึ้น สภาพจักรวรรดิโรมันกับนครรัฐกรีกแตกต่างกันในข้อที่ว่า นครรัฐกรีกมีประชาธิปไตย แต่ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Democracy Without Unity) ถึงแม้จะมีผลเสียดังกล่าวก็ตาม โรมก็ยังขึ้นชื่อว่าเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดรากฐานในการจัดระเบียบทางการเมืองของรัฐ เป็นต้นว่าการจัดองค์การของรัฐ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐซึ่งคล้ายกับระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น ประเทศไทยและประเทศอังกฤษ เป็นต้น²² นอกจากนี้โรมยังได้ให้บทเรียนที่สำคัญในเรื่องประมวลกฎหมายอันเดียวกันของรัฐซึ่งเรียกเป็นคำลาตินว่า Jus Gentium และในเรื่องสันติภาพของโลก (Pax Romana) ซึ่งจัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญในระยะเริ่มก่อตั้งรัฐ

จักรวรรดิโรมันในขณะนั้นอยู่ได้เพราะกำลังทหารและนโยบายปราบปราม ซึ่งประมุขแห่งจักรวรรดิเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการรวมกันอย่างสันติสุข ต่อมากรุงโรมไม่อาจต่อต้านการรุกรานของพวกตีวโตนิค (Tutonic) ซึ่งโรมเคยปกครองมาก่อน เพราะเกิดความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในจักรวรรดิโรมัน ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 5 จักรวรรดิโรมันทางตะวันตกก็แยกออกจากกันเป็นดินแดนต่างๆ ภายใต้การควบคุมของพวกตีวโตนิค ส่วนตีวโตนิคดินแดนไบแซนติน (Byzantine) ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกของจักรวรรดิยังอยู่ภายใต้อิทธิพลโรมัน ต่อมาพลเมืองโรมรวมกับพวกตีวโตนิคและสถาบันของทั้งสองฝ่ายก็รวมเข้าด้วยกัน เมื่อถึงสมัย Renaissance อันเป็นสมัยฟื้นฟูวัฒนธรรมยุโรปในศตวรรษที่ 15 แนวความคิดทางการเมืองกับสถาบันเก่าๆ ได้ถูกพวกตีวโตนิคนำมาดัดแปลงให้เป็นผลดีต่อรัฐซึ่งทำให้เกิดอารยธรรมแผนใหม่ (Modern Civilization) รวมทั้งทำให้เกิดรัฐในรูปแบบซึ่งเราเรียกกันว่า รัฐเจ้าขุนมูลนาย (Feudal State)

²¹ Stewart C Easton, *The Heritage of the Past* (New York Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1955) pp 361-362

²² ดู Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok, Thailand School of Public Administration, The National Institute of Development Administration, 1967), pp. 63-95, 77-78.

1.2.5 รัฐเจ้าขุนมูลนาย (Feudal State)

ระบบรัฐเจ้าขุนมูลนายหรือขุนนาง ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยกลางนี้ถือสิทธิเด็ดขาดเหนือพื้นดิน เจ้าของที่ดินเป็นเจ้าขุนมูลนายซึ่งอาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยกษัตริย์มอบให้ในฐานะเป็นผู้รับชนะโรมัน หรือในกรณีที่กษัตริย์ผู้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ (Great Lords) โดยหวังที่จะได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากพวกขุนนางเหล่านั้น และขุนนางชั้นผู้ใหญ่มอบสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่ ขุนนางชั้นผู้น้อย (Lesser Lord) เพื่อว่าขุนนางผู้น้อยจะได้ช่วยเหลือตนในด้านทรัพย์สินและกำลังคนเมื่อมีความต้องการ ในรัฐเจ้าขุนมูลนายนี้ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินหรือเจ้าขุนมูลนาย (Lord) กับผู้อยู่ใต้อธิปไตยที่เรียกว่า Vassal และปรากฏว่าไม่มีความสามัคคีและเสรีภาพในรัฐแบบนี้เลย สิ่งเดียวที่สามารถรักษาความสามัคคีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไว้ได้ ก็คือ ศาสนาคริสต์นิกาย (Christian Church) ในสมัยต่อมามีการขัดกันในเรื่องอำนาจการปกครองว่าจะเป็นที่ของรัฐ (State) หรือจะเป็นของศาสนา (Church) ซึ่งหมายถึง ฝ่ายพระ

ในสมัยกลางนี้รูปของรัฐไม่ได้ปรากฏให้เห็นชัด คงมีแต่รูปของสถาบันทางการเมืองการกระจายอำนาจไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน กฎหมายก็แตกต่างกันออกไป มีการจรรงกักตื้อต่อองค์การหลายองค์การ การรวมกันของรัฐบาลกับศาสนา และมีการรวมกันของผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดิน ซึ่งได้แก่ พวกเจ้าขุนมูลนาย ข้อที่น่าคิด ก็คือ แนวความคิดปัจจุบันในด้านการเมืองได้เกิดจากระบบการเมืองสมัยกลาง เช่น หลักของการเป็นตัวแทน (Representation) หลักของการจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Limited Government) หลักแห่งกฎหมาย (The Rule of Law) และหลักที่ถือว่ารัฐบาลควรจะเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน ระบบรัฐเจ้าขุนมูลนายเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 5 และศตวรรษที่ 15²³ ในตอนต้นของยุคกลางไม่มีใครทราบแท้จริงเกี่ยวกับโครงร่าง และระบบทางการเมือง และการปกครองที่รู้แน่ชัด ก็คือ ระบบขุนนาง (Feudalism) ในตอนปลายสมัยกลางมีความเจริญทางด้านการค้าขายเกิดมีเมืองที่เป็นศูนย์กลางการค้าเพิ่มขึ้นในอิตาลีและเยอรมัน พวกที่ค้าขายไม่ค่อยลงรอยกับพวกเจ้าของที่ดินและไม่สนับสนุนระบบเจ้าขุนมูลนายและพยายามไม่ขึ้นกับพวกเจ้าของที่ดิน ผลแห่งการไม่ลงรอยกันทำให้เกิดนครรัฐขึ้นใหม่หลายเมือง ซึ่งภายในเมืองมีความพยายามที่จะมีประชาธิปไตยแบบกรีก ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ แต่มันคงจากระบบขุนนางมาสู่รัฐสมัยใหม่โดยที่ประชาชนไม่ค่อยมีความรู้สึกในการเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้น

²³ ก่อนเกิดรัฐใหม่ ยุโรปในสมัยโบราณมีวิธีปกครองแบบสิทธิเจ้าขุนมูลนาย (Feudalism) สิทธินี้เกิดขึ้นในฝรั่งเศสประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 5 ในอิตาลีคริสต์ศตวรรษที่ 6 และวิลเลียม (William, the Conqueror) ได้นำสิทธินี้ไปใช้ในอังกฤษ ราวศตวรรษที่ 9 ภายใต้ระบบรัฐเจ้าขุนมูลนาย ได้เกิดมีการตกลงวางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสวามิน (Lords) กับพวกพศก (Vassals)

1.2.6 ระบบรัฐใหม่ (National State or Modern State)

หลังจากระบบรัฐขุนนางได้สูญสลายไปแล้วได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ นั่นก็คือ รัฐกับศาสนาเกิดไม่ลงรอยกันในปีพหุหลายเรื่อง ในศาสนาเองก็มีการแตกแยก เพราะมีพวกพระที่สนใจในการปฏิรูปทางศาสนา (Reformation) ไม่พอใจในลักษณะเดิมของศาสนาที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ประชาชนที่ตั้งหลักฐานเป็นหลักแหล่งเกิดความรับผิดชอบและมีผลประโยชน์ร่วมกันขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดมีความต้องการของประชาชนที่จะมีรัฐชนิดใหม่ขึ้น ดังนั้น จึงมีการรวมดินแดนต่างๆ เข้าเป็นประเทศหลายประเทศในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส สเปน อังกฤษ สวีตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ รัสเซีย เยอรมันกับอิตาลี การแยกกันออกเป็นประเทศต่างๆ นี้ทำให้เกิดมีความนึกคิดของแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป จึงเป็นหนทางทำให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อควบคุมความคิดและการกระทำที่แตกต่างของรัฐ รัฐมีความเข้มแข็งกว่าเดิมมากจนกระทั่งทำให้ผู้ครองนครเล็กต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐหมดความสำคัญลง กษัตริย์ของรัฐรูปใหม่นี้มีความเข้มแข็ง อาทิเช่น พระเจ้าเฟอร์ดินันด์ กับ พระนางไอซาเบลลา แห่งสเปน การอภิเษกสมรสของสองพระองค์นี้ทำให้สเปนมีฐานะเป็นรัฐแห่งชาติ ในปี ค.ศ.1462 และในปี ค.ศ.1485 การสมรสระหว่างพระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 กับพระนางเจ้าเอลิซาเบธแห่งยอร์กทำให้เกิดราชวงศ์ทิวดอร์ที่เข้มแข็งทำให้อำนาจของศาสนาลดลงไปมาก นอกจากนี้อำนาจของรัฐและอำนาจของศาสนาก็แยกออกจากกัน และกว่าจะแยกกันได้ก็เกิดสงครามกลางเมืองและสงครามระหว่างประเทศหลายครั้ง²⁴ ระบบกษัตริย์และประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายออกไป การปกครองรูปแบบราชวงศ์กษัตริย์ (Dynastic System) นั้นมีสองชนิด คือแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) และระบบประชาธิปไตย (Limited or Democratic Monarchy) โดยทั่วไปแล้วการปกครองในระบบประชาธิปไตย ไม่ว่าในแบบมีกษัตริย์หรือมีประธานาธิบดีต่างมีการใช้ระบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative Government) เป็นส่วนใหญ่ ประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคง (Stable Democracy) และกลุ่มประเทศที่มีประชาธิปไตยไม่มั่นคง (Unstable Democracy) ซึ่งได้แก่ ประเทศที่กำลังพัฒนาในแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา²⁵

จากระบบต่างๆ ของรัฐที่กล่าวมานั้น ไม่มีระบบใดที่พอจะพูดได้ว่าเป็นระบบที่ดีที่สุด ระบบรัฐใดที่ดีที่สุดนั้นเป็นปัญหาถกเถียงกันในหมู่นักปราชญ์มานานแล้ว²⁶ มีการ

²⁴ ดู A.F.K. Granski, *World Politics* (New York: Knopf, 1968), pp. 40-49.

²⁵ ดู Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Bases of Politics*. (New York: Anchor Books, 1963), p.32.

²⁶ ดูระบบต่างๆ ของรัฐใน C. Northcote Parkinson, *The Evolution of Political Thought* (London: University of London Press, 1951).

ถกเถียงอย่างไม่มีที่สิ้นสุดว่าอำนาจการปกครองของรัฐควรอยู่กับบุคคลเดียว บุคคลสองสามคนที่เป็นขุนนางหรือควรอยู่กับประชาชนส่วนมาก อาทิเช่น พวกนักปราชญ์ชาวกรีกอยากให้ออกอริชชอน (Aristocracy) มีอำนาจปกครอง เป็นต้น หลังจากก่อตั้งจักรวรรดิโรมันแล้วก็หันมานิยมสมบูรณาญาสิทธิราชมากที่สุด ในปัจจุบันรัฐในระบบประชาธิปไตย (Democratic Government) ถือว่าทันสมัยที่สุดในบรรดาระบบการปกครองของรัฐ

1.3 อำนาจของรัฐ (National Power)

ได้มีนักเขียนผู้มีชื่อเสียงที่จะสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาศัยหลักในเรื่องอำนาจเป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น นิกโคโล แมคเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli) โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbs) ฮันส์ เจ มอแกนทอ (Hans J. Morgenthau) และเฟรดเดอริก แอล ชูแมน (Frederick L. Schuman) เรื่องอำนาจรัฐเป็นที่นิยมใช้กันมากในเมื่อมีการพูดถึงเรื่อง “การเมืองระหว่างประเทศ” เพราะเป็นปัจจัยที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การเข้าใจในเรื่องการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ²⁷

คำว่า “อำนาจ” ถ้ากล่าวอย่างง่าย ๆ ก็หมายถึง “ความสามารถในการที่เอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ”²⁸ ก่อนหน้าปฏิวัติเลนินได้เน้นต่อหน้าพรรคพวกว่า อำนาจเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง 2 ประการ คือ ใครเป็นผู้ใช้อำนาจและใครเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและในระหว่างปี ค.ศ.1932 ที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก ชาวเยอรมันได้ร้องเพลงประท้วงว่า “พวกตนต้องการเป็นเหมือนไม้ไซเป็นแท่งเหล็กที่ถูกฆ้อนตี” โดยทั่วไปแล้วคำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถในการทำให้ผู้อื่นทำตามหรือยอมตามสิ่งที่ตนปรารถนา²⁹

อำนาจของรัฐประกอบด้วยอำนาจภายในและภายนอก อำนาจภายในรัฐนั้น แมคไอเวอร์ (Mac IVER) ได้แบ่งออกเป็น 3 ชนิด ตามแบบของรูปประมิต³⁰ คือ การแบ่งอำนาจตามชั้นวรรณะ (Cast Pyramid) การแบ่งอำนาจตามอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจหรือเรียกว่าการแบ่งอำนาจในรูปคณาธิปไตย (Oligarchical Pyramid) และการแบ่งอำนาจแบบประชาธิปไตย (Democratic Pyramid) ตามแบบ 1, 2 และ 3 ที่แสดงไว้ในหน้าถัดไป

²⁷ Robert A Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice-Hall Inc 1968), pp 35-39

²⁸ Karl W Deutsch, *The Analysts of International Relations* (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice Hall, Inc 1968), p 2 2

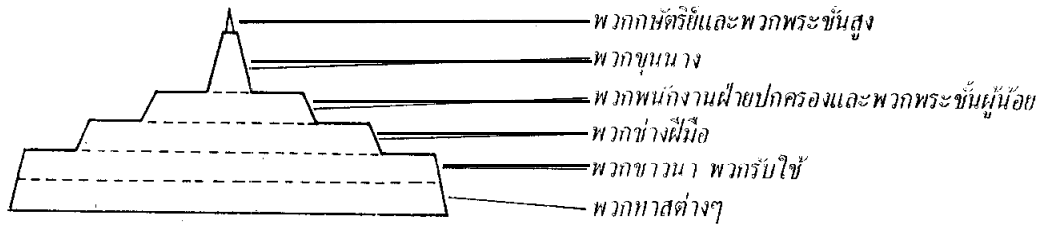
²⁹ ดู R M Mac IVER, *The Web of Government* (New York The Macmillan Co 1949). pp 82-83

³⁰ Ibid pp 100-105

แบบที่ 1

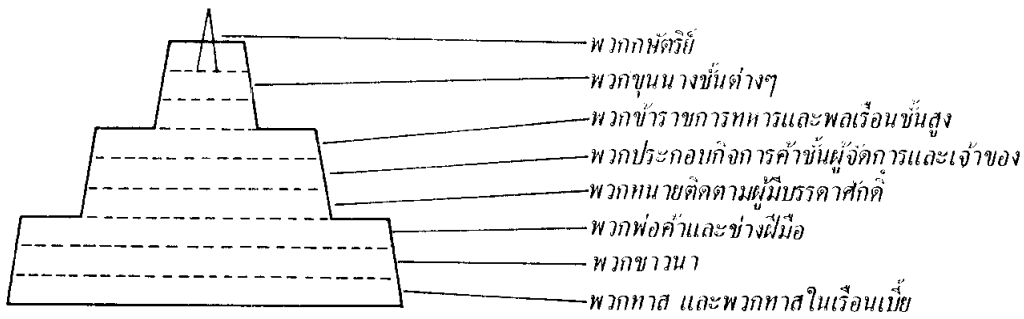
ลำดับชั้นของอำนาจ (The pyramid of power)

การแบ่งอำนาจตามชั้นวรรณะ



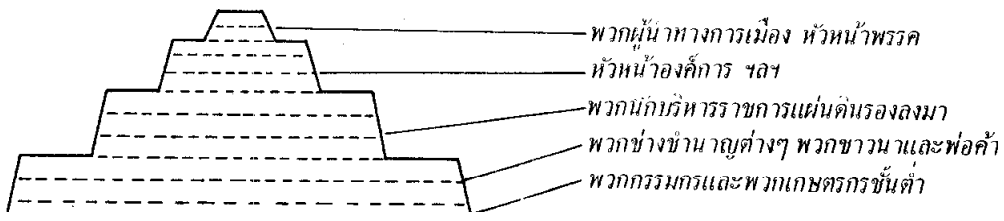
แบบที่ 2

การแบ่งอำนาจตามอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ



แบบที่ 3

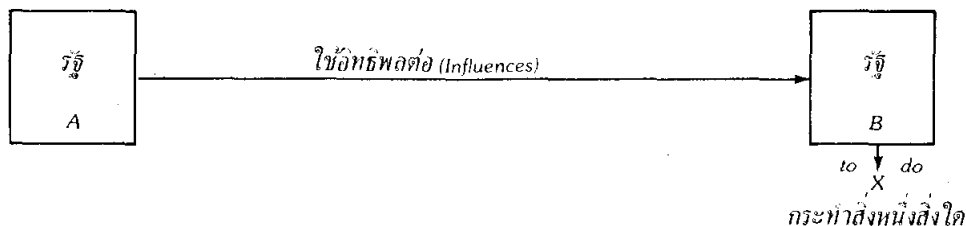
การแบ่งอำนาจตามแบบประชาธิปไตย



Source: Mac IVER, *The Web of Government* (New York. The Macmillan Co 1949). pp 101-105

1.3.1 อำนาจและอิทธิพล (Power and Influence)

องค์ประกอบของความคิดเกี่ยวกับอำนาจนั้น ได้แก่ อิทธิพล (Influence) เมื่อพูดถึงอำนาจของรัฐ เรามักจะพูดถึงอิทธิพลของรัฐด้วย อาจกล่าวได้ว่า รัฐมีอำนาจมากย่อมมีอิทธิพลมาก และสามารถทำให้รัฐอื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนต้องการ “อิทธิพล” (Influence) นั้นอาจถือได้ว่า “เป็นส่วนประกอบอันดับแรกของความคิดเกี่ยวกับอำนาจ”³¹ การกระทำระหว่างรัฐที่มีอำนาจและอิทธิพลมากกว่ารัฐที่มีอำนาจและอิทธิพลน้อยกว่า อาจเขียนเป็น model ได้ง่ายๆ ดังนี้



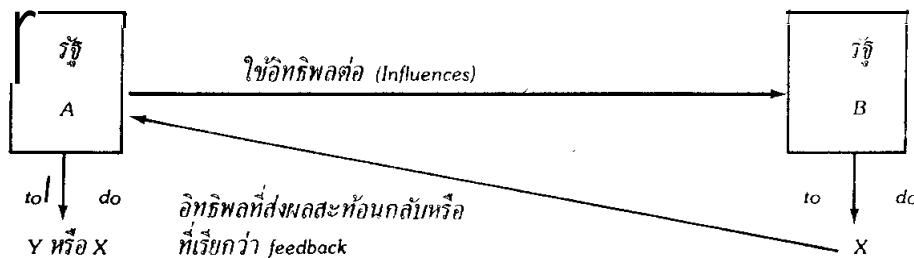
ตาม model ข้างบน รัฐ A ที่มีอิทธิพลมากใช้อิทธิพลต่อรัฐ B เพราะว่าจุดประสงค์ซึ่งรัฐ A วางไว้ไม่อาจบรรลุซึ่งความสำเร็จได้ นอกจากรัฐ B หรือตัวผู้กระทำอื่นๆ กระทำ X ซึ่งใช้แทนการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันทำให้จุดประสงค์ซึ่งรัฐ A วางไว้สำเร็จ การใช้อิทธิพลในที่นี้ หมายถึงการใช้ไปในทางที่นำไปสู่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่ผู้ใช้อิทธิพลได้วางไว้ เห็นได้ชัดว่ารัฐ A สามารถใช้อิทธิพลและอำนาจต่อรัฐ B ให้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งรัฐไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ต่อรัฐ A ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รัฐ A มีอำนาจและอิทธิพลมากกว่ารัฐ B ในการวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศ ความคิดเกี่ยวกับอำนาจมักจะเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีอิทธิพลต่อตัวกระทำอื่นๆ ความสามารถในการใช้อิทธิพล และการโต้ตอบ (responses) ต่อการกระทำดังกล่าว การใช้อิทธิพลมีส่วนทำให้เกิดแบบพฤติกรรมซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศในลักษณะต่างๆ กัน

ประการแรก เดวิด เจ ซิงเยอร์ (David J. Singer) ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐ A อาจใช้อิทธิพลต่อรัฐ B ให้ดำเนินการกระทำหรือดำเนินนโยบาย อันเป็นประโยชน์ต่อตนต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าจะมีการหยุดใช้อิทธิพลดังกล่าว³²

³¹ ดู K J Holsti "The Concept of Power in the Study of International Relations." Background, VII. 4 (February, 1964) pp 179-90. 192-93

³² ดู David J Singer. "Inter-Nation Influence: A Formal Model," *American Political Science Review*, 57 (1963) pp 420.430

ประการที่สอง ถึงแม้ตามแบบหรือ model ข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐ A ใช้อิทธิพลต่อรัฐ B แต่เพียงฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐ B ก็มีอิทธิพลต่อรัฐ A อยู่บ้างเหมือนกันและบางครั้งอาจกล่าวได้ว่า มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลระหว่างรัฐ เมื่อรัฐหนึ่งต้องการให้รัฐอีกฝ่ายหนึ่งทำสิ่งที่ตนต้องการ เมื่อรัฐนั้นได้กระทำสิ่งนั้นลงไปแล้ว อาจมีปฏิกิริยาที่ส่งผลสะท้อนกลับหรือเรียกว่า feedback ไปยังรัฐฝ่ายแรก ซึ่งอาจทำให้พฤติกรรมของรัฐฝ่ายแรกเปลี่ยนแปลงไปเช่น เมื่อรัฐ B ได้ทำสิ่ง X ซึ่งรัฐ A ต้องการ การกระทำของรัฐ A นั้นอาจทำให้พฤติกรรมของรัฐ A เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น รัฐ A หลังจากใช้วิธีการข่มขู่แล้วชักจูงให้รัฐ B ลดภาษีสินค้าของรัฐ A ให้ต่ำลง ซึ่งเป็นเรื่องการใช้อิทธิพลแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่เมื่อรัฐ B ลดภาษีสินค้าของรัฐ A ให้ต่ำลงตามที่รัฐ A ต้องการแล้ว การกระทำดังกล่าวนี้อาจทำให้รัฐ A ปฏิบัติตอบสนองของรัฐ B โดยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Y หรือ X) อันเป็นประโยชน์ต่อรัฐ B ปรากฏการณ์ของปฏิกิริยาที่ส่งผลสะท้อนกลับ อาจเขียนเป็นรูปได้ดังต่อไปนี้



ประการที่สาม การที่รัฐ A อาศัยรัฐ B กระทำสิ่ง X ซึ่งตนต้องการนั้น เราเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) ถ้าหากการพึ่งพาระหว่างรัฐดังกล่าวมีน้อย ความจำเป็นในการใช้อิทธิพลของรัฐก็พลอยลดน้อยลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น การพึ่งพาอาศัยกันหรือการพึ่งพาท่อกันระหว่างรัฐไอซ์แลนด์ และรัฐยูกันดา (Uganda) ในทวีปแอฟริกา มีน้อยมาก เพราะฉะนั้นรัฐบาลของไอซ์แลนด์ไม่ใคร่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อิทธิพลต่อนโยบายภายใน และภายนอกของรัฐบาลยูกันดา

ประการที่สี่ ปฏิกิริยาของรัฐที่เซอร์เบิร์ต ไชมอน เรียก “ปฏิกิริยาที่คาดเหตุการณ์ล่วงหน้า (Anticipated Reaction) มักจะเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ³³ เช่น รัฐ A มีความต้องการให้รัฐ B ทำสิ่ง X ตามที่ตนต้องการโดยไม่พยายามที่จะใช้อิทธิพลต่อรัฐ B

³³ ดู Herbert A. Simon “Notes on the Observation and Measurement of Political Power.” *The Journal of Politics*, XV (1953), pp 500-516.

เพราะเกรงว่ารัฐ B แทนที่จะกระทำสิ่ง X แต่กลับจะทำสิ่ง Y อันเป็นสิ่งที่รัฐ A ไม่พึงปรารถนา ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอินเดียต้องการอาวุธจากสหรัฐอเมริกา เพื่อเสริมสร้างการป้องกันของตนให้เข้มแข็ง แต่ไม่ขอซื้อจากสหรัฐอเมริกา เพราะกลัวว่าจะขายอาวุธให้แก่อนินโดยมีเงื่อนไข ซึ่งจะทำลายความเป็นกลาง (Neutrality) ที่ตนยึดถือ นอกจากนี้ปฏิกิริยาขาดการล่วงหน้าอาจเกี่ยวกับตัวกระทำอื่นๆ เช่น รัฐ A มีความปรารถนาให้รัฐ B ทำสิ่งที่ตนต้องการ คือ สิ่ง X แต่ไม่พยายามใช้อิทธิพลต่อรัฐ B เพราะเกรงว่ารัฐ C (คือ ตัวกระทำที่สาม) จะกระทำสิ่งที่รัฐ A ไม่ต้องการ ตัวอย่างเช่น ประเทศอินเดียต้องการซื้ออาวุธจากสหรัฐอเมริกาแต่ไม่ต้องการใช้อิทธิพลต่อสหรัฐอเมริกาให้ขายอาวุธแก่ตน เพราะเกรงว่าประเทศปากีสถาน (รัฐ C) จะสร้างและสะสมอาวุธแข่งขันกับตน ในสถานการณ์เช่นนี้ ประเทศปากีสถานหรือรัฐ C มีอิทธิพลเหนือการกระทำของรัฐบาลอินเดียโดยปริยาย

ประการที่ห้า ความจริง (Reality) และความเข้าใจ (ซึ่งอาจตรงหรือไม่ตรงกับความจริงในเรื่องอิทธิพล) อาจถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเข้าใจผิดในเรื่องอิทธิพลและอำนาจของรัฐนั้นบางครั้งทำให้รัฐบาลกระทำในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ตน และถ้าหากนโยบายต่างประเทศใดถูกกำหนดขึ้นมาโดยเข้าใจผิดในเรื่องอิทธิพลและอำนาจแล้ว รัฐก็มักจะได้รับ ความเสียหายจากนโยบายต่างประเทศดังกล่าว เรื่องนี้อุปมาอุปไมยคล้ายกับโจรสล้นธนาคาร โดยใช้ปืนเด็กเล่นขู่มียธนาคาร ผู้ซึ่งสำคัญผิดว่าโจรสล้นจริงๆ ขู และได้ยอมทำตามที่โจรสล้นทุกประการ ในกรณีนี้อิทธิพลของโจรสล้นธนาคารมีมากในความเข้าใจผิดๆ (Distorted Thinking) ของเสมียนธนาคาร ซึ่งแท้จริงแล้วอิทธิพลและอำนาจของโจรสล้นไม่มีเอาเลย เพราะใช้ปืนเด็กเล่นซึ่งไม่น่ากลัวอะไร เนื่องจากความเข้าใจผิดเสมียนธนาคารจึงได้กระทำสิ่งที่ไม่เป็นที่ปรารถนาของคนและนายจ้าง

ประการสุดท้าย ตาม Model ข้างบนที่แสดงไว้ รัฐ A อาจพยายามใช้อิทธิพลต่อรัฐ B ไม่ให้กระทำสิ่งซึ่งเรียกว่า X ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐ A ไม่พึงปรารถนา ลักษณะเช่นนี้ มักจะพบอยู่บ่อยๆ ในการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น จากการลงนามในสัญญามิวนิก (Munich Treaty) รัฐบาลอังกฤษและฝรั่งเศสหวังที่จะป้องกันมิให้เยอรมันรุกรานเชโกสโลวาเกีย และการจัดตั้งแผนการมาแชลล์ (Marshall Plan) และองค์การนาโต้ (NATO) สหรัฐอเมริกาได้มุ่งป้องกันการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในบริเวณยุโรปตะวันตก และการรุกรานของโซเวียตโดยใช้กำลังทหารในบริเวณดังกล่าว

1.3.2 ความสามารถ (Capabilities)

องค์ประกอบอันดับที่สองของความคิดในเรื่องอำนาจ ได้แก่ ความสามารถของรัฐ ในการใช้อิทธิพล เป็นการยากที่จะเข้าใจว่ารัฐใช้อิทธิพลมากเท่าใดถ้าหากไม่ทราบเกี่ยวกับความสามารถของรัฐ เป็นที่เห็นได้ชัดว่ารัฐแต่ละรัฐมีอิทธิพลไม่เท่าเทียมกัน บางรัฐก็มีอิทธิพลมาก บางรัฐก็มีอิทธิพลน้อย รัฐที่มีอิทธิพลมากมักจะถูกระบุว่า รัฐมหาอำนาจ (Great powers) รัฐที่มีอิทธิพลน้อยก็มักเป็นรัฐที่มีอำนาจน้อย (Small powers) ความแตกต่างระหว่างรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าว อาจคาดคะเนได้จากการดูความสามารถของรัฐ สำหรับการเมืองภายในรัฐ (Domestic Politics) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสามารถในการใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่น ตามที่โรเบิร์ต เอ. ดาล (Robert A. Dahl) ได้กล่าวไว้มีหลายอย่างด้วยกัน อาทิ เช่น เงินตรา ความมั่นคง ขาว เวลา ตำแหน่ง ข้าราชการ เป็นต้น³⁴ อย่างไรก็ตามบุคคลซึ่งมีปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ตนมีความสามารถนั้นก็ไม่ใช่ว่าจะมีอิทธิพลเหนือประชาชน หรือสั่งให้คนอื่นปฏิบัติสิ่งที่ตนต้องการได้เสมอไป บุคคลจะมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นได้จะต้องมีความชำนาญ รวบรวมความสามารถต่างๆ ที่ตนมีอยู่สนับสนุนการใช้อิทธิพลของตน กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือว่าบุคคลถึงแม้จะมีอิทธิพลแต่ถ้าไม่มีความสามารถในการใช้อิทธิพลแล้ว อิทธิพลที่ตนมีอยู่ก็ไม่มีความหมายอะไรมากนัก

ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ความสามารถของรัฐอาจเป็นได้ทั้งสิ่งที่มองเห็น (Tangible Factors) และสิ่งที่มองไม่เห็น (Intangible Factors) ตัวอย่างของความสามารถของรัฐที่แลเห็น ได้แก่ ผลผลิตของชาติ ระดับของการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรม ระบบอาวุธที่ทันสมัย จำนวนประชากร เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่มีผลผลิตสูง ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมสูง ระดับอาวุธที่ทันสมัย และจำนวนประชากรมาก มีความสามารถมากกว่าประเทศที่ด้อยพัฒนาที่มีจำนวนประชากรน้อยและอาวุธที่ล้าสมัย ส่วนความสามารถที่ไม่มีตัวตนหรือมองไม่เห็น ได้แก่ ศีลธรรมของชาติ ความยิ่งใหญ่ของผู้นำ เป็นต้น

1.4 ส่วนประกอบของอำนาจรัฐ

ส่วนประกอบที่สำคัญที่ทำให้ชาติหนึ่งมีอำนาจขึ้นมาได้ คือ ดิน ฟ้า อากาศ สภาพภูมิศาสตร์ นโยบาย ทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจทางการทหาร และความสามารถทางด้านเทคโนโลยี

³⁴ Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, II (1957), pp. 201-215

1.4.1 ดินฟ้าอากาศ (Climate)

อาจกล่าวได้ว่า ดินฟ้าอากาศมีอิทธิพลสำคัญเหนือรัฐและประชาชนของรัฐอย่างมาก หลักทั่วไปในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ประเทศที่อยู่ในเขตอบอุ่น (Temperate Zone) มักมีวิวัฒนาการทางการเมืองอากาศที่ร้อนและที่หนาวมีอิทธิพลเหนือสภาพร่างกายและจิตใจของประชาชนตลอดจนเหนือทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย เช่น ในเขตอาร์คติกประชาชนต้องต่อสู้ดิ้นรนมากเกินไป จนแทบไม่มีเวลาสนใจเรื่องทางการเมือง ส่วนประชาชนที่อาศัยในเขตศูนย์สูตรหรือเขตร้อนมีสิ่งจำเป็นต่อการเลี้ยงชีพอย่างสมบูรณ์ ทำให้ประชาชนไม่ต้องต่อสู้เพื่อเลี้ยงชีพเหมือนอย่างในเขตอาร์คติก ประชาชนในเขตร้อนมักเป็นคนขยันขันแข็งเอาการงาน และสนใจในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง แม้ว่าในเขตร้อนสุดและเขตหนาวสุด มีการศึกษาดี และความพยายามที่จะเอาชนะธรรมชาติอยู่ก็ตาม ก็ยังปรากฏว่าประเทศที่อยู่ในอาณาบริเวณของสองเขตดังกล่าว มีความก้าวหน้าช้ากว่าประเทศที่อยู่ในบริเวณเขตอบอุ่น

1.4.2 สภาพทางภูมิศาสตร์ (Geography)

สภาพทางภูมิศาสตร์มีความสำคัญเกี่ยวกับเขตของรัฐมาก และยังเกี่ยวกับนิสัยบุคลิกของประชาชนอีกด้วย เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า พรหมแดนของรัฐมีเครื่องกั้นตามธรรมชาติ เป็นต้นว่า ทะเล แม่น้ำ และเทือกเขา สภาพทางภูมิศาสตร์มีผลต่อนโยบายการเมืองของประเทศ เช่น ดินแดนที่อยู่ในเขตใกล้ทะเลมักจะมียุทธศาสตร์การเมือง 2 อย่างคือ รักษาอำนาจหรืออิทธิพล หรือขยายอำนาจหรืออิทธิพล ในด้านอุปสรรค ทะเลเป็นปราการป้องกันตามธรรมชาติ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถรุกรานได้ง่าย และทำให้อำนาจของรัฐมั่นคง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นประเทศที่รักษาอำนาจของตนได้อย่างดี เพราะมีเขตแดนติดกับทะเลนอกจากนี้ยังใช้ทะเลเป็นเครื่องขยายอำนาจของตน ทั้งสองประเทศมีกองทัพเรือ กองทัพอากาศที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เพื่อพิทักษ์รักษาชายฝั่งทะเลของตนและเรือสินค้าของตนในน่านน้ำทะเลหลวง

ประเทศซึ่งมีอาณาเขตทางบกกว้างขวางมักสามารถป้องกันตนเอง และขยายอำนาจของตนเองได้ดีกว่าประเทศที่มีอาณาเขตทางบกเล็กๆ เช่น รัสเซีย มีอาณาเขตทางบกกว้างใหญ่ จึงสามารถใช้ดินแดนป้องกันตนเองให้พ้นจากการรุกราน ในด้านการขยายอำนาจ รัสเซียก็ใช้การปฏิบัติงานภายในแผ่นดินเข้าไปในเอเชียยุโรปและแอฟริกา ส่วนประเทศที่มีอาณาเขตทางบกแต่ไม่มีแนวป้องกันธรรมชาติเอาเสียเลย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ซึ่งมีที่ตั้งล้อมรอบไปด้วยรัฐสำคัญทั้งสามด้าน ดังนั้นเยอรมันจึงมักกลายเป็น

รัฐทหาร (Military State) เพราะกลัวว่าประเทศเพื่อนบ้านจะรุกรานเอา แนวความคิดเช่นนี้ของเยอรมันทำให้ประเทศเพื่อนบ้านต้องสะสมกำลังอาวุธยุทธโศปกรณ์ เพื่อป้องกันตนเองในกรณีที่เยอรมันก่อการรุกราน

อาจสรุปได้ว่า ประเทศที่มีแนวป้องกันธรรมชาติ ประชาชนในประเทศนั้นมักจะใช้แรงงานไปในทางสันติภาพไม่ใช่สงคราม แนวป้องกันธรรมชาติที่ดีที่สุด ได้แก่ ทะเลและเทือกเขา แต่ในยุคปัจจุบันกำลังอาวุธปรมาณูอันมีอำนาจอันร้ายแรงกำลังแพร่หลายทะเลและเทือกเขาซึ่งเป็นแนวธรรมชาติก็มีความหมายน้อยลงไปทางป้องกัน

1.4.3 ทรัพยากร (Resources)

ส่วนประกอบที่สำคัญของรัฐ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) และทรัพยากรกำลังคน (human resources) ทรัพยากรทั้งสองดังกล่าวมีความสำคัญต่อรัฐมาก เพราะรัฐจะมีกำลังทางทหารและทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อรัฐมีทรัพยากรที่จำเป็นในทางอุตสาหกรรมและการค้ารวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นในการใช้พัฒนาและสร้างอาวุธที่ทันสมัย ประเทศใดมีทรัพยากรภายในที่มั่นคงและสมบูรณ์ ประเทศนั้นก็มักมีมาตรฐานของความเป็นอยู่ของพลเมือง และมีเศรษฐกิจของประเทศในระดับสูง ประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรเป็นประเทศที่ล้าหลังในทางเศรษฐกิจและในทางการเมือง ถ้าหากทรัพยากรของรัฐใดถูกใช้หมดไปคนในรัฐนั้นก็หาทางอพยพไปสู่ดินแดนอื่นที่มีทรัพยากรสมบูรณ์กว่า หรือบางครั้งรัฐก็ทำสงครามเพื่อช่วงชิงดินแดนที่มีทรัพยากรสมบูรณ์ ในบางครั้งการที่รัฐมีทรัพยากรมากก็ไม่ค่อยจะสูญปลอดภัยนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยโบราณ

ทรัพยากรกำลังคนนั้น หมายถึง ประชาชนที่มีสุขภาพและอนามัยดี การศึกษาดี มีความขยันขันแข็ง มีอายุยืนยาวพอสมควร อัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ ประชาชนไม่อดงานมาก และเข้าใจสิทธิหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี เป็นต้น ประเทศใดมีทรัพยากรกำลังคนเช่นนี้ย่อมได้เปรียบกว่าประเทศที่มีลักษณะตรงกันข้าม ประเทศใดขาดทรัพยากรธรรมชาติแต่มีทรัพยากรกำลังคนมากมาย ประเทศนั้นก็ใช้นโยบายการเมืองค่อนข้างรุนแรง อาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจก่อให้เกิดอุปสรรคและปัญหาทางการเมืองได้

1.4.4 อำนาจทางการทหาร (Military Power)

อำนาจทางด้านทหาร ถือว่าเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งของอำนาจของรัฐ และเป็นเครื่องวัดความเข้มแข็งและมีอำนาจของชาติ ในสมัยโบราณใช้ขนาดของกองทัพเป็นเครื่องวัดอำนาจทางการทหารของรัฐ ในปัจจุบันไม่ใช่แต่เพียงวัดด้วยขนาดกองทัพเท่านั้น แต่ยังวัดอำนาจทางการทหารของรัฐด้วยกำลังคนและอาวุธ ทั้งทางด้านกองทัพบก กองทัพ

เรือ และกองทัพอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาติใดมีอาวุธนิวเคลียร์ชาตินั้นก็มีอำนาจทางด้านการทหารมากกว่าชาติที่ไม่มีอาวุธดังกล่าว ชาติที่มีอาวุธปรมาณูหรืออาวุธนิวเคลียร์ที่เห็นได้ชัดในปัจจุบันก็คือ โซเวียต อเมริกา จีนแดง ฝรั่งเศส และอังกฤษ การที่มีอาวุธนิวเคลียร์นั้นทั่วโลกยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่มีอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงของชาติ โดยวิตกว่าไม่วันหนึ่งวันใด การต่อสู้ด้วยอาวุธนิวเคลียร์ระหว่างประเทศจะอุบัติขึ้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุหรือโดยเจตนา ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการเจรจาตกลงให้มีการลดกำลังอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Disarmament) และห้ามการแข่งขันในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ต่างๆ³⁵

1.4.5 นโยบาย (Policy)

ส่วนประกอบที่ทำให้รัฐมีอำนาจขึ้นมาได้ ได้แก่ นโยบายของรัฐซึ่งเป็นเครื่องกำหนดอำนาจของรัฐได้เหมือนกัน ผู้ปกครองรัฐบางคนอาจมีนโยบายแบบทะเลาะเถียงกันที่ต้องการขยายอาณาเขตโดยใช้วิธีการทำสงคราม สัญญา การคุ้มครอง และยึดครองโดยรัฐอื่นเป็นผู้รับเคราะห์ นอกจากนี้บางรัฐมีนโยบายขยายอาณาเขตเพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ รวบรวมบุคคลสัญชาติ และเชื้อชาติเดียวกันที่อยู่ในการปกครองของรัฐอื่น เพื่อสร้างจักรวรรดิขึ้นมาก็มี อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐมีบทบาทอย่างมากในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

1.4.6 เทคโนโลยี (Technology)

เทคโนโลยีหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วิทยาการ มีผลเกี่ยวพันกับอำนาจของรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ความสามารถทางเทคนิคหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจรัฐ จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนามักมีวิทยาการสูง ส่วนประเทศที่ด้อยพัฒนามักมีวิทยาการต่ำ อาจกล่าวได้ว่า วิทยาการเป็นปัจจัยสำคัญในการวางระดับฐานะของรัฐว่าอยู่ในระดับไหน ในสมัยใหม่ประเทศใดมีความสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติ และมีความเจริญทางด้านวิชาการแล้ว ก็มักสร้างพื้นฐานของความเป็นมหาอำนาจได้ในเวลาอันรวดเร็วกว่าชาติอื่นๆ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกามีความอุดมสมบูรณ์ในแร่ธาตุ และทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งความก้าวหน้าทางวิทยาการในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และ

³⁵ สำหรับเรื่องการลดอาวุธ ดู Arnold Wolfers and others. "International Arms Control." in Harry Howe Ransom. *An American Foreign Policy Reader*. (New York: Thomas Y Cromwell Co.. 1966) p 242.245, Donald G Bremman, ed., *Arms Control, Disarmament, and National Security* (New York: George Braziller 1961); Philip Noel-Baker, *The Arms Race: A Programme for World Disarmament* (New York: 1958); David J Singer, *Deterrence. Arms Control and Disarmament* (Columbus. Ohio Ohio State University Press, 1962)

การทหาร ซึ่งทำให้สามารถสร้างพื้นฐานของความเป็นมหาอำนาจได้ในเวลาไม่กี่สิบปี ทางด้านตะวันตกนั้นสหรัฐอเมริกาที่มีความก้าวหน้าอย่างสูงในทางเทคโนโลยี ส่วนในทางเอเชีย ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ อาจสรุปได้ว่าวิทยาการหรือเทคโนโลยี เป็นปัจจัย อันสำคัญที่ทำให้รัฐมีความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรม รัฐที่มีความเจริญ ในด้านอุตสาหกรรมมักเป็นรัฐที่มีอำนาจ เพราะวิทยาการทำให้รัฐมีความเจริญทั้งในด้าน การเมือง การเศรษฐกิจและการทหาร

1.5 ผลประโยชน์ของชาติ (National Interest)

คำว่า “ผลประโยชน์ของชาติ” นี้มีผู้ให้ความหมายอยู่หลายท่าน วิลเลียม ไรท์เซล (William Reitzel) ได้กล่าวไว้ว่า ผลประโยชน์ของชาติหรืออีกนัยหนึ่งผลประโยชน์ของรัฐ หมายถึง “สิ่งที่ผู้ทำการตัดสินใจของประเทศถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความอยู่ดีกินดี และเกียรติภูมิของประเทศ”³⁶ ฮันส์ เจ มอร์เกนทอ (Hans J. Morgenthau) ยัง ได้ให้ความหมายต่อไปอีกว่า สิ่งแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่รัฐมีความ สัมพันธ์เกี่ยวข้องนั้นเปรียบเสมือนผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งควรถูกนำมาพิจารณาด้วย ในกรณีที่มีการกำหนดนโยบายต่างประเทศ³⁷ จะเห็นได้ว่านักวิชาการคนแรกมุ่งถึงสิ่งใด ก็ตามมีความสำคัญต่อประเทศชาติแล้ว สิ่งนั้นเป็นผลประโยชน์ของชาติที่ควรจะต้องปกป้อง เอาไว้ ส่วนนักวิชาการคนหลังมองผลประโยชน์ของชาติไปในรูปของสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้อง คำว่าสภาพหรือสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐมีความหมายกว้างมาก เพราะครอบคลุมถึงกิจการ นโยบาย พฤติกรรม เขตแดน และอะไรอื่นๆ อีกหลายอย่าง จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์ของชาติตามความหมายที่ ฮันส์ เจ มอร์เกนทอ ให้ไว้มี ความหมายกว้างกว่า อย่างไรก็ตาม ความหมายของผลประโยชน์ของชาติตามที่มอร์เกนทอ ให้ไว้มีความคลุมเครือมากจนกระทั่งไม่อาจทราบได้ว่า สิ่งสำคัญอะไรบ้างที่ถือหรือยอมรับ กันทั่วไปว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้แล้ว มอร์เกนทอยังได้ตีความหมายผล ประโยชน์โดยใช้ความคิดอรรถนิยม (realist concept) ไปในแง่ของอำนาจ โดยถือว่าผล ประโยชน์ของชาตินั้นจะดำรงอยู่ได้ก็ต้องอาศัยอำนาจเป็นเครื่องคุ้มครองป้องกันรักษา แต่ บางครั้งผลประโยชน์ของชาติก็จำเป็นต้องจะเปิดทางให้แก่ผลประโยชน์ขององค์การระหว่าง ประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของโลกร่วมกัน หรือที่เรียกว่า Supra-National Interest

³⁶ ดู William Reitzel and the Others. *United States Foreign Policy* (Washington D C.: The Brookings Institution, 1962). p. 472.

³⁷ ดู Hans J Morgenthau, Monograph in *Defense National Interest* (New York: Knopf. 1951)

ซึ่งรัฐจำต้องยอมตามโดยสละผลประโยชน์ของตนไป อย่างไรก็ตามก็ดี นักวิทยาการบางท่าน เช่น แสตนเลย์ ฮอฟแมน (Stanley Hoffman) ได้ให้ความเห็นว่า ความหมายของผลประโยชน์ของชาติในแง่ของอำนาจที่ มอร์เกนทอได้ให้ไว้ยังไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอ³⁸

1.5.1 ผลประโยชน์ของชาติและผู้ตัดสินใจ

ผู้ตัดสินใจ (Decision-Maker) ในที่นี้หมายถึง ผู้นำของรัฐซึ่งอาจประกอบไปด้วย คณะบุคคล ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ ตามปกติแล้วผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจมักจะถือว่าผลประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว และในการสร้างนโยบายต่างประเทศ ผู้ตัดสินใจมักจะนำเรื่องผลประโยชน์ของชาติมาพิจารณาประกอบด้วยเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีผู้สร้างนโยบายต่างประเทศบางคน กระทำสิ่งที่ขัดต่อผลประโยชน์ของชาติ เพราะว่าส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ของตนขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาติ³⁹ การกระทำดังกล่าว บางครั้งถูกผู้นำสูงสุดของรัฐใช้อำนาจยับยั้งหรือลงโทษ โดยให้เหตุผลว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ผิดต่อศีลธรรม เพราะผลประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งที่ต้องห้าม ซึ่งประเทศจะต้องรักษาไว้มิให้ถูกรบกวนหรือทำลาย ข้อที่น่าสังเกตก็คือว่าในบรรดาผลประโยชน์ของชาติหลายอย่างนี้ผู้ทำการตัดสินใจหรือรัฐบาลของประเทศอาจให้ความสำคัญกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าเป็นผลประโยชน์ของชาติ อันควรรักษาไว้แตกต่างกัน เช่น รัฐบาลของประเทศในสมัยหนึ่ง อาจถือสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญที่สุด ซึ่งควรรักษาไว้ แต่ต่อมาอีกสมัยหนึ่งรัฐบาลของประเทศนั้นซึ่งอาจเป็นชุดเดียวกันหรือคนละชุดกับรัฐบาลสมัยก่อน อาจถือว่าเรื่องนั้นไม่มีความสำคัญอีกต่อไป หรือถือว่าเรื่องอื่นมีความสำคัญต่อประเทศมากกว่า

ถ้าพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้ว ผลประโยชน์ของชาติเป็นตัวที่กำหนดนโยบายของประเทศ กล่าวคือ เมื่อผู้ตัดสินใจเห็นสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญที่สุดก็เกิดความคิด ความเชื่อถือขึ้นมาว่า นโยบายต่างประเทศที่ดีนั้นจะต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญมากที่สุดก่อนสิ่งอื่น ดังนั้นความสำคัญของผลประโยชน์ของชาติบวกกับความเชื่อถือ ความคิด นิสัยส่วนตัว ทักษะและบุคลิกลักษณะประจำตัวของผู้ตัดสินใจ รวมทั้งอิทธิพลของปัจจัยภายนอกตัวผู้ตัดสินใจเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้มีการสร้างนโยบาย

³⁸ ดู Stanley Hoffman, *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, N J Prentice Hall, Inc 1960). pp 30-39.

³⁹ ดู Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, (New York John Wiley & Sons, Inc.. 1965). pp. 151-161.

ซึ่งรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญที่สุดมิให้สูญเสียดังกล่าว เมื่อมีการศึกษาถึงปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นักวิเคราะห์นอกจากจะศึกษาถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจแล้ว ยังจะต้องศึกษาถึงลักษณะส่วนตัวของผู้ตัดสินใจนอกเหนือไปจากการศึกษาถึงผลประโยชน์ของชาติ เช่น มีการศึกษาถึงประวัติส่วนตัว ความคิด ความเชื่อ อคติทัศนคติ และอาชีพหลัก เป็นต้น⁴⁰ การที่ศึกษาในเรื่องลักษณะส่วนตัวของผู้ตัดสินใจดังกล่าวก็เพราะมีความเชื่อว่าสิ่งต่างๆ อันเป็นส่วนประกอบของลักษณะส่วนตัวของผู้ตัดสินใจนั้น มีส่วนช่วยผลักดันให้ผู้ทำการตัดสินใจหรือรัฐบาลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ส่วนการกระทำนั้นจะขัดแย้งต่อผลประโยชน์ของรัฐอื่นๆ หรือไม่นั้น จะได้กล่าวในหัวข้อลำดับต่อไป

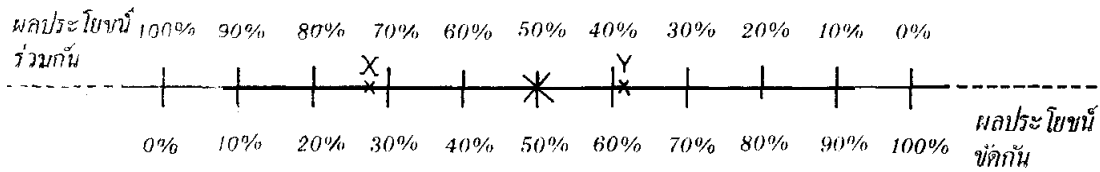
1.5.2 ผลประโยชน์ร่วมกันและการขัดแย้งกันระหว่างรัฐ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า รัฐแต่ละรัฐต่างก็มีผลประโยชน์ด้วยกันทั้งนั้น ซึ่งผลประโยชน์นี้เป็นสิ่งที่รัฐปรารถนาที่จะได้มาสงวนไว้ หรือเพิ่มให้มากขึ้นกว่าเดิม ผลประโยชน์ที่รัฐต้องการมีหลายอย่าง อาทิเช่น ผลประโยชน์ในดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยน้ำมันหรือแร่ธาตุต่างๆ และเสรีภาพในท้องทะเล เป็นต้น รัฐต่างๆ อาจมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียร่วมกันหรือมีผลประโยชน์ที่ขัดกันหรือผลประโยชน์ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกันตามปกติแล้วรัฐมีผลประโยชน์หลายอย่าง ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดกันก็ได้

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศหนึ่งอาจมีผลประโยชน์ขัดกันกับอีกรัฐหนึ่ง หรืออาจมีผลประโยชน์ร่วมกันกับอีกรัฐหนึ่ง หรือมีทั้งสองอย่าง อาจกล่าวได้ว่า โดยปกติแล้วรัฐที่เป็นศัตรูกันมักไม่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และรัฐที่มีมิตรภาพต่อกันไม่ค่อยจะมีการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ เพราะการขัดแย้งกันเป็นหนทางนำไปสู่การสิ้นสุดของมิตรภาพ เมื่อใดก็ตามรัฐมีผลประโยชน์ขัดแย้งซึ่งกันและกัน รัฐบาลจะหาทางปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของตนให้มีความสามารถในการแก้ปัญหาขัดแย้ง โดยอาจใช้วิธีการต่อรองซึ่งกล่าวไว้ในภาคที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ที่ร่วมกันและขัดแย้งกันระหว่างรัฐสามารถเขียนตามสเกลในหน้าถัดไป

⁴⁰ Herbert Kehlman, ed., *International Behavior* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965).

สเกลการแจกแจงผลประโยชน์ของรัฐที่ขัดกันและร่วมกัน



ตามสเกลข้างบน ผลประโยชน์ของรัฐ A และรัฐ B จะตัดกันตรงกลางสเกล นั่นก็คือ รัฐ A และรัฐ B มีผลประโยชน์ร่วมกันเท่าๆ กันกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งซึ่งกัน และกัน ตรงจุด 75 เปอร์เซ็นต์ ถัดมาทางด้านซ้ายของสเกลตรงจุด X รัฐ A มีผลประโยชน์ร่วมกันกับรัฐ B 75 เปอร์เซ็นต์โดยมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียขัดกันเพียง 25 เปอร์เซ็นต์ และตรงจุด Y รัฐ A มีผลประโยชน์ร่วมกันกับรัฐ B เพียง 75 เปอร์เซ็นต์ โดยมีผลประโยชน์ขัดแย้งซึ่งกันและกันถึง 65 เปอร์เซ็นต์

จากสเกลที่แสดงเราอาจสรุปได้ว่า การขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐ อาจปรากฏขึ้นได้ทั้งในบรรดารัฐที่เป็นมิตรหรือในบรรดารัฐที่เป็นศัตรูต่อกัน ผลประโยชน์ที่รัฐมีร่วมกันหรือผลประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างรัฐ ซึ่งปรากฏในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของระบบ ลักษณะของตัวกระทำ คือ รัฐซึ่งอยู่ภายในระบบและลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม⁴¹ ทุกวันนี้ส่วนมากของปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ เกิดจากการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ซึ่งบางครั้งนำไปสู่สงครามและการต่อสู้อย่างรุนแรง⁴²

2. ทูต (Diplomat)

ทูตและความสัมพันธ์ทางการทูตได้มีมาแต่โบราณกาล อาจกล่าวได้ว่าคงเริ่มมีมาตั้งแต่มนุษย์เริ่มอยู่กันเป็นหมู่เป็นพวก การมีทูตประจำเพียงจะเริ่มมีในศตวรรษที่ 13 โดยรัฐในอิตาลีและนครเวนิสได้เริ่มขึ้นก่อน โดยแต่งตั้งผู้แทนของตนให้ประจำอยู่ในนครบางของอีกฝ่ายหนึ่ง ต่อมาในศตวรรษที่ 15 รัฐเหล่านี้จึงเริ่มแต่งตั้งทูตของตนไปประจำ

⁴¹ ดู Andrew M Scott. *The Functioning of the International Political System* (New York: The Macmillan

as Burton, Marshall. "The National Interest and Current World Problems." *Department of State*

ในประเทศสเปน เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ หลังจากนั้น รัฐอื่น ๆ จึงได้เอาอย่างกันบ้าง และเมื่อถึงครึ่งหลังศตวรรษที่ 17 การมีทูตประจำจึงได้กลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไป และสืบเนื่องกันมาจนถึงสมัยปัจจุบัน ดังเช่นจะเห็นว่ามีบุคคลคณะหนึ่งเรียกว่า คณะทูต (Diplomatic Corps) ประจำอยู่ทุกเมืองหลวงในโลกทุกวันนี้

2.1 บทบาทและหน้าที่ของทูต

ทูตหรือ Diplomat เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทูตเป็นตัวแทนของประเทศในการติดต่อกับประเทศอื่น ตามปกติเมื่อรัฐใหม่ได้เข้ามาร่วมในครอบครัวโลก ซึ่งมีชาติต่าง ๆ เป็นสมาชิก สิ่งแรกที่จะต้องกระทำก็คือ การแลกเปลี่ยนคณะทูตกับชาติอื่น ๆ คณะทูต (Diplomatic Mission) นั้นมีหัวหน้า ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนประมุขของรัฐ นอกจากนี้ยังมีบรรดาบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือหัวหน้าคณะทูต โดยปกติแล้วหัวหน้าคณะทูตมักประจำอยู่ในประเทศที่ตนได้รับมอบหมายมาให้ปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องเป็นบุคคลที่รัฐตนประจำอยู่ คุ้มครองและยอมรับ จึงจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ ในกรณีที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐที่ตนประจำอยู่ หัวหน้าคณะทูตไม่อยู่ในฐานะที่จะดำรงตำแหน่งได้ (Persona Non-Grata) และจะต้องถูกเรียกตัวกลับยังประเทศของตน

เมื่อทูตไปประจำในประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว ย่อมมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติอยู่หลายประการด้วยกัน แต่ในอนุสัญญากรุงเวียนนา (Convention of Vienna) ปี ค.ศ.1961 ข้อ 3 ได้กล่าวเพียง 5 ประการเท่านั้น⁴³ คือ

- (1) เป็นผู้แทนรัฐที่แต่งตั้ง
- (2) ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ และชนชาติของตน
- (3) เจรจากับรัฐที่ตนประจำอยู่
- (4) หน้าที่หาข่าวและรายงาน
- (5) หน้าที่ส่งเสริมสัมพันธไมตรีตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม

และวิทยาศาสตร์ ในอดีตเอกอัครราชทูตเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ในปัจจุบันมีหน้าที่รับนโยบายของรัฐบาลตนมาปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องการค้าสนใจของรัฐบาลมากกว่าเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของเอกอัครราชทูต

⁴³ วิเชษฐ์ สุทธาคม “คณะทูต คณะกงสุล และองค์การระหว่างประเทศ (ตอน 1)”, *คำบรรยาย (เล่ม 1) การฝึกอบรมข้าราชการประจำกระทรวงต่างประเทศ พ.ศ.2513* (เอกสารอัดสำเนาเข้าปก), หน้า 89-96 และหน้า 99

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1945 เป็นต้นไป ได้มีการใช้คณะทูตพิเศษ หรือที่เรียกกันว่า Special Emissaries ทำหน้าที่ในการต่อรอง และแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศเป็นครั้งคราว ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดี วู้ดโร วิลสัน แต่งตั้งให้พันเอก เฮาส์ เป็นทูตพิเศษ และประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี โรสเวลท์ ให้ แฮร์รี ฮอปกินส์ทำหน้าที่เป็นทูตพิเศษ การใช้ทูตพิเศษดังกล่าวนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีของการใช้ทูตพิเศษนั้น มีอยู่หลายประการ ที่สำคัญก็คือการทำงานของทูตพิเศษนี้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพดีกว่าคณะทูตธรรมดา เพราะมีลักษณะเป็นทางการน้อยกว่า และได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลของประเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งทำให้ได้รับความสะดวกและความเชื่อถือจากประเทศที่ตนไปติดต่อ ส่วนข้อเสียนั้นก็คือ การใช้ทูตพิเศษนั้น บางครั้งก่อให้เกิดผลเสียหายในกรณีที่ทูตพิเศษบางคนมีประสบการณ์และความชำนาญไม่เพียงพอ และได้ไปตกลงในสิ่งที่อาจจะเกิดข้อบกพร่องขึ้นมาได้ นอกจากนี้การมีทูตพิเศษอาจทำให้คณะทูตถาวรเกิดความท้อถอยในการทำงาน เพราะเห็นทูตพิเศษได้มาทำงานในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่สามารถติดต่อกับประมุขของประเทศโดยตรงได้ โดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือของคณะทูตถาวร

2.2 การแต่งตั้งทูต

การแต่งตั้งทูต อาจกระทำได้ 2 แบบคือ

1. การแต่งตั้งทูตคนเดียวประจำหลายประเทศ หรือประเทศเดียว
2. รัฐหลายรัฐแต่งตั้งทูตคนเดียวกัน

การแต่งตั้งทูตตามข้อแรกนั้น ทำได้โดยแจ้งให้รัฐที่จะรับทูตทราบก่อน ซึ่งรัฐที่จะรับทูตอาจปฏิเสธไม่ยอมรับก็ได้ หลักวิธีการนี้ได้ปฏิบัติกันมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบรรดาประเทศเล็ก ๆ เช่น ประเทศไทยไม่ยอมรับทูตของกัมพูชามาเป็นทูตประจำประเทศไทย หรือ ประเทศอาหรับไม่ยอมให้ทูตอิสราเอลมาประจำประเทศตน เป็นต้น สำหรับการแต่งตั้งทูตตามข้อสองนั้น นับว่าเป็นหลักใหญ่ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1815 ที่ยอมให้รัฐหลายรัฐแต่งตั้งบุคคลคนเดียวกันเป็นทูตประจำประเทศใดก็ได้ เว้นแต่ประเทศที่จะรับทูตคัดค้าน หลักนี้ได้ถูกเสนอให้นำมาใช้โดยผู้แทนสเปนที่เนเธอร์แลนด์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศเล็ก ๆ เป็นพิเศษ เพราะเชื่อว่าจะมีประโยชน์ในเมื่อมีการรวมกันแบบสหพันธ์ (Federation) ในส่วนต่าง ๆ ของโลกในวันข้างหน้า⁴⁴

⁴⁴ Alfred Verdross, "The Second Congress of Vienna," *United Nations*, May, 1961. p.13

2.3 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต

ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1815 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต ให้ใช้กับที่ทำการสถานทูตและเอกอัครราชการ การปฏิบัติงานของสถานทูต และบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนทางการทูต

สำหรับสถานทูต และเอกอัครราชการนั้น ใครจะกระทำละเมิดมิได้ ที่ทำการทูตได้รับการยกเว้นจากภาษีอากรของท้องถิ่น หรือของประเทศบาล เว้นแต่จะเป็นค่าบริการเฉพาะอย่างไป ใครจะเข้าไปบุกรุกล่วงล้ำสถานทูตหรือนำเอาเอกสารของสถานทูตหาได้ไม่ เพราะถือว่าการกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่ละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตเท่านั้น แต่ยังถือว่าเป็นการละเมิดโดยตรงต่อประเทศที่สถานทูตนั้นสังกัดอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในเรื่องการปฏิบัติงานของคณะทูตนั้น รัฐที่รับทูตเข้ามาประจำในประเทศตน ต้องให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตอย่างเต็มที่ โดยอำนวยความสะดวกให้เสรีภาพแก่การเดินทางไปมาในดินแดนของตน เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับห้ามมิให้เข้าเขตใดเขตหนึ่ง เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ และให้เสรีภาพในการติดต่อตลอดจนห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการละเมิดต่อหนังสือราชการ เช่น ถูกเมล์ทางการทูตจะเปิดหรือกักไว้ไม่ได้ เป็นต้น

ส่วนในเรื่องเอกสิทธิ์ของทูตและการให้ความคุ้มกันทูตนั้น ทุกประเทศได้ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า บุคคลในคณะทูตใครจะไปละเมิดมิได้ รัฐมีทูตประเทศอื่นประจำอยู่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นด้วยความเคารพตามสมควร บุคคลในคณะทูตได้รับความคุ้มครองทั้งในทางอาญา และทางแพ่ง สำหรับทางแพ่งและทางปกครองนั้น มีข้อยกเว้นบางอย่าง เช่น ไม่คลุมถึงการประกอบอาชีพหรือธุรกิจการค้าเป็นการส่วนตัว สำหรับภาษีอากรนั้น ทูตได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษี นอกจากผู้แทนทางการทูตแล้ว บรรดาสมาชิกในครอบครัวของคณะทูตตลอดจนคนใช้ ถ้ามิใช่คนในสัญชาติของรัฐที่รับทูตแล้ว ก็ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองทางทูตบางประการเหมือนกัน แต่ไม่เท่ากับผู้แทนทางการทูต ซึ่งสุดแล้วแต่ว่าหน้าที่ที่ตนปฏิบัติในสถานทูตนั้นมีความสำคัญมากเพียงไร

2.4 การสิ้นสุดหน้าที่ของผู้แทนทางการทูต

หน้าที่ของผู้แทนทางการทูตอาจสิ้นสุดลงในกรณี ดังนี้คือ

- (1) เมื่อทูตได้รับแจ้งจากรัฐตนว่าหน้าที่ของตนสิ้นสุดลงแล้ว

- (2) เมื่อรัฐที่รับทูตแจ้งต่อรัฐที่แต่งตั้งทูตว่า ตนไม่ยอมรับทูตผู้นั้น เพราะเป็นบุคคลไม่พึงปรารถนา (Persona-Non-Grata)
- (3) ประกาศสงคราม
- (4) การตัดสัมพันธ์ทางการทูต เช่น ประเทศไทยกับประเทศเขมร เคยตัดความสัมพันธ์ทางการทูตมาแล้วครั้งหนึ่ง ในสมัยพระเจ้าบรมวงศ์เธอเป็นผู้นำเขมร
- (5) การมรณกรรมของหัวหน้าคณะทูต

ในกรณีที่มีการรบกวนกันภายในรัฐด้วยอาวุธ รัฐที่รับทูตจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ในคณะทูตและครอบครัว ได้ออกจากประเทศโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

ในด้านปัญหาเกี่ยวกับที่ลี้ภัยทางการทูต (Diplomatic Asylum) หรือที่ลี้ภัยสำหรับนักการทูตนั้น ได้มีการพิจารณากันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ที่ลี้ภัยทางการทูตเป็นสิทธิของสถานเอกอัครราชทูต หรือ สถานอัครราชทูตที่จะให้ที่พักอาศัยชั่วคราวแก่บุคคลใด ๆ ที่ทางการท้องถิ่นต้องการตัวในข้อหากระทำความผิดทางการเมือง สิทธิดังกล่าวนี้ได้เป็นที่ยอมรับนับถือกันมาโดยขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งมีนักวิชาการบางคนเห็นว่าเป็นการใช้เอกสิทธิ์ทางการทูตในทางที่ผิด ๆ การเคารพในสิทธิเช่นนี้เห็นได้ชัดจากการที่คณะปฏิวัติของสาธารณรัฐโดมินิกันใช้อำนาจก่อการกบฏต่อรัฐบาลแต่ปราศ และได้ขอลี้ภัยในสถานเอกอัครราชทูตบราซิลในต้นปี ค.ศ.1960 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมิได้ใช้ความพยายามจับตัวพวกลี้ภัยเหล่านี้แต่ประการใด ที่สุดได้มีการเจรจาตกลงให้พวกลี้ภัยทางการเมืองเหล่านี้ออกไปจากโดมินิกัน แต่ต้องไปอยู่เฉพาะประเทศบราซิล โดยไม่อนุญาตให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประเทศบราซิล ประเทศอื่น ๆ ที่ยึดถือหลักไม่ละเมิดต่อสถานเอกอัครราชทูตมีอยู่หลายประเทศ อาทิเช่น ตุรกี เกาหลีใต้ ออฟริกา และบรรดาประเทศคอมมิวนิสต์ เป็นต้น มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่แห่งท้องถิ่นอาจขอให้สถานทูตปล่อยตัวผู้กระทำผิด ไม่ว่าทางด้านการเมืองหรือทางคดีสามัญให้พ้นจากการอารักขาของสถานทูตได้ ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ.1896 รัฐบาลอังกฤษได้ขอให้ปล่อยตัว Dr. Sun Yat-Sen ผู้ให้กำเนิดก๊กมินตั๋ง และบิดาขององค์การปฏิวัติของจีน ซึ่งถูกกักตัวอยู่ในสถานทูตจีนในลอนดอนได้เป็นผลสำเร็จ มิฉะนั้นแล้วต้องถูกส่งตัวกลับไปประเทศจีน ซึ่งจะต้องถูกประหารชีวิตอย่างไม่ต้องสงสัย

ต่อมาได้มีนักการทูตขอลี้ภัยในประเทศที่ตนกำลังประจำอยู่ด้วยเหตุผลบางประการ จึงทำให้เกิดมีที่ลี้ภัยสำหรับนักการทูต (Asylum for Diplomats) ขึ้นในระยะ 35 ปีที่ผ่านมา

มีการตั้งกล่าวเกิดขึ้น เพราะมีนักการทูตเป็นจำนวนมากที่ไม่กลับประเทศของตน เมื่อระยะเวลาเป็นทูตสิ้นสุดลง ส่วนมากมักขอสิทธิลี้ภัยทางการเมืองนับตั้งแต่คนรับใช้ของทูตขึ้นไปจนถึงตัวทูตเอง ในบรรดาทูตลี้ภัยเหล่านี้ ส่วนมากมักได้แก่ ทูตที่มาจากประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งขอลี้ภัยในประเทศโลกเสรี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จำนวนทูตจากโลกเสรีที่ไปขอลี้ภัยในประเทศกลุ่มคอมมิวนิสต์มีน้อยมาก

สำหรับทำที่ของสหรัฐอเมริกาในเรื่องที่ลี้ภัยทางการเมืองนั้น แตกต่างจากกลุ่มประเทศละตินอเมริกา กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาไม่สนับสนุนในการให้ที่ลี้ภัยทางการเมืองทูต ยกเว้นในกรณีเกี่ยวกับเหตุผลทางมนุษยธรรม หรืออาจได้รับอันตรายถึงชีวิต ถ้าหากไม่ให้ที่ลี้ภัยทางการเมือง ดังนั้น สถานทูตสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ จึงไม่ยอมให้คนในสัญชาติของประเทศที่สถานทูตตั้งอยู่เข้ามาขอลี้ภัยในสถานทูตตน เว้นแต่ในกรณีที่จะมีภัยอย่างร้ายแรง และรีบด่วนเกิดแก่บุคคลนั้น ตรงกันข้ามกับประเทศละตินอเมริกา ซึ่งส่วนมากยอมรับผู้ที่เข้ามาขอลี้ภัยในสถานทูตตนอยู่เป็นประจำ เพราะยอมรับสิทธิของผู้ลี้ภัยว่า เป็นสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าคนในสัญชาติตนจะไปหลบลี้ภัยทางการเมืองในสถานทูตต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศตนก็ตาม รัฐบาลของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาก็ไม่เคยเข้าไปทำการจับกุมเลย สิทธิเช่นนี้ได้เริ่มยอมรับเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ.1930 ภายหลังจากการที่เกิดความไม่สงบในประเทศบราซิล ซึ่งปรากฏว่ามีบรรดานักการเมืองหลายคนได้หลบหนีเข้าไปอยู่ในสถานทูตของต่างประเทศเป็นจำนวนมาก รัฐมนตรีต่างประเทศของบราซิลได้ประกาศยอมรับว่า การที่นักการเมืองทั้งหลายเข้าไปลี้ภัยทางการเมืองในสถานทูตของต่างประเทศนั้น เป็นสิทธิโดยชอบธรรมอันถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ผู้ลี้ภัยเหล่านั้นจะต้องเดินทางออกไปนอกประเทศโดย "ไม่ไปแวะอาศัยในประเทศใกล้เคียง ปรากฏว่ารัฐบาลบราซิลไม่ได้ใช้สิทธิเข้าไปทำการจับกุมพวกนักการเมืองเหล่านั้นเลย เป็นแต่เพียงให้ความสะดวกในการส่งตัวพวกนักการเมืองดังกล่าวออกนอกประเทศ

การปฏิบัติของรัฐบาลบราซิลครั้งนี้ได้กลายเป็นข้อกำหนดในอนุสัญญาที่เรียกว่า The Pan American Conference at Havana ซึ่งได้มีการลงนามเป็นอนุสัญญา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1928 และได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยดังนี้คือ :-

มาตรา 1 ถ้าบุคคลที่ขอลี้ภัยนั้นเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือได้หลบหนีราชการทหาร ห้ามมิให้รัฐต่าง ๆ ยอมให้สิทธิแก่ผู้ลี้ภัยเข้าไปลี้ภัยในสถานทูต เรือรบ กายทหาร หรือเครื่องบินทหาร ถ้าพบตัวต้องจับส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง ถ้าเจ้าหน้าที่บ้านเมืองได้ร้องขอ

มาตรา 2 ในกรณีที่ยอมให้นักการเมืองเข้าลี้ภัยในสถานทูต เรือรบ ค่ายทหาร หรือเครื่องบินทหาร ผู้ลี้ภัยนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศเจ้าของสถานทูต นั้น ๆ และจะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ

(1) การลี้ภัยนั้นอาจจะไม่อนุญาตก็ได้ เว้นแต่ในกรณีรีบด่วน และในกรณีที่มี เวลาอันจำกัดสำหรับผู้ลี้ภัย และในกรณีเพื่อความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย

(2) เมื่อได้รับผู้ลี้ภัยแล้วให้หัวหน้าของสถานที่รับผู้ลี้ภัยนั้นรายงานข้อเท็จจริง ให้รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศนั้นทราบด่วน

(3) ผู้รับลี้ภัยทางการเมืองจะต้องส่งผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศโดยด่วน ถ้ารัฐบาล แห่งท้องถิ่นร้องขอและผู้รับผู้ลี้ภัยอาจขอคำมั่นจากรัฐเจ้าของท้องที่ในการให้ความปลอดภัย ในการเดินทางออกนอกประเทศ

(4) จะต้องไม่มีการส่งผู้ลี้ภัยขึ้น ณ จุดใด ๆ ของประเทศนั้นหรือใกล้กับประเทศ นั้นจนเกินไป

(5) เมื่อผู้ลี้ภัยได้เข้าหลบภัยในสถานทูตใด ๆ แล้ว ผู้ลี้ภัยจะต้องไม่กระทำการใด ๆ คั่นขัดต่อสันติของสาธารณะ

(6) ค่าใช้จ่ายที่สถานทูตต้องเสียไปเพราะรับผู้ลี้ภัยเข้าไว้นั้นรัฐแห่งท้องถิ่นมี สิทธิที่จะไม่ยอมรับรู้

กล่าวได้ว่า การที่บุคคลใดจะเข้าไปขอลี้ภัยทางการเมืองในประเทศใดก็ควรที่จะทราบถึงนโยบายของประเทศนั้น ว่าปฏิบัติเคร่งครัดอย่างไรบ้างในเรื่องนี้ และต้องทราบ ให้แน่นอนว่าประเทศที่ตนจะเข้าไปลี้ภัยนั้นมีข้อตกลงเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับ ประเทศตนหรือเปล่า เพราะประเทศที่มีข้อตกลงดังกล่าวอาจส่งตัวคืนโดยยกข้อหาอื่น ๆ ขึ้นมาเพื่อให้เข้าในข่ายการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ดังนั้น การขอลี้ภัยทางการเมืองจึงต้องมีการตรวจสอบให้แน่นอนเสียก่อนจึงจะปลอดภัย และหัวหน้าคณะทูตเมื่อประสบกับปัญหา ผู้ลี้ภัยทางการเมืองแล้วก็อาจต้องมีความยากลำบากอยู่บ้างในการตัดสินใจ เพราะยังไม่มีแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ อันเป็นที่ยอมรับโดยรัฐทั้งหลายในโลก แม้กระทั่งการประชุมที่กรุงเวียนนาที่ยังไม่อาจแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมืองได้โดยเด็ดขาด

3. กงสุล (Consul)

คำว่า “กงสุล” มีประวัติมาตั้งแต่ครั้งโบราณ กล่าวคือ ในสมัยโรมันโบราณ เมื่อได้ทำการขับไล่ผู้ครองนครออกจากบัลลังก์แล้ว ก็ตั้งบุคคลสองคนขึ้นคุมอำนาจสูงสุด

ของประเทศ บุคคลทั้งสองนี้เลือกตั้งจากผู้พิพากษาโดยให้ตกลงแบ่งงานกันตามถนัด เช่น เป็นแม่ทัพ การศาลยุติธรรม การคลัง การปกครอง การประกาศสมัยประชุมสภา การแต่งตั้งข้าราชการเข้าประจำตำแหน่ง และการประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น ตำแหน่งที่บุคคลทั้งสองดำรงนี้ เรียกว่า “กงสุล”

ในสมัยกลาง กงสุล หมายถึง “ศาลนคร” (City-Court) ของเมืองนั้น ผู้พิพากษาซึ่งประกอบเป็นศาลนี้เลือกจากพ่อค้าและนักธุรกิจ มีหน้าที่ปรับคดีพาณิชย์ ครั้นต่อมาได้ขนานนามขึ้นใหม่เรียกว่า ศาลกงสุล (Judges Consuls) หลังจากนั้นไม่นาน ศาลนี้ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เรียกว่า Tribunaux de Commerce (ศาลพาณิชย์) ระบบศาลดังกล่าวได้ใช้ในบางมณฑลทางภาคใต้ของฝรั่งเศสในสมัยกลาง เมื่อเกิดปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 ได้มีการเลิกใช้ศาลนคร ศาลกงสุล และศาลพาณิชย์ โดยให้มีสภาเทศบาล (Conseillers Municipaux) ขึ้นแทน ซึ่งไม่มีความหมายเดิมของคำว่ากงสุลเหลืออยู่เลย และผู้ที่ เป็น Conseiller นี้ ก็ไม่ใช่มาจากตำแหน่งกงสุล

ในปัจจุบัน เมื่อกฎหมายระหว่างประเทศมีบทบาทมากขึ้น คำว่า “กงสุล” นี้มีความหมายไปอีกอย่างหนึ่ง คือ หมายถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายให้อยู่คอยคุ้มครองป้องกันรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของคนสัญชาติเดียวกันในต่างเมืองหรือต่างแดนโดยเฉพาะในด้านการพาณิชย์ การเดินเรือ การอุตสาหกรรม ให้ได้ผลดีมากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบประเพณีของบ้านเมือง กงสุลมิได้เป็นตัวแทนประมุขของรัฐ หากเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รักษาผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศตนในต่างประเทศ กงสุลนั้นประกอบด้วยหัวหน้าคณะกงสุล (Consular Mission) และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่ช่วยหัวหน้ากงสุล หน้าที่ของกงสุลในปัจจุบันอาจสรุปได้คือ ช่วยดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ให้ข่าวสารแก่ประเทศของตนและประเทศที่ตนประจำอยู่ และพยายามให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจกับประชาชนของประเทศตน ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกงสุลจะร่วมมือกับคณะทูตก็เฉพาะแต่ในเรื่องที่เป็นทางการหรือในด้านความรับผิดชอบ ซึ่งตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่ 2 คณะนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันเลย ในปัจจุบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงานและหน้าที่ของกงสุลไว้โดยเฉพาะคือ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ.1963⁴⁵

⁴⁵ดู วิเศษฐ์ สุทธิยาคม, *เรื่องเดิม*, หน้า 101.

2. องค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization)

ในระยะเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 ชาติรัฐ (Nation-States) ทั้งหลายได้เข้าร่วมในเวทีระหว่างประเทศ โดยอาศัยองค์การระหว่างรัฐ (IGO) เป็นศูนย์กลาง ซึ่งองค์การระหว่างรัฐบาลเหล่านี้มักถูกเรียกว่า องค์การระหว่างประเทศ องค์การระหว่างรัฐบาลนี้อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ องค์การระดับโลก (Global Organizations) เช่น สันนิบาตชาติ (League of Nations) และ สหประชาชาติ (United Nations) และองค์การระดับภูมิภาค (Regional Organizations) ได้แก่ องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือ NATO (North Atlantic Treaty Organization) องค์การสนธิสัญญาออร์ซอว์ (Warsaw Pact) องค์การตลาดร่วมยุโรป (The European Common Market) เป็นต้น

3. ผู้มีบทบาทที่ไม่มีรัฐ (Non-State Actor)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้มีบทบาทที่ไม่มีรัฐ เริ่มมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศตน หรือประเทศอื่น ๆ ที่กลุ่มคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังได้มีบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษของปี ค.ศ.1970 ซึ่งมีวิกฤตการณ์เกี่ยวกับพลังงานน้ำมัน ผู้มีบทบาทดังกล่าวแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. *ธุรกิจข้ามชาติหรือธุรกิจหลายชาติ (Multinational Enterprises)* ซึ่งมีชื่อย่อว่า MNEs ได้แก่ บริษัทข้ามชาติ (Multinational Companies) เช่น Exxon, Gulf, Texaco, ITT (International Telephone and Telegraph) เป็นต้น

2. *กลุ่มผู้ก่อการร้าย (Terrorist Groups)* ได้แก่ กลุ่มพวก IRA (Irish Republican Army) ในไอร์แลนด์เหนือ กองทัพแดงญี่ปุ่น (Japanese Red Army) ในญี่ปุ่น กลุ่มบาเดอ์มานฮอฟ (Baader Meinhof Gang) ในเยอรมันตะวันตก กองพลน้อยแดง (Red Brigade) ในอิตาลี องค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ หรือ PLO (Palestine Liberation Organization) เป็นต้น

3. *กลุ่มเชื้อชาติ (Ethnic Groups)* ได้แก่ พวกเคิร์ด (Kurds) ในอิรักและอิหร่าน กลุ่มสวาโป (SWAPO) ในดินแดนนามิเบีย (Nammibia) ในแอฟริกาใต้ เป็นต้น