

แนะนำบทที่ 11

การพัฒนาทางการเมือง

1. แนวคิด

- 1.1 การเปลี่ยนแปลงเป็นของปกติวิสัยและคนทั่วไปมุ่งให้การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ซึ่งในทางการเมืองเรียกว่า การพัฒนาทางการเมือง
- 1.2 มีนานานิยามว่าด้วยการพัฒนาทางการเมืองโดยเฉพาะการพิจารณาว่าประกอบด้วย 10 มิติ
- 1.3 ในการพัฒนาย่อมประสบปัญหาและวิกฤต ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ

2. วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่ออ่านบทนี้จบแล้ว นักศึกษาจะสามารถ

- 2.1 ระบุความหมายและน่านามุมมองในเรื่อง “การพัฒนาทางการเมือง” ได้
- 2.2 บอกมิติต่าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมืองได้
- 2.3 อธิบายปัญหาและสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองและการขาดเสถียรภาพได้

บทที่ 11

การพัฒนาทางการเมือง

1. ความนำ

รัฐศาสตร์ความสนใจการเมืองเปรียบเทียบมาตั้งแต่ยุคอาริสโตเติล 2400 ปีมาแล้ว ซึ่งแบ่งรูปแบบการปกครองจากการเปรียบเทียบออกเป็น 6 รูปแบบใหญ่ ๆ ยุคต่อ ๆ มา ก็มี การศึกษารัฐศาสตร์หรือการเมืองเปรียบเทียบ แต่มักเปรียบเทียบด้วยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ สถาบันทางการเมืองของนานาประเทศ ได้แก่ 1) ประวัติความเป็นมา 2) สถาบันการเมือง การปกครอง เช่น สถาบันทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ 3) แหล่งพลังทางการเมือง

(Lowell Barrington, et.al. **Comparative Politics**. Wadswon th, 2010.)

แนวการเปรียบเทียบร่วมสมัยระบุประเด็น เช่น 1) ชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) 2) การใช้ความรุนแรงทางการเมือง 3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่มักจำกัดอยู่ใน แวดวงของโลกตะวันตก

ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2488) นักวิชาการตื่นตัวและตระหนักว่าได้ มองข้าม หรือละเลยการศึกษาประเทศอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกอารยธรรมตะวันตก

ปัจจัยหรือสาเหตุซึ่งกระตุ้นให้เกิดความสนใจในเรื่อง 1) การพัฒนาทางการเมือง (political development) 2) การเข้าสู่ความเป็นตะวันตก (westernization) และ 3) สมัยใหม่ทางการเมือง (political modernization) ได้แก่ 1) มีจำนวนนักวิชาการด้าน รัฐศาสตร์มากขึ้น 2) มีประเทศ “เกิดใหม่” คือเป็นเอกราชหลุดพ้นจากการอยู่ภายใต้อาณานิคมเพิ่มจำนวนมากขึ้น และ 3) มีเงินสนับสนุนสำหรับการวิจัยทั้งจากรัฐบาลและภาคเอกชน

(Rodee, et al. **op.cit.**, p.12.)

เงินวิจัยจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวิจัย “ข้ามวัฒนธรรม” ย่อมสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย อย่างมหาศาล 1) ในการเดินทางข้ามประเทศ และ 2) ในการวิจัยแบบ “เจาะลึก” เพื่อเข้าใจ วัฒนธรรมทางการเมือง โดยพิจารณาสถาบันหรือมิติอื่น ๆ นอกจากสถาบันการเมืองโดยตรง ได้แก่ 1) สถาบันครอบครัวซึ่งเกี่ยวกับการอบรมเลี้ยงดูแต่เยาว์วัย (สังคมประกิต, socialization) 2) มิติสถาบันทางการศึกษา 3) มิติหรือสถาบันทางด้านเศรษฐกิจ 4) มิติหรือ

สถาบันทางด้านศาสนา 5) สภาวะความเป็นพลเมืองกับชนบท 6) สภาพของการขนส่งสื่อสาร

2. การพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการ

2.1 อิทธิพลของทฤษฎีวิวัฒนาการก่อนดาร์วิน ศัพท์ “การพัฒนา” โยงเกี่ยวกับทฤษฎี “วิวัฒนาการทางสังคม” (**social evolution**) มีมาก่อนทฤษฎีวิวัฒนาการทางธรรมชาติวิทยา (**natural evolution**) คือ 2400 ปีมาแล้วสำหรับทฤษฎีของชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin, 1809-82) นักชีววิทยาชาวอังกฤษผู้ซึ่งค้นพบกระบวนการ “การเลือกสรรโดยธรรมชาติ” (**natural selection**) อันนำไปสู่ “การรอดอยู่ของผู้ชนะ” (**survival of the fittest**) ทฤษฎีของดาร์วินเพิ่งประกาศเมื่อประมาณไม่ถึง 200 ปีที่ผ่านมาี่เอง

2.2 เปรียบเทียบกับทฤษฎีวิวัฒนาการ(cycle) ทฤษฎีหรือแนวคิดทางวิวัฒนาการแตกต่างจากแนวคิดในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแบบ “วัฏจักร” (**cyclical changes**) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ “หมุนเวียน” คือ ไม่มีทิศทางที่มุ่งไปทางก้าวหน้าด้านเดียว หรือทรุดต่ำลงอย่างเดียว แต่มีการเปลี่ยนแปลงแบบสลับกันไป ทำนอง “ชั่วเจ็ดที ดีเจ็ดหน” แบบวัฏจักร มองภาพว่าเมื่อเข้าสู่ความเจริญแล้วก็ย่อมมีเสื่อมโดยมีเจริญมาก เจริญน้อย เสื่อมมาก เสื่อมน้อย

2.3 ลักษณะการ 4 ประการของการวิวัฒนาการ **เคนเนธ บ็อค (Kenneth Bock)** ซึ่งเป็นอาจารย์และผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ปริญญาตรีเกียรตินิยม (Honours thesis in Sociology) ของผู้เขียน (จิรโชค วีระสย) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ณ นครเบอร์คลีย์ สรุปลักษณะสำคัญวิวัฒนาการทางสังคมไว้ดังนี้ คือ 1) เปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ 2) เปลี่ยนแปลงโดยเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ หรือเป็นช่วง ๆ (เช่น ช่วง 10 ปี 20 ปี จึงจะเห็นแนวโน้มที่ค่อนข้างชัดเจน) 3) การเปลี่ยนแปลงมีขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ไม่มีการยุติ และ 4) ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในทางก้าวหน้า คือ ดีขึ้นกว่าเดิมหรือมีคุณภาพสูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาก่อน

(Kenneth Bock. **Human Nature and History**. Columbia University Press, 1980.)

2.4 พัฒนาและกำลังพัฒนา คำว่าพัฒนานำมาใช้เปรียบเทียบความเจริญของประเทศต่าง ๆ หรือชุมชนต่าง ๆ หากประเทศใดหรือสถาบันใดไม่เปลี่ยนแปลงหรือมีอัตรา

การเปลี่ยนแปลงช้ากว่าได้ชื่อว่ามีสภาพ ก. ล้าหลัง หรือด้อยพัฒนา (**under-developed**) ข. พัฒนาน้อยกว่าที่ควร (**less developed**) ค. “กำลังพัฒนา” (**developing**) จุดเริ่มต้นที่ไม่เจริญนัก แต่กำลังดำเนินการให้มีความก้าวหน้า ง. ศัพท์ที่เกี่ยวข้อง คือ **NIC** ย่อจาก **Newly Industrialized Countries** คือ ประเทศที่ได้ผ่านช่วงกำลังพัฒนาและเข้าสู่ความพัฒนาแล้วระดับต้น เช่น เกาหลีใต้และสิงคโปร์

ต่อมาในช่วง พ.ศ.2553 มีข้อสังเกตว่ามีประเทศที่ก้าวหน้าเกินกว่ากำลังพัฒนาและเฉียดการพัฒนาระดับสูงขึ้นเรื่อยๆ ได้แก่ ประเทศซึ่งมีตัวย่อ **BRIC—Brazil, Russia, India, China**.

2.5 ทฤษฎีวิวัฒนาการทางสังคม(และรวมทั้งทฤษฎีวิวัฒนาการทางชีววิทยาของชาร์ลส์ ดาร์วิน ซึ่งมีมาที่หลัง) ถือว่า การเปลี่ยนแปลงเมื่อมีขึ้นมักมีทิศทางมุ่งไปในทางดี และเกี่ยวพันกับความรู้สึกว่า อะไรก็ตามที่ใหม่จะต้องดีกว่าของเก่าเสมอ ไม่ว่าอะไรที่มี **ประดิษฐ์ขึ้นมาใหม่ (นวัตกรรม—innovations)** หรือสร้างขึ้นมามักมักเห็นว่าเป็นความก้าวหน้า ศัพท์ประเทศที่พัฒนาแล้ว (**developed**) จึงหมายถึงก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ

อนึ่ง ประเทศที่อยู่ส่วนเหนือของโลกมักมีการพัฒนา และประเทศที่อยู่ส่วนใต้ทางโลกพัฒนาน้อยจึงมีศัพท์ คือ “**กลุ่มเหนือและกลุ่มใต้**” (**North-South**) **กลุ่มเหนือ** หมายถึงประเทศซึ่งมีการพัฒนามากแล้ว โดยเน้นหนักไปในสภาวะแห่งการเป็นอุตสาหกรรมและการเข้าสู่สภาพเมือง (**urbanized**) ในทวีปเอเชียกลุ่มเหนือ ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีและจีน เป็นต้น และ**กลุ่มใต้** หมายถึงประเทศซึ่งมีการพัฒนาน้อย ในทวีปเอเชียกลุ่มใต้ ได้แก่ ปากีสถาน ศรีลังกา และไทย เป็นต้น

3. มิติต่าง ๆ ของการพัฒนา และแนวคิดของอันดิงตัน

นักวิชาการบางคนมีคำดำเนินการใช้มโนทัศน์ (**concept**) แห่ง “การพัฒนาทางการเมือง”โดยเฉพาะแซมมวล อันดิงตัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

(Samuel Huntington, “The Change to Change: Modernization, Development, and Politics”, **Comparative Politics**, April 1971, pp.283-322. Reprinted in Cyril E. Black, ed. **Comparative Modernization: A Reader**, New York : Free Press, 1976, pp.25-6.)

อันดิงตันเห็นว่าความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไม่ชัดเจน และไม่อาจทำให้ชัดเจนได้ ดังนั้น อันดิงตันเสนอให้ใช้แนวพินิจ (**approach**) แห่งการเปลี่ยนแปลงทั่ว ๆ

ไปและโดยเฉพาะแนวพินิจแห่ง “การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นทันสมัยหรือสมัยใหม่” (modernization) อันดั่งต้นเสนอให้ศึกษา คือ 5 องค์ประกอบ (components) สำคัญของระบบการเมือง ได้แก่ 1) วัฒนธรรมทางการเมือง 2) โครงสร้างทางการเมือง 3) กลุ่มต่าง ๆ 4) ความเป็นผู้นำ และ 5) นโยบาย จะอธิบายเพิ่มเติม ดังนี้

1) วัฒนธรรมทางการเมือง ได้แก่ 1) ค่านิยม 2) ทศนคติ 3) แนวการพิจารณาหรือการตีความเรื่องราวต่าง ๆ (แห่งนิทานเรื่อง “ปรัมปรา” เกี่ยวกับจักร ๆ วงศ์ ๆ และ 4) ความเชื่ออันเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองและมีความโดดเด่นอยู่ในสังคม

2) โครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ การจัดองค์การแบบเป็นทางการ ซึ่งสังคมใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น 1) พรรคการเมือง 2) การแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร 3) ระบบราชการ

3) กลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ การรวมตัวทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นแบบเป็นทางการ(formal) หรือไม่เป็นทางการ(informal) ซึ่งมีส่วนร่วมทางการเมืองมากบ้างน้อยบ้าง

4) ความเป็นผู้นำ ทั้งในฐานะบุคคลคนเดียวและในฐานะกลุ่ม

5) นโยบาย ได้แก่ รูปแบบแห่งกิจกรรมของรัฐบาลซึ่งใช้ในการกระจายผลประโยชน์และการลงโทษคนหรือชุมชน

ข้อวิจารณ์ของอันดิงตัน มี 3 ประการ

ประการแรก น่าจะถือว่า “การพัฒนาทางการเมือง” เป็นส่วนหนึ่งของการเข้าสู่ “ความทันสมัยทางการเมือง” หรือความเป็นการเมือง “สมัยใหม่”

ประการที่สอง องค์ประกอบของการพัฒนาทางการเมืองมีต่าง ๆ กัน แต่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า ส่วนต่าง ๆ เหล่านั้นเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างไร

ประการที่สาม ไม่มีความชัดเจนว่า มโนทัศน์ “พัฒนาทางการเมือง” เป็นการอธิบายภาวะหรือเป็นการคาดการณ์สภาพอนาคตอันไกลโพ้น

ส่วนนักวิชาการอื่น ๆ อีกหลายคนก็ยังเห็นประโยชน์ของการใช้มโนทัศน์พัฒนาทางการเมือง ตัวอย่าง ได้แก่ หนังสือ เช่น

1) Charles W. Anderson, et al. **Issues of Political Development**. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1967.

2) หนังสือต่าง ๆ โดยการสนับสนุนของ Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council แห่งสหรัฐอเมริกาภายใต้หัวข้อ **Studies in Political Development** ซึ่งจัดพิมพ์โดย Princeton University Press เช่น

- a) James S. Coleman, ed. **Education and Political Development.**
- b) Joseph La Palombara, ed. **Bureaucracy and Political Development.**
- 3) Leonard Binder, et al. **Crises and Sequences in Political Development**
Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1974.
- 4) Gary D. Brewer and Ronald D. Brunner, eds. **Political Development and Change.** New York : Free Press, 1975.

4. 10 มิติหรือทศมิติแห่งการพัฒนาทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมืองตามแนวของนักวิชาการชื่อ **ลูเซียน พาย** ได้กำหนดไว้ 10 ข้อ หรือทศมิตินี้ (Lucian W. Pye. **Aspects of Political Development**, Boston : Little, Brown, 1966, pp. 33-48.)

- 1) “บุพลักษณะ” (prerequisites) หรือรากฐานอยู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ
- 2) การเมืองแบบที่มีอยู่ในประเทศอุตสาหกรรม
- 3) ความทันสมัยทางการเมือง”
- 4) สังคมเข้าสู่สภาพแห่งการจัดองค์การเป็นรัฐประชาชาติหรือเป็นชาติ-รัฐ
- 5) การพัฒนาการบริหารและกฎหมาย
- 6) การเร่งระดมสรรพกำลัง (**mobilization**) และการเข้าไปมีส่วนร่วมแบบต่าง ๆ หรือระดับต่าง ๆ ทางการเมืองของมวลชนคนจำนวนมาก
- 7) การพยายามสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- 8) การที่บ้านเมืองมีเสถียรภาพ และการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย (stability and orderly change)
- 9) การเร่งระดมพลังด้านต่าง ๆ และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- 10) เป็นมิติ หรือด้านหนึ่งของการเปลี่ยนทางสังคมซึ่งมีหลายด้านรวมทั้งด้านวัฒนธรรม

5. คำนิยามร่วมของการพัฒนาการเมือง : 4 องค์ประกอบ

คำนิยามร่วมของการพัฒนาการเมืองตามทฤษฎีของ **ลูเซียน พาย** ซึ่งได้ระบุลักษณะหรือองค์ประกอบเด่น ๆ ด้วยกัน 3 ประการ แต่ผู้เรียบเรียงเห็นว่าน่าจะมี 4 ประการ จึงได้เพิ่มข้อสุดท้าย คือ ว่าด้วยจริยธรรมทางการเมืองเข้าไปด้วย จัดเป็น “4 องค์ประกอบ”

องค์ประกอบทั้ง 4 ดังกล่าว ได้แก่ 1) การมีความเสมอภาค (equality) 2) การมีสมรรถภาพ (capacity) 3) การแยกแยะและแบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะ (differentiation) 4) การมีจริยธรรมทางการเมือง

5.1 องค์ประกอบที่หนึ่งของคำนิยามร่วม : ความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมในด้านต่าง ๆ จัดได้ว่าเป็น “หัวใจ” ของการพัฒนาทางการเมือง ทั้งนี้อยู่ในกรอบแห่งกฎหมายปกติมีความแตกต่างกันในเรื่อง 1) **ชาติวุฒิ** (ชาติกำเนิดหรือตระกูล) 2) **ธนาวุฒิ** (กำลังทรัพย์) 3) **วัยวุฒิ** (แตกต่างในเรื่องอายุ) 4) **เพศวิสัย** (ชายและหญิง) แต่กฎหมายย่อมถือว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นยากจนหรือเป็นมหาเศรษฐี เป็นผู้มีนามสกุลใหม่หรือนามสกุลเก่า เป็นผู้ที่มีอายุ 18 ปี หรือ 50 ปี มีสถานภาพเท่ากัน เอกสิทธิ์หรือข้อแตกต่างในแง่กฎหมายมิได้เกิดขึ้นเพราะเหตุต่าง ๆ เช่น 1) **ชาติวุฒิ** 2) **วัยวุฒิ** 3) **คุณวุฒิ** 4) **เพศวิสัย** 5) **ความเชื่อ**

อนึ่ง เรื่องของการพัฒนาทางการเมืองโดยมองที่ว่าควรมีความเสมอภาคระหว่างผู้ด้อยโอกาสยากไร้หรือผู้พิการกับบุคคลทั่วไป

การให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งควรเป็นแบบทั่วไปหรือกว้างขวางแบบสากล (**universal suffrage**) คือ ไม่อยู่ในวงจำกัดเฉพาะกลุ่ม เช่น ในกลุ่มคนผิวขาว หรือเฉพาะผู้มีการศึกษาดี เป็นต้น

ความเสมอภาคมีบทบาทในการพัฒนาของการเมืองด้วยการนำหลักการนี้ไปใช้โดยทั่วไป รวมทั้งในการเข้าร่วมการแข่งขันรับเลือกตั้งควรเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างทัดเทียมกัน การแข่งขันเป็นเรื่องของ **คุณวุฒิ (qualifications)** คือ ความสามารถที่สร้างขึ้นภายหลัง (**achieved status**) มิใช่เป็นเรื่องติดตัวมาแต่กำเนิด (**ascriptive**) แบบชาติวุฒิหรือวัยวุฒิ อนึ่ง วิธีการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยถือว่าทุกคนมีอายุและคุณสมบัติอยู่ในเกณฑ์มีสิทธิ 1 เสียงเท่านั้น

5.2 องค์ประกอบที่สองของคำนิยามร่วม : สมรรถภาพหรือประสิทธิภาพระบบการเมืองมี 2 ส่วน คือ ส่วน 1) ที่สิ่งป้อนเข้าไปหรืออินพุต (**input**) และส่วน 2) ที่เป็นผลออกมา (**output**) นั้น สมรรถภาพ ก็คือ ความสามารถที่จะนำผลออกมาให้ได้มากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณของแรงงานที่ส่งเข้าไป

การพัฒนาทางการเมือง ได้แก่ การที่รัฐบาลสามารถทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรได้มาก เช่น ทำให้ราษฎร 1) ได้รับการศึกษาดี 2) ประสบความสวัสดีเกษียณในชีวิตประจำวัน 3) ไม่ขาดแคลนสาธารณสุขโรค 4) ไม่ต้องห่วงกังวลเรื่องความขาดแคลนปัจจัยสี่ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต 5) ไม่ต้องห่วงกังวลเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม ฯลฯ เป็นต้น

รัฐบาลที่มีสมรรถภาพอันเป็นลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง คือ “สนองความต้องการแห่งปัจจัยสี่ราษฎรมิงานทำ” และ “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี กำจัดไม่ให้มีปลวกขึ้น บ้านสะอาดสอาดเป็นระเบียบทุกหนทุกแห่ง” สมรรถภาพเกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีระบบบริหารงานที่ดี ต้องมีการวางแผนและมีการดำเนินงานอย่างมีระเบียบเพื่อบรรลุเป้าหมาย (จุดประสงค์ หรือ **ends**) มักกล่าวกันว่า **means and ends** จะต้องไปด้วยกัน การบริหารที่ดีนั้นจะต้องรู้วิธีการว่าจะ “ทำอย่างไร” ไม่ใช่เพียงแต่รู้ว่าควรทำ “อะไร” เท่านั้น กระบวนการหรือขั้นตอนว่าจะทำอย่างไรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องสำคัญมากต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ อีกทั้งรู้ว่าจะทำอย่างไร (“**know-how**”)

5.3 องค์ประกอบที่สามของคำนิยามร่วม : การรู้แยกและแบ่งงานตามหน้าที่
เฉพาะ นักทฤษฎีอเมริกันแห่งมหาวิทยาลัย Harvard สหรัฐอเมริกาชื่อ **ทาลคอตส์ พาร์สัน (Talcott Parsons)**

ผลงานระดับ “ต้นแบบ” หรือ “แคลสสิก” คือ

1) Talcott Parsons. **The Structure of Social Action**. New York: McGraw-Hill, 1937 และ

2) Talcott Parsons. **The System of Modern Societies**. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice- Hall, 1971. กล่าวว่า บางยุคบางสมัยการจัดระบบทางสังคมเป็นแบบกว้าง ๆ ทำหน้าที่คละกันหลาย ๆ อย่าง เช่น บิดา มารดา แต่เก่าก่อนมีหน้าที่ทั้งเป็น 1) ผู้เลี้ยงดูบุตร 2) ผู้ให้ความรู้ทางวิชาการ เช่น การอ่านการเขียน 3) ผู้สอนวิชาชีพ 4) ผู้อบรมศีลธรรม และ ฯลฯ

แต่ต่อมามีสถาบันสังคมอื่น ๆ เกิดขึ้นซึ่งทำหน้าที่ “เฉพาะเรื่อง” เช่น 1) โรงเรียน ประถมศึกษา 2) โรงเรียนฝึกอาชีพ 3) สถานรับเลี้ยงดูเด็ก ฯลฯ ทำให้หน้าที่แบบคละกันหลาย ๆ อย่างของบิดามารดาหรือสถาบันครอบครัวลดลงไป อาจกล่าวเกี่ยวกับการแบ่งแยกงานตามหน้าที่เฉพาะด้าน เป็นลักษณะของการพัฒนาทางการเมือง คือ

ก. การแบ่งแยกศาสนาจักรออกจากอาณาจักร ฝ่ายศาสนาจักร คือ พระสงฆ์ไม่ควรเข้าไปยุ่งกับฝ่ายอาณาจักร คือ เรื่องของฆราวาสหรือเรื่องของบ้านเมือง ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายในเรื่องของการปกครองของฝ่ายสงฆ์หรือศาสนาจักร

ข. การแบ่งแยกกันระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจอธิปไตย และอำนาจอตุลาการ อำนาจทั้งสามนี้อาจเกี่ยวพันแต่ต้องแยกจากกันเป็นเอกเทศ

ค. การแบ่งแยกกันในหน้าที่ระหว่างทหารและพลเรือน ทหารอาชีพมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประเทศจากภัยอันตราย พลเรือนมีหน้าที่ช่วยพัฒนาชาติในด้านอื่น ๆ

ง. การแบ่งแยกหน้าที่อย่างเด่นชัดระหว่างรัฐบาล “ส่วนท้องถิ่น” กับ “รัฐบาลกลาง” ในบางประเทศรัฐบาลกลางให้อำนาจกับรัฐบาลท้องถิ่น เช่นระดับมลรัฐ หรือการมี อบจ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ อบต. องค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 องค์ประกอบที่สี่ของค่านิยมร่วม : การมีศีลธรรมหรือจริยธรรมทางการเมือง ควรให้ความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในโลกร่วมสมัย ซึ่งมีความอลเวงและความยุ่งยาก ทั้งในระดับนานาชาติและภายในชาติมาก

การขาดจริยธรรมทั่ว ๆ ไปและการขาดจริยธรรมทางการเมืองโดยเฉพาะมีผลเสียอย่างมาก ดังนั้น การใช้ความรุนแรง และการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการ “ไม่สะอาด”

การใช้ความรุนแรง มีตัวอย่าง ได้แก่

ก. พฤติกรรมจี้เครื่องบิน (hijacking) ซึ่งเป็นพฤติกรรมแบบโจรสลัดอากาศ (air piracy)

ข. การใช้กำลังรุนแรงในการต่อสู้ทางการเมืองหรือการขาดกรรมทางการเมืองทั้งในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งหรือหลังจากการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว

ค. กรณีสหรัฐอเมริกา มีการฆาตกรรม 1) อดีตประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี 2) อดีตผู้สมัครแข่งขันเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี คือ รอเบิร์ต เคนเนดี 3) มาร์ติน ลูเธอร์ คิง ซึ่งเป็นผู้นำในการเรียกร้องสิทธิแห่งความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญอเมริกัน

ง. ประเทศอินเดีย เช่น 1) การลอบทำร้ายฆาตมะ คานธี ผู้นำกัชาตินอินเดีย จนถึงแก่ชีวิตขณะที่ท่านนั่งสวนมนต์อยู่ ในปี ค.ศ. 1948, 2) การประทุษร้ายอินทรีรา คานธี นายกรัฐมนตรีอินเดีย โดยองครักษ์ในวันที่ 31 ตุลาคม 2527 และ 3) การลอบยิงนายราชีพ คานธี นายกรัฐมนตรีอินเดีย ขณะที่ไปร่วมในพิธีรำลึกถึงท่านฆาตมะ คานธี เนื่องในวันคล้ายวันเกิดฆาตมะ คานธีในกรุงนิวเดลี ในวันที่ 2 ตุลาคม 2529 (Time, October 13, 1986, p.29.)

จ. จริยธรรมทางการเมืองควรมีทั้งในผู้นำ และในราษฎรทั่วไป ในหมู่ผู้นำ ควรประพฤติตนให้เหมาะสมไม่ผิดทำนองคลองธรรม ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ในหมู่ประชาชนจะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพสุจริต

ฉ. ปี พ.ศ.2524 มีความพยายามฆาตกรรม 1) ประธานาธิบดีเรแกนแห่งสหรัฐอเมริกา 2) สมเด็จพระนางเจ้าเอลิซาเบธที่ 2 แห่งอังกฤษ 3) แม้กระทั่งสมเด็จพระสันตะปาปา ก็ถูกกลุ่มปองร้ายหมายปลงพระชนม์ แสดงให้เห็นว่าจริยธรรมทางการเมืองในโลกปัจจุบันยังขาดอยู่มาก

(Hugh D. Graham and Ted R. Gurr, **Violence in America**, Bantam, 1969.)

การหาเสียงแบบไม่สะอาด การรณรงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงอันไม่สอดคล้องกับแนวจริยธรรมมีมาก เช่น

ก. การให้สัญญาที่ราษฎรเกินความเป็นจริง

ข. การข่มขู่หรือการใช้เงินจนเกินขอบเขต ขูดค้ายเรื่องส่วนตัวเพื่อทำลายชื่อเสียงของฝ่ายตรงข้ามอย่างไม่เป็นธรรม (ในบางประเทศของยุโรปและในสหรัฐอเมริกา มีการขูดคันชีวิตส่วนตัวเพื่อให้ฝ่ายถูกกล่าวหาเสียหายอยู่บ่อย ๆ ทั้งนี้หากมองในแง่ดีก็อาจถือได้ว่าผู้คนของประเทศเหล่านั้นมุ่งมั่นให้ตัวแทนของตนบริสุทธิ์ผุดผ่องในแทบทุกเรื่อง

ค. ดังตัวอย่าง 1) กรณี **Profumo** ในอังกฤษ และ 2) กรณี **แกรี่ ฮาร์ท (Gary Hart)** ผู้ซึ่งในระยะต้นมีคะแนนนิยมค่อนข้างสูง และมีโอกาสมากพอควรในการได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนพรรคเดโมแครตในการชิงชัยเป็นประธานาธิบดีอเมริกัน ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1988 ต่อมา มีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับสตรี ผลสุดท้ายจึงตัดสินใจถอนตัวออกจากการแข่งขัน.

(Time, June 8, 1987, p.35.)

ง. ในประเทศที่ด้อยพัฒนามีการใช้กลไกหรือวิธีพลิกแพลงในการเลือกตั้ง เช่น 1) วิธีการ “พลร่ม” คือ จัดให้มีผู้ไปลงคะแนนโดยกำหนดพรรคหรือตัวบุคคลไว้ให้แล้วล่วงหน้า โดยผู้มีอำนาจ และ 2) การนับคะแนนแบบไม่สุจริต

อนึ่ง Max Weber ให้ความสำคัญมาก 1) **live for politics** การมีชีวิตอยู่เพื่อการเมือง คือเสียสละ หรือไม่สนับสนุน **live off politics** คือเอาประโยชน์จากการเมืองในทางไม่ดี

6. ข้อพิจารณาเชิงความชอบธรรมและประสิทธิภาพ

การมองการพัฒนาทางการเมืองดังได้กล่าวมาเป็นของลูเซียน พาย แนวที่แตกต่างออกไปเป็นของเซย์มัวร์ มาร์ติน ลิปเซ็ต (Seymour M. Lipset, **op.cit.**, pp. 78-83.)

ในทัศนะของลิปเซ็ต ประเด็นสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองควรมีสองประการคือ

1) ว่าด้วยความชอบธรรม

2) ว่าด้วยประสิทธิภาพ

ความชอบธรรม (**legitimacy**) ได้แก่ ความรู้สึกของราษฎรว่า รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่ถูกทำนองคลองธรรม ความรู้สึกนี้เป็นเรื่องของศรัทธา (faith, confidence) ความไว้วางใจเชื่อ

ใจ (trust) ซึ่งอาจไม่ตรงกับหลักเหตุผลเลยก็ได้ หากพลเมืองเห็นว่าผู้ปกครองบริหารงานโดย **ชอบธรรม** ไม่มีการคดโกงย่อมเป็นการพัฒนาทางการเมือง ในแง่ที่ทำให้เกิดเสถียรภาพ

ประสิทธิภาพ ประเด็นว่าด้วย**ประสิทธิภาพ (efficiency)** ได้แก่ **สมรรถภาพ** ของรัฐบาลในการให้ราษฎรอยู่ดีมีสุขได้ หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการให้พลเมืองได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ อันพึงได้จากรัฐบาล เช่น

- 1) ความสามารถทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรือง
- 2) ทำให้มีการศึกษาดี
- 3) ทำให้มีความสงบเรียบร้อย

ลิปเสท กล่าวว่า **ความรู้สึกของพลเมือง**ที่ว่ารัฐบาลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม เป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยให้บ้านเมืองมีเสถียรภาพยิ่งกว่าประเด็นที่ว่าด้วยประสิทธิภาพหรือสมรรถภาพของรัฐบาล แต่ถ้ามีได้ทั้งสองอย่างบ้านเมืองย่อมมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น การมีทั้งสองประการ ได้แก่ รัฐบาลทำให้ราษฎรรู้ว่าตนได้รับความยุติธรรม และราษฎรได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาล จริง ๆ คือ ไม่เดือดร้อนในเรื่องดำรงชีวิต

แนวของลิปเสท แสดงดังต่อไปนี้

- (1) รัฐบาลมีสมรรถภาพ

- (2) ราษฎรรู้สึกว่รัฐบาลมีความชอบธรรม (legitimacy)

	+	-
+	ก	ข
-	ค	ง

(วิธีอ่านจะต้องอ่านทั้งจากบนลงมาล่าง และจากด้านข้าง คือ จากซ้ายไปขวา)

จากการวิเคราะห์ของลิปเสท อาจกล่าวเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

ประเภทกลุ่ม ก. ถือว่ามีสภาพทางการเมืองสมบูรณ์ที่สุดโดยมีสองบวก คือ มีทั้งความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่าง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวีเดน

ประเภทกลุ่ม ข. มีสภาพลบทางสมรรถภาพ คือ สภาพเศรษฐกิจไม่ดีนัก หรือ พลเมืองไม่อยู่ดีกินดีนัก แต่มีความรู้สึกที่รัฐบาลชอบธรรมพอสมควร ได้แก่ ประเทศไทย (มีเครื่องหมายบวกในด้านความชอบธรรม)

ประเทศกลุ่ม ค. ได้แก่ เยอรมนี และออสเตรีย สมัยปี ค.ศ.1920-1930 กลุ่มนี้มี เศรษฐกิจดีอยู่ (บวกทางสมรรถภาพ) แต่อ่อนในความเชื่อถือในเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาล

ประเทศกลุ่ม ง. มีสภาพลบทั้งในแง่ประสิทธิภาพของรัฐบาลและราษฎรไม่ไว้วางใจ ตัวอย่าง ได้แก่ ประเทศในภาวะสงครามกลางเมือง มีความยากจนและไม่มีข้อแป มีความ ไร้สาระส่ายวนวาย

7. ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สอง มีประเทศเกิดใหม่ขึ้นมาอันเป็นผลจากการ ล้มสลายของระบบอาณานิคม ที่เห็นได้ชัด คือ การกำเนิดของ **ประเทศอินเดีย** ปากีสถาน พม่า และศรีลังกา ภายหลังที่จักรวรรดิอังกฤษได้ยอมให้ประเทศภายใต้อาณานิคมได้รับเอกราช เมื่อได้มีโอกาสบริหารรัฐบาลก็ไม่อาจทำให้เกิดความเรียบร้อยราบรื่นได้ ยังขาดการพัฒนาทาง การเมืองในรูปของการไม่มีเสถียรภาพ

ผู้ได้รับฉายาว่าเป็น “บาปู” (Bapu) หรือ “บิดาแห่งอินเดียยุคใหม่” (Father of Modern India) ถูกลอบประทุษร้ายถึงแก่ชีวิตภายหลังอินเดียได้รับเอกราชไม่นาน ทั้ง ๆ ที่ ตลอดชีวิตของผู้นำท่านนี้ได้สั่งสอนและใช้วิธีการแบบสันติวิธีหรือสัตยาเคราะห์ ซึ่งในช่วงร่วม สมัยในประเทศไทยมักใช้ศัพท์ “อารยะขัดขืน” (civil disobedience)

ศรีลังกา แม้จะได้รับเอกราชโดยไม่มีเลือดตกยางออก แต่ภายหลังจากได้รับเอกราช แล้วมีความปั่นป่วน เช่น 1) การลอบฆาตกรรมนายกรัฐมนตรี ชื่อ ภัณฑรานุยก 2) การลุก อือขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ.2514 และตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมา มีความรุนแรงมากเป็น พิเศษ อันเกิดจาก 3) การขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลศรีลังกากับชาวทมิฬแบ่งแยกดินแดนจน สงบในปี 2553

การขาดเสถียรภาพอันเป็นลักษณะหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง ได้มีนักวิชาการ อเมริกัน ชื่อ ไมเคิล เบรชเชอร์

(Michael Brecher, “Political Instability in the New States of Asia” in Harry Ekstein and David E. Apter, ed. **Comparative Politics**. Free Press of Glencoe, 1963, pp.617-635.) ได้กล่าวถึงสาเหตุ 12 ข้อ ซึ่งข้อความมีความสอดคล้องกัน

1) **Poverty** (ประชาชน) ยากไร้เหลือแสน

- 2) Antipathy to government เคืองแค้นรัฐบาล
- 3) Oppositionism ต่อต้านเป็นสันดาน
- 4) Tradition of autocracy (รัฐบาล) ใช้ระบบเผด็จการตลอดชาติ
- 5) Limited experience with democracy (ประชาชน) ขาดประสบการณ์ด้านประชาธิปไตย
- 6) Habits of violence รุนแรงเป็นนิสัย
- 7) Shortage of civil servants (ราชการ) ไร้คนสามารถ
- 8) Small middle class (สังคม) ขาดชนชั้นกลาง
- 9) Leadership (ชาติ) ขาดผู้นำตัวอย่าง
- 10) Party (สังคม) สร้างระบบพรรคพวกพ้อง
- 11) Social heterogeneity ขัดข้องด้วยแบ่งแยกแตกต่างจากสังคม
- 12) Lack of tolerance (พลเมือง) ไม่นิยมขันติธรรม

8. บทสรุป

ความสนใจเรื่องการพัฒนาทางการเมืองมีมาก แม้จะมีนักวิชาการบางท่าน เช่น ฮัน ดิงตันไม่เห็นด้วยกับการใช้มโนทัศน์ดังกล่าวโดยเห็นว่าน่าจะพิจารณาในเชิงกระบวนการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ความทันสมัยซึ่งเป็นศัพท์บ่งบอกความเป็นกลาง ไม่ออกความเห็น ว่า ดีขึ้นหรือไม่

การศึกษาเรื่องการพัฒนาทางการเมืองได้รับการกระตุ้นอย่างมาก จากปรากฏการณ์ ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศที่เคยอยู่ภายใต้อาณัติของชาติอื่นได้เป็น อิสระเสรีความเป็นชาติเอกราช หมายถึง ความรับผิดชอบต่อชะตากรรมของตนเอง ซึ่งมีปัญหา และข้อวิฤตนานาประการ ปัญหาเหล่านั้นโยงเกี่ยวกับการขาดเสถียรภาพ ปัญหาต่าง ๆ ใน การพัฒนาทางการเมืองมีมาก แต่ส่วนใหญ่ของประเทศที่กำลังพัฒนาน่าจะพอประคับประคอง ตนเองได้ไม่ถึงกับแยกออกจนกลายเป็นอีกประเทศหนึ่ง ยกเว้นกรณีบังกลาเทศซึ่งแยกออก จากปากีสถาน

9. ตัวอย่างคำถาม

- 1) การวิจัยข้ามวัฒนธรรม หมายถึงอะไร และอธิบาย
- 2) ทฤษฎีวิวัฒนาการทางสังคมมีสาระ และการรอดอยู่ของผู้ชนะ
- 3) ยกตัวอย่างกรณีการเปลี่ยนแปลงแบบวิภูฏจักร

- 4) อะไรคือ NIC
- 5) ระบุ 3 ข้อจากทศมติแห่งการพัฒนาทางการเมือง
- 6) BRIC คืออะไร
- 7) ตรรกวิสัยและฆราวาสวิสัย คืออะไร
- 8) การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการพัฒนาทางการเมืองหรือไม่
- 9) “โครงเหล็กกล้า” ของอินเดีย หมายถึงอะไร
- 10) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอเมริกัน อายุอย่างน้อยที่สุดเท่าใด
- 11) “สื่อมวลชน” ยุคร่วมสมัยมีอะไรบ้าง
- 12) จุดองค์ประกอบว่าด้วยคำนิยามร่วมของการพัฒนาทางการเมือง ได้แก่อะไรบ้าง
- 13) ความเสมอภาคเชิงเพศวิสัย คืออะไร
- 14) การขาดจริยธรรมในการลอบฆาตกรรมผู้นำ เช่น ของ ส.ร.อ. และอินเดีย
- 15) จุดวิกฤติเรื่องความชอบธรรมหมายถึงอะไร แล้วค้ำแต่ไม่ค้ำ คืออะไร
- 16) ทรศนะของ ฮันติงตัน เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง
- 17) อบจ. และ อบต. คืออะไร
- 18) สมรรถภาพกับความชอบธรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองอย่างไร
- 19) “live for politics” แตกต่างจาก “live off politics” อย่างไร
- 20) “ค้ำแต่ไม่ค้ำ” “ต่อต้านแต่ไม่ตีต่อ” หมายถึงอะไร
- 21) “การปฏิบัติแห่งการคาดหวังที่ทวีขึ้น” กับ “การปฏิบัติแห่งการคาดหวังที่ลดลง” คืออะไรแตกต่างกันอย่างไร
- 22) การกล่าวถึง “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี” ฯลฯ เกี่ยวข้องกับประเด็นอะไรของการพัฒนาทางการเมือง
- 23) Know-how คืออะไร เกี่ยวข้องอะไรกับการพัฒนา
- 24) การมีประสบการณ์ต่างประเทศมีผลอย่างไรต่อนักการเมืองบางคน
- 25) การพิจารณาความเป็นพหุลักษณะของสังคมในเชิงสัมพัทธภาพหมายความว่าอย่างไร
- 26) เนวิน และอ่องซาน ชูยี เป็นอะไร หรือใคร
- 27) จงอธิบายทฤษฎีของ Lipset ว่าด้วยความชอบธรรม

