

บทที่ 2

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

พฤติกรรมความขัดแย้งเป็นลักษณะร่วมอย่างหนึ่งของระบบการเมืองทุกรูปแบบ นักรัฐศาสตร์ในกลุ่มสำนักพหุนิยม (pluralism) กล่าวว่า “ความขัดแย้งกับการเมืองเป็นเสมือน คู่แฝดที่แยกจากกันไม่ออก” กล่าวคือถ้าหากไม่มีความขัดแย้งแล้ว สิ่งที่เรียกว่าการเมืองก็จะไม่มีเช่นกัน Robert A Dahl ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเมืองว่า ถ้าทุกคนในระบบการเมือง มีความเห็นพ้องต้องกันทั้งเป้าหมายและวิธีการ ไม่มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและ โน้มน้าวชักจูงให้ผู้อื่นตอบสนองต่อเป้าหมายและวิธีการที่ฝ่ายตนต้องการแล้ว ความสัมพันธ์ เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลก็จะไม่เกิดขึ้นและปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การเมือง” ก็จะไม่ปรากฏ ในระบบการเมืองเช่นกัน¹

แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

คำว่า “ความขัดแย้ง” (conflict) นั้นมาจากรากศัพท์ในภาษาละติน คือ configere แปลว่าการต่อสู้ ตามความหมายดังกล่าวนี้ ความขัดแย้งควรจะหมายถึงการต่อสู้ระหว่าง สองฝ่ายเพื่อตัดสินว่าจะเลือกอย่างไรอย่างหนึ่งหรือเลือกหลายอย่าง² ได้มีนักคิดและผู้ที่สนใจ ในเรื่องของความขัดแย้งพยายามให้ความหมายของคำว่าความขัดแย้งไว้แตกต่างกันดังนี้คือ

¹ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (New Delhi : Prentice Hall , 1975), pp. 37-44.

² กิติมา ปรีดีพิลลิต, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ธนะการพิมพ์, 2529), หน้า 294-295.

Mosca กล่าวว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ก็เพื่อต้องการเป็นสมาชิกของชนชั้นปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองก็คือกลุ่มของคนที่มีอำนาจ พร้อมทั้งได้แสดงความคิดเห็นว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดโดยธรรมชาติและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในการดำรงชีวิตในสังคม แม้ว่าจะสามารถขจัดความขัดแย้งลงได้บ้าง แต่ก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้น เพราะความขัดแย้งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ในการสร้างความก้าวหน้า ความเป็นระเบียบของสังคม และเสรีภาพทางการเมือง³

Max Werber ขอมรับว่าความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ พบได้ทุกหนแห่งในสังคม ความขัดแย้งเกิดจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการที่จะดำเนินการให้บรรลุความปรารถนาของตน เกิดปะทะกับการต่อต้านของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งความขัดแย้งเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรอย่างจำกัด การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถบรรลุความปรารถนาของตนเองในสภาพที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด ทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจมากขึ้น⁴

L.A. Coser กล่าวว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันในเรื่องสิ่งมีคุณค่า (value) และการอ้างการเป็นเจ้าของในสถานภาพอำนาจและทรัพยากรที่หายาก ซึ่งเป็นเป้าหมายของฝ่ายตรงกันข้ามที่จะลดล้างทำให้เกิดความเสียหายหรือกำจัดไม่ให้คู่แข่งนั้นได้รับสิ่งเหล่านี้⁵

Harold F. Gostner บอกว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายหรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (resources) หรือให้เป็นไปตามแนวความคิดของตน⁶

³ เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ , ความขัดแย้งการบริหารเพื่อการสร้างสรรค์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, 2534), หน้า 33

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

⁵ L.A. Coser, The Functions of Social Conflict (Glencoe, Ill : The Free Press, 1958), p.8.

⁶ Harold F. Gostner, Administration in the Public Sector (New York : Wiley, 1997), p. 195

Albert F. Eldridge ได้ให้ความหมายความขัดแย้งไว้ว่าคือ สภาวะการณ์ที่ผู้ทำคนหนึ่ง (ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือ ประเทศก็ได้) มีความเกี่ยวพันในการขัดขวางผู้กระทำคนอื่น ๆ ที่มุ่งไปยังเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้กับตน⁷

David W. Johnson และ Frank P. Johnson ได้ให้ความหมายความขัดแย้งว่าหมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง ขัดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย ดำเนินไปไม่ได้โดยยากหรือผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง⁸

Andrew J. Dubrin กล่าวว่าความขัดแย้งเป็นการขัดขวางของบุคคลอื่นหรือการใช้กำลัง ที่ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดขึ้นมาซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อ กลุ่มคน 2 กลุ่มหรือมากกว่า ต่างก็รับรู้ถึง เป้าหมาย คุณค่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถจะร่วมกันได้⁹

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายความขัดแย้งไว้ว่า “ความขัดแย้งหรือการขัดกันเป็นการปะทะสังสรรค์แบบหนึ่งซึ่งเป็นการทำลายบุคคลหรือกลุ่มฝ่ายตรงกันข้าม การขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะความไม่ลงรอยกันซึ่งอาจจะเป็นเพราะความคิดเห็น ผลประโยชน์หรือวิถีชีวิต”¹⁰

จากแนวคิดและการให้ความหมายของบุคคลต่างๆดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับความขัดแย้ง พอจะสรุปได้ว่า ความขัดแย้งนั้นเป็นสถานการณ์ที่เกิดจากการต่อสู้กันระหว่าง 2 ฝ่ายหรือมากกว่านี้ เพื่อขัดกันขัดขวางมิให้ฝ่ายตรงข้ามได้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่า สถานภาพ อำนาจ ทรัพยากร ความคิดเห็น วิธีการ ที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นๆ

⁷ Albert F. Eldridge, Images of Conflict (New York : St. Martin's Press, 1979), p.2

⁸ David W. Johnson and Frank P. Johnson, Joining Together : Group Theory and Group Skills (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1975), pp. 136-137.

⁹ Andrew J. Dubrin, Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1984), p. 346.

¹⁰ อุทัย หิรัญโต, หลักสังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียน, 2522), หน้า 63.

พฤติกรรมหรือพลวัตรของความขัดแย้ง

พฤติกรรมหรือพลวัตรของความขัดแย้งจะเป็นธรรมชาติของความขัดแย้ง ที่ดำเนินไปตามขั้นตอน เป็นกระบวนการที่อาจพัฒนาไปสู่จุดจบหรือข้อยุติของความขัดแย้งหรืออาจเกิดการขยายตัวของความขัดแย้งลุกลามไปรอบด้าน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานในการแสวงหาข้อยุติ

James Coleman ได้อธิบายถึงพลวัตรขั้นตอนของการขยายตัวของความขัดแย้ง การคาดการณ์เพื่อทำนายและการควบคุมความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม Coleman เห็นว่ากลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง มีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของความขัดแย้งในขั้นตอนต่างๆ¹¹

Louis Kriesberg กล่าวถึงขั้นตอนของความขัดแย้งว่า ในระยะแรกจะมีการก่อตัวของผู้มีจุดประสงค์ขัดแย้งกันก่อน จากนั้นก็เป็นขั้นตอนของการตระหนักรู้ คือคู่กรณีแต่ละฝ่ายตระหนักรู้ว่าเป้าหมายของตนเข้ากันไม่ได้ การจะบรรลุถึงเป้าหมายของตนได้ก็โดยให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมรับเงื่อนไขของตนด้วยใช้วิธีการต่างๆ อาจเริ่มด้วยการโน้มน้าว ชักนำไปจนถึงการข่มขู่ทำให้หวาดกลัวหรือถึงขั้นทำลายชีวิต ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงพฤติกรรมอิทธิพลและอำนาจของกลุ่มขัดแย้ง¹²

Marx เชื่อว่าความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นผลของการพัฒนาที่ซับซ้อนจากอดีต มีการเปลี่ยนแปลงและดำเนินสู่การปฏิบัติอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งในขั้นตอนสุดท้าย จะเกิดสังคมที่ปราศจากความขัดแย้งเพราะผลประโยชน์ทางชนชั้นจะถูกขจัดไปจนหมดสิ้น¹³

¹¹ James S. Coleman, *Community* (New York : Free Press, 1957), p.37

¹² Louis Kriesberg , *The Sociology of Social Conflict* (Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1973), pp.19-20

¹³ ปิยะนาถ บุนนาค, “การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญ ระหว่างกระทรวงต่างๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-พ.ศ.2453)” (วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 13.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กล่าวถึงแบบแผนของความขัดแย้ง (pattern of conflict) ซึ่งเป็นบางส่วนของพลวัตรหรือพฤติกรรมของความขัดแย้งว่า กรณีที่มีคู่ขัดแย้งเพียง 2 ฝ่าย มักมีความเข้มข้นของความขัดแย้งสูง ในขณะที่แบบแผนของความขัดแย้ง ซึ่งประกอบด้วยคู่กรณีมากกว่า 2 กลุ่มขึ้นไป มักจะไม่ปรากฏลักษณะการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ความเข้มข้นของความขัดแย้งจะน้อยกว่าในกรณีแรก เพราะมีลักษณะการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่างคู่กรณีซึ่งมีเพียง 2 ฝ่าย¹⁴

Cobb และ Elder เห็นว่าความขัดแย้งต่าง ๆ มี 3 มิติที่สำคัญ¹⁵

มิติแรกได้แก่ ขอบข่ายของความขัดแย้ง (scope of conflict) หมายความว่าจำนวนคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งมีมากน้อยเพียงใด มีใครบ้าง บุคคลเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดผลของความขัดแย้ง

มิติที่สอง คือความเข้มของความขัดแย้ง (intensity of conflict) หมายถึงความมุ่งมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นขัดแย้ง และระดับน้ำหนักของความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งนั้นๆ

มิติที่สาม คือความรู้เห็นซึ่งความขัดแย้ง (visibility of conflict) หมายถึงจำนวนคนที่ตระหนักถึงความขัดแย้ง รับรู้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

จากแนวความคิดและข้อเสนอของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น เกี่ยวกับพฤติกรรมและพลวัตรของความขัดแย้ง จะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคลต่างๆที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในสถานการณ์ความขัดแย้งมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป โดยแต่ละฝ่ายที่เป็นคู่ขัดแย้งก็จะพยายามดึงเอาบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคล ที่มีพลังเข้ามาเป็นพวกพ้องเพื่อเป็นการเสริมฐานอำนาจในการต่อรองหรือการทำลายฝ่ายตรงข้ามอันจะทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น

¹⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์ (กรุงเทพฯ : ธนวิชัยการพิมพ์, 2531), หน้า 18.

¹⁵ Roger W.Cobb and Charles E.Elder, Participation in America :Politics of Agenda-Building (Boston : Allyn and Bacon,1972), p. 44.

การยุติความขัดแย้ง

ในกระบวนการของความขัดแย้ง กล่าวได้ว่าการยุติความขัดแย้งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ให้ความสนใจศึกษา กล่าวได้ว่าการยุติความขัดแย้งนั้นเป็นจุดจบของกระบวนการของความขัดแย้ง ซึ่งเป็นการแก้ไขหรือกระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งไปในตัว

Cobb และ Elder ได้ตั้งสมมุติฐานหลังจากได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ของการแก้ไขความขัดแย้งมีความเข้มข้นของความขัดแย้งสูง จะยุ่งยากกว่าการแก้ไขความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นของความขัดแย้งน้อยกว่า¹⁶

สมมุติฐานของ Cobb และ Elder นี้เชื่อมโยงกับแนวความคิดของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว เกี่ยวกับแบบแผนของความขัดแย้ง (pattern of conflict) ดังกล่าวมาแล้วในเรื่องพลวัตรของความขัดแย้ง ปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่สามารถเป็นตัวแทนตามสมมุติฐานของ Cobb และ Elder ได้ชัด ดังเช่นกรณีความขัดแย้งระหว่างประเทศอิรักและอิหร่าน ซึ่งเป็นการเผชิญหน้าโดยตรงระหว่าง 2 ประเทศ จะมีความขัดแย้งสูงที่ยากต่อการแก้ไขมากกว่าความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น

Schattschneider ได้เสนอกลวิธีในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยใช้วิธีการแทนที่ของปัญหา (displacement) ซึ่งเป็นการนำประเด็นอื่นเข้าแทนที่ประเด็นปัญหาที่กำลังเกิดความขัดแย้ง การแทนที่เช่นนี้จะทำให้ความขัดแย้งเคลื่อนจากประเด็นปัญหาเดิมไปสู่ประเด็นใหม่ แล้วจึงดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งในประเด็นใหม่สามารถแก้ไขได้ง่ายกว่าเพราะได้เตรียมพร้อมไว้ก่อนแล้ว เป็นการช่วยผ่อนคลาญปัญหาเดิมซึ่งแก้ไขได้ยากกว่า¹⁷

¹⁶ Cobb and Charles E. Elder, Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building (Boston : Allyn and Bacon, 1972), pp.43-44

¹⁷ E.E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1960), p.235.

Peter Bacharach and Morton S.Baratz ได้เสนอกลวิธีที่เรียกว่า Non-decision-making ซึ่ง Non-decision-making ก็คือการที่ประเด็นปัญหาควาระไปหรือถูกทำให้ควาระไป เพื่อชลอการตัดสินใจ¹⁸

มีนักวิชาการที่ได้ศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับความขัดแย้ง ได้สรุปวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งไว้ 3 ประการ คือ

ประการแรก เอาแพ้ชนะกันไปข้างหนึ่งโดยการมีอำนาจเหนือ (domination) โดยเฉพาะในกรณีของความขัดแย้งที่ขัดต่อ ไปสูงถึงจุดหรือระดับของความรุนแรง ทั้ง 2 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งยอมแสวงหาแนวทางที่จะเอา “แพ้-ชนะ”¹⁹

ประการที่สอง โดยการประนีประนอม (compromise)

ประการสุดท้ายโดยการผสมผสาน(integration)²⁰ ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างคนไทยมุสลิมทางด้านจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งปัจจุบันจัดได้ว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เลือกใช้วิธีการแก้ปัญหา โดยการผสมผสานในการอยู่ร่วมกันระหว่างคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธและคนไทยมุสลิม

นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งหรือความรุนแรงทางการเมือง อาจพิจารณาได้จากการเข้าแทรกแซงของสถาบันสูงสุดทางสังคมของประเทศนั้นๆ ในกรณีความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตของประเทศไทย สถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันเก่าแก่คู่บ้านคู่เมืองของไทยตั้งแต่สมัยยุคการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช จนถึงมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นรูปแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน สามารถเข้ามาแก้ไขหรือยุติปัญหาความขัดแย้งหรือความรุนแรงทางการเมืองที่อยู่ในจุดวิกฤตได้บ่อยครั้ง

¹⁸Thomas R Dye, Understanding Public Policy, 5 th ed. (Englewood cliffs, NJ Prentic Hall, 1984), p.325

¹⁹G. Paul Swingle, The Management of Power (New York : Wiley, 1976), p.88

²⁰C.Louis Schroeter, Organizational Plan (New York : AMA, 1970), p. 1

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

การศึกษาถึงมูลเหตุของความขัดแย้ง ในกรณีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ทฤษฎีที่ไม่อาจมองข้ามไปได้เลยก็คือ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้เพราะทฤษฎีดังกล่าวสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่การเมืองการปกครองของไทย และทฤษฎีเดียวกันนี้เอง ที่มักจะถูกนำมาถกเถียงกันอยู่เสมอ เมื่อกล่าวถึงการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

เจ้าแห่งทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจได้แก่ มองเตสกีเยอ (Montesquieu) ค.ศ 1689-1755 ซึ่งได้แสดงความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือ *L' Esprit des Lois* หรือ *เจตนารมณ์ของกฎหมาย*²¹

โดยความเป็นจริงหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้มีมานานแล้ว จะเห็นได้ว่านักปรัชญาหลายท่านได้เคยกล่าวถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็น Aristotle, Jean Bodin, Pufendorf และ John Locke

Aristotle ดูเหมือนจะเป็นนักปรัชญาคนแรกที่พยายามจัดแบ่งองค์กรของรัฐบาล โดยได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ *Politics* ว่ารัฐทุกรัฐมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ องค์ประกอบที่ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ องค์ประกอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ และองค์ประกอบเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ²²

ส่วน Jean Bodin ก็ได้เขียนไว้ในหนังสือ *De La Republique* เกี่ยวกับระบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ถูกจำกัดลงบางส่วนว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกออกได้หลายอำนาจ แต่ไม่ได้กล่าวไว้แน่ชัดว่าแบ่งเป็นอำนาจอะไรบ้าง²³

²¹ อมร จันทรสุมบูรณ์, *กฎหมายปกครอง*(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 54.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

Pufendorf ได้กล่าวไว้ในหนังสือ De Jure Nature et Gentium โดยแบ่งอำนาจออกเป็น 7 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะลงโทษเพราะฝ่าฝืนกฎหมาย อำนาจที่จะทำสงครามและสงบศึก อำนาจในการทำสนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษี และอำนาจจัดการศึกษา²⁴

John Locke ก็ได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ส่วน โดยได้อธิบายไว้ในหนังสือ Second Treatise of Civil Government ว่าอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการแรกในการปกครองก็คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ส่วนอำนาจบริหารซึ่งสื่อความถึงอำนาจในการใช้กฎหมายบังคับนั้นเป็นอำนาจรองลงมาแต่ก็มีความจำเป็น ส่วนอำนาจหน้าที่ประการที่สามคืออำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ²⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่า สื่อ ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการไว้โดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตามนักปรัชญาการเมืองที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจแท้จริง ก็คือมองเตสกีเออ ทั้งนี้เพราะมองเตสกีเออได้พูดถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจได้อย่างละเอียดและชัดเจนกว่าคนอื่นๆ แนวการเขียนของเขาก็เป็นที่น่าสนใจเพราะมีลักษณะสมบูรณ์ มีหลักเกณฑ์โดยใช้วิธีสังเกตการณ์และเปรียบเทียบหาข้อสรุป ดังนั้นทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของเขาจึงเป็นที่สนใจและมีชื่อเสียงมาก²⁶ อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ มีรากฐานมาจากแนวความคิดในเรื่องเสรีภาพทางการเมือง²⁷ นั่นก็คือการพยายามหาหลักประกันเกี่ยวกับเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

²⁴ เดือน บุญนาค, "การแยกอำนาจ," นิติศาสตร์ 9 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม 2520) : 17-18.

²⁵ ประยูร กาญจนกุล, ถ้อยบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 8.

²⁶ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งมวลมนุษย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 38.

²⁷ เดือน บุญนาค, "การแบ่งแยกอำนาจ," นิติศาสตร์ 9 ฉบับที่ 3 : 20

มองเตสกีเออ ได้พิจารณาความหมายคำว่า เสรีภาพ โดยกล่าวว่า "เป็นความเข้าใจผิดที่ว่าเสรีภาพคืออำนาจที่จะกระทำตามความปรารถนาอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกล่าวได้อีกว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ที่คิดว่า เสรีภาพ คือ ความเป็นอิสระ"²⁸ "ซึ่งถ้าเข้าใจเสรีภาพในความหมายที่ผิดเช่นนี้ย่อมจะส่งผลร้ายและเกิดความยุ่งยากขึ้น เพราะถ้าหากมนุษย์มีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม โดยที่ทั้งหมดเป็นอิสระ หรือมีเสรีภาพที่จะทำอะไรตามใจปรารถนานั้นแหละคือสาเหตุที่จะทำให้เกิดสงครามในรัฐ เพราะมนุษย์ย่อมจะต้องแข่งขันกันและพยายามจะช่วงชิงสรรพสิ่งที่เขาต้องการมาเป็นของเขา ถึงแม้จะต้องแลกด้วยการใช้กำลัง ความรุนแรงและการบาดเจ็บล้มตาย"²⁹ มองเตสกีเออ เห็นว่าสังคมในสภาพเช่นนี้เป็นสังคมที่ไม่อิสระ เขาเชื่อว่าเสรีภาพที่ทรงคุณค่าอย่างแท้จริงคือ เสรีภาพที่อยู่ภายใต้กฎหมายแห่งกฎหมายซึ่งอนุญาตให้กระทำในสิ่งที่ควรกระทำและห้ามมิให้ประพฤติในสิ่งที่ไม่ควรประพฤติ โดยย้ำว่าเสรีภาพคือสิทธิที่จะกระทำในสิ่งที่กฎหมายอนุญาต และถ้าพลเมืองสามารถที่จะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม เขาย่อมไม่มีเสรีภาพอีกต่อไป เพราะพลเมืองที่อยู่ร่วมสังคมก็ย่อมมีสิทธิปฏิบัติเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะมีมาตรการรักษาเสรีภาพ แต่กฎหมายนั้นก็อาจเป็นอันตรายต่อเสรีภาพได้เช่นกัน หากกฎหมายนั้นไปห้ามในสิ่งที่ไม่ควรห้ามหรือ ไปละเมิดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน ความคิด และการแสดงออกของประชาชนในทางที่ถูกต้อง เมื่อมาถึงจุดนี้ก็มีปัญหาเกิดขึ้นว่าจะหารูปการปกครองแบบใด และรูปการปกครองดังกล่าวจะขัดหลักการอะไรที่จะทำให้รูปการปกครองนั้น สามารถบัญญัติกฎหมายที่สนองตอบและก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยมองเตสกีเออกล่าวย้ำว่า "เสรีภาพทางการเมืองของราษฎรคนหนึ่งก็คือ ความสงบทางจิตใจอันมาจากความรู้สึกที่ว่าแต่ละคนมีความปลอดภัย

²⁸ Thomas L. Pangle, Montesquieu's Philosophy of Liberalism. A commentary on the Spirit of the Laws (Chicago : The University of Chicago Press, 1973), p.109.

²⁹ Ibid., p. 110.

เกี่ยวกับตัวเอง และเพื่อที่จะมีเสรีภาพเช่นว่านี้ ระบอบการปกครองจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ว่าราษฎรคนหนึ่งไม่ต้องเกรงกลัวราษฎรอีกคนหนึ่ง" นั่นก็คือความรู้สึกของราษฎรที่เกิดความมั่นคง ปลอดภัยในตัวเองเมื่อเขาได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่เขาปรารถนา³⁰

ดังนั้น เพื่อที่จะหาหลักการและรูปแบบการปกครองที่เหมาะสม มองเตสกีเออ จึงได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ โดยกล่าวเป็นเหตุผลว่า "ประสบการณ์ที่มีอยู่และเห็นอยู่ได้ตลอดเวลา ก็คือ มนุษย์ทุกคนที่มีอำนาจมักจะดูแลอำนาจ เขาจะไม่หยุดยั้งจนกว่าเขาจะพบขอบเขตจำกัด แต่ใครจะบอกได้แม้แต่คุณธรรมเองก็ยังจำเป็นต้องมีขอบเขต" และจากนี้เอง มองเตสกีเออ ก็ได้ตอบคำถามที่ว่าวิธีอย่างไรที่จะแก้ไขการดูแลอำนาจนี้ได้ ด้วยถ้อยคำที่มีชื่อเสียงและเป็นที่มาแห่งทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจที่ว่า "ฉะนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด จึงจำเป็นต้องจัดและกำหนดให้อำนาจยับยั้งอำนาจ" (บทที่ 6 หมวด 11 ของหนังสือ L' Esprit des Lois)

ความหมายของมองเตสกีเออคือ ไม่ควรให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดอยู่ในมือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ควรจะให้กระจายกันไปหลายๆองค์กรเพื่อป้องกันการดูแลอำนาจโดยการถ่วงดุลย์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ คือให้องค์กรเหล่านั้นใช้อำนาจสูงสุดร่วมกัน

มองเตสกีเออ ได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักประกัน "ความปลอดภัย" ของราษฎรกล่าวคือ สิทธิเสรีภาพของราษฎรจะได้รับหลักประกันเมื่อน้ำที่แต่ละหน้าที่ของรัฐอยู่ที่องค์กรต่างๆกัน แต่ละองค์กรต่างอยู่ในกรอบของหน้าที่ของตนดังนี้ "อำนาจก็จะหยุดยั้งอำนาจ"³¹ หรือจะกล่าวได้ว่าหลักการสำคัญของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจก็คือความเป็นอิสระ

³⁰ Ibid., p.113

³¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภย์ "ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษรวมบทความทางวิชาการ อนุสรณ์ศาสตราจารย์ หยุค แสงอุทัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศิริพรการพิมพ์ 2523) : 170.

แห่งองค์กรต่างๆ โดยต่างฝ่ายต่างขึ้นต่อกันและกันน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ไม่ว่าจะเป็
 ในด้านการจัดตั้งองค์กรหรือในด้านอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมาย³²

มองเดสกีเออ เห็นว่ารัฐมีกิจการอยู่ 3 ประการ และมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ชนิด คือ³³

ประการแรก รัฐออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจ
 ในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย คืออำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และ
 ใช้กำลังเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านเคารพในเอกราชอธิปไตยของประเทศ และการใช้กำลังเพื่อ
 ให้ประชาชนได้เคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นภารกิจที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย
 และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย กรณีนี้เป็น
 ภารกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน

จากสภาพในขณะนั้น มองเดสกีเออ เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและ
 กลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางสถาบันรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และ
 สภาประชาชน(สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อำนาจบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมี
 ชุมนางเป็นผู้ช่วย ส่วนอำนาจตุลาการนั้นควรอยู่ในมือขององค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรประจำ แต่
 เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเรียบร้อย
 เพื่อให้คนเกรงกลัวในเรื่องอำนาจของสถาบันไม่ใช่ตัวบุคคล³⁴

มองเดสกีเออ ขึ้นขันว่า"ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญเสียชีวิตไปหมด ถ้าคนๆเดียวกันหรือกลุ่ม
 ผู้ปกครองกลุ่มเดียวกันหรือพวกขุนนางหรือประชาชนใช้อำนาจทั้งสาม อันได้แก่อำนาจ
 ในการออกกฎหมาย อำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจตัดสิน

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

³³ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 51-52.

³⁴ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองแห่งนวมัย, หน้า 44.

อาชญากรรมและข้อพิพาทระหว่างเอกชน เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวม อยู่ในบุคคลหรือองค์กรเดียว เสรีภาพก็จะสูญไปเพราะความหวาดกลัวเกิดขึ้น เนื่องจาก กษัตริย์หรือสถาบันที่มีอำนาจแต่ผู้เดียวนั้น อาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชหรือบริหาร ตามแบบทรราช และเช่นเดียวกันเสรีภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจ บริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ถ้าหากรวมอยู่กับองค์กรนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของ ผู้ถูกปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบผลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติชั่ว อย่างรุนแรง และกดขี่³⁵

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจซึ่งปรากฏในหนังสือ เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เล่ม 11 ใน ชื่อเรื่อง "ว่าด้วยกฎหมายซึ่งสถาปนาอิสรภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ" มองเตสกีเออ ได้กล่าวถึงโครงสร้างแห่งรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเขาได้ บรรยายถึงเสรีภาพซึ่งเกิดขึ้นในระบบการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่ยึดหลักการแบ่งแยก อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อที่จะให้อำนาจเหล่านี้คู่ขั้วซึ่งกันและกัน³⁶

ดังนั้นภาพของการจัดระเบียบอำนาจตามที่ มองเตสกีเออกล่าวถึง ก็คือภาพของระบอบ การปกครองของอังกฤษในสมัยนั้นนั่นเอง ในระบอบรัฐสภาของอังกฤษ มีอยู่ 3 พลัง คือ สภาล่าง สภาสูง และกษัตริย์ ในสภาสูงจะคู่ขั้วพลังของสภาล่าง และในทำนองเดียวกัน สภาล่างก็จะคู่ขั้วสภาสูง พลังของฝ่ายบริหารคือกษัตริย์จะคู่ขั้วฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่รัฐสภา ต่างฝ่ายต่างคู่ขั้วซึ่งกันและกัน สำหรับกรณีนี้อาจจะเกิดปัญหาที่ว่าหากพลังทั้งสามเท่ากัน ต่างฝ่ายต่างคู่ขั้วกันเช่นนี้ ระบอบการปกครองจะดำเนินไปอย่างไร มองเตสกีเออ ได้ให้ คำตอบว่าระบอบการปกครองจะดำเนินไปด้วยความจำเป็นและเหตุการณ์บังคับที่จะทำให้มี การตัดสินใจ ในที่สุดพลังทั้งสามก็จะหาจุดยืนยอมด้วยกันได้ กล่าวได้ว่าความประทับใจ

³⁵ Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, book 11 part 6.

³⁶ George H. Sabine, *A history of Political Theory* (Illinois : Dryden Press, 1973),

จากการใช้ชีวิตในประเทศอังกฤษอยู่ประมาณปีครึ่ง ได้ทำความรู้จักมักคุ้นกับนักการเมืองของอังกฤษ รัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของเขาอย่างมาก จนถึงกับนำโครงสร้างของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้เป็นแบบอย่างในทฤษฎีการเมืองของเขา

กล่าวได้ว่าแนวความคิดของมองเตสกีเออ ได้มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 อย่างมาก จากแนวความคิดของเขาทำให้ความสนใจของคนในยุคหลังๆมุ่งไปสู่จุดเดียวกัน นั่นก็คือการที่มีระบอบการเมืองที่มีเสรีภาพเป็นจุดหมาย ความสนใจมุ่งไปสู่จุดเดียวกัน ก่อให้เกิดขบวนการรัฐธรรมนูญนิยมขึ้น จะเห็นได้จากปฏิกิริยาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1789 กล่าวไว้ในมาตรา 16 ว่า "ไม่ว่าจะในสังคมใดก็ตาม หากไม่มีการรับประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชน และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ สังคมนั้นหาได้มีรัฐธรรมนูญไม่"³⁷ ความเชื่อมั่นและยึดถือในหลักการนี้ในหลายประเทศจนกลายเป็นสิ่งสากล และเชื่อกันว่าหลักการนี้เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ของรัฐบาลประชาธิปไตย³⁸

ในระบบการเมืองการปกครองที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ จะพบว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกัน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ สำหรับการจัดตั้งศาลปกครองนั้น มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในฐานะฝ่ายปกครองเท่านั้น เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ 2 อย่างด้วยกันคือ

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล

เป็นกิจกรรมที่ปฏิบัติไปเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำการในฐานะรัฐบาลนั้น ต้องให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุม โดยมีความสัมพันธ์ถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

³⁷ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ , ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 2.

³⁸ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 316.

2 อำนวยหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง ก็คือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และกิจการอื่นๆที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะประโยชน์ การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองนั้น อาจจะเป็นหน้าที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ แล้วแต่ว่าประเทศนั้นๆจะกำหนดอย่างไร เช่นประเทศอังกฤษ คดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาทั้งสิ้น ส่วนประเทศฝรั่งเศส ให้ศาลยุติธรรมมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีทั่วไป สำหรับคดีปกครองให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองเท่านั้น ทั้งนี้เพราะคดีปกครองมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว จึงไม่สามารถนำรูปแบบและวิธีการในศาลยุติธรรมมาใช้ร่วมกันได้