

# บทนำ

## การศึกษาการปกครองเปรียบเทียบ

	หน้า
1. เพราะเหตุใดจึงต้องศึกษาเปรียบเทียบ	1
2. ประเด็นของการศึกษา	3
3. การจัดกลุ่มประเทศ	8
4. การจัดประเภทของระบบการเมือง	11
4.1 รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย	
4.2 ระบบเผด็จการอำนาจนิยม	
4.3 ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ	
4.4 ระบบคอมมิวนิสต์	
5. กลุ่มในทางการเมือง	23
5.1 ผู้แทนตามหน้าที่การงาน	
5.2 ผู้แทนตามขอบเขตพื้นที่	
5.3 กลุ่มผลประโยชน์	
5.4 พรรคการเมือง	
6. สถาบันทางการเมือง	29
6.1 ฝ่ายบริหารทางการเมือง	
6.2 ฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐสภา	
7. นโยบายสาธารณะ	37
7.1 กิจกรรมแห่งรัฐมีลักษณะหลากหลาย	
7.2 การเมืองคืออะไร	
7.3 การกำหนดนโยบายสาธารณะแตกต่างกันอย่างไร	
8. ความเจริญของสังคม	41
8.1 พัฒนาการทางการเมือง	

# บทนำ

## การศึกษาการปกครองเปรียบเทียบ

### 1. เพราะเหตุใดจึงต้องศึกษาเปรียบเทียบ

การจะเรียนรู้สิ่งใดเพื่อให้ได้ผลดีต้องรู้จักเป้าหมายและเหตุผลการเรียนรู้นั้น เราศึกษาเปรียบเทียบเพื่ออะไร จึงเป็นคำถามแรกของเราก่อนที่จะเข้าไปสู่การศึกษาเนื้อหาในรายละเอียด

เหตุผลประการแรก ได้จากคำโคลงโลกนิติ ที่ว่า

รู้�้อยว่ามากรู้	เริงใจ
กลกบอยู่ใน	สระจ้อย
ไปเห็นชเลไกล	กลางสมุทร
ชมว่าน้ำปอน้อย	ช่างลี้กล้าเหลือ

การเรียนรู้เชิงเปรียบเทียบเป็นการเรียนรู้เพื่อให้มองเห็นมากขึ้น กว้างขึ้น รู้มากย่อมดีกว่ารู้�้อย รู้�้อยย่อมดีกว่าไม่รู้เลย

ในสามก๊กว่า รู้เขารู้เรา รบร้อยครั้งชนะร้อยครั้งดังนั้น การได้รู้มากขึ้นนั้นย่อมเป็นประโยชน์ต่อตัวเราเองโดยตรงทั้งสิ้นไม่ว่าจะนำความรู้นั้นไปใช้อย่างไรหรือไม่ก็ตาม การได้รู้จักคนอื่น ประเทศอื่น และการปกครองของประเทศอื่นนั้นทำให้เราได้ประโยชน์ การรู้จักการเมืองการปกครองในประเทศอื่นมากขึ้น ทำให้เรารู้จักการเมืองการปกครองของไทยมากขึ้น เราได้รู้จักถึงความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองในประเทศอื่น ทั้งในทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ สังคม และเศรษฐกิจทำให้เข้าใจว่าเพราะเหตุใดการเมืองการปกครองของเขาจึงแตกต่างจากเรา เช่น ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษกับระบบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกาแตกต่างกันอย่างไร ประเทศไทยมีระบบการปกครองแบบใดกันแน่

เหตุผลประการที่สอง คือ การศึกษาเปรียบเทียบนำไปสู่การศึกษาอย่างมีเหตุผลเป็นระบบ และนำไปใช้วิเคราะห์อธิบายได้ถูกต้องมากขึ้น สามารถนำไปตอบคำถามในทางการเมืองการปกครองได้อย่างมีเหตุผลในเชิงวิชาการ เช่น การที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีการเมืองระบบสองพรรคเหมือนกันระบบการปกครองต่างกันนั้นเพราะเหตุใด เหตุใดการปกครองในระบบสภาแบบไทย จึงมีการเมืองในระบบหลายพรรค ดีหรือไม่คืออย่างไร การศึกษาเปรียบเทียบทำให้เรารู้จักการใช้เหตุผลในการเปรียบเทียบ มีแนววิเคราะห์ที่ชัดเจนขึ้น

เหตุผลประการที่สาม คือ การประมวลเหตุผล หาข้อสรุป และใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคาดเดาเหตุการณ์ หรือการทำนายแนวโน้มหรือการคาดการณ์ในอนาคต หาประเด็นที่เหมือนกันมาศึกษาเพื่อคาดการณ์ถึงผลที่ควรจะเกิดขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงผลเสียที่ไม่ควรเกิดขึ้นได้ หรือเพื่อให้ได้รับผลดีตามต้องการได้มากขึ้นได้ เช่น การวิเคราะห์กลุ่มประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองแนวเดียวกันในช่วงเวลาเดียวกันแต่ระดับของการพัฒนาจึงแตกต่างกันได้มากมาย ดูจากประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นเช่นนี้ เป็นต้น รวมทั้งการวิเคราะห์แนวโน้มในทางการเมืองในประเทศเหล่านั้นด้วย การวิเคราะห์ว่าประเทศไทยจะมีพัฒนาการทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมทัดเทียมกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มเดียวกันนั้นหรือไม่ การวิเคราะห์คาดการณ์เหล่านี้เป็นยุทธวิธีสำคัญที่เราต้องนำมาใช้เพื่อบำเนิมนโยบายทางการเมืองในประเทศเรา และการจะทำได้เช่นนี้ก็คือนำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ อเล็กซิส เดอ-ทอคควิลล์ (Alexis de Tocqueville, 1805-1859) ซึ่งเป็นชาวฝรั่งเศสเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เขาเดินทางไปศึกษาระบบการเมืองการปกครองในอเมริกา และได้เขียนเรื่องประชาธิปไตยในอเมริกา (De la democratie en Ameigue) เป็นสิ่งที่เรายังนำมาใช้ศึกษาอยู่อย่างกว้างขวางจนทุกวันนี้ แม้ว่าโลกของเรานี้จะก้าวไปถึงยุคที่เราสื่อสารกันได้ด้วยระบบโทรคมนาคมที่รวดเร็วถึงกันหมดและสามารถรับรู้เรื่องราวของคนในอีกซีกโลกหนึ่งได้พร้อมกันทั้งโลกในเวลาเดียวกันตลอด 24 ชั่วโมงแล้วก็ตาม แนวทางที่ทอคควิลล์เขียนไว้ก็ยังใช้ได้จนถึงทุกวันนี้ ดังนั้น เหตุผลประการที่สาม ก็คือ การรู้จักความเหมือนและประมวลหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเหมือนมาเป็นแนวในการศึกษานั้นเอง

เหตุผลประการที่สี่ คือ การนำไปใช้การรู้จักความแตกต่าง เราศึกษาเปรียบเทียบ การปกครองในประเทศต่าง ๆ และจัดกลุ่มเพื่อแบ่งแยกความแตกต่างของแต่ละกลุ่มการศึกษาความต่างทำให้เกิดความเข้าใจชัดเจนขึ้นในเหตุผลของความแตกต่าง เรารู้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองบางอย่างที่ใช้ได้ดีในสหรัฐอเมริกา แต่ใช้ไม่ได้ในกลุ่มประเทศยุโรปเพราะเหตุใด เราไม่สามารถนำเอาหลักเกณฑ์บางประการในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นมาใช้ในประเทศไทยได้เพราะเหตุใด ถ้าหากไม่มีการจัดกลุ่มแบ่งประเภทการเมืองการปกครอง การอธิบายโดยรวมทั้งหมดไม่สามารถที่จะทำให้เข้าใจชัดเจนได้ เช่น คำว่ารัฐสภาในระบบรัฐสภาและรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีนั้นมีความหมายและมีบทบาทที่แตกต่างกัน ใครคือหัวหน้าคณะรัฐบาล นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี ใครคือประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา และในระบบประธานาธิบดี ประมุขแห่งรัฐและหัวหน้าคณะรัฐบาล แตกต่างกันอย่างใด เช่นนี้เป็นต้น

## 2. ประเด็นของการศึกษา

ดังได้อธิบายมาแล้วว่าการศึกษาศึกษาการปกครองของประเทศต่าง ๆ นั้น ประเด็นสำคัญที่สุดก็คือ เพื่อที่จะทำความเข้าใจว่าระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเหล่านั้นทำงานกันอย่างไร เพื่ออะไร มีผลดีหรือไม่อย่างไร และจะมีแนวทางอย่างไรต่อไป

การที่จะเข้าใจได้เช่นนี้ จึงควรที่จะมีกรอบของการศึกษาในลักษณะเดียวกัน และสามารถนำไปใช้เปรียบเทียบกันได้ กรอบการศึกษาศึกษาการปกครองของแต่ละประเทศที่นักศึกษาคควรสังเกตและให้ความสนใจขณะที่ศึกษาถึงระบบการปกครองของแต่ละประเทศนั้น ก็คือ

1. ลักษณะทางการเมืองของประเทศนั้นมีที่มาอย่างไร นั่นก็คือการศึกษาภูมิหลังในทางประวัติศาสตร์, สังคมและภูมิศาสตร์ ซึ่งได้หล่อหลอมโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละประเทศเหล่านี้ขึ้นมา

ในทางประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองของแต่ละประเทศจะมีที่มาแตกต่างกัน เหตุการณ์ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์จะสังมลักษณะทางการเมืองของแต่ละประเทศไว้

โดยเฉพาะ ทำให้การวางโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองแต่ละประเทศต่างกันไป เช่น ระบบการปกครองในยุโรปส่วนใหญ่มาจากพื้นฐานการตั้งรกรากของชนเชื้อสายเผ่าพันธุ์ขนาดเล็ก และต่างก็ครอบครองดินแดนในระบบนครรัฐ (Feudal) ขนาดของแต่ละรัฐโดยทั่วไปเป็นขนาดเล็ก ต่างก็มีฐานะเป็นรัฐเดี่ยวที่เป็นอิสระต่อกัน ในขณะที่การคนหลากหลายเผ่าพันธุ์ที่อพยพไปตั้งรกรากอยู่ในสหรัฐอเมริกา ต่างก็ต้องการที่จะเป็นอิสระต่อกันแต่อยู่ภายในระหว่างสภาวะของการอยู่ร่วมกัน ทำให้รูปแบบรัฐในสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่เรียกว่ารัฐรวม หรือสหพันธรัฐ (Federal State) มนุษย์แต่ละคนที่เติบโตมาจากครอบครัวที่แตกต่างกันก็จะมีลักษณะอุปนิสัยใจคอบางอย่างที่ถ่ายทอดมาเป็นลักษณะเฉพาะ แต่ละคนใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันนั้นก็เช่นกัน การเลี้ยงคู่อล่อหลอมและการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันทำให้ความรู้สึกนึกคิดมีความแตกต่างกันบางระดับ เช่น คนที่อยู่ในสังคมเกษตรกรรมกับคนที่อยู่ในสังคมอุตสาหกรรมมีแนวการดำเนินชีวิตต่างกัน เป้าหมายในการดำเนินชีวิต ความต้องการก็จะแตกต่างกัน คนที่อยู่ในทวีปยุโรปกับคนที่อยู่ในทวีปเอเชีย, คนที่อยู่ในสังคมศาสนาที่ต่างกัน เช่น ศาสนาพุทธ, ศาสนาคริสต์ หรือศาสนาอิสลาม เป็นต้น สภาพแวดล้อมทางสังคมเช่นนี้มีผลให้ความคิดเห็นในทางสังคมการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลในทางการเมือง เป้าหมาย อุดมคติ หรือการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมือง แตกต่างกันได้

ในทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งของแต่ละประเทศนั้นอยู่ในสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ไม่เหมือนกัน สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินชีวิตของคนในสังคมนั้นแตกต่างกัน เช่น พื้นที่ราบลุ่ม และอุดมสมบูรณ์ มีแม่น้ำสายใหญ่ไหลผ่าน มักจะเป็นที่เกิดของเมืองขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางของความเจริญ เมืองหลวงของประเทศซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ทำกรารัฐบาลมักจะอยู่ในบริเวณพื้นที่ลักษณะดังกล่าว เช่น ปารีสเมืองหลวงประเทศฝรั่งเศสอยู่บนฝั่งแม่น้ำเซน (Seine) ลอนดอน เมืองหลวงของสหราชอาณาจักร ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเทมส์ (Thames) เมืองบอนน์ ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำไรน์ (Rhine)

สภาพทางภูมิศาสตร์ยังมีส่วนกำหนดรูปแบบการปกครองด้วยเช่นกัน ประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางมากมักจะมีรูปแบบรัฐเป็นลักษณะรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา, อินเดีย, รัสเซีย ในขณะที่ประเทศที่มีอาณาเขตขนาดเล็กก็จะเป็นระบบรัฐเดี่ยว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส

ใช้ทรัพยากรธรรมชาติก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีผลต่อระบบการเมืองการปกครอง เช่น กลุ่มประเทศตะวันออกกลางเป็นกลุ่มของแหล่งผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงที่สำคัญของโลก ประเทศในแถบตะวันออกกลางจึงมีทั้งการดำเนินนโยบายทางการเมืองในระดับประเทศ และการดำเนินนโยบายทางการเมืองในระดับภูมิภาค ในฐานะของกลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมัน (OPEC) ด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมันเหล่านี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจทั่วโลก ดังนั้น การเมืองการปกครองของประเทศในแถบตะวันออกกลางจึงเป็นที่สนใจของประเทศอื่นด้วยเช่นกัน

ดังนั้น การศึกษาภูมิหลังในทางประวัติศาสตร์, สังคมและภูมิศาสตร์จึงเป็นส่วนที่ทำให้ระบบการเมืองการปกครองแต่ละประเทศก่อตัวขึ้นมาเป็นลักษณะเฉพาะ เราก็จะสามารถเข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดแต่ละประเทศจึงมีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แม้ในประเทศเล็ก ๆ ที่อยู่ติดกันมีดินแดนต่อเนื่องกัน มีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิดในทางประวัติศาสตร์และสังคม แต่ก็ยังมีรูปแบบการเมืองการปกครองที่ต่างกันก็ได้ เช่น อังกฤษ, ฝรั่งเศส, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือแม้แต่กลุ่มประเทศไทย ลาว, เขมร, สิงคโปร์, มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เป็นต้น

2. ระบบการเมืองในแต่ละประเทศเป็นอย่างไร กระแสหลักของความคิดทางการเมืองในประเทศนั้นคืออะไร ทศนคติความเชื่อ และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศเหล่านั้นรวมไปถึงการศึกษาาระบบการเลือกตั้ง พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ด้วย สิ่งเหล่านี้คือแนวทางที่ทำให้เข้าใจความคิดทางการเมืองของประชาชนในประเทศนั้นได้ และเข้าใจถึงการดำเนินนโยบายและทิศทางการเมืองของแต่ละประเทศเหล่านั้น

ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบบเผด็จการหรือประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะบริหารประเทศด้วยอำนาจอันชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม ทุกคนจำต้องอ้างถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนในประเทศของตนเสมอ ว่าต้องทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศชาติเป็นหลัก การกระทำของรัฐบาลแต่ละแห่งจึงสะท้อนถึงความคิดของผู้ปกครองเกี่ยวกับประชาชนในประเทศของตน แม้ว่าในทางเป็นจริงการปกครองบางรูปแบบจะไม่ได้สะท้อนมาจากความต้องการอันแท้จริงของประชาชนเลยก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การศึกษาระบบการเมืองในแต่ละประเทศนั้น คือการมองภาพของความคิดและพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นอยู่ เช่น ความคิดทางการเมืองที่อ้างอิงนั้นเป็นความคิดเฉพาะของผู้ปกครองกลุ่มเล็ก ๆ หรือเป็นความคิดที่สอดคล้องกันโดยทั่วไปของประชาชนในประเทศ ความเชื่อมโยงกันระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองมีอยู่หรือไม่แค่ไหนอย่างไร

การศึกษาแนวคิดและพฤติกรรมทางการเมืองในแต่ละประเทศ จึงพิจารณาจากกระบวนการทางการเมืองที่เป็นอยู่เปรียบเสมือนระลอกคลื่นที่ทะยอยกระทบเข้าสู่ฝั่งอย่างต่อเนื่องจนถึงจุดหมายปลายทาง ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างไร พรรคการเมืองเป็นอย่างไร แนวคิดที่ครอบงำกระแสสังคมนั้น ๆ มีอะไรบ้าง เช่นนี้เป็นต้น

ผลของการศึกษาในเรื่องแนวคิดทางการเมืองนี้ทำให้มองเข้าใจลึกซึ้งถึงความรู้สึกนึกคิดทางการเมืองของประชาชนในประเทศเหล่านั้น ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศอย่างรุนแรงเกิดจากสาเหตุใด ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเผ่าพันธุ์ที่ยังมีอยู่ทั่วโลกในเวลานี้มีความรุนแรงและกระทบถึงความสงบสุขของสังคมโลกโดยทั่วไป เช่น ปัญหาไอร์แลนด์เหนือกับสหราชอาณาจักร ปัญหาการสู้รบระหว่างชาวเซริฟและยูโกสลาเวียในเมืองโคโซโว ปัญหาเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ปัญหาชาวมุสลิมในศรีลังกา ปัญหาระหว่างกลุ่มผู้นับถือศาสนาฮินดูและศาสนาอิสลามในอินเดีย ปัญหาชนเผ่าต่าง ๆ ในแอฟริกา เป็นต้น

3. การศึกษากลไกทางการเมืองการปกครองรูปแบบของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ อันเป็นจักรกลสำคัญในการทำให้ระบบการเมืองเคลื่อนไหวไปสู่ทิศทางต่าง ๆ ได้จักรกลทางการเมืองการปกครองจะทำให้แนวคิดทางการเมืองเข้ามาสู่ระบบการดำเนินการ

จักรกลในทางการเมืองการปกครองนี้จะเชื่อมโยงระหว่างประชาชนแต่ละคนไปสู่ระดับรัฐระดับประเทศและไปสู่ระดับโลกอย่างเป็นระบบ

รัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างของประเทศทำให้รู้ว่ามืองค์กระอะไรบ้าง แต่ละส่วนทำงานอย่างไร เช่น ระบบรัฐสภามีโครงสร้างแตกต่างจากระบบประธานาธิบดี กระบวนการปกครองประเทศก็จะแตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี, นายกรัฐมนตรี, สภาผู้แทนราษฎร, วุฒิสภา, ประธานสภา เป็นอย่างไร ขั้นตอนการทำงานของแต่ละส่วนเป็นอย่างไร

สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ รูปแบบการปกครองแต่ระบบมีวิธีการสืบสานเจตนาและความต้องการของประชาชนออกมาสู่การกำหนดนโยบายหรือไม่อย่างไร และนำไปดำเนินการจนบรรลุถึงเป้าหมายปลายทางคือมีผลกลับไปสู่ประชาชนผู้ตัดสินใจได้หรือไม่ มากน้อยเพียงไร ซึ่งหมายความว่ารูปแบบการปกครองและกระบวนการทางการเมืองที่มีอยู่มีประสิทธิภาพแค่ไหนนั่นเอง

นอกจากนั้นเรายังต้องศึกษาการทำงานของรัฐบาลในแต่ละระบบว่าเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ การบริหารประเทศของแต่ละรัฐบาลเป็นอย่างไร

ในประเด็นนี้เราจะเข้าใจการทำงานของรัฐบาลภายใต้ระบบเผด็จการกับระบบประชาธิปไตยว่าแตกต่างกันอย่างไร ความเป็นประชาธิปไตยนั้นวัดได้จากสิ่งใด เพราะเหตุใดจึงเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี นักศึกษาควรเข้าใจแยกแยะถึงความแตกต่างของแต่ละระบบและองค์กรทางการเมืองแต่ละส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ไม่เหมือนกันด้วย

4. การวัดผลของระบบการปกครองในแต่ละประเทศหรือการหาข้อสรุปจากรูปแบบการปกครองที่ได้ศึกษามา ในขั้นนี้ อาจจะเป็นเพียงการสรุปผลอย่างกว้าง ๆ เช่น การมองภาพของผู้คนที่ดำเนินชีวิตอยู่ภายในระบบการปกครองแต่ละรูปแบบนั้นแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร การที่ประชาชนแสวงหาอิสรภาพในการดำรงชีวิตนั้นเพื่ออะไร มองเห็นการแก้ปัญหาของมนุษย์ในแต่ละสังคมภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่เหมือนกัน

ถ้ามองจากระดับตัวบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกันในยุคสมัยปัจจุบันนี้ ระบบการปกครองแต่ละระบบนั้นได้ให้อิสรภาพ ให้โอกาส ปกป้องคุ้มครองประชาชนแต่ละคนได้มากน้อยเพียงไร รัฐบาลได้ดูแลจัดให้มีบริการต่าง ๆ ให้กับประชาชนในระดับใดประชาชนอยู่ดีมีสุขเพียงไร

สิ่งที่สำคัญในการศึกษาระบบการปกครองเปรียบเทียบกับอีกอย่างก็คือ แต่ละระบบนั้นมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง ใช้ได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ ประชาชนทุกคนในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ไม่ว่าจะต่างอาชีพ ต่างเพศ ต่างวัย ต่างศาสนา และต่างผิวพรรณ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มเสียงข้างมากหรือคนกลุ่มน้อยของสังคมก็ตาม



ระบบการปกครองดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ กลไกทางการเมืองปรับเปลี่ยนตนเองได้ตามยุคสมัยโดยไม่ใช้ความรุนแรงได้หรือไม่ การกดขี่บังคับหรือการทำลายล้างกันหรือไม่ มีระบบพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และเป็นกลุ่มที่สามารถชี้นำสังคมนั้นได้หรือไม่

ดังนั้น การศึกษาระบบการปกครองในแต่ละประเทศก็เพื่อให้เราสามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับการปกครองนั้นได้ ทั้งนี้การวิเคราะห์ก็จะทำได้ในระดับที่แตกต่างกันแล้วแต่ระดับของผู้ศึกษานั้นเอง

### 3. การจัดกลุ่มประเทศ

แนวการจัดกลุ่มประเทศในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่มักจะยึดถือจากมาตรฐานในทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก และได้จัดกลุ่มประเทศออกเป็นสามกลุ่มดังนี้

#### 1. กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมและมีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

กลุ่มประเทศกลุ่มนี้มักจะเป็นต้นแบบของการเมืองระบบเสรีประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นกลุ่มประเทศผู้นำในทางเศรษฐกิจอีกด้วย กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น เป็นต้น

ในช่วงเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ก้าวเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเป็นประเทศแรก และตามมาด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยม (Liberalism) ทั้งในทางความคิด การเมือง เศรษฐกิจและสังคม กลุ่มประเทศเหล่านี้ได้จัดลำดับตนเองไว้เป็นกลุ่มโลกที่หนึ่ง (First World) ในช่วงสงครามเย็น และนับว่ากลุ่มที่อยู่ในฝ่ายตรงข้ามเป็นกลุ่มโลกที่สอง (Second World) ซึ่งหมายถึงกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดแบบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ ดังนั้น การแบ่งกลุ่มดังกล่าวนี้จึงเน้นถึงความแตกต่างในเรื่องความคิดแบบเสรีนิยมกับกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์

ในปัจจุบันนี้ การจัดลำดับกลุ่มประเทศเหล่านี้อาจจัดจากระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักมากกว่าวัดจากระดับพัฒนาการทางการเมือง ประเทศอังกฤษจึงไม่ได้เป็นผู้นำในกลุ่มประเทศนี้แล้ว แต่ลักษณะร่วมที่สำคัญของกลุ่มประเทศนี้ในแง่ของการศึกษาทางรัฐศาสตร์นั้นก็คือ เป็นกลุ่มประเทศที่มีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การประสบความสำเร็จในการดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นประชาธิปไตย

2. กลุ่มประเทศที่มีแนวคิดสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์เป็นหลัก ได้แก่ การมีพรรคคอมมิวนิสต์ปกครองประเทศหรือเป็นรัฐสังคมนิยม (State socialism) กลุ่มประเทศกลุ่มที่สองนี้เห็นได้ชัดเจนจากกลุ่มประเทศโลกที่สอง (Second World) ที่เกิดขึ้นพร้อมกับกลุ่มประเทศโลกที่หนึ่งในช่วงสงครามเย็นเช่นเดียวกัน

ประเทศที่โดดเด่นในกลุ่มนี้ก็คือ สหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) ซึ่งเคยเป็นผู้นำสำคัญของโลกค่ายคอมมิวนิสต์และสังคมนิยม ทั้งยังได้พยายามดำเนินการทางการเมืองเพื่อให้ระบบคอมมิวนิสต์เป็นระบบสากลด้วย กลุ่มประเทศแนวเดียวกันนี้ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันออกกำลังอยู่ในช่วงของความเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบ ประชาธิปไตย

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียตคือการล่มสลายของระบบพรรคคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตได้ทำให้รัฐต่าง ๆ ภายใต้สหภาพโซเวียตได้แยกตัวมาเป็นรัฐอิสระ และสหภาพโซเวียตได้สิ้นสุดลง โดยมีสหพันธรัฐเซียแทนที่ ดังนั้นประเทศที่ยังคงมีระบอบการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ และมีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกขณะนี้ก็คือ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

3. กลุ่มประเทศโลกที่สาม (Third World) หรือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) กลุ่มประเทศเหล่านี้แตกต่างจากกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มสองในทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ส่วนในด้านระบบการปกครองแล้วอาจมีทั้งที่เป็นลักษณะประชาธิปไตย สังคมนิยม และเผด็จการ ด้วย

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของกลุ่มประเทศนี้ก็คือ เป็นกลุ่มประเทศที่อยู่ในลักษณะที่ยังต้องพึ่งพิงประเทศอื่น หรือเคยเป็นประเทศอาณานิคมที่ถูกครอบงำโดยประเทศ

มหาอำนาจในยุคแห่งการล่าเมืองขึ้นแบบดั้งเดิม แม้ว่ายุคแห่งการใช้กองกำลังเข้ามายึดครองโดยตรงนั้นได้ผ่านไปแล้วก็ตาม แต่รูปแบบของการล่าอาณานิคมในยุคปัจจุบันนี้ก็ยังมีอยู่นั่นก็คือการตกอยู่ในฐานะเมืองขึ้นด้วยระบบเศรษฐกิจและการเงิน กลุ่มประเทศที่ยากจนตกอยู่ในฐานะเมืองขึ้นของประเทศที่ร่ำรวยนั่นเอง

ฉะนั้น กลุ่มประเทศกลุ่มที่สามจึงหมายถึงกลุ่มประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าสองกลุ่มแรก รวมถึงการที่มีระบบการปกครองที่ไม่มั่นคง คือ การปกครองโดยระบบเผด็จการหรือรัฐบาลทหาร รวมทั้งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมีฐานะไม่มั่นคง ไม่สามารถควบคุมกลไกการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ได้หมายถึงการเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือคอมมิวนิสต์อย่างหนึ่งอย่างใดเหมือนกับกลุ่มที่หนึ่งหรือกลุ่มที่สอง

กลุ่มประเทศโลกที่สามนี้จึงครอบคลุมประเทศยากจนต่าง ๆ ทั่วโลกที่มีจำนวนมากที่สุด ที่มีอยู่ทั้งในทวีปอาฟริกา เอเชีย, ละตินอเมริกา และกลุ่มประเทศในอเมริกาใต้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มประเทศที่สามนี้ก็ยังมีบางประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่กลุ่มที่หนึ่งได้แล้ว แต่บางประเทศที่ยังมีฐานะยากจนอยู่มาก ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ยังอดอยากและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลของสหประชาชาติจึงทำให้สหประชาชาติได้จัดกลุ่มประเทศที่ยังยากจนมากเช่นนี้ไว้เป็นกลุ่มประเทศโลกที่สี่ (Fourth World) อีกส่วนหนึ่งด้วย แต่ในการศึกษารูปแบบการปกครองเปรียบเทียบนี้ เราไม่ได้แบ่งออกไปเป็นกลุ่มที่สี่ เนื่องจากมองในด้านการปกครองแล้วก็ยังนับว่าเป็นกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาในทางการเมืองด้วยเช่นกัน

เราเรียนการปกครองเปรียบเทียบ เพื่อให้ได้ข้อคิดว่าเราจะจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบได้อย่างไร การเปรียบเทียบกลุ่มประเทศเจริญแล้ว หรือ ประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา จะพบความแตกต่างที่สำคัญในทางสังคมก็คือ ประเทศพัฒนาแล้วมีระบบการแก้ไขปัญหาสังคมและการเมืองด้วยสันติวิธี คนในสังคมมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อยุติของสังคม มีมติหรือการตัดสินใจอย่างมีหลักเกณฑ์ที่ทุกคนยอมรับ ในขณะที่ประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนายังไม่สามารถใช้ระบบการเมืองอย่างสันติวิธีได้

ยังมีการใช้กำลังรุนแรงต่อกัน มีการประท้วงประหาร ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ไม่ยอมรับในความแตกต่างหลากหลายของสังคม

การศึกษาการปกครองในประเทศที่พัฒนาแล้วทำให้เข้าใจว่า ประชาชนในประเทศเหล่านี้ใช้เหตุผลและมีวิธีการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของสังคมได้อย่างไร และเหตุใดประเทศกำลังพัฒนาจึงยังทำไม่ได้ พื้นฐานในทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไรกับรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่ในประเทศเหล่านั้น เพื่อว่าในที่สุดเราจะสามารถพิจารณาได้ว่าเราจะคาดหวังว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมทั้งตัวเราเองด้วยนั้นจะมีพัฒนาการทางการเมืองไปอย่างไร เพราะการพัฒนาทางการเมืองหรือการที่การเมืองพัฒนาขึ้นนั้น หมายความว่าเรามีวิถีทางการเมืองที่สงบขึ้น มีชีวิตที่สงบสุขปลอดภัยมากขึ้น และสภาพการเมืองเช่นนี้อาจไม่ได้หมายถึงการเป็นประเทศที่ร่ำรวยทางเศรษฐกิจก็ตาม การแบ่งกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในที่นี้ จึงเน้นที่พัฒนาการทางการเมืองมากกว่าในทางเศรษฐกิจ

#### 4. การจัดประเภทของระบบการเมือง

ระบบการเมืองแต่ละระบบนั้นมีทั้งเอกลักษณ์และความแตกต่างไปในแต่ละระบบ และเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างของการผสมผสานระหว่างธรรมเนียมปฏิบัติเก่าแก่กับสมัยใหม่ที่มีอยู่ในองค์การและพฤติกรรมทางการเมือง ฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศเก่าแก่มีความต่อเนื่องทางการเมืองมาตลอดทั้งที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบและการแตกแยกในทางการเมืองอยู่ภายในอดีตสหภาพโซเวียต เป็นประเทศที่จัดตั้งระบบคอมมิวนิสต์ขึ้นเป็นประเทศแรก การปกครองของพรรคควบคุมทั้งระบบการเมืองของตนเองและรวมไปถึงนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศอื่น ๆ ด้วยนับเป็นเวลาหลายปีจนกระทั่งระบบนี้ได้ล่มสลายลงในช่วงปี 1990-1991 ส่วนจีนซึ่งเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีประชากรมากที่สุด ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวนชนบท ไม่ใช้ชนชั้นแรงงานตามแนวทฤษฎีของมาร์กซ์ เฮอร์มนีและญี่ปุ่นมีระบบประชาธิปไตยที่มีฐานะมั่นคง และประสบความสำเร็จ

อย่างรวดเร็วหลังจากที่ได้ถูกปราบปรามและล้มล้างระบบลงเมื่อเป็นฝ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง

ญี่ปุ่นปัจจุบันนี้มีรายได้ของประชากรต่อหัวที่สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมอินเดียเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุด ซึ่งหลุดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นภายหลังจากสงครามกลางเมืองแต่ยังรักษาลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยอยู่ใน จิเรียซึ่งเป็นประเทศใหญ่ในอาฟริกาที่มีชนผิวดำ ถูกปกครองด้วยรัฐบาลพลเรือนและรัฐบาลทหารสลับเปลี่ยนไปมาหลายครั้ง

โดยเหตุที่ระบบการเมืองไม่ได้มีลักษณะที่ตรงกันทุกประการดังกล่าว การจัดกลุ่มของระบบการเมืองจึงมองจากลักษณะเพียงบางส่วนและในบางช่วงเวลาเท่านั้น การที่จะเข้าใจถึงความแตกต่างและความคล้ายคลึงของระบบการเมืองได้ชัดเจนขึ้นจึงต้องศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งมีอยู่หลายแนวทาง แต่ในที่นี้จะยกมาอธิบายเพียงบางแนวที่มักนำมาใช้ศึกษาในเชิงของการเปรียบเทียบอยู่เสมอเท่านั้น

#### 1. การแบ่งประเภทผู้ปกครองตามแนวคิดของอริสโตเติล

อริสโตเติล (Aristotle) เกิดในช่วง 384 ปี ถึง 322 ปีก่อน คริสตศตวรรษ เป็นนักปราชญ์ชาวกรีกซึ่งได้เขียนเรื่องต่าง ๆ ไว้มากมาย ทั้งในแนวชีววิทยา, ธรรมชาติวิทยา, ฟิสิกส์, ปรัชญา และรวมทั้งการเมืองด้วย ผลงานสำคัญของเขาในทางรัฐศาสตร์ ก็คือเรื่องการเมือง (Politics) ที่ได้เขียนวิเคราะห์ระบบสังคมของมนุษย์และปรัชญาในการเมืองที่เป็นรากฐานสำคัญมาจนทุกวันนี้

ผลงานของอริสโตเติลในหนังสือเรื่องการเมือง เล่มที่สามและเล่มที่สี่ ได้แบ่งกลุ่มผู้ปกครองโดยมีคำถามสำคัญเป็นแนวทางในการแบ่งประเภทก็คือ ใครปกครอง (who rules) ปกครองโดยฐานะใด (on whose behalf)

ใครปกครอง นี้ได้นับได้จากจำนวนผู้ปกครองคือ ปกครองคนเดียว, สองสามคน หรือหลายคน ส่วนคำถามที่ว่าปกครองโดยฐานะใดนั้นมองจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปกครอง ว่าเพื่อประชาชนทุกคนเป็นส่วนรวมซึ่งเป็นการมองในด้านที่ดี หรือเพื่อตนเองเท่านั้นเป็นการมองในด้านที่ไม่ดี

ในข้อเท็จจริงนั้น คนที่มีฐานะดีจะมีเพียงจำนวนน้อย และคนส่วนใหญ่จะยากจนกว่า เป้าหมายของกลุ่มคนจำนวนน้อยที่ปกครองเพื่อความมั่นคงของกลุ่มตนนั้น เรียกว่าคณาธิปไตย (Oligarchy) ในขณะที่เป้าหมายของการปกครองคนส่วนรวมอย่างเสรีนั้นเรียกว่าประชาธิปไตย (Democracy)

อริสโตเติลได้แจกแจงกลุ่มและลักษณะผู้ปกครองจากคำถามในสองประเด็นดังกล่าวนี้ และแบ่งลักษณะผู้ปกครองออกได้เป็น 6 รูปแบบด้วยกัน (ตามแผนผังที่ 1.1)

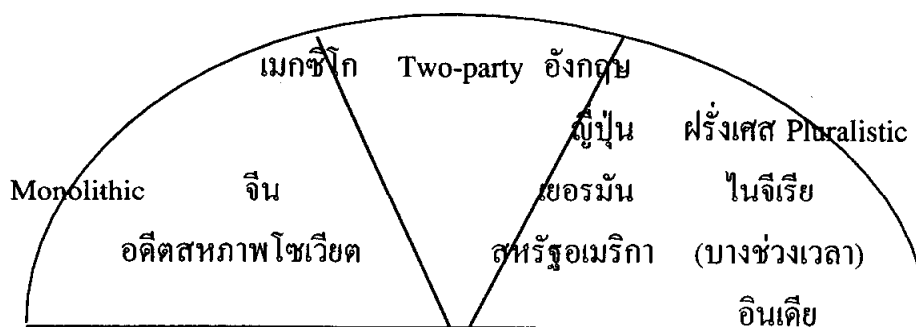
ประชาธิปไตยสมัยใหม่รวมทั้งในสหรัฐอเมริกาด้วยนั้นจัดว่าอยู่ในกลุ่ม 3A แต่ทุกระบบนั้น กลุ่มคนที่มีส่วนในการปกครองโดยตรงหรือครอบงำกระบวนการทางการเมืองโดยตรงได้นั้นมักจะมีจำนวนน้อย กลุ่มคนเหล่านี้บางครั้งก็เรียกว่าชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) ชนชั้นนำอาจมีความใกล้ชิดกับกลุ่มคนภายนอก เช่น ระบบ อภิชนาธิปไตย (aristocratic), หรือคอมมิวนิสต์ ระบบพรรคเดียวหรือระบบที่ทหารครอบงำก็ได้ ในกรณีเหล่านี้จะคล้ายกันกับระบบ เอกานุภาพ (monolithic) คือ ทิศนะทางการเมืองมีเพียงด้านเดียวเท่านั้นหรือเป็นทิศนะที่ถูกจำกัดไว้ ในระบบอื่นชนชั้นนำจะมีทิศนะที่เปิดกว้างไปสู่แต่ละคนมีความแตกต่างหลากหลายหรือมีนานาทิศนะ ชนชั้นนำซึ่งไม่ได้มีเพียงสมาชิกจากกลุ่มเดียวเท่านั้นแต่มาจากหลายกลุ่มแต่ละคนสามารถแข่งขันกันแสวงหาอำนาจทางการเมือง ระบบเช่นนี้เปิดโอกาสให้มีทางเลือกที่มาจากการแข่งขันกันหลาย ๆ กลุ่ม เป็นระบบที่รู้จักกันว่าเป็นพหุภาคี (pluralistic) (ดูภาพ 1)

ตาราง 1 การแบ่งกลุ่มแบบอริสโตเติล

		A	B	C
จำนวนผู้ปกครอง		ปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม	ปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนตน	กลุ่มสังคม
1.	หนึ่ง	Monarchy	Tyranny	King
2.	จำนวนเล็กน้อย	Aristocracy	Oligarchy	ผู้มีฐานะดี
3.	จำนวนมาก	การเมืองหรือประชาธิปไตย	Democracy	คนยากจน

(Curtis, 1997, p. 3)

ภาพ 1 Monolithic, Pluralistic และระบบพรรค



(Curtis, 1997, p. 4)

4.1 รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

เราจะพบว่าหลายประเทศที่อ้างตนว่ามีการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นยังไม่มีควมชัดเจนแน่นอนดังเช่นประชาธิปไตยของประชาชนในยุโรปกลางยุโรปตะวันออกหรือในเยอรมันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและจัดได้ว่าเป็นรูปแบบเผด็จการมากกว่า เช่นนี้เป็นต้น

รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญบางอย่างอยู่ด้วย คือ มีการเลือกตั้งโดยเสรี หมายถึงมีผู้สมัครลงแข่งขันกันเพื่อเข้ารับการเลือกตั้ง มีฝ่ายค้านทางการเมืองที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์การเมืองได้โดยเสรี หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนที่เป็นอิสระไม่ถูกตรวจสอบควบคุมอย่างเข้มงวดกดขี่ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของคนได้โดยเสรีและสามารถเลือกปฏิบัติศาสนกิจตามความเชื่อของตนได้ สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของพลเมืองได้รับการยอมรับ มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มในสังคมได้อย่างหลากหลายโดยไม่มีการกีดกันกลุ่มใดในสังคมที่อยู่ในฐานะที่ครอบงำอยู่ ทหารไม่ก้าวก่ายต่อการเมือง ยึดมั่นในระบบและอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นด้วยกระบวนการที่สงบสันติ หลักกฎหมายที่เป็นกลางต่อทุกฝ่าย

ในรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้นต้องมีฐานะอยู่ภายใต้กฎหมายนั้นด้วย การกระทำของรัฐบาลทุกอย่างจะต้องถูกต้องตามกฎหมายและต้องถูกควบคุมโดยระบบอำนาจที่ถูกต้องเหมาะสม อำนาจดังกล่าวนี้อาจหมายถึงระบบศาลทั่วไปหรือหลักนิติธรรม (rule of law) ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ หรือโดยกฎหมายหลัก (basic law) ของเยอรมัน หรือศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ในฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมักจะมีในประเทศที่เก่าแก่และประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองแล้ว หรือในกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ ประชากรโลกจำนวนถึง 5.8 พันล้านคนนี้จะมีประชากรประมาณ 50% ที่อยู่ภายใต้ระบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย, 40% อยู่ในระบบพรรคเดียวหรือผู้ปกครองคนเดียว และอีก 8% อยู่ภายใต้ระบบทหาร

#### 4.2 ระบบเผด็จการอำนาจนิยม

ระบบเผด็จการอำนาจนิยมอาจมีอยู่ในประเทศที่ไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติหรือมีมาตรฐานของรัฐธรรมนูญอยู่ในประเทศนั้นเพราะว่าไม่มีการตรวจสอบถึงความต้องการในเสรีภาพ หรือเพราะว่ามีกลุ่มผู้นำกลุ่มเล็ก ๆ ที่ครอบงำอยู่ในกระบวนการทางการเมืองนั้นอยู่ สภาพเผด็จการอาจเกิดจากการมีรัฐบาลประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงหรือไม่มีประสิทธิภาพ



จากความต้องการที่จะใส่อุดมการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดลงไปในสังคมให้ได้ผลหรือจากปฏิกิริยาต่อต้านความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและความอ่อนแอหรือผลจากการพ่ายแพ้สงคราม

ภายใต้ระบบเผด็จการอำนาจนิยมนี้ กิจกรรมทางการเมืองจะถูกควบคุม สื่อทุกชนิดอยู่ภายใต้การตรวจสอบ, อิสรภาพมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ยินยอมให้มีระบบฝ่ายค้านอย่างเป็นทางการ การวิพากษ์วิจารณ์กระทำได้น้อยมาก รวมทั้งการไม่มีสถาบันรัฐสภาหรือมีแต่ชื่อโดยไม่มีบทบาทตามความหมายที่แท้จริง การใช้อำนาจมีอยู่เฉพาะในกลุ่มแคบ ๆ เช่น ผู้นำทหาร, คนของพรรค, ข้าราชการ หรือผู้นำศาสนา แต่กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นอาจมีความเป็นอิสระในบางลักษณะ วัฒนธรรมหรือประเพณีบางอย่างอาจทำได้บ้าง การเดินทางทั้งในและนอกประเทศก็อาจทำได้เช่นกัน ระบบการปกครองในยุคใหม่นี้ยังมีลักษณะดังกล่าวนี้อยู่หลายประเทศ ในกลุ่มละตินอเมริกาในอดีตนั้นได้ขยับยั้งหรือยกเลิกพรรคการเมือง, ควบคุมตรวจสอบหนังสือพิมพ์และฝ่ายตรงข้ามถูกทรมานและขังคุก เช่นนี้เป็นต้น

เผด็จการอำนาจนิยมบางระบบนั้น ผู้นำหรือพรรคการเมืองเผด็จการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนบางส่วนและสนใจที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจหรือสังคม บางระบบนั้นมีความเชื่อบางอย่างโดยเฉพาะ หรือเป็นแนวปฏิบัติมากกว่าจะเป็นแนวคิด เช่น ในลาตินอเมริกามีระบบบรรษัทรัฐ (Corporative state) ซึ่งมีทั้งลักษณะชาตินิยมและการปฏิรูปสังคมทั้งสองอย่างประกอบกัน

ระบบอำนาจนิยมรูปแบบอื่นนอกจากนั้นก็คือ เผด็จการทหาร จากประวัติศาสตร์ที่มีมานั้นจะเห็นว่าทหารก็สนใจต่อการเมือง โดยมักใช้กำลังทหารหรือพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในเอเชียและตะวันออกกลางในอดีตที่เคยมีมานั้น อำนาจทหารและอำนาจพลเรือนนั้นจะแยกออกจากกันได้ยาก สถาบันพระมหากษัตริย์จะต้องรวมทั้งฐานะผู้ปกครองและการควบคุมกองทัพไว้ด้วยทั้งสองด้าน ทหารมักจะก้าวเข้ามาในกลุ่มนักการเมืองและมักจะอยู่ในกลุ่มอนุรักษ์หรือฝ่ายขวา ผู้นำทางการเมืองบางคนมักจะดึงตนเองเข้าไปอิงกับทหารหรือขึ้นอยู่กับแนวทางของฝ่ายทหารด้วย เช่น ในตุรกี ช่วงปี 1908 และ 1960 รัฐธรรมนูญในละตินอเมริกากำหนดให้ทหารมีส่วนในการรับรองอำนาจของรัฐธรรมนูญด้วย ปี 1983 ประเทศในละตินอเมริกา 13 ประเทศจาก 19 ประเทศอยู่ภายใต้

ได้ระบบการปกครองของทหาร แต่ในปี 1991 ไม่มีเลย เช่นเดียวกับทุกประเทศใน  
แอฟริกากลางที่มีรัฐบาลพลเรือนปกครองทั้งสิ้นและบทบาททหารได้ลดลงไปแล้ว

ในบางครั้งผู้นำทางทหารเห็นว่าตนเองนั้นเป็นผู้ที่มีความซื่อตรงมากกว่า มีความ  
สามารถมากกว่าและมีฐานะตำแหน่งสูงกว่าในองค์กรระดับชาติ ซึ่งอาจปลดนักการเมือง  
หรือผู้ปกครองที่เป็นพลเรือนที่ตนเชื่อว่าเป็นผู้ทุจริตนำประเทศไปผิดทิศทางหรือไม่มีประ-  
สิทธิภาพ การกระทำเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ในภาวะที่การเมืองอ่อนแออันเนื่องมาจากความแตก  
แยกทางการเมืองที่ไม่สามารถรวมกันได้เลยหรือการเมืองที่มีภาวะวิกฤติอย่างต่อเนื่อง หรือ  
ประเทศที่ตกอยู่ในภาวะการแพ้สงคราม

#### 4.3 ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ

รูปแบบสำคัญบางอย่างในระบบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตยุคสตาลิน,  
ระบบฟาสซิสต์ในอิตาลีและระบบนาซีในเยอรมันนั้น นับว่าเป็นลักษณะของเผด็จการใน  
แนวใหม่อีกแนวหนึ่งที่เรียกว่า เผด็จการเบ็ดเสร็จ แนวทางซึ่งเกิดขึ้นในยุคศตวรรษที่ 20 นี้  
เป็นลักษณะของการมีผู้นำที่มีลักษณะครอบงำโดยมีองค์กรของพรรคมหาชนเป็นกลไกที่  
ทำงานเพื่อปลูกฝังและดำเนินการในทางการเมืองในลักษณะก้าวร้าว

##### ตาราง 2 เผด็จการเบ็ดเสร็จ

ลักษณะสำคัญคือ

- ผู้นำเดี่ยวซึ่งมีอิทธิพลครอบงำ
- ระบบพรรคเดียว
- แนวคิดที่มีรากฐานในเรื่องชนชั้น ชาติพันธุ์ หรือชาติ
- รัฐควบคุมเหนือเศรษฐกิจ
- การผูกขาดควบคุมระบบสื่อต่าง ๆ
- มีระบบการควบคุมตรวจสอบ
- คำว่าลับที่มีอำนาจ
- ค่ายกย่อง

(Curtis, 1997, p. 16)

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้ทำให้ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนั้นแตกต่างจากเผด็จการอำนาจนิยมกล่าวคือ เผด็จการเบ็ดเสร็จพยายามจะควบคุมพฤติกรรมทั้งหมดและองค์กรทุกอย่างรวมทั้งไปถึงตัวบุคคลให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มผู้ปกครอง ในขณะที่ระบบอำนาจนิมนั้นยังคงให้บุคคลหรือกลุ่มมีความเป็นอิสระอยู่บ้างหรือพอมืออยู่อย่างจำกัด ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จคือ ลักษณะของอำนาจรัฐควบคุมอยู่เหนือสังคมโดยรวม ทั้งในด้านความคิดการกระทำหรือทั้งร่างกายและจิตใจของคนทุกระดับทุกวัย

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่า ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จจะรวมอำนาจไว้ในมือของคนหนึ่งคนใดหรือ กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะเท่านั้น และจะขจัดฝ่ายตรงข้ามให้หมดไป มีการควบคุมระบบการสื่อสารคมนาคม, ควบคุมทิศทางการวางแผนในทางเศรษฐกิจด้วยส่วนกลางที่มีอำนาจมาก ใช้แนวทางศาสนาเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของตนแม้ว่าจะไม่ได้ใช้หลักศาสนาก็ตาม ใช้การบังคับ การคุกคามข่มขู่ด้วย ตำรวจลับ มีค่ายกักกัน รวมทั้งการบังคับใช้แรงงานด้วย การกำหนดให้มีแนวคิดเดียวและมีเพียงพรรคเดียวทำให้ต้องกำจัดการแตกแยก แม้จะมีขึ้นภายในพรรคเดียวกันก็ตาม และไม่ยินยอมให้มีมาตรฐานของอุดมการณ์อื่น ๆ นอกเหนือไปจากหลักการของพรรคหรือผู้นำพรรคที่มีอยู่นั้น

ระบบการปกครองที่นับว่าเป็นต้นแบบของเผด็จการเบ็ดเสร็จที่โดดเด่นชัดเจนนั้นมีอยู่ 3 แบบ ได้แก่ ระบบเยอรมันนาซี, ระบบฟาสซิสต์อิตาลี และสหภาพโซเวียตในยุคของสตาลิน แม้ว่าทั้งสามระบบนี้จะมีแนวคิดแตกต่างกัน จุดประสงค์และแรงหนุนในลักษณะต่างกัน แต่ทั้งสามระบบนี้มีพฤติกรรมการปกครองแบบเผด็จการที่เด็ดขาดและยึดมั่น มีลักษณะโดดเด่นโดยเฉพาะที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเผด็จการอำนาจนิยมยิ่งกว่านั้นระบบเผด็จการอำนาจนิยมบางครั้งอาจอ้างอิงถึงความเป็นประชาธิปไตยดังเช่นกรณีที่พบเห็นได้ในยุคหลัง ๆ ในกรีซ สเปน และปอร์ตุเกส ลักษณะเช่นนี้จะไม่มีอยู่เลยในระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ

#### 4.4 ระบบคอมมิวนิสต์

การจัดประเภทของระบบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์นั้น เป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และรวมทั้งในการวิเคราะห์ทฤษฎี

การเมืองด้วย แนวทางคอมมิวนิสต์ปัจจุบันนี้จะอิงแนวคิดมาร์ก-เลนิน แนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx 1818-1883) ที่ว่าทุนนิยมนั้นจะถูกล้มล้างลงโดยการปฏิวัติของชนชั้น แรงงาน และจะถูกทดแทนด้วยระบบของการไม่มีชนชั้นตามแนวคอมมิวนิสต์นิยมภายหลัง การเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมนิยมแล้ว จากความสามารถของแต่ละคนมาสู่ความต้องการของแต่ละคน (From each according to his ability to each according to his needs)

ส่วนเลนิน (Lenin 1870-1924) นั้นได้เรียกร้องให้สร้างศูนย์รวมอำนาจและ พรรคปฏิวัติที่มีวินัยเข้มแข็ง หลักการสำคัญของเขาก็คือ ประชาธิปไตยรวมศูนย์ (democratic centralism) ที่หมายถึงการที่สมาชิกทุกคนของพรรคจะต้องมุ่งสู่นโยบายส่วน กลางของพรรคร่วมกัน พรรครัสเซียซึ่งทำการปฏิวัติได้สำเร็จในปี 1917 นั้น เป็นต้นแบบ ของพรรคคอมมิวนิสต์ทุกแห่งทั้งในประเทศที่ปกครองด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ และไม่ใช่ พรรคคอมมิวนิสต์ด้วย

ในอดีตสหภาพโซเวียต พรรคคอมมิวนิสต์ได้ใช้อำนาจควบคุมทั้งในระดับรัฐ ในระบบการผลิตภาคเกษตรและอุตสาหกรรม รวมไปถึงองค์กรทางสังคมทุกองค์กร และ ทุกรูปแบบของการสื่อสารคมนาคมอีกด้วย โดยเฉพาะภายใต้ยุคสตาลิน (1879-1953) มีการ ควบคุมอย่างเต็มที่

สหภาพโซเวียตยังได้ควบคุมนโยบายและการดำเนินการของพรรคคอมมิวนิสต์ ที่จัดตั้งขึ้นในแถบยุโรปตะวันออกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองด้วย ระบบของพรรค คอมมิวนิสต์ในประเทศเหล่านี้อาศัยแนว มาร์กซ์-เลนิน ในเรื่องคณะผู้ปกครอง (politburo) โรงงานทุกแห่งเป็นของรัฐและการเกษตรส่วนใหญ่่นั้นเป็นการควบคุมร่วมกัน ลักษณะ เช่นนี้สรุปได้ว่า มีกรอบอำนาจเดียวที่มีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงมอสโก

คอมมิวนิสต์เริ่มมีการแตกแยกแนวคิดกันในปี ค.ศ. 1960 พรรคคอมมิวนิสต์ใน ระบบการปกครองที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ เช่น ในอิตาลี, สเปน และในฝรั่งเศส (ในบางช่วง เวลา) ต่างก็มีความเป็นอิสระต่อกันและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกับสหภาพโซเวียตด้วยหลาย ครั้ง บางพรรค เช่น พรรคยูโรคอมมิวนิสต์ (Eurocommunist) ได้ประกาศความเชื่อถือ กระบวนการประชาธิปไตยและยอมรับการเลือกตั้งโดยเสรี และยอมรับผลการตัดสินที่มา จากการเลือกตั้งด้วยแม้ว่าขณะนั้นพรรคของตนกำลังอยู่ในอำนาจก็ตาม

ในปี 1948 นายพลติโต (Tito) ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ ยูโกสลาเวีย ปฏิเสธการรับคำสั่งจากสหภาพโซเวียต และถูกขับออกจากขบวนการคอมมิวนิสต์สากล การแตกแยกของขบวนการคอมมิวนิสต์สากลที่สำคัญ ก็คือ การแตกแยกระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน แม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะยึดแนวทางมาร์กซ์-เลนิน ร่วมกัน แต่ต่างก็มีแนวคิดและแข่งขันกันเป็นผู้นำในขบวนการคอมมิวนิสต์สากลรวมไปถึงการวิวาทในปัญหาชายแดนที่ติดต่อกันอยู่ด้วย

ไม่นานมานี้ความเปลี่ยนแปลงสำคัญได้เกิดขึ้นทั้งในจีนและอดีตสหภาพโซเวียต รวมถึงการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกด้วย เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า การล้มเหลวของระบบเหล่านี้เกิดขึ้นเมื่อสหภาพโซเวียตไม่ได้ใช้กำลังเพื่อผูกขาดอำนาจและการมีอิทธิพลในฐานะผู้นำของ ระบบคอมมิวนิสต์ รัฐต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออก ได้หันมามองถึงระบบตลาดในทางเศรษฐกิจ และบางส่วนก็ได้มุ่งไปสู่ระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในช่วง ค.ศ. 1980 ในสหภาพโซเวียตนั้นแตกกรากออกมาจากนโยบายการเปิดกว้าง (glasnost) และการปรับโครงสร้างใหม่ (perestroika) โดยนายมิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ผู้นำของโซเวียต แต่การดำเนินนโยบายนั้นก็ประกอบไปด้วยความรุนแรง ความยุ่งเหยิงภายในตลอดจนความพยายามที่จะโค่นล้มผู้นำในการปฏิวัติเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991 กอร์บาชอฟผู้ซึ่งพยายามจะรักษาสหภาพนี้ไว้ก็ได้ลาออกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991

ภาวะซบเซาทางเศรษฐกิจในโซเวียตเริ่มก่อตัวขึ้น การผลิตสินค้าชะลอตัวลง และไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการเรียกร้องที่จะหลุดพ้นจากการกุ่มบังเหียนทางเศรษฐกิจโดยส่วนกลางและภายใต้การควบคุม โดยรัฐเพื่อมาใช้กลไกทางการตลาดเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งเสริมการเกษตรและธุรกิจส่วนภาคเอกชน ให้มีมากขึ้น การควบคุมทรัพยากรทั้งหมดนั้นไม่สอดคล้องกับนโยบายการไปสู่ความทันสมัย และระบบเศรษฐกิจยุคใหม่ รวมถึงให้การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างเสรี และให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วย

การใช้นโยบายการเปิดกว้างทำให้การปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์พรรคเดียว และประชาธิปไตยรวมศูนย์เริ่มลดระดับความเข้มงวดลง, การควบคุมในทางการเมืองลดระดับลง, มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มและแนวคิดทางการเมืองมากขึ้น, การกลั่นกรองตรวจ

สลดที่อ่อนคลายลง, มีการอภิปรายที่เปิดกว้างรวมไปถึงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของทางการได้ด้วย แนวคิดมาร์กซ์-เลนินไม่ได้เป็นสิ่งที่จะต้องไม่ได้ยึดต่อไป มีการประท้วงการเลือกตั้ง และเปิดพรมแดนเพื่อให้ประชาชนเดินทางไปมาได้โดยอิสระขึ้น โครงสร้างทางการเมืองของสหภาพโซเวียตเริ่มแปรสภาพ มีแนวคิดชาตินิยมเกิดขึ้นในสาธารณรัฐหลายแห่ง, มีการแสดงออกถึงความเป็นชาติพันธุ์และศาสนาในลักษณะเฉพาะของตนมากขึ้น ในที่สุดสาธารณรัฐต่าง ๆ ได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นรัฐอิสระ หลุดพ้นจากสหภาพโซเวียต (Soviet Union) และฐานะของสหภาพโซเวียตก็ถูกแทนที่ด้วยฐานะใหม่ที่เรียกว่า เครือจักรภพแห่งรัฐอิสระ (Commonwealth of Independent States) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 โครงสร้างใหม่นี้เป็นการรวมตัวของสาธารณรัฐเดิม ๆ ในลักษณะหลวม ๆ เท่านั้น ยังคงให้สหพันธรัฐรัสเซีย (Russian Federation) อยู่ในฐานะที่ได้ดูแลอำนาจหน้าที่ซึ่งเคยเป็นของสหภาพโซเวียตมาก่อน

ระบบคอมมิวนิสต์เดิมได้ถูกปรับเปลี่ยนไปหลายครั้งในช่วงการเปลี่ยนผ่านของระบบการปกครองในช่วงที่กล่าวมาข้างต้นนี้รัสเซียในยุคของบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) ในปี 1990 ได้กระจายอำนาจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจออกไปสู่ระดับเอกชนมากขึ้น รัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งร่างขึ้นในปี 1993 ได้สร้างรูปแบบของสหพันธรัฐรัสเซียให้เป็นประชาธิปไตยในที่สุด

จีนในวันนี้ ก็มีสภาพการณ์ที่ยู่ยากซับซ้อนด้วยเช่นกัน จีนภายใต้แนวทางของเหมาเจ๋อตงในตลอดระยะเวลา 30 ปีมาแล้ว ก็คือ มีลักษณะเป็นระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งควบคุมทั้งในทางเศรษฐกิจ ตลอดไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ของแต่ละคน ระบบการจัดสรรงาน การตัดสินใจโดยรัฐในเรื่องการผลิตทั้งในด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม พรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มีจำนวนไม่เกิน 5% ของประชากรทั้งหมด มีความจงรักภักดี ยึดมั่น มีวินัยเข้มงวด เป็นกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจในทางการเมือง กิจกรรมในทางการเมือง และสื่อทุกชนิด นับตั้งแต่ช่วงปลายปี 1970 การปฏิรูปทางเศรษฐกิจได้กระตุ้นให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) เพิ่มขึ้น การควบคุมจากส่วนกลางลดลง บทบาทของหน่วยการปกครองเขตเมืองและระดับจังหวัดขยายมากขึ้น จำนวนคนทำงานในภาคเอกชนมีเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ภาคเอกชนมีสัดส่วนข้างมากอยู่ใน

ภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตอื่น ๆ ของประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการแข่งขันในตลาดเสรีซึ่งหมายถึงให้กำหนดราคาสินค้า, การเก็บตุนสินค้า และธุรกิจภาคเอกชนเป็นไปโดยเสรียังคงมีขึ้นได้ภายใต้ระบบการปกครองเผด็จการอำนาจนิยม แม้ว่าระบบนี้จะเป็นการควบคุมโดยพรรคเดียว คือ พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ แต่ก็ไม่มีมีการวางแผนทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางอีกต่อไป ลดขั้นตอนการควบคุมต่าง ๆ ลง ทั้งยังเปิดให้แข่งขันเพื่อสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นกรรมการพรรคและมีผู้สมัครเข้าแข่งขันมากขึ้น เป็นต้น

ปัญหาในการจัดประเภทของการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์หรือไม่ใช่คอมมิวนิสต์นั้นยังคงมีอยู่ในอีกหลายประเทศและนับว่าเป็นกลุ่มประเทศส่วนใหญ่ด้วย ซึ่งมีทั้งที่เป็นระบบคอมมิวนิสต์ หรือประชาธิปไตยแบบตะวันตกด้วย นับตั้งแต่การประชุมบันดุง (Bandung Conference) ใน ค.ศ. 1955 ซึ่งมีประเทศในอาฟริกา 29 ประเทศ และกลุ่มประเทศอาเซียนได้พบปะอภิปรายในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของชาติเหล่านี้ และเป็นกลุ่มที่เรียกว่าประเทศโลกที่สามในปัจจุบันนี้กลุ่มประเทศนี้ส่วนใหญ่ได้รับอิสรภาพทางการเมืองนับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา และถือว่าเป็นกลุ่มชาติที่เป็นกลางอยู่ในระหว่างสองกลุ่มแรกที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อการจัดกลุ่มประเทศ

กลุ่มประเทศนี้มีประชากรรวมกันเป็นสัดส่วนข้างมากของประชากรโลกมีระดับความมั่งคั่งมากน้อยแตกต่างกันภายในกลุ่มเดียวกันอย่างมากคือ จากประเทศที่ร่ำรวย คือ มีบ่อน้ำมัน เช่น ซาอุดีอาระเบีย ไปจนถึงที่ยากจนมาก คือ บังกลาเทศ รวมทั้งมีระดับการพัฒนาการเมืองที่มากน้อยต่างกัน สิ่งที่คล้ายคลึงของกลุ่มประเทศนี้ก็คือต่างไม่ยอมรับการมีฐานะเมืองขึ้นในทุกรูปแบบ ส่งเสริมความเป็นอิสระในทางเศรษฐกิจและการเมือง และอยู่ในระยะของการสร้างชาติ

**ตาราง 3** แนวการจัดกลุ่มการเมือง การเมืองเปรียบเทียบที่สำคัญคือ

- จำนวนและชนิดของผู้ปกครอง
- วัฒนธรรมทางการเมือง
- พัฒนาการทางการเมือง
- ระบบเศรษฐกิจ
- รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย
- ระบบเผด็จการอำนาจนิยม
- เผด็จการเบ็ดเสร็จ
- คอมมิวนิสต์, ไมโซคอมมิวนิสต์และโลกที่สาม

## 5. กลุ่มในทางการเมือง

ในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบที่สำคัญ จะต้องศึกษากระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดรวมทั้งพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ในระบบการเลือกตั้งอย่างไร แม้ในประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็ยังคงมีการเลือกตั้ง เพื่อแสดงถึงการรวมตัวของประชาชนภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นอยู่ แต่ความหมายที่แท้จริงของการเลือกตั้งนั้นก็ คือ จะต้องมีการเลือกตั้งให้กับผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้ เช่น ตัวบุคคล, พรรค หรือประเด็นการเมืองการจัดให้มีระบบการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรม คือทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลได้อย่างสันติ, ทุกฝ่ายยอมรับการตัดสินใจนั้น และเสียงข้างน้อยจะต้องสามารถเป็นฝ่ายที่คัดค้าน ได้แย้งกับฝ่ายเสียงข้างมากได้ด้วย

การพัฒนาการเมือง หมายถึง จำนวนประชากรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีเพิ่มขึ้นด้วย ทำให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้น ผู้แทนที่ด้อยขาดคุณสมบัติไปเพราะเหตุผลในทางศาสนา, ฐานะทรัพย์สิน, การศึกษาและเพศ นั้นควรจะลดน้อยลงไป การมีสิทธิออกเสียงไม่จำเป็นต้องกำหนดจากคุณสมบัติในเรื่องการมีทรัพย์สินและระดับการศึกษา



รวมทั้งการไม่ให้ผู้หญิงมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะยังมีอยู่ในบางประเทศนั้นก็ควรจะหมดไปด้วย อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางประเทศซึ่งแต่เดิมนั้นกำหนดที่อายุ 21 นั้น ปัจจุบันนี้พบว่าในหลายประเทศ ได้ขยายสิทธิให้กับผู้ที่มีอายุต่ำกว่านั้นลงมา คือ อายุ 18 ปี เป็นต้น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีทั้งในลักษณะของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์และการเลือกตั้ง ในหลายระบบนั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้ในบางกรณีด้วย วิธีที่รู้จักกันดีก็คือ การลงประชามติ เพื่อตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ, การเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนและการตรวจสอบนักการเมือง นอกจากนี้ก็ยังมีวิธีการสำรวจความคิดเห็น, การแสดงความคิดเห็นของกลุ่มชนต่อรัฐบาล และนักการเมือง และต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ทุกระบบจะมีข้อกำหนดหรือกรอบของการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชนไว้อย่างชัดเจนและรัดกุมด้วย เพื่อมิให้เกิดความวุ่นวายจากการแสดงออกโดยกลุ่มชนอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และนำไปสู่การใช้กำลังเพื่อเอาชนะกัน

### 5.1 ผู้แทนตามหน้าที่การงาน

ในยุคต้น ๆ ของการมีสภานั้น สมาชิกสภาจะประกอบด้วย ผู้แทน กลุ่มชนชั้นตามฐานะของที่ดินที่ยึดครองอยู่ และได้เปลี่ยนเป็นผู้แทนของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลแทนที่จะเป็นฐานะของผู้แทนกลุ่มอาชีพ ชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม

รูปแบบผู้แทนโดยหน้าที่การงานที่ยังเป็นที่ยอมรับของแนวคิดฝ่ายซ้าย โดยเฉพาะกลุ่มสังคมนิยมและแนวคิดแบบพหุนิยมอยู่นั้นจะคำนึงถึงการประกอบอาชีพที่ต่างกัน และกลุ่มเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริษัท (Corporate system) หรือรัฐบริษัท (Corporate state) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกัน ระบบผู้แทน หมายถึง ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอาชีพต่างๆ กลุ่มที่สนับสนุนระบบผู้แทนตามหน้าที่การงานเชื่อว่าการกำหนดระบบผู้แทนตามเขตพื้นที่ และโดยระบบพรรคนั้นไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการดูแลผลประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมัน ได้ใช้การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายระดับชั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่ม

ผลประโยชน์ดังกล่าว สภาพเหล่านี้มักจะมีขอบเขตอำนาจจำกัด เช่น เป็นฝ่ายให้คำปรึกษาแนะนำโดยไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มักเห็นว่าการโน้มน้าวการตัดสินใจทางการเมืองนั้นสามารถกระทำได้โดยผ่านทางรัฐบาลหรือรัฐสภา หรือกรรมาธิการที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐต่างๆ มากกว่าที่จะผ่านสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีอยู่

ดังนั้น ผู้แทนกลุ่มอาชีพการงานเช่นนี้จึงมีอยู่ในระบบคอมมิวนิสต์บางระบบเท่านั้น สภาผู้แทนคนงานที่เคยมีอยู่ในยุคที่เป็นสหภาพโซเวียตนั้นไม่มีความหมายมากนักในทางปฏิบัติ ส่วนอดีตประเทศยูโกสลาเวีย สภาคนงานในภาคอุตสาหกรรมและระบบสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของภาคเกษตรกรรมมีบทบาทความสำคัญในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ความเป็นประชาธิปไตยในส่วนของชนชั้นแรงงาน ซึ่งคาดว่าจะมีอยู่ในระบบของสภาผู้แทนคนงานเพื่อตอบสนองนโยบายคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ในข้อเท็จจริงก็กลับกลายเป็นส่วนที่ถูกควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์ไป

## 5.2 ผู้แทนตามขอบเขตพื้นที่

ผู้แทนตามขอบเขตพื้นที่นั้นมีได้หลายลักษณะ เช่น เป็นผู้แทนระบบแบ่งเขต และ ผู้แทนระบบรวมเขต เป็นต้น

ผู้แทนระบบแบ่งเขตนี้มักเป็นผู้แทนจากขอบเขตพื้นที่ขนาดเล็ก มีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยแต่ละเขตใกล้เคียงกัน เลือกผู้แทนเขตละหนึ่งคน วิธีการที่ใช้โดยทั่วไป เช่น ในสหรัฐอเมริกา ก็คือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับตำแหน่ง เป็นระบบพหุนิยม วิธีการนี้เป็นระบบที่ง่าย มีแนวโน้มที่จะจำกัดจำนวนพรรคที่จะเข้าแข่งขัน เพื่อบีบให้เหลือเพียงสองพรรคได้ พรรคที่ชนะอาจมีที่นั่งเป็นเสียงข้างมากเกินครึ่งในสภาได้ โดยหลักการแล้วก็คือ จะทำให้มีรัฐบาลจากพรรคเดียวที่เข้มแข็งได้โดยไม่จำเป็นต้องมีระบบรัฐบาลผสม แต่ระบบนี้ก็อาจได้รับผลไม่ตรงตามการคะแนนเสียงที่แท้จริง เช่น พรรคที่ชนะการเลือกตั้งอาจมีคะแนนที่รวมกันแล้วเป็นเสียงข้างน้อยของคะแนนเสียงทั้งหมด โดยเฉพาะถ้ามีหลายพรรคที่ลงแข่งขันด้วยกัน

เสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นกลุ่มคะแนนเสียงข้างน้อยของจำนวนประชากร ซึ่งทำให้ผิดไปจากความคิดเห็นที่แท้จริงของประเทศได้ พรรคเล็กๆ มักไม่ได้รับที่นั่งในสภาเพราะไม่มีคะแนนเสียงมากพอในแต่ละเขต เช่นนี้เป็นต้น

ส่วนอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งรวมทั้งระบบการลงคะแนนสองรอบเช่นในฝรั่งเศสด้วยนั้น หมายถึงการที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากในรอบแรก จึงมีการลงคะแนนใหม่ในรอบสองโดยตัดเอาผู้ที่มีคะแนนต่ำสุดในรอบแรกออก ทำให้คะแนนที่ชนะในรอบสองเป็นคะแนนเสียงข้างมากที่ชัดเจนได้

ผู้แทนระบบรวมเขตคือ วิธีการที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้แทนจำนวนหนึ่ง เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการเลือกสมาชิกสภาที่มีชื่ออยู่ในหลายประเทศ ในเยอรมัน ยุคไวร้มาร์ (1919-1933) และในอิสราเอลได้เคยใช้วิธีการเลือกตั้งผู้แทนทั้งชุดเลยทั่วประเทศ ในฝรั่งเศส ยุคสาธารณรัฐที่สี่ ได้ใช้วิธีเลือกประมาณสองถึงห้าคน

ระบบที่มักใช้ควบกันไปด้วยก็คือ การคิดคะแนนในระบบสัดส่วน (Proportional Representation) จำนวนที่นั่งจะถูกนำมาคำนวณเฉลี่ยให้กับพรรคต่างๆ ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับ วิธีนี้ทำให้มองเห็นสัดส่วนของความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนได้ แต่วิธีการเลือกตั้งและคิดคะแนนในระบบสัดส่วนนี้เป็นวิธีที่ทำให้เกิดระบบหลายพรรคหรือส่งเสริมต่อระบบหลายพรรคได้ ซึ่งผลที่ตามมาคือการมีรัฐบาลผสมจากหลายพรรค และเป็นเรื่องยากที่จะมีรัฐบาลจากเสียงข้างมากพรรคเดียวได้ รัฐบาลในฐานะดังกล่าวนี้จะมีฐานะมั่นคงน้อยกว่ารัฐบาลจากพรรคเดียว ยกเว้นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียที่นับว่าเป็นข้อยกเว้น อิตาลีเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการมีรัฐบาลที่ไม่มั่นคง กล่าวคือมีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 55 ชุดในระยะ 45 ปี ทุกประเทศที่ใช้ระบบสัดส่วนจะมีพรรคการเมืองที่อยู่ในระดับสำคัญอย่างน้อยสี่พรรค นอกจากนั้นระบบสัดส่วนนี้ยังเปิดโอกาสให้พรรคแนวนโยบายซ้ายจัดหรือขวาจัดได้มีที่นั่งในสภาด้วย

ถ้าจะถามว่าระบบการเลือกตั้งใดที่จะเหมาะสมมากกว่ากันนั้น ระบบเลือกตั้งไม่ได้หมายถึงวิธีการในทางปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียว วิธีการเลือกตั้งแต่ละระบบควรจะมี ความหมายที่สอดคล้องกับแนวคิดของระบบการเมืองด้วย ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวในสหรัฐอเมริกา นั้น เพื่อที่จะลดจำนวนพรรคการเมือง ในอังกฤษ การเลือกตั้งเพื่อให้

รัฐบาลมีฐานะมั่นคง และมีนโยบายของคนอย่างชัดเจน ระบบสัดส่วนจะนำไปสู่ระบบหลายพรรค ซึ่งสะท้อนความแตกต่างหลากหลายทางการเมือง และต้องการที่จะรักษาสถานะและบทบาทของแต่ละส่วนนั้นไว้ และไม่ส่งเสริมการมีรัฐบาลที่มีฐานะมั่นคงจนเกินไป

### 5.3 กลุ่มผลประโยชน์

การศึกษาการปกครองเปรียบเทียบนั้นควรที่จะต้องพิจารณาด้วยว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินการเพื่อแสดงความต้องการข้อเรียกร้องต่าง ๆ ออกไปสู่เวทีทางการเมืองและสู่รัฐบาลอย่างไร

การกดดันรัฐบาลนั้นมีหลายลักษณะนับตั้งแต่การก่อการจลาจลจู่โจม, การใช้ความรุนแรง และการลุกขึ้นต่อสู้ หรือการสร้างขบวนการต่าง ๆ ในสังคม หรือการผ่านเข้าสู่ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนการแสดงออกอย่างสงบสันติด้วย กลุ่มผลประโยชน์นับว่าเป็นกลุ่มที่มีพลัง มีบทบาทในการต่อรอง หรือหยุดยั้งรัฐบาล หรือมีอิทธิพลโน้มน้าวต่อการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ กลุ่มผลประโยชน์กลายเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่มีอยู่ในระบบการปกครองยุคใหม่นี้

กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะหลากหลาย บางกลุ่มมีองค์กรที่เป็นทางการ ในขณะที่บางกลุ่มมีลักษณะไม่เป็นทางการ บางกลุ่มจัดตั้งเพื่อจุดประสงค์พิเศษเฉพาะกาลและสลายตัวไปเมื่อหมดภารกิจบางกลุ่มมีลักษณะเป็นองค์การถาวรและเกี่ยวข้องกับปัญหาบางเรื่องที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง บางกลุ่มเกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นเรื่องของคนเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ในขณะที่บางกลุ่มเกี่ยวข้องกับปัญหาของคนส่วนรวมหรือมีผลกระทบต่อสังคมในระดับกว้าง บางองค์กรอาจจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศหรือระดับโลก หรือระดับสากลเลยก็มี กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี กลุ่มเรียกร้องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวเกี่ยวกับปัญหาสังคม

### 5.4 พรรคการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์นั้นจะเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องหรือโน้มน้าวการตัดสินใจของรัฐบาลในบางประเด็น แต่บทบาทของพรรคการเมืองจะมีมากกว่านั้น เพราะพรรคการเมือง

จะเป็นผู้แสวงหาผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง, รมรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้ง จนถึงการเข้าไป มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบอย่างเป็นทางการด้วย แต่ในบางครั้งพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ก็คล้ายกัน เช่น ในสมัยไวมาร์ประเทศเยอรมันก็มีพรรคชาวนาเยอรมัน (German Farmers, Party) ซึ่งเป็นลักษณะกลุ่มผลประโยชน์มากกว่า ในสหรัฐอเมริกา มีกลุ่มต่อต้านการทำแท้ง ซึ่งกลายมาเป็นพรรคสิทธิในชีวิต (Right - to - Life Party) ในอังกฤษ พรรคแรงงานกับสหภาพแรงงานมีบทบาทที่สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด สมาชิกพรรคห้าในหก ส่วนมาจากสหภาพแรงงานและเงินสนับสนุนอีกประมาณ 80% ของพรรคก็มาจากสหภาพแรงงานเช่นเดียวกัน

ถ้ามองความแตกต่างของพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์อาจเริ่มต้นพิจารณาจากการรวมตัวของกลุ่มคนซึ่งมีความเชื่อในทางการเมืองบางอย่างร่วมกันหรือเพื่อสนับสนุนผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งของพรรคด้วยกันสมาชิกพรรคการเมืองจะทำงานร่วมกันเพื่อเอาชนะการเลือกตั้งและให้ได้มีอำนาจในทางการเมืองและพยายามรักษาพลังทางการเมืองนั้นไว้ พรรคการเมืองจะต่อสู้แสวงหาพลังในการเมืองเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายและนโยบายในทางการเมือง

ตาราง 4 แนวทางต่างๆ ของพรรคการเมือง	
แนวทาง	พรรค
ลัทธิหรือแนวคิด	คอมมิวนิสต์, นาซี
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	พรรคกรีน-สหรัฐอเมริกา พรรคชาวนา อินเดีย (Lok Dal)
ศาสนา	พรรคพี่น้องมุสลิม (Muslim Brotherhood) อียิปต์, BJP-อินเดีย
ชาตินิยม	Scottish National Party, Party Quebecois
เชื้อชาติ	People's Progressive Party ก็อานา Tamil Federal Party-ศรีลังกา
เผ่าพันธุ์	Parts of the Indian Congress, Janata Dal-อินเดีย
ประเด็นเฉพาะ	- Green Party-เยอรมัน
การแบ่งแยก	- Japanese Liberal Democratic Party, Italian Christian Democratic Party
การเคลื่อนไหว	- TANU-แทนซาเนีย

(Curtis, 1997, p. 21)

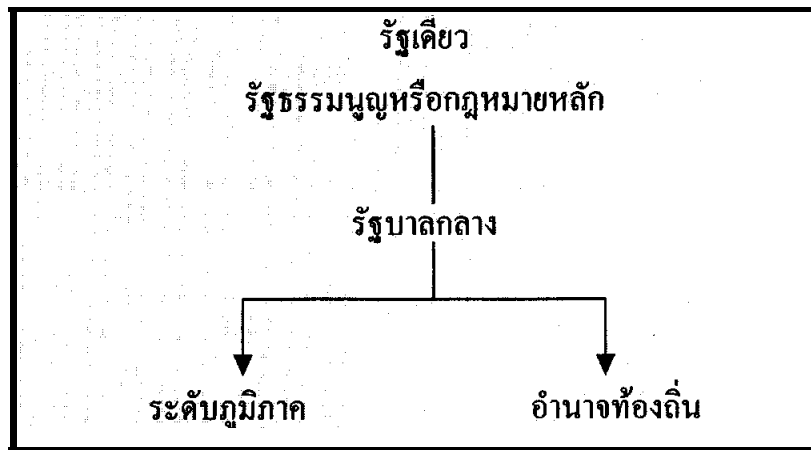
6. สถาบันทางการเมือง

ระบบการเมืองทุกระบบจะมีพื้นฐานของการดำเนินการบางอย่างในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าจะมีหลักการที่แตกต่างกัน สิ่งที่น่าสนใจส่วนใหญ่รู้จักในการศึกษาการปกครองระดับเบื้องต้นก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ การอภิปรายในปัญหาสาธารณะและการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในทางปฏิบัติ การนำกฎหมายไปบังคับใช้และการกำหนดนโยบาย ฝ่ายตุลาการเกี่ยวข้องกับการหาข้อยุติในทางกฎหมาย การตัดสินข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐ

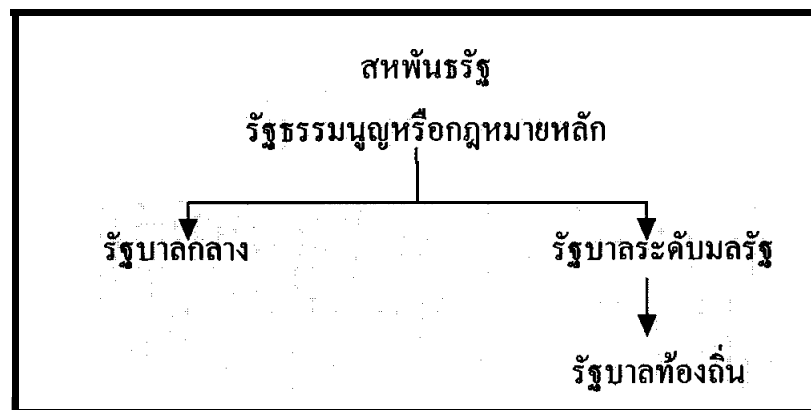
รัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดว่าสถาบันใดมีฐานะหน้าที่และอำนาจอย่างไรแค่ไหน รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ภายในรัฐ การกำหนดโครงสร้างของรัฐเหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่า รัฐนั้นเป็นระบบรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ และเน้นระบบของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หรือไม่ (ที่จริงแล้วหมายถึงการแบ่งแยกหน้าที่มากกว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจของรัฐโดยตรง)

ตาราง 5 แผนผังแสดงระบบการแบ่งแยกอำนาจในรัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ

ตัวอย่าง : อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น



ตัวอย่าง : อินเดีย รัสเซีย สหรัฐอเมริกา เยอรมัน เม็กซิโก ไนจีเรีย



(Curtis, 1997, p. 22)

รัฐเดี่ยวคือระบบที่มีศูนย์กลางในการใช้อำนาจอยู่ที่สถาบันส่วนกลางตัวอย่างได้แก่ อังกฤษ จีน หรือฝรั่งเศส อำนาจระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้รับมาจากอำนาจส่วนกลาง ซึ่งอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยอำนาจส่วนกลางเช่นเดียวกัน

**ระบบสหพันธรัฐ** คือระบบที่มีการแบ่งแยกระหว่างส่วนที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลทั้งสองระดับมีขอบเขตอำนาจที่เป็นของตนโดยเฉพาะที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ มลรัฐทั้งหลายไม่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลกลาง อำนาจจะถูกจัดสรรให้กับการปกครองทั้งสองส่วน ซึ่งทำให้ระบบสหพันธรัฐมีความซับซ้อนมากกว่าระบบรัฐเดี่ยว

การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างระบบรัฐเดี่ยวและระบบสหพันธรัฐในปัจจุบันนี้อาจมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนในบางครั้ง ในสหรัฐอเมริกา สถาบันส่วนกลางมีฐานะบทบาทที่สำคัญและเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่ในอังกฤษและฝรั่งเศส ระดับการกระจายอำนาจมีมากขึ้นและมาสู่ระดับภูมิภาคด้วย

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้นเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 และ 18 ทั้งนี้เพื่อหาวิธีการควบคุมมิให้องค์กรส่วนใดมีอำนาจผูกขาดมากเกินไป จึงได้จัดตั้งองค์กรสามฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ขึ้นเพื่อให้มีความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ที่แบ่งแยกไว้ให้แต่ละส่วนโดยเฉพาะ นอกจากนั้นก็ยังกำหนดการแบ่งแยกบุคคลในแต่ละส่วนมิให้อำนาจหน้าที่มากกว่าหนึ่งฝ่ายในขณะเดียวกัน ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ก็คือ สหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงนั้นก็มิใช่จะเป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดเช่นนั้นเสมอไป วิธีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เป็นสามฝ่ายไม่ได้หมายถึงการตัดแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิงในทางปฏิบัติด้วยการแบ่งแยกในยุคใหม่ไม่ว่าจะเป็นของระบบใดก็ตาม แต่ละฝ่ายก็จะต้องมีอำนาจหน้าที่เชื่อมโยงหรือเกี่ยวพันกับอีกสองฝ่ายอยู่บ้างไม่มากก็น้อย และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสามฝ่ายนั้นนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยการแบ่งแยกอำนาจนี้ไม่ได้มีผลทำให้รัฐบาลมีฐานะที่อ่อนแอหรือเข้มแข็ง ความเข้มแข็งของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับเหตุผลอื่น ๆ หลายอย่าง เช่น พรรคการเมือง, ประสิทธิภาพของฝ่าย



นิติบัญญัติ, การควบคุมการตีความทางกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองต่าง ๆ อีกหลายประการด้วย

## 6.1 ฝ่ายบริหารทางการเมือง

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล คือองค์กรที่เป็นผู้นำสำคัญในระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะในการบริหารกิจการและการดำเนินนโยบายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ฝ่ายบริหารนี้จะมีรูปแบบที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ข้อเปรียบเทียบที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือการศึกษาถึงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารดูเหมือนจะมีอำนาจควบคุมอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง ส่วนในระบบประชาธิปไตยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีมากน้อยแตกต่างกันไปตามรูปแบบ คือ

1. รัฐบาลในระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet government) เป็นรูปแบบดั้งเดิมของอังกฤษ รวมทั้งในเยอรมัน, ญี่ปุ่น และอินเดียด้วย ซึ่งก็มีความแตกต่างไปจากของอังกฤษอยู่บ้าง ผู้นำทางการเมืองจะประกอบอยู่ในคณะรัฐมนตรี และซึ่งเป็นกลุ่มของผู้นำพรรคการเมืองที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ากลุ่ม คณะรัฐบาลเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติและเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันด้วย ความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะเหนียวแน่น คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจทางการเมือง รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบในการดูแลการบริหารงานในกระทรวงที่ตนเป็นรัฐมนตรีรวมทั้งดูแลในด้านการเมืองด้วย

2. ระบบประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี รวมทั้งอีกหลายประเทศที่ได้นำไปใช้ด้วย ลักษณะเด่นก็คือประธานาธิบดีมีฐานะผู้นำของฝ่ายบริหารที่โดดเด่นเป็นผู้ได้รับคะแนนนิยมในทางการเมืองโดยตรงและเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ ด้วย ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ของคณะรัฐบาล บรรดารัฐมนตรีทั้งหมดนั้นขึ้นตรงต่อสายการบังคับบัญชาของประธานาธิบดีและรวมทั้งรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีไม่ใช่รับผิดชอบร่วมกันต่อฝ่าย

นิติบัญญัติ ส่วนระบบของฝรั่งเศสยุคสาธารณรัฐที่ห้าหรือยุคปัจจุบันนี้จะเน้นการผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบคณะรัฐมนตรี

3. รัฐบาลแห่งรัฐสภา ในระบบนี้ก็คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติครอบงำฝ่ายบริหาร ด้วยการออกกฎหมายครอบคลุมหรือควบคุมในด้านการคลัง มีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริง ระบบนี้เห็นได้จากประเทศฝรั่งเศสยุคสาธารณรัฐที่สาม (ค.ศ. 1875-1940) และสาธารณรัฐที่สี่ (ค.ศ. 1946-1958) เป็นระบบที่สร้างความอ่อนแอทางการเมืองให้กับฝ่ายบริหาร และทำให้มีรัฐบาลที่ไม่มั่นคง ฝรั่งเศสยุคสาธารณรัฐที่สามมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 102 ชุด และยุคสาธารณรัฐที่สี่เปลี่ยนแปลง 24 ชุด ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบนี้เห็นว่าตนเองนั่นก็คือผู้แทนอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชนที่แท้จริง อิตาลีในช่วงหลังสงครามก็มีลักษณะคล้ายกัน

4. ระบบคณะผู้บริหาร (Council government) ระบบกลุ่มผู้นำที่รับผิดชอบร่วมกัน ตัวอย่างเก่าแก่ที่สุดคือสภาแห่งสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ซึ่งมีคณะผู้บริหารเจ็ดคนเลือกโดยฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกันรับผิดชอบงานในกระทรวงต่าง ๆ และทั้งประเทศด้วยเป็นส่วนรวม ระบบคอมมิวนิสต์ก็ได้เคยนำระบบนี้มาใช้ ในสหภาพโซเวียตภายหลังยุคสตาลิน ได้ใช้ระบบคณะผู้ปกครองรับผิดชอบร่วมกันในระยะสั้น ๆ มาก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นการมีผู้นำโคเคเด่นที่มีฐานะมั่นคงทางการเมือง

## 6.2 ฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐสภา

ระบบการเมืองเกือบทุกระบบนั้นจะต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอยู่ด้วยเสมอ สภานี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มีทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งก็มี ในสมัยก่อนสภาที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นเหมือนสภาขุนนาง หรือสภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ปกครอง องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีหลายลักษณะตามยุคสมัยและตามระบบการปกครองที่เป็นอยู่ด้วย การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจมีหลายลักษณะแตกต่างกันไปด้วยเช่นกัน (ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6 และ 7)

**ตาราง 6** อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐสภา

<b>บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา</b>	<b>ประเทศที่ใช้</b>
1. การคัดเลือกประมุขแห่งรัฐ	อิตาลี, สหภาพโซเวียต
2. ให้การรับรองตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ	เยอรมัน, อิสราเอล
3. ให้การรับรองตำแหน่งรัฐมนตรี	สหรัฐอเมริกา
4. ควบคุมรัฐมนตรีด้วยมติไม่ไว้วางใจ หรือไม่รับหลักการ	อังกฤษ, อิตาลี
5. ใต้สวนฝ่ายบริหาร	สหรัฐอเมริกา
6. ให้การรับรองฝ่ายบริหาร	สหภาพโซเวียต
7. ผ่านร่างกฎหมาย	เกือบทุกระบบ
8. อภิปราย	อินเดีย, สวิตเซอร์แลนด์
9. ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี	แคนาดา, เนเธอร์แลนด์
10. ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงาน ของรัฐบาล	สหรัฐอเมริกา
11. การคัดค้านในฐานะที่เป็นฝ่ายค้านกับรัฐบาลอังกฤษ	
12. ติดตามควบคุมด้านการคลัง	สหรัฐอเมริกา
13. ทำหน้าที่เหมือนศาลปกครองหรือ คณะกรรมการรัฐสภา	สวีเดน, นิวซีแลนด์

(Curtis, 1997, p. 24)

## ตาราง 7 การมีสภาสูง

- |                      |   |
|----------------------|---|
| 1. การสืบทอดทางทายาท | ได้แก่ สภาขุนนางในอังกฤษ สมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาสูงประมาณ 1,200 คน เป็นตำแหน่งทายาทสืบทอด |
| 2. เลือกตั้งโดยตรง   | ได้แก่ ในสหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย, สวิตเซอร์แลนด์ และในกลุ่มประเทศระบบสหพันธรัฐ โดยทั่วไป         |
| 3. เลือกตั้งทางอ้อม  | ในฝรั่งเศสใช้ระบบคณะผู้เลือกตั้งจากผู้แทนสมาชิกรัฐสภา, สมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาเทศบาล        |
| 4. เลือกโดยสภาล่าง   | นอร์เวย์, ไอซ์แลนด์   |
| 5. คณะกรรมการ        | ไอซ์แลนด์, ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม   |

(Curtis, 1997, p. 24)

ในระยะหลัง ๆ มานี้ อำนาจของฝ่ายรัฐสภาดูเหมือนจะมีน้อยลง และมีความสำคัญน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของฝ่ายรัฐบาลที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจากรัฐบาลมีบทบาท มีอำนาจหน้าที่ และภาระรับผิดชอบด้านการคลังที่สูงขึ้นเรื่อยมา นับตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาการบริหารประเทศมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้นจนทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถทำความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้เป็นอย่างดีทุกเรื่อง เช่น การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ฝ่ายรัฐสภาไม่มีคณะทำงานที่จะป้อนข้อมูลข่าวสารหรือทำงานวิจัยและการวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ได้เหมือนกับองค์กรของฝ่ายรัฐบาล

ฝ่ายบริหารนั้นย่อมอ้างฐานะผู้แทนของประชาชนได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่แห่งรัฐก็มีอัตราการขยายตัวและมีบทบาทความสำคัญมากขึ้นควบคู่ไปกับฝ่ายบริหาร ผู้นำของพรรคการเมืองเป็นผู้ที่สามารถครอบงำนโยบายทางการเมือง ครอบงำระบบของสื่อสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะโทรทัศน์ เป็นต้น ทำให้ผู้นำพรรค

การเมือง หรือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเป็นคนที่โดดเด่น และเป็นที่น่าสนใจของสาธารณชนได้มากกว่าฝ่ายอื่น ประเทศที่เกิดใหม่ผู้นำฝ่ายบริหารนั้นจะเป็นผู้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หรือทำให้เกิดความทันสมัยขึ้นได้ในสังคมนั้นได้อย่างรวดเร็วกว่าผู้อื่น

จากข้อสังเกตดังกล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่าฝ่ายรัฐสภาไม่ค่อยมีบทบาทความสำคัญโดดเด่นเทียบเท่ากับฝ่ายรัฐบาลได้ ในการปฏิบัติแล้วการควบคุมรัฐบาลด้วยอำนาจการออกกฎหมายก็ทำได้น้อยมาก การควบคุมการใช้จ่ายเงินและงบประมาณของประเทศรวมไปถึงการควบคุมการดำเนินงานของรัฐมนตรีก็ทำได้ยากหรือแทบจะไม่ได้เลย รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจึงดูเหมือนว่าเป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจในการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ใช่มาจากอำนาจหรือการอภิปรายจากฝ่ายรัฐสภา นอกจากนั้นฐานะของผู้นำพรรคการเมืองก็ยังเป็นกลไกอีกส่วนที่สำคัญทำให้บทบาทของรัฐสภาค่อยลงไปอีก ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจในสถานะนั้นเป็นผลมาจากการลงมติตัดสินใจในระดับพรรคมาก่อนแล้ว

ตาราง 8 เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลางในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ท้องถิ่นประเทศ		การศึกษา		สุขภาพอนามัย		สวัสดิการสังคม การเคหะ		บริการด้าน เศรษฐกิจ		อื่น ๆ		ร้อยละของ GNP	
	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	1980-1993	
อังกฤษ	13.8	9.9	2.4	3.3	13.5	14.0	30.0	32.5	7.5	6.6	32.9	33.7	38.2	43.4
จีน		16.4	8.6	2.2		0.4	46.8	0.2		39.5	41.3		9.2	
ฝรั่งเศส	7.4	6.0	0.9	7.0	14.8	16.1	49.6	45.5	6.8	5.0	15.6	20.4	39.3	45.5
เยอรมัน FDR 1980	9.1	6.4	1.9	6.8	19.0	16.8	4.3	45.9	8.7	9.7	12.6	20.4	30.3	33.6
อินเดีย	19.8	14.5		2.2	1.6	1.9		7.1	24.2	16.2	48.3	58.0	13.2	16.9
ญี่ปุ่น										18.4	15.8			
เม็กซิโก	2.3	2.4	18.0	13.9	2.4	1.9	18.5	13.0	31.2	13.4	27.6	55.5	17.4	17.9

(Curtis, 1997, p. 26)

## 7. นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งของความแตกต่างที่มีในระบบการเมืองการปกครองแต่ละประเทศการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกาไม่มีระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติเหมือนกับเยอรมันซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1883 หรือ นโยบายการเคหะในยุโรปตะวันตก เกิดขึ้นมานานเก่าแก่กว่าในสหรัฐอเมริกา ในขณะที่สหรัฐอเมริกา นั้นมีนโยบายการพัฒนาการศึกษา ในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะในขั้นพื้นฐานทั่วทั้งประเทศอยู่ในระดับที่ก้าวหน้ากว่าประเทศอื่นๆ

### 7.1 กิจกรรมแห่งรัฐมีลักษณะหลากหลาย

ในช่วงศตวรรษที่ 20 นีบทบาทของรัฐบาลได้ขยายออกไปอย่างมากในทุก ๆ ประเทศ หน้าที่ของรัฐไม่ได้มีอยู่ในวงแคบ ๆ เฉพาะเรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หรือ การป้องกันประเทศเป็นสำคัญเท่านั้น แต่รัฐมีหน้าที่จัดให้มีบริการที่จำเป็นให้กับสังคม มีภาระการจัดเก็บภาษีและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่สูงมากขึ้น ภาระรับผิดชอบที่เกิดขึ้นก็มีหลักการเหตุผลที่จำเป็นมากมาย เช่น เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ, การสงคราม, ความยุติธรรมในสังคม, การเอารัดเอาเปรียบ, การปกป้องสิทธิของคนกลุ่มน้อยในสังคม, การกระจายโอกาสและรายได้ของคนในสังคม รวมถึงการปฏิรูปสังคมด้วย

นโยบายของรัฐจึงมีลักษณะผสมผสานกันหลายด้าน ตั้งแต่สวัสดิการสังคม, การจัดการทางเศรษฐกิจ และการดูแลสถานะแวดล้อมงบประมาณหลัก ๆ ของประเทศจะถูกใช้จ่ายในเรื่องการป้องกันประเทศ ซึ่งไม่ใช่เพียงการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การจัดให้มีกองทัพเท่านั้น ยังต้องรวมถึงการค้นคว้าความก้าวหน้าในด้านวิทยาการสมัยใหม่ในทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการรักษาเอกราชและความมั่นคงของประเทศ ในทางสังคมก็เช่นกัน ค่าใช้จ่ายในด้านบริการสังคมในยุคปัจจุบันอยู่ในระดับที่สูงมาก เพราะไม่ใช่เพียงการรักษาพยาบาล หรือการจัดให้มีบริการด้านสาธารณสุขขั้นมูลฐานเท่านั้น แต่รวมไปถึงการป้องกันสุขภาพซึ่งเป็นบริการที่มีค่าใช้จ่ายชนิดสิ้นเปลืองและจำเป็นต้องมีอยู่ด้วย

ในด้านเศรษฐกิจนั้น เกือบทุกประเทศในทุกระบบการปกครองจะมีการวางแผนทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีระดับหรือแนวทางในการวางแผนแตกต่างกันหลายระดับ แนวทางหลัก ๆ ที่คล้ายคลึงกัน ก็คือ การพยายามกระตุ้นให้มีความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ, มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น, ควบคุมภาวะเงินเฟ้อ, เพิ่มดุลการค้ากับต่างประเทศให้ได้สูงขึ้น และกำหนดมาตรการด้านการผลิตและอุตสาหกรรมของประเทศ ปัจจุบันนี้ประเทศที่มีความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมจะคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและอากาศเป็นพิษมากขึ้น และจำเป็นต้องกำหนดนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในประเทศของตนให้มากขึ้นด้วย

รัฐบาลปัจจุบันอาจเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกินความสามารถของคนที่ทำได้ บางเรื่องก็เกินกว่ากำลังงบประมาณที่จัดทำไว้และบางครั้งรัฐบาลก็ไม่อาจดูแลในปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ได้หมดทุกอย่างที่ประชาชนคาดหวังไว้ เรียกว่าเป็นเรื่องที่เกินกำลังความสามารถของฐานะรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ปัญหาราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นราคาอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 1970 ที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจภายในประเทศหลายแห่งทรุดตัวลงทันทีเช่นนี้เป็นต้น

รัฐบาลยุคใหม่ในหลายประเทศจะต้องดูแล เรื่องผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (gross domestic product-GDP) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลนั้นจะต้องดูแลระบบการผลิตภายในประเทศ เพื่อควบคุมนโยบายการผลิตและการค้าระหว่างประเทศ แม้ว่าโลกปัจจุบันนี้จะเป็นระบบการค้าและการเงินระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อเนื่องถึงกันหมดด้วยกระแสการเงิน และการค้าระหว่างประเทศ และนโยบายของรัฐบาลแต่ละประเทศโดยลำพังนั้นแทบจะไม่สามารถควบคุมกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ได้แล้วก็ตาม

ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพก็สูงขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัดในปัจจุบัน เช่น เงินเกษียณอายุ, เงินบำนาญบำนาญ, การดูแลสุขภาพ, การจ่ายค่าเลี้ยงดูคนว่างงาน, การประกันสังคม และการประกันสุขภาพ

## 7.2 การเมืองคืออะไร

การเมืองเป็นกิจกรรมที่เกิดจากการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่ม ท่ามกลางกระแสของความแตกต่างหลากหลายที่มีอยู่ในสังคมนั้น เรื่องของคนเพียงคนเดียวจะนับว่าเป็นเรื่อง

ทางการเมืองด้วยหรือไม่ การจะตอบคำถามนี้เราควรจะขยายความเรื่องทางการเมืองต่อไป ด้วยดังนี้ คือ

1. การเมืองเป็นกิจกรรมที่ทำร่วมกัน หมายถึงมีกลุ่มประชาชนเกี่ยวข้อง หรือ มีส่วนร่วมอยู่ด้วย
2. การเมืองคือการแสวงหาสิ่งที่เป็นที่ยอมรับ และการตกลงร่วมกันท่ามกลาง ความแตกต่างหลากหลาย ถ้าทุกคนในสังคมเห็นเหมือนกันหมด ระบบการเมืองก็ไม่มี ความจำเป็นอะไรเลย
3. การเมืองคือการพยายามสอดคล้องประสานความแตกต่างเข้าด้วยกัน ด้วยการ ถกเถียงอภิปรายผ่านตัวกลางหรือศูนย์กลางร่วมกัน
4. การตัดสินใจทางการเมือง คือ ข้อเสนอหรือการกำหนดนโยบาย หรือ เป็นข้อสรุปที่มีอำนาจหรือพลัง เพราะมาจากขั้นตอนของการถกเถียงและการตัดสินใจร่วมกัน และ ยอมรับร่วมกัน ถ้าใช้การตัดสินใจด้วยกำลังบังคับข่มขู่ หรือ มีการดำเนินการจากศูนย์กลางที่ เป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง สภาพเช่นนี้ก็เกือบจะไม่เป็นการเมือง

Miller (1991, p. 390) defines politics as “a process whereby a group of people , whose opinions or interests are initially divergent , reach collective decisions which are generally accepted as binding on the group , and enforced as common policy”

ข้อสังเกตของมิลเลอร์อยู่ที่ว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่งโดยลำพังๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนมีสภาพของความแตกต่างหลากหลายอยู่ภายใน และต้องมี กระบวนการ หรือ วิธีการที่จะประสานนโยบาย หรือ แสวงหาความเห็นร่วมกันบางอย่าง หรือ เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นบางอย่าง หรือ การตกลงใจ หรือ การยอมรับในบางอย่างร่วมกัน ของคนในกลุ่ม ถ้าไม่มีลักษณะของความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อยุติหรือ ประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับได้แล้ว ก็อาจจะยังไม่เห็นสภาพทางการเมืองที่ชัดเจนก็ได้ การเมืองจึงเป็นวิธีการเพื่อการแสวงหาข้อสรุป หรือการมีมติ หรือการตัดสินใจ อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา และข้อสรุปหรือมติที่เกิดขึ้นนั้น ถ้ามาจากการยอมรับร่วมกันแล้ว ก็จะมีพลังบังคับด้วยตัวของมันเอง ที่กลุ่มนั้นยอมรับด้วย ไม่ใช่การใช้กำลังของฝ่ายหนึ่งฝ่าย



โคบังคับโดยไม่ได้เกิดจากการแสวงหาข้อยุติหรือมติของสังคมนั้นตามที่ได้กล่าวในตอนต้นมาแล้ว

เมื่อนุษย์อยู่รวมเป็นสังคมนั้น สภาพการเมืองจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ Aristotle (384-322 BC) กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์การเมืองโดยธรรมชาติอยู่แล้ว” (man is by nature a political animal) ซึ่งหมายความว่ามนุษย์รู้จักแสดงเหตุผลได้ มีการติดต่อสังคมกัน และใช้ความคิดและใช้เหตุผลอ้างอิงประกอบโดยธรรมชาติอยู่แล้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่ต่างจากสัตว์ชนิดอื่น

อย่างไรก็ตาม เหตุผลและความต้องการของคนในสังคมนั้นมีแตกต่างกันไป กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นเหมือนทางเลือกของส่วนรวม หรือข้อตกลงที่เป็นส่วนรวม (Public choice) การศึกษาการเมืองในแต่ละประเทศจึงต้องพิจารณาเรื่องนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความต้องการหรือแนวทางอันเป็นส่วนรวมของประเทศนั้น ๆ การทำความเข้าใจในนโยบายสาธารณะ (Public policy) ของแต่ละประเทศก็คือการที่เราเข้าใจได้ว่าคนในประเทศนั้นเขามีความมุ่งหวัง หรือมีความต้องการอย่างไร

การตัดสินใจทางการเมือง หรือมติที่เกิดจากระบบการเมืองนั้นมาจากข้อตกลงยอมรับร่วมกันของส่วนรวมของสังคมนั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้วมีผลใช้บังคับกับคนในสังคมนั้นด้วยการตัดสินใจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความอำนาจในตัวของมันเอง ดังเช่นการที่ทำให้รัฐบาลมีอำนาจที่จะบังคับให้ทำตามกฎหมาย และลงโทษผู้ที่ไม่ทำตามกฎหมายนั้นได้

### 7.3 การกำหนดนโยบายสาธารณะแตกต่างกันได้อย่างไร

นักรัฐศาสตร์ได้มองถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศนั้น อาจมาจากปัจจัยที่แตกต่างกันได้แก่

1. โครงสร้างของสถาบันการเมืองการปกครอง ได้แก่ การเป็นระบบรัฐเดี่ยวหรือรัฐร่วม, การแบ่งแยกอำนาจ หรือไม่ใช้การแบ่งแยกอำนาจ, ระบบพรรคการเมือง, การเมืองแนวประชาธิปไตยหรือไม่ใช่, ลักษณะกลุ่มผลประโยชน์, กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มสังคมนั้นรวมทั้งลักษณะของระบบราชการด้วย

2. กระบวนการทางการเมือง แนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง การตัดสินใจทางการเมือง ความสามารถและบทบาทกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองในสังคมนั้น ๆ

3. แนวคิดครอบงำหรือแนวคิดกระแสหลักในสังคม รวมทั้งแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยม, สังคมนิยมประชาธิปไตย, คอมมิวนิสต์, อนุรักษนิยม, ชาตินิยม, ฟาสซิสต์ หรือ แนวคิดต่อต้านการล่าอาณานิคม

4. องค์ประกอบพื้นฐานของสังคม ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคม ได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศ, ลักษณะประชากร เช่น เพศ, วัย, ความรู้, การศึกษา, อาชีพ ตลอดจนลักษณะการกระจายตัว หรือกระจุกตัวของประชากรในสังคมนั้น เป็นต้น

## 8. ความเจริญของสังคม

นักมานุษยวิทยาได้ใช้แนวคิด เรื่องวัฒนธรรมมาจัดเป็นภาพรวมของชีวิต, การกระทำ และ ความเชื่อของชุมชน สำหรับการเมืองเปรียบเทียบนั้น แนวคิด เรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเชื่อ ความรู้สึกและคุณค่าที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมืองที่ชุมชนเหล่านั้นยึดติด ในแต่ละชุมชนจะมีกลุ่มของทัศนคติทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในวิถีทางที่ระบบนั้นดำเนินไป รวมทั้งตัวบุคคลและนโยบาย และยังขึ้นอยู่กับศักยภาพของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการทางการเมือง และระดับของการยอมรับต่อระบบดังกล่าวว่าถูกต้องเพียงไร (เช่น ยอมรับในสิทธิของผู้ปกครองที่จะใช้อำนาจ)

ในทางสังคมคุณค่าทางการเมือง, คตินิยม และรูปแบบของพฤติกรรม หรือ วัฒนธรรมทางการเมือง ถูกถ่ายทอดมาสู่พลเมืองด้วย กระบวนการทางสังคมการเมือง ซึ่งถูกผลิตมาจากหน่วยต่าง ๆ ในสังคม เช่น ครอบครัว, โรงเรียน, ศาสนา, สื่อมวลชน, วรรณกรรม และศิลปะ, นิทาน, วีรชน และเทพนิยายที่มีชื่อเสียง ในสหรัฐอเมริกาได้สอนว่า ครอบครัวเป็นปัจจัยที่ครอบงำกระบวนการของสังคม แม้ว่าทัศนคติดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น

ก็ตาม กระบวนการสังคมอาจเกิดขึ้นเองอย่างไม่ได้ตั้งใจ เช่น การเป็นสมาชิกอยู่ในเผ่าพันธุ์ ในอินเดีย หรือ ในระบบคอมมูนในจีน หรือ ในคิบบุซในอิสราเอลความสัมพันธ์ในสังคม อาจปรับเปลี่ยนด้วยผลของความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และด้วยผลกระทบทางการเมือง

### 8.1 พัฒนาการทางการเมือง

ความพยายามที่จะจัดกลุ่มของระบบการเมืองโดยแบ่งแยกตามพัฒนาการทางการเมือง ได้มีขึ้นประมาณ ค.ศ. 1945 เมื่อได้มีการสถาปนารัฐต่าง ๆ ขึ้นมาหลายแห่งรัฐใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นพยายามที่จะจัดตั้งระบบการเมืองสามารถพัฒนาในทางเศรษฐกิจ และสังคมให้ทันต่อยุคสมัยใหม่ นักทฤษฎีการเมืองคนสำคัญ คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ผู้ซึ่งได้จัดระบบสังคมไว้ดังนี้

**ระบบดั้งเดิม** ระบบการเมืองที่อยู่บนรากฐานของการทำตามแบบอย่างของผู้ปกครองเดิมทำไว้ยึดถือธรรมเนียม ได้แก่ ระบบประเพณี หรือกฎเทวสิทธิ์ กษัตริย์ หรือระบบคณาธิปไตยผู้ปกครองมีอำนาจโดยกฎหมายกำหนดให้หรือโดยสืบราชวงศ์ ตัวอย่างดังกล่าวได้แก่ซาอูดิอารเบีย และมาเลย์เซีย

**ระบบบุคคลาธิษฐาน (Charismatic)** ระบบการเมืองที่เน้นภาวะผู้นำทางการเมืองที่ตัวบุคคลและการเคารพนับถือต่อตัวบุคคล และมักจะบริหารโดยผู้นำทางทหาร หรือในทางศาสนา ตัวอย่างในที่นี้อาจได้แก่ อียิปต์ในยุคของนัสเซอร์ คิวบาในยุคของคาสโตร และอินโดนีเซียในยุคของซูการ์โน

**ระบบราชการ** ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีการตรากฎหมายขึ้นใช้ มีเจ้าหน้าที่อยู่ในระบบกฎหมาย การใช้อำนาจตามหลักปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับ ได้แก่ ระบบการเมืองในกลุ่มประเทศทางตะวันตก

การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมให้ทันสมัยอาจทำได้ไม่ยาก แต่การพัฒนาการเมืองนั้นทำได้ยากกว่า การศึกษาในระยะหลัง มักจะยกเอาสังคมในอุดมคติสองแบบมาเปรียบเทียบกัน คือ แบบดั้งเดิมและสมัยใหม่ เพื่ออธิบายถึงความแตกต่างกันในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ข้อเปรียบเทียบบางประการที่ยกมานั้น ได้แก่

1. ในสังคมแบบดั้งเดิม ประชากรส่วนใหญ่โดยทั่วไปมักอยู่ในระบบการเกษตรและนับเป็นสัดส่วนข้างมากของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (gross national product- GNP) ในสังคมสมัยใหม่ประชากรทำงานในภาคการเกษตรเป็นส่วนน้อย และนับเป็นสัดส่วนข้างน้อยของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น ในสหรัฐอเมริกา มีประชากรทำงานในภาคการเกษตรน้อยกว่า 3% ประชากรส่วนใหญ่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม และในภาคการบริการ

2. ในสังคมแบบดั้งเดิม ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นหลักสำคัญ คือ ครอบครัวหรือกลุ่มเผ่าพันธุ์ หรือ กลุ่มเครือญาติ และนับเป็นค่านิยมสำคัญ หรือที่ครอบงำอยู่ในสังคม ส่วนสังคมสมัยใหม่ ความสัมพันธ์ในสังคมมีลักษณะซับซ้อนและหลากหลาย แต่ละคนผูกพันกับกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายกันไป เช่น สหภาพ, สมาคมทางธุรกิจ, กลุ่มทางความเชื่อ และองค์กรทางการเมืองและสังคมต่างๆ ค่านิยมมาจากแหล่งต่างๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายแม้ว่าคุณค่าทางศาสนาและประเพณีอาจจะยังมีอยู่โดยทั่วไปก็ตาม

3. ในสังคมดั้งเดิม ประชากรรู้หนังสือน้อย มีความยากจนเป็นส่วนใหญ่ มีชีวิตสั้นและมีสภาพชนบทมากกว่าในประเทศที่ทันสมัยแล้ว

4. การเมืองในประเทศแบบสังคมดั้งเดิม อำนาจแยกแยะความแตกต่างมิได้น้อยกว่าในการเมืองระบบสมัยใหม่ ซึ่งการดำเนินการทางการเมืองในสังคมสมัยใหม่ มีกลุ่มคนจากหลายประเภทหลายฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้อง และมีกฎเกณฑ์ทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับหลักเหตุผลมากกว่าความเชื่อ เช่น เทวสิทธิ์ หรือการสืบเชื้อสายเผ่าพันธุ์

ความแตกต่างระหว่างระบบดั้งเดิม และสมัยใหม่นั้น ไม่ได้หมายถึงการนำข้อแตกต่างนั้นมาเป็นเกณฑ์ตัดสินว่าใครมีฐานะเหนือกว่าหรือมีฐานะรองลงมาในสังคมเหล่านั้น ในสังคมแบบดั้งเดิมหลายแห่ง ได้มีแบบอย่างของวัฒนธรรม มีโครงสร้างทางการเมืองที่ได้รับการปรับปรุง และระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพก็มี

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอุตสาหกรรม, การปรับใช้เทคโนโลยีและวิทยาการ, การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ได้นำไปสู่การเพิ่มผลผลิตรวมของประเทศและรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร, ประชาชนส่วนใหญ่มีการ

ศึกษามากขึ้น ผู้หญิงมีความเป็นอิสระมากขึ้น, การขยายเขตเมืองมีมากขึ้น มีการปรับปรุง การคมนาคมให้ดีขึ้น และรวมทั้งอิทธิพลของชาวตะวันตก สิ่งเหล่านี้ได้ทำลายระบบสังคม แบบดั้งเดิมและได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีอยู่ใน ประเทศต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากตารางหมายเลข 9, 10 และ 11 ต่อไปนี้

**ตาราง 9** โลกของการทำงาน : การประกอบอาชีพคิดเป็นร้อยละ

ประเทศยากจน	- การเกษตร	61%
	- ไม่ใช่การเกษตร	22%
	และสังคมชนบท	
ประเทศรายได้ระดับกลาง	- การเกษตร	29%
	- ไม่ใช่การเกษตรและ	18%
	สังคมชนบท	
ประเทศฐานะร่ำรวย	- การเกษตร	4%
	- อุตสาหกรรม	27%
	- การบริการ	60%

(ข้อมูลจาก World Development Report, 1995)

พัฒนาการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานนัก ก็คือการเจริญทางเศรษฐกิจ ในเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะบางประเทศที่มีความมั่งคั่งอยู่ขณะนี้ ได้แก่ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ประเทศไทย และฮ่องกง ประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีรูปแบบทางเศรษฐกิจเดียวกัน และเป็นการผสมผสานนโยบายจากหลายประเทศเข้าด้วยกัน ประเทศส่วนใหญ่เหล่านี้มักเน้นการใช้อำนาจมากกว่าประชาธิปไตย การผสมผสานระบบ การเมืองแบบประชาธิปไตยกับระบบพรรคเดียว การคุมเข้มในเรื่องของเสรีภาพ การ แสดงออกและพฤติกรรมสาธารณะ

ทุกประเทศจะมีส่วนประกอบของธรรมเนียมประเพณี และสิ่งสมัยใหม่ที่ผสมผสานกันอยู่ ระดับของพัฒนาการทางการเมืองที่ต่างกัน ไม่ได้มีกระบวนการของการพัฒนาทางการเมืองเพียงแนวเดียว ความเปลี่ยนแปลงที่ปลูกฝังลงในชาวญี่ปุ่นเกิดจากการปกครองของกลุ่มอภิชนาธิปไตยในยุโรปตะวันตก เกิดจากกลุ่มนักธุรกิจและนายทุน ในละตินอเมริกา โดยผู้นำที่เข้มแข็ง ในประเทศที่มีการปฏิวัติก็จะเกิดจากตัวผู้นำของพรรคการเมืองหรือนักเคลื่อนไหวทางการเมืองในบางประเทศ เช่น โมร็อกโกมาจากกลุ่มอำนาจหัวเก่า, ในประเทศอาฟริกาบางประเทศเกิดจากกลุ่มชนชั้นนำทางทหาร เป็นต้น

#### ตาราง 10 พัฒนาการของคน, 1996

- ไม่มีแบบอย่างการพัฒนามาก่อน - การมีอายุยืนยาวขึ้น, การตายของเด็กลดลง มีการศึกษามากขึ้น, การกินอยู่ดีขึ้น
- ผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP) ของโลกประมาณ 22 ล้านล้านเหรียญ
- ประเทศพัฒนาแล้วมีประชากรรวมร้อยละ 20 ของประชากรโลก และมีรายได้ ร้อยละ 80 ของรายได้ประชากรโลก, และบริโภคประมาณร้อยละ 70 ของพลังงาน โลก, ใช้แร่ธาตุ ทรัพยากรเหลือร้อยละ 75 ของทรัพยากรเหลือของโลก, ใช้ไม้ ร้อยละ 85 ของไม้ที่ใช้ในโลก
- งานประดิษฐ์กรรมลดลง และงานบริการเพิ่มขึ้น
- ในปี 1980 ผู้นำเผด็จการทางทหารจำนวนหนึ่งยอมยกอำนาจให้กับพลเรือน, และ รัฐที่มีพรรคเดียวได้มีการเลือกตั้งในระบบหลายพรรคเกิดขึ้น
- แต่การกดขี่ทางการเมือง, การทุกข์ทรมาน และการคุกคามสิทธิมนุษยชน ยังคงมี อยู่ในประเทศต่าง ๆ กว่า 110 ประเทศ
- การปะทะกันระหว่างเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ยังมีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ครึ่งหนึ่งของ ประเทศในโลก
- การใช้อาวุธต่อสู้ที่เกิดขึ้น 82 ครั้ง ในช่วงปี 1989-92 มีเพียง 3 ครั้งที่เป็นเรื่อง ระหว่างรัฐ ที่เหลือนั้นเป็นเรื่องภายในรัฐเดียวกัน ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศกำลัง พัฒนา
- ความเปลี่ยนแปลงในครอบครัว - มรดกที่มีบุตร โดยไม่ได้สมรสมีมากขึ้น การหย่าร้างเพิ่มขึ้น, ขนาดครัวเรือนเล็กลง
- ร้อยละ 70 ของคนยากจนโลกเป็นผู้หญิง เกือบร้อยละ 70 ของคนยากจนอ่าน เขียนไม่ได้
- ในประเทศร่ำรวย คนมีอายุยืนเฉลี่ย 76 ปี และ 61 ปี ในประเทศที่ยากจน

(Curtis, 1997, p. 7)

## ตาราง 11 อาฟริกา

- เป็นทวีปที่ยากจนที่สุดของโลก
- ในปี 1980 ประชาชนยากจนลงอีกในช่วงปลายปี มากกว่าช่วงต้นปี
- อัตราการเกิดและจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น
- ช่วงปลายปี 1980 มีประเทศประชาธิปไตยระบบหลายพรรค 3 ประเทศ, มีผู้นำเผด็จการทหาร หรือระบบพรรคเดียว 30 ประเทศ
- มีการเลือกตั้งหลายพรรคมากขึ้นในปี 1990
- เฉพาะประเทศอาฟริกาใต้มีผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP) มาก 4 เท่าของผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้นรวมกันทั้งหมดใน 10 ประเทศ ที่เหลือในแถบอาฟริกาใต้
- ประเทศอาฟริกาใต้ - มีภาษาทางการใช้ 11 ภาษา, ใช้ภาษาซูลูเป็นภาษาเอก 22%
- การแบ่งแยกเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ยังมีอยู่ในหลายประเทศ
- มีกลุ่มภาษาต่าง ๆ ประมาณ 2,000 กลุ่ม เฉพาะที่สำคัญ ๆ มีประมาณ 50 ภาษา

(Curtis, 1997, p.8)

องค์การสหประชาชาติได้ทำโครงการพัฒนาขึ้นในปี 1990 เพื่อเป็นดัชนีชี้ถึงพัฒนาการของมนุษย์มากกว่าที่จะจัดทำในรูปสถิติ แสดงการผลิตหรือรายได้เพียงอย่างเดียว ภาวะสำคัญที่เป็นตัวชี้ 3 ตัว คือ การมีอายุเฉลี่ยกับสุขภาพของชีวิตระดับของการรู้หนังสือและความรู้ และอำนาจการซื้อของแต่ละคน ดัชนีที่นำมาใช้เปรียบเทียบถึงคุณภาพและสวัสดิภาพของสังคมได้แก่ การศึกษา, ชีวิตความเป็นอยู่, สวัสดิการสังคม, ระดับของความไม่เสมอภาค, คตินิยมในเรื่องประเพณี, ปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติด, การหย่าร้าง, และการขยายโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเสรีภาพ

ประเทศกำลังพัฒนาในภาพรวมนั้น อายุเฉลี่ยของคนได้เพิ่มขึ้นมาอีกประมาณ 16 ปี และคนวัยผู้ใหญ่อ่านเขียนได้ มีจำนวนประมาณ 40% นับตั้งแต่ปี 1960 หลายประเทศ



สามารถบรรลุถึงเป้าหมายในการพัฒนาด้านสุขภาพ และการศึกษา และสามารถเพิ่มรายได้  
เฉลี่ยได้ ขณะเดียวกันนั้นอีกหลายประเทศไม่ประสบผลสำเร็จดังกล่าว และประมาณหนึ่งใน  
สี่ของประเทศเหล่านี้ ก็กำลังทุกข์ยากด้วยมาตรฐานการดำรงชีพที่ตกต่ำลงไป  
ประชาชนที่ประสบปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในอาฟริกันนั้นยังคงมีอยู่  
ถึงกว่าพันล้านคน และนับเป็นประชากรจำนวนหนึ่งในห้าของประชากรโลก คนบางส่วน  
เหล่านี้ยังไม่ได้รับการดูแลสุขภาพอนามัย แม้ในขั้นพื้นฐาน และไม่สามารถอ่านออกเขียน  
ได้ ในภาพรวมของโลกและ ประเทศกำลังพัฒนาด้วยนั้น ผู้หญิงยังคงอยู่ในสถานะที่ด้อย  
กว่าผู้ชาย ทั้งในเรื่องอำนาจ, ความอุดมสมบูรณ์ของชีวิต, และโอกาสในการดำเนินชีวิตแม้  
ว่าการใช้ชีวิตของเพศหญิงจะเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยโบราณ มามากกว่า 20 ปี แล้วก็ตาม

ถ้าจะถามว่ามีสหสัมพันธ์กันหรือไม่ระหว่างพัฒนาการของมนุษย์, เสรีภาพของ  
มนุษย์และอิสราภาพของพลเมืองในสังคมนั้นเราอาจจะยังไม่มีคำตอบที่ชั้ช้นแน่นอน แต่สิ่ง  
ที่เรามองเห็นได้ชัดเจนก็คือ กลุ่มประเทศที่คำนึงถึงสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ด้วยการลง  
นามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนร่วมกันนั้น มักจะเป็น  
กลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาคนในระดับสูงนับเป็นกลุ่มประเทศระดับต้น ๆ ที่มีความเป็น  
ประชาธิปไตยและมีเสรีภาพทางการเมืองเกิดขึ้นมากกว่าด้วย สิ่งนี้ก็คือดัชนีที่ใช้เปรียบเทียบ  
เพื่อวัดความเจริญในทางการเมืองนั่นเอง

## **บรรณานุกรม**

Curtis, Michael., Introduction to Comparative government **Fourth** Edition.

Addison - Wesley Educational Publishers Inc., 1997.

Deutseh, Karl W., Dominguez, Jarge I., **Heclo**, Hugh. Comparative gouemment :

Politics of Industrialized and Deueloping Nations. Houghton Mifflin Company,  
1981.

Grosser, Ayred. Les pays d'**Europe** occidentale.

La documentation grancaise, 1994.

Hague, Rod., Harrop, Martin., Breslin, Shaun., Comparatwe gouemment and Politics:

An Introduction. Fourth Edition Macmillan Press Ltd., 1998.