

## บทที่ 4

### การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กมล อุดลพันธ์

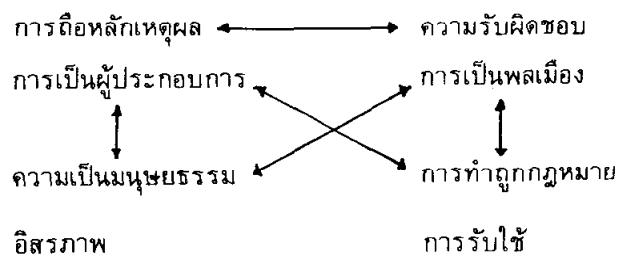
#### 1. ความนำ

ในการพัฒนาประเทศ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นที่ยอมรับว่าองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารการพัฒนา คือ การมุ่งเน้นถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) เป็นหลักใหญ่ ดังเช่นนักวิชาการผู้หนึ่งคือ Merle Fainsod เห็นว่าในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกำลังเปลี่ยนประเทศให้มีภาวะทันสมัย และกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม (modernization and industrialization) การบริหารการพัฒนาโดยทั่วไปแล้วเป็นการวางแผนเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อเพิ่มขยายรายได้ประชาชาติ หน่วยงานบริหารใหม่ ๆ ซึ่งมักจะเรียกว่าเป็นหน่วยงานหรือกรมซึ่งมีหน้าที่ทำงานเพื่อสร้างชาติ (nation-building departments) จะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ดำเนินงานบริหารหน่วยงานทางเศรษฐกิจใหม่ ๆ ของรัฐ ยกระดับผลผลิตทางการเกษตร พัฒนาระบบการศึกษา และทำหน้าที่อื่น ๆ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่กำหนดไว้<sup>1</sup> ซึ่งต่างกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่เห็นว่าเศรษฐกิจนั้นเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่จะต้องบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนา<sup>2</sup> เพราะการพัฒนานั้นจะแบ่งออกเป็นการพัฒนาปัจจัยสี่ประการ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) โดยทั่วไปหมายถึงการเพิ่มผลผลิตประชาชาติมวลรวม (gross national product) การทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัว (per capita income) ของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น การทำให้มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน (equality in the distribution of income) มีมากขึ้น การพัฒนาสังคม (social development) นั้นหมายถึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (social change) ซึ่งครอบคลุมทุกอย่างตั้งแต่ทำให้สภาพของประเทศมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง (urbanization) ไปจนถึงการ

ทำให้ลักษณะครอบครัวขยาย (extended family) ในสังคมหมดสิ้นไป ส่วนการพัฒนาทางการเมือง (political development) นั้นโดยทั่วไปหมายถึงการเพิ่มความเท่าเทียมกันในระหว่างประชาชน ให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการเลือกผู้นำในการปกครอง ตลอดจนมีบูรณภาพแห่งชาติ (national integration) หรือมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ (national cohesion) มากขึ้นกว่าเดิม สำหรับการพัฒนาการบริหาร (administrative development) หมายถึงการนำเอาระบบคุณธรรมหรือคุณวุฒิ (merit system) มาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ (patronage system) มากขึ้นในการสรรหาและบรรจุคนเข้าทำงานในราชการ ตลอดจนการจัดระบบงบประมาณของทางราชการให้มีความยืดหยุ่น และมีลักษณะรวมเป็นส่วนกลางให้เป็นที่รู้และเข้าใจได้ การพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารนี้เมื่อรวมเข้าด้วยกันทั้งหมดแล้วเรียกว่าเป็นการพัฒนาชาติหรือพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม (national development)<sup>3</sup>

ในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ คือด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ควรจะจัดทำด้านใดก่อนด้านใดหลังเพียงใดนั้น นักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้ว่าการพัฒนาถ้าจะให้เกิดผลดีจะต้องทำพร้อมกันไปทุกด้าน แบ่งแยกกันมิได้ (indivisibility of development) เพราะว่าระบบเศรษฐกิจที่มีหลักเกณฑ์และเหตุผลทางเศรษฐกิจเท่านั้นจะมีขึ้นไม่ได้ ถ้าสังคมนั้นไม่เคารพมนุษยชาติ ถ้าทางฝ่ายการเมืองไม่มีความรับผิดชอบ และฝ่ายบริหารไม่ทำตามกฎหมาย ในทำนองเดียวกันสังคมจะมีความเคารพในเกียรติมนุษยชาติไม่ได้ จนกว่าระบบเศรษฐกิจจะพัฒนาแล้ว ฝ่ายการเมืองมีความรับผิดชอบและฝ่ายบริหารทำตามกฎหมาย ในด้านอื่น ๆ ที่เป็นไปในทำนองเดียวกัน

ในแง่ส่วนย่อยก็เช่นกัน สภาพการเป็นพลเมืองจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้ายังไม่สามารถประกอบ การทางเศรษฐกิจได้อย่างอิสระ ไม่มีอิสระเสรีในการดำรงชีวิตในสังคม และข้าราชการไม่ยอมรับใช้ประชาชน ฯลฯ ความสัมพันธ์ระหว่างด้านต่าง ๆ ของการพัฒนาอาจวาดได้เป็นแผนผังดังนี้



เพื่อจะได้เข้าใจแจ่มชัดขึ้น จะยกตัวอย่างความสัมพันธ์ของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง โดยสมมติกรณีของนาย ก ซึ่งเป็นพ่อค้าขายของชำในเมืองเล็ก ๆ ในประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศหนึ่ง นาย ก จะสามารถดำเนินการซื้อของมาขายตามวิธีการทางเศรษฐกิจการค้าตามหลักเกณฑ์ทุกอย่าง เพราะนาย ก รู้ต้นทุนและค่าเสียหายแน่นอน ก็ย่อมจะทำการค้าขายได้ตามปกติ ทำให้นาย ก เป็นคนมั่งคั่งพอมีพอกิน ซึ่งเป็นผลให้นาย ก มีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกับผู้อื่นไม่ถูกรังเกียจว่าเป็นคนขายกะป็น้ำปลาแต่อย่างใด นาย ก จะขายอะไรนั้นเป็นเรื่องที่ตนเองจะตัดสินใจว่าจะมีคนซื้อหรือไม่มีกำไรพอสมควรหรือไม่ นอกจากนี้ นาย ก ก็มีสิทธิหน้าที่ในฐานะที่เป็นพลเมืองเต็มที จึงมีส่วนในวงการปกครอง เพราะนาย ก ไปออกเสียงเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกที่แข็งขันของพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นในทางที่จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตน เช่น เมื่อมีผู้เสนอให้เพิ่มภาษีน้ำปลาขึ้นในเขตเทศบาลนั้น นาย ก ก็มีโอกาสดัดค้านได้ในฐานะที่ นาย ก เป็นพ่อค้าที่รู้จักกันทั่วไปในเมืองนั้น ท่านผู้แทนจึงต้องพิจารณาความเห็นของนาย ก ด้วยดี เพราะไม่อีกก็เดือนข้างหน้าก็จะมีทางเลือกตั้งอีก สมมติว่า ส.ส. ได้ช่วยคัดค้านให้แล้วแต่ฝ่ายแพ้คะแนนไป ในที่สุด นาย ก ก็ต้องชำระภาษีสูงขึ้นตามกฎหมายใหม่ ในการนี้ข้าราชการเทศบาลในเมืองนั้นจะรีบแจ้งให้ นาย ก ทราบ เพื่อนาย ก จะได้ปรับราคาน้ำปลาเสียใหม่ได้ทัน เพราะภาษีชนิดนี้เป็นภาษีโภคภัณฑ์ที่สามารถผลักภาระไปยังผู้บริโภคได้โดยตรง เมื่อถึงคราวที่จะเสียภาษี นาย ก ก็ไปติดต่อกับข้าราชการ ณ ศาลาเทศบาล ข้าราชการที่นั่นก็จะบริการให้นาย ก เป็นอย่างดี ไม่อาจบิดพลิ้วหลีกเลี่ยงเพื่อเรียกร้องค่าบริการจาก นาย ก ได้เพราะ นาย ก เป็นพลเมืองสมบูรณ์ ถ้าข้าราชการทำไม่ถูกต้อง นาย ก ก็จะร้องเรียนผ่านสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน

ตามตัวอย่างนี้จะเห็นว่า เมื่อนาย ก สามารถทำการค้าอย่างตรงไปตรงมาได้ไม่มีคนข่มเหงรังแก นาย ก ก็พิจารณาการค้าของตนไปตามเกณฑ์ทางเศรษฐกิจได้เต็มที่ ถ้าต้องเสียเบี้ยป้ายรายทาง นาย ก จะกลายเป็นคนคอยพึ่งอิทธิพลของผู้ใหญ่แล้วแสวงหาความมั่งคั่งด้วยวิธีอื่นต่อไป ตามลักษณะของสังคมที่ยังไม่พัฒนา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเพื่อจะให้ได้ผลดีนั้นจำเป็นจะต้องพัฒนาพร้อมกันไปทุกด้าน หรืออีกนัยหนึ่งเราอาจเปรียบประเทศหรือสังคมเสมือนลูกโป่ง ขณะที่ไม่เจริญก็เป็นลูกโป่งขนาดเล็ก เมื่อเจริญขึ้นก็เหมือนลูกโป่งที่พองตัวขึ้น ถ้าพัฒนาอย่างถูกต้อง ลูกโป่งนั้นก็พองตัวอย่างสม่ำเสมอ ถ้าพัฒนาทางด้านใดด้านหนึ่งก็จะทำให้พุด ซึ่งทำให้ด้านหนึ่ง

แพบด้านหนึ่งพอง ไม่พอดีกัน แตกได้ง่าย คือ เกิดความระส่ำระสายในสังคมนั้น เช่น ถ้ารัฐบาลจะส่งเสริมการพัฒนาทางสังคมและการศึกษาขนาดใหญ่ด้วยการสร้างโรงเรียน มหาวิทยาลัยขึ้นมามากมายด้านเดียว ปัญหา ก็จะเกิดขึ้นว่าถ้าประเทศนั้นยังไม่ได้พัฒนา เศรษฐกิจเป็นสัดส่วนกันแล้ว จะเอาเงินที่ไหนมาก่อสร้าง จะเอาคนที่ไหนมาสอนมาบริหารงาน บางทีอาจจะต้องพิจารณาถึงว่าจะมีนักเรียนพอทั้งปริมาณและคุณภาพที่จะเปิดโรงเรียน มหาวิทยาลัยได้ไหม เป็นต้น<sup>4</sup>

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ ดร.ยูจีน แสตลลีย์ (Dr.Eugene Staley) ก็ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการพัฒนาที่ดีนั้นไม่ควรจะย่ำหนักเฉพาะด้านเศรษฐกิจ แต่ควรให้ได้ผลดีทั้งทางด้านการเมืองและสังคมด้วย เขาชี้ให้เห็นว่ามีหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา เศรษฐกิจ แต่เป็นความสำเร็จในวงแคบ คือ เป็นเพียงการเพิ่มความสามารถในการผลิตของประเทศให้สูงขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา เศรษฐกิจ โดยยังคงมีระดับการครองชีพต่ำกว่าอยู่เช่นเดิม และในขณะที่เดียวกันกระบวนการ พัฒนาดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการส่งเสริมอุดมการณ์ประชาธิปไตยแต่ประการใด ประชาชนยังคงอยู่ใต้ระบอบเผด็จการอยู่ต่อไป ฉะนั้น ดร.แสตลลีย์ จึงได้สรุปว่า วัตถุประสงค์ของกระบวนการพัฒนาที่ดีนั้นควรจะมุ่งพัฒนาทุกด้านไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งรวมทั้งด้านสังคมและการเมือง มิใช่มุ่งเฉพาะผลทางด้านเศรษฐกิจหรือวัตถุ ทั้งนี้เพราะความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์มีหลายอย่าง เช่น มีระดับการครองชีพที่สูงพอสมควร มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต มีเสรีภาพและอำนาจในการปกครองตนเอง มีโอกาสที่จะใช้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มภาคภูมิ การยอมรับนับถือว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโดยไม่ถูกกีดกันหรือเหยียดหยามจากสังคม ตลอดจนความรู้สึกว่าตนได้ดำเนินชีวิตไปอย่างมีความหมาย และความหวังโดยมีความเชื่อว่า ทรยศระนิยมในสังคมที่ตนยึดถืออยู่นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีคุณค่า สรุปแล้วความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์นั้น นอกจากความต้องการทางด้านวัตถุในการดำรงชีพแล้วยังมีความต้องการทางด้านจิตใจซึ่งต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติในฐานะที่เป็นมนุษย์ ไม่ใช่อยู่อย่างทาส<sup>5</sup>

## 2. การพัฒนาทางสังคม (social development)

### 2.1 ความหมาย

คำว่า “สังคม” อาจพิจารณาความหมายได้เป็น 2 นัย

นัยหนึ่งเป็นรูปธรรม สังคมหมายถึงคนจำนวนหนึ่งที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม มีความรู้สึก

ผูกพันว่าเป็นเหล่าเดียวกัน ดำรงชีวิตร่วมกันตามกฎหมายระเบียบวิธีที่ส่วนรวมกำหนดไว้ เพื่อให้กลุ่มนั้นดำรงอยู่ต่อไป มิให้แตกทำลาย ในความหมายนี้เรามองเห็นสังคมได้จากตัวบุคคลที่มีชีวิตอยู่ในขอบเขตอาณาบริเวณที่กำหนดให้ บุคคลที่ประกอบกันเป็นสังคมนี้อย่อมมีแบบอย่างวิธีการดำรงชีวิตที่เป็นลักษณะร่วมกันของกลุ่มซึ่งเราเรียกว่าวัฒนธรรม และมีจำนวนคนเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามอัตราการเกิดการตาย อันเป็นปกติวิสัยของสิ่งมีชีวิต

อีกนัยหนึ่งเป็นนามธรรม สังคมหมายถึงระบบความสัมพันธ์ของบุคคลที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มหรือพวกเดียวกันนี้ ระบบความสัมพันธ์เกิดมีขึ้นเพราะการที่คนซึ่งอยู่ด้วยกันต้องมีการประพุดิปฏิบัติต่อกัน และการประพุดิปฏิบัติต่อกันนี้ย่อมอยู่ในกรอบกำหนดที่ยอมรับร่วมกันอยู่ว่า ผู้ที่จะมีการกระทำต่อนั้นฝ่ายใดจะมีสิทธิและหน้าที่ให้ทำอย่างไรได้มากน้อยเพียงใด หากกระทำเกินขอบเขตของกรอบกำหนดที่ส่วนรวมวางไว้ ก็จะเกิดปัญหาขัดแย้งจากการล่วงละเมิดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกัน และถ้าหากไม่สามารถรับการขัดแย้งนี้ให้ราบรื่นไปได้ ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันก็อาจสิ้นสุดลงได้<sup>6</sup>

การพัฒนาสังคมหรือการทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงปรารถนานั้น หากสังคมจะพัฒนา ความปรารถนาของคนทั้งสังคมคือความปรารถนาที่สำคัญที่สุด แต่ตามปกติแล้วความปรารถนาของคนตรงกันไต่ยาก และความปรารถนาของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มหากมีอำนาจหรือความสามารถที่จะทำได้ความปรารถนานั้นสัมฤทธิ์ผลได้ คือความปรารถนาที่มีความสำคัญที่สุดถึงแม้ว่าผู้อื่นจะปรารถนาเป็นอย่างอื่นก็ตาม ทั้งนี้โดยมีมาตรฐานหนึ่งที่จะเป็นเกณฑ์วัดความเจริญหรือการเปลี่ยนแปลงในทางที่พึงปรารถนาซึ่งเป็นการพัฒนาสังคมโดยแท้ได้ ก็คือการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ จึงจะไม่เกิดการขัดแย้งกันในระบบความสัมพันธ์ที่ส่วนตัวบุคคลมีต่อส่วนรวม แต่มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่เสมอภาคกัน เพราะในสังคมที่คนอยู่ด้วยกันนั้นมิหน้าที่การงานแตกต่างกันหลายอย่างที่แตกต่างกันต้องช่วยกันทำประกอบกัน เพราะฉะนั้น สิทธิและหน้าที่จะให้เหมือนกันไม่ได้ และไม่มีกฎตายตัวเป็นมาตรฐานสากลได้ว่าสิทธิและหน้าที่ของบุคคลประเภทต่าง ๆ กันนั้นจะต้องเป็นอย่างไร เช่น สิทธิของชายและหญิง เด็กและผู้ใหญ่ ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องของการตกลงกันเองระหว่างสมาชิกในสังคมตามสภาพความจำเป็น และความเหมาะสมของสังคมในขณะนั้น การพัฒนาทางสังคมเป็นการทำให้ความขัดแย้งที่อาจมีอยู่ในระบบความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมลดน้อยลงจนหมดไป หรือเป็นการทำให้ระบบความสัมพันธ์นั้นราบรื่นมีความกลมกลืนกันมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม การ

พัฒนาทางสังคมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงชนิดหนึ่งนี้อาจเกิดขึ้นเองทีละเล็กละน้อยโดยอัตโนมัติ อันได้แก่ผลของการสั่งสอนทางศาสนาของผู้นำทางศาสนาบางคน เช่น พระพุทธเจ้า พระเยซูคริสต์ ฯลฯ แต่ถ้าเกิดขึ้นโดยเป็นผลของการกระทำที่จงใจเจตนาจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนรวมภายในระยะเวลาอันสั้น การพัฒนาสังคมก็จำเป็นจะต้องมีบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำให้เกิดขึ้นอย่างตั้งใจ ได้แก่การดำเนินงานตามโครงการระยะต่าง ๆ เช่น โครงการ 3 ปี 5 ปี 10 ปี ฯลฯ เป็นต้น<sup>7</sup>

ก่อนที่ประเทศจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงทางด้านวัตถุให้ก้าวหน้าได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องมีการพัฒนาทางสังคมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจิตใจและแบบแผนพฤติกรรมตลอดจนความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมนั้นเสียก่อน ปัญหาทางด้านสังคมในประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทางเศรษฐกิจมีหลายประการ เช่น ขนบธรรมเนียมประเพณีและสถาบันที่ล้าสมัย ระดับการศึกษาของประชาชนที่ยังต่ำอยู่ การขาดความรู้ความชำนาญทางเทคนิคเกี่ยวกับอุตสาหกรรม ระบบการยึดถือครอบครองที่ดินที่ล้าสมัย ตลอดจนชีวิตทางเศรษฐกิจที่ผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับระบบครอบครัวเผ่าพันธุ์วงศ์ตระกูล หรือกลุ่มและชุมชนของตนมากเกินไป เป็นต้น<sup>8</sup>

## 2.2 ลักษณะสังคมที่พัฒนาแล้ว

ในสังคมที่พัฒนาเต็มที่แล้ว จะเห็นคนมีคุณค่าเหมือนกันเท่ากัน คือ มีฐานะเป็นมนุษย์เหมือนกัน ไม่มีความรังเกียจในเรื่องชาติ ชั้น วรรณะ กล่าวคือ เป็นไปตามคติว่า “เหนือชาติอื่นใดคือมนุษยชาติ” แต่ในด้านของแต่ละคนแล้ว ทุกคนจะมีเสรีภาพอิสรภาพมาก กล่าวคือ จะไม่ถูกคนหรือสังคมอื่นกีดกัน มีอิสระที่จะเลือกงาน ที่อยู่ คู่ครอง ศาสนา เพื่อน พรรคการเมือง ฯลฯ ที่ตนนิยมชมชอบ จะเห็นว่าในสังคมที่พัฒนาแล้ว คนจะไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น เมื่อพบปะกันตามท้องถนนก็ไม่มีการโอภาปราศรัย ภาวะนี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะรักษาอิสรภาพของแต่ละคนในชุมชนหนาแน่นไว้ แต่ถ้ามีเหตุร้ายภัยอันตรายสาธารณะเกิดขึ้น เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ คนเหล่านั้นก็จะหันหน้าเข้าหากัน ร่วมมือกันช่วยปัดเป่าภัยดังกล่าว เพราะถือว่าการช่วยเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เป็นของธรรมดาที่จะเห็นคนส่งเงินไปช่วยองค์การกุศลสาธารณะกันอย่างเข้มแข็งโดยไม่ทราบบว่ากองการกุศลจะนำเงินนั้นไปใช้อย่างไหนเมื่อใด<sup>9</sup>

## 2.3 ลักษณะสังคมที่ยังไม่พัฒนา (lack of development) และสังคมกึ่งพัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝง (pseudomorphic development)

2.3.1 สังคมที่ยังไม่พัฒนาจะมีลักษณะสังคมที่ตัดต่อกัน คือถือว่าคนในหมู่พวกของตนเป็นพวกเดียวกัน ต่างพวกเป็นศัตรู นอกจากนั้นมีการแบ่งคนออกตามชาติ ชั้น วรรณะ ของบุคคลชั้น ทำให้เกิดความแตกแยกเป็นหมู่เป็นเหล่า เมื่อสังคมมีลักษณะตัดต่อกัน แต่ละคนจึงถูกจำกัดขอบเขตการติดต่อเกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกัน จึงต้องมีการกำหนดวิธีปฏิบัติต่อกันอย่างเฟื่องฟู อย่างคนแก่กับเด็ก ชายกับหญิง ข้ากับเจ้า เป็นต้น<sup>10</sup>

2.3.2 สังคมกึ่งพัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝงซึ่งได้รับอิทธิพลของการพัฒนาจากสังคมอื่นมาใช้ในด้านสังคมนั้น โดยส่วนรวมอาจจะมีหลักการยอมรับนับถือความสามารถของบุคคลเป็นกุญแจของความสำเร็จที่จะเคลื่อนไหวเลื่อนฐานะในสังคมได้ แต่ความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ยาก เช่น สถาบันการศึกษา ไม่เพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้แก่ทุกคน และแม้จะได้รับการศึกษามาแล้วหรือเป็นผู้มีความสามารถดี ก็จะไม่ได้รับเข้าทำงานในตำแหน่งสำคัญ ๆ หากไม่ใช่พรรคพวกของตนในชั้นผู้นำ ฉะนั้น ตามความเป็นจริงแล้วการเคลื่อนไหวทางสังคมยังเป็นคำขวัญอยู่ในด้านตัวบุคคลก็เช่นกัน ส่วนมากศึกษาเพื่อให้ได้ปริญญาสูง ๆ จากมหาวิทยาลัยดี ๆ เพื่อเป็นกุญแจหรือทางลัดไปสู่ความสำเร็จในการงานโดยเร็ว โดยไม่ได้ใช้ความรู้ที่ได้รับมาใช้ทำประโยชน์ตามที่เรียนมาอย่างจริงจัง ส่วนมากจะไม่ค่อยยอมมีชีวิตในวงการศึกษาวิจัยจริง ๆ หากมาทำอาชีพสอนก็มักจะสอนและวิจัยไปในแนวที่ทางราชการต้องการ ไม่ให้ใช้ปัญญาเต็มที่เพราะอิสระทางการศึกษาเป็นเพียงคำขวัญเหมือนกัน ฉะนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและทรงภูมิปัญญา (intellectual) จึงกลายเป็นปัญญาชน (intelligentsia) ไปซึ่งหมายถึงว่า เป็นผู้มีความรู้ที่นำมาปฏิบัติไม่ได้ หรือในความหมายที่ว่าไม่พอใจในลักษณะสังคมที่เป็นอยู่ในด้านบุคคลนี้ สภาพปัญญาชนมิได้จำกัดเฉพาะในวงการศึกษเท่านั้น หากแต่ยังเกิดในวงการทั่ว ๆ ไป เช่น ในการโฆษณาสินค้าและมหกรรมต่าง ๆ มักเป็นการแสดงให้เห็นสิ่งที่น่าสนใจ โดยผู้ดูผู้ชมส่วนมากยังไม่มีโอกาสหรือทุนทรัพย์เพียงพอที่จะหาซื้อมาใช้ได้ การสร้างผลแสดง (demonstration effect) จึงเป็นการสร้างความไม่พอใจความอึดอัดใจ แบบเดียวกับสภาพปัญญาชนเหมือนกัน เพราะโลกของความจริงกับความฝันยังลงรอยกันไม่ได้<sup>11</sup>

## 2.4 ลักษณะการพัฒนาทางสังคม

2.4.1 วัตถุประสงค์ของการพัฒนาสังคมขององค์การสหประชาชาติ คือการนำมาซึ่งการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นสำหรับประชาชนทุกคน เพราะเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาก็คือประชาชน แต่ประชาชนไม่ควรจะเป็นเพียงผู้รับผลของการพัฒนาแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนเองจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมด้วย การพัฒนาอย่างสมบูรณ์จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การให้การศึกษาเพื่อการพัฒนาจึงต้องมุ่งไปที่การช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจเหตุและผลของปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ตัวเขาเอง ปลุกให้รู้สึกว่าเขาเป็นมนุษย์คนหนึ่งซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพ มีอำนาจในการเรียกร้องความยุติธรรมจากสังคมได้ ซึ่งรากฐานของความยุติธรรมทางสังคมอันเป็นเป้าหมายสุดท้ายอันหนึ่งของการพัฒนาทางสังคม คือสิทธิมนุษยชนอันได้แก่ สิทธิในด้านชีวิต ทรัพย์สิน ความมั่นคงและปลอดภัย อิสระและการสื่อสารงาน การเลือกงานอย่างมีเสรี การพักผ่อนและการบันเทิงต่าง ๆ อาหาร การแต่งงานและมีครอบครัว อิสรภาพเกี่ยวกับความคิดเห็น ศาสนา ฯลฯ นอกจากส่งเสริมในด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้ในการพัฒนาสังคม ได้แก่ ใช้การวางแผนแบบรวม (Unified Planning Approach) ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภาค และระดับชาติ โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยผ่านผู้แทนที่เลือกเข้ามา เจตนารมณ์ทางการเมืองที่มีต่อการพัฒนาการสร้างความสำนึกรับผิดชอบในหมู่ประชาชน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ผู้นำ และสื่อแห่งการเปลี่ยนแปลง สร้างทัศนคติใหม่ ๆ ให้กับประชาชน การสร้างความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และการสร้างความเข้าใจต่อสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง

นักวิชาการท่านหนึ่งคือ Myrdal ได้ให้ข้อคิดในการพัฒนาทางสังคมในเอเชียว่า การปฏิรูปภายในประเทศเป็นสิ่งจำเป็นก่อนที่ประเทศต่าง ๆ จะสามารถมีการพัฒนาได้ การปฏิรูปภายในประเทศที่จะต้องกระทำคือ การปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปทางการศึกษา การกำหนดนโยบายด้านประชากร การลดการทุจริตในหน้าที่ และมีมาตรการในการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม<sup>12</sup>

2.4.2 การศึกษาจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาสังคมเป็นอย่างมาก โดยช่วยให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนสูงขึ้น ความเป็นอยู่และมีวัฒนธรรมอันสูง การศึกษาจะช่วยปรุงแต่ง รักษา แก้ไข และถ่ายทอดวัฒนธรรมอันดีงามจากชั่วคนหนึ่งไปยังอีกชั่วคนหนึ่ง นักการศึกษาจึงต้องสรุปกำหนดแนวนโยบายอย่างแน่นอนว่าพลเมืองดีมีวัฒนธรรมนั้นจะต้องมีอย่างไรบ้าง และมีวัฒนธรรมอย่างไรบ้างเพื่อเป็นมาตรฐานในการพัฒนาสังคม<sup>13</sup>



2.4.3 ในการพัฒนาสังคม จะมีปัญหาสังคมในเมืองและสังคมชนบทซึ่งรัฐจะต้องแก้ไขให้มีสภาพที่ดีกว่าเดิม

ปัญหาสังคมในเมืองมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างกว่าในชนบท เนื่องจากความหนาแน่นของประชากรและการผังเมืองที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาการจราจร ปัญหาการคมนาคม ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาอาชีพ ปัญหาการครองชีพ ปัญหาการศึกษา ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ปัญหาการระบายน้ำโสโครกและน้ำฝน ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาอากาศเสีย ปัญหายาเสพติด ปัญหาคนชราและคนพิการ ปัญหาบริการของรัฐ ปัญหาความรับผิดชอบของประชาชนต่อท้องถิ่น ปัญหาการสมรส ปัญหาการปกครอง ซึ่งจะต้องมีหลักการแก้ไขอันประกอบด้วย การกำหนดผังเมืองที่ถูกต้องและสมบูรณ์แบบ การกำหนดจำนวนประชากรที่พึงจะอยู่อาศัยในเมืองให้แน่นอน การปรับปรุงองค์บุคคลที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการดำเนินงาน และคำนึงถึงความสำคัญก่อนหลัง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเทศบัญญัติ ฯลฯ ให้เหมาะสมกับภาวะปัจจุบัน รวมทั้งให้คลุมไปถึงภาวะในอนาคตด้วย

ส่วนปัญหาสังคมในชนบทนั้น ที่สำคัญอันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของประเทศและจำเป็นต้องแก้ไขโดยรีบด่วนมีอยู่ 5 ประการ คือ ปัญหาทางด้านการเมืองและการปกครอง ปัญหาทางการศึกษา ปัญหาด้านอนามัย ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาในด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับสังคม ซึ่งจะต้องนำเอาการพัฒนาชุมชนมาใช้แก้ปัญหาในชนบทดังกล่าว โดยมีจุดมุ่งไปสู่ตัวประชาชนเพื่อพัฒนาตัวบุคคลโดยวิธีส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปสู่หมู่บ้านชนบท และเข้าร่วมสัมพันธ์คลุกคลีใกล้ชิดกับประชาชนโดยต้องการที่จะสร้างทัศนะหรือแนวทางการที่ถูกต้องให้ประชาชนยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการปรับปรุงวิถีชีวิตของตนเองและของชุมชนให้ก้าวหน้า วัตถุประสงค์ของการพัฒนาชุมชนต้องการจะให้ประชาชนรู้จักใช้ความคิดริเริ่มเอง หากไม่มีความคิดริเริ่มก็ต้องใช้วิธีการยั่วยุ เร่งเร้า ส่งเสริมให้เกิดความคิด หรือยอมรับเอาแนวความคิดใหม่ ๆ ที่สมควรจะต้องเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิถีการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพแบบเดิม

การพัฒนาชุมชนมีกรรมวิธีดำเนินงานให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ คือ

1. การพัฒนาทางด้านรูปธรรมหรือการพัฒนาทางด้านวัตถุ เพื่อส่งเสริมให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เห็นโดยชัดแจ้ง เช่น การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในชุมชน

2. การพัฒนาทางด้านนามธรรม หรือการพัฒนาทางด้านจิตใจให้ประชาชนสามารถเป็นผู้นำ รู้จักการตัดสินใจ และมีการทำงานร่วมกัน รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>14</sup>

2.4.4 ในการพัฒนาสังคมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น รัฐจะต้องมีโครงการหลายอย่างเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมและให้โอกาสแก่บุคคลที่จะปรับปรุงยกฐานะตัวเองด้วยการศึกษา โดยจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษา พัฒนากำลังคน พัฒนาชุมชนทั้งในชนบทและในเมือง โครงการอาคารสงเคราะห์ โครงการปรับปรุงการอนามัยและสุขภาพิบาล โครงการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรม โครงการสังคมสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้เป็นเรื่องต้องใช้งบเป็นจำนวนมาก จะต้องเลือกทำในด้านที่จำเป็นจริง ๆ ก่อนแล้วค่อยเพิ่มขยายไปตามลำดับ โครงการที่จะต้องกระทำโดยด่วนได้แก่โครงการที่จะช่วยยกฐานะของประชาชนให้เพิ่มผลผลิตการเกษตรโดยมีโครงการปฏิรูปที่ดิน โครงการสินเชื่อการเกษตร และโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท<sup>15</sup>

2.4.5 นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนาสังคมซึ่งไม่ต้องใช้งบมาก แต่สร้างคุณค่าและทัศนคติแบบใหม่ให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะชาวชนบท และผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศ อันจะช่วยให้คนเกิดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงตนเอง และทำให้สภาพโดยส่วนรวมของประเทศดีขึ้นได้ เพราะได้รับการจูงใจให้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ มีความเชื่อมั่นในตัวเอง และมีกำลังใจที่จะปรับปรุงตัวเองให้มีนิสัยในการทำงาน รสนิยม ปรัชญาชีวิต การมองโลก การครองชีพ การควบคุมตนเอง ฯลฯ อันเป็นไปในทางถูกต้อง มิฉะนั้น บางประเทศปัญหาความยากจนอาจทำให้ประชาชนไม่พอใจระบบการเมืองและสังคม นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและความคิดเห็นรุนแรงทางการเมืองได้ มีโครงการหลายอย่างที่รัฐบาลอาจทำได้และควรถือเป็นโครงการที่ช่วยในการพัฒนาประเทศเท่า ๆ กับโครงการลงทุนทางเศรษฐกิจโดยตรง เช่น โครงการเข้าถึงจิตใจประชาชนในชนบท โครงการพัฒนาการเคลื่อนที่ โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น โครงการศึกษาผู้ใหญ่ โครงการปรับปรุงวัด โครงการฝึกอบรมเยาวชน โครงการสื่อมวลชนสำหรับชนบท โครงการสร้างพื้นฐานสำหรับประชาธิปไตย โครงการเพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท เช่น ให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษามหาวิทยาลัย ได้ออกไปศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชนบทในระหว่างปิดภาคการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ให้ถือโอกาสช่วยพัฒนาและให้ความรู้แก่ชาวชนบทในเรื่องต่าง ๆ หรือจัดให้ผู้นำท้องถิ่นและเยาวชนจากชนบทได้มาเห็นและเข้าใจปัญหาชีวิตและความเป็นอยู่ในเมือง ฯลฯ

2.4.6 เงื่อนไขประการแรกที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ คือชนชั้นผู้นำซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจตลอดจนนักวิชาการจะต้องมีความเข้าใจแท้จริงในปัญหาการพัฒนาประเทศ วางตัวเป็นกลาง กล้าเผชิญความจริง และยึดประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นหลัก ต้องเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งซับซ้อนอันจะช่วยให้เข้าใจปัญหาสังคมที่ต้องการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง<sup>16</sup>

### 3. การพัฒนาทางการเมือง

#### 3.1 ความหมาย

เฮาเวิต ริกกินส์ (Howard Wriggins) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ว่า เป็นความเจริญก้าวหน้าของสถาบันและวิธีดำเนินการทางการเมือง ซึ่งช่วยให้ระบบการเมืองได้จัดการกับบรรดาปัญหาพื้นฐานทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในระยะสั้น ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิบัติงานอย่างมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อความต้องการของประชาชนในระยะเวลายาวนานข้างหน้า<sup>17</sup>

#### 3.2 ลักษณะทางการเมืองที่พัฒนาแล้ว

การเมืองที่พัฒนาแล้ว ฝ่ายมีอำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ว่าจะได้อำนาจมาโดยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนหรือไม่ก็ตาม จะต้องมีความรับผิดชอบต่อ (responsible) และสนองตอบ (responsive) ต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่มีไว้แต่กฎหมายระเบียบแบบแผนว่าจะสนองตอบ แต่โดยแท้ที่จริงแล้วไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ ในด้านของประชาชนแต่ละคนนั้นก็จะมีฐานะเป็นพลเมือง คือ เป็นผู้มีส่วนมีเสียงในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ ซึ่งผู้ปกครองประเทศจะต้องเหลียวแลและรับผิดชอบต่อ ไม่ใช่มีฐานะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน (subject)<sup>18</sup>

#### 3.3 ลักษณะทางการเมืองที่ยังไม่พัฒนา (lack of development) และกึ่งพัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝง (pseudomorphic development)

3.3.1 การเมืองที่ยังไม่พัฒนาไม่มีสถาบันการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชน แต่จะมีในรูปของสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ โดยอาจใช้ศาสนามาเป็นเครื่องค้ำจุนราชบัลลังก์ คือ กษัตริย์เป็นสมมติเทวราช เจ้านบ้านเมืองเป็นพระเนตรพระกรรณ ฯลฯ ทางด้านประชาชนก็มีลักษณะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินที่ทำตามคำสั่งกษัตริย์ ไม่ใช่ทำตามเพราะถือว่าเป็นกฎหมาย แต่ทำเพราะเคารพนับถือ คือ มีความนับถือในวาจาสีล ในอำนาจของพระเจ้า ฯลฯ

3.3.2 การเมืองที่พัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝง มักมีรูปหรือร่องรอยของการปกครองเหมือนประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะไปนำเอาแบบของเขา มา เช่น เห็นประเทศอื่นมีรัฐธรรมนูญก็มีกับเขาบ้าง เห็นมีรัฐสภา พรรคการเมือง ศาล คณะรัฐมนตรี ฯลฯ ก็มีบ้าง แต่ทั้งนี้สิ่งที่นำมานั้นเป็นแต่รูปฟอร์มแต่ไม่ได้นำเอาเนื้อหาของประกอบไปด้วย (form without content) ผลในการปฏิบัติจึงไม่เหมือนกัน เช่น มีพรรคมากมายเป็นดอกเห็ด มีรัฐสภาที่คอยยกมือมีศาลที่ไม่มีอิสระ และมีนักการเมืองแทนนักการเมือง มีการเลือกตั้งที่เป็นเพียงพิธีการ เป็นต้น

ทางด้านประชาชนแต่ละคนก็ยังไม่ได้เป็นพลเมืองเต็มๆ เหมือนในระบอบการเมืองที่พัฒนาแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็เลิกนับถือผู้ปกครองอย่างงมงายตั้งแต่ก่อน คงเป็นลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ เป็นเหมือนคนในบังคับไม่ได้ถือสิทธิเต็มๆ อย่างพลเมือง และก็ไม่ได้เสียสละชีวิต เช่น ในกรณีใช้สิทธิเลือกตั้งก็มีสิทธิอยู่ตามกฎหมาย แต่อาจจะใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะอาจจะมีคนอื่นปลอมไปลงชื่อเสียแล้ว หรือถึงไปลงคะแนนก็ไม่บังเกิดผล เพราะมีคนอื่นใช้สิทธิหลายครั้งทำให้มีเสียงเกิน 1 เสียง อันขัดกับหลักการสำคัญของการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย<sup>19</sup>

### 3.4 ลักษณะการพัฒนาทางการเมือง

ในการพัฒนาทางการเมือง มีลักษณะที่นำมาพิจารณาได้ดังนี้

3.4.1 ความสนใจของประชาชนและการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมือง (Political Socialization and recruitment) ในประเทศกำลังพัฒนานั้น ประชาชนไม่ค่อยเข้าใจถึงคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ จึงไม่ค่อยสนใจและไม่ค่อยเข้าร่วม ซึ่งถ้าประชาชนเข้าใจถึงคุณค่าก็ย่อมจะอยากเข้ามามีส่วนร่วม เช่น อาจจะสนใจลงคะแนนเสียงถ้ารู้ว่าผู้ที่ตนเลือกเข้าไปจะใช้อำนาจแทนและรักษาประโยชน์แทน ไม่ให้ถูกรบกวนหรือทำลายโดยฝ่ายผู้ใช้บังคับกฎหมาย แต่ความสนใจมีน้อยถ้าชนชั้นปกครองเห็นแก่ตัวและสกัดกั้นไม่ให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น งดเลือกตั้ง หรือห้ามตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ทัศนคติดั้งเดิมของประชาชนเองก็มีส่วนเป็นอุปสรรค แต่ทั้งนี้คนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มปัญญาชน (intellectual) และถือว่าตนควรมีสิทธิ์เข้าร่วมในการเมืองของประเทศ เพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วยผลของการศึกษา ทำให้มีการเรียกร้องและขยายตัวในการขอให้สิทธิ์ทางการเมืองมากขึ้น

**3.4.2 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ในทางการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนา**  
ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้มแข็งพอที่จะบีบให้ชนชั้นปกครองยอมรับและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เพราะไม่ได้รวมตัวเป็นสมาคมใหญ่มีจำนวนมากพอที่จะสามารถทำให้เสียงเรียกร้องมีน้ำหนักพอที่ฝ่ายปกครองจะต้องฟัง การที่ประเทศไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหญ่พอที่จะสนใจเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประเทศ มีผลทำให้กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพราะอยู่ในสถาบันเดียวกัน เช่น คณะทหารและข้าราชการ (army and bureaucracy) หรือกลุ่มอิทธิพลทางศาสนา เข้ามามีบทบาทอำนาจทางการเมืองได้ง่าย ทหารเข้ามาคุมอำนาจโดยอ้างว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งนานไปอาจกลายเป็นรักษาประโยชน์ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ก็ก็จะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการคัดค้านการปกครองระบบเผด็จการ ทั้งนี้ถ้ากลุ่มชาวนาซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศกำลังพัฒนา จะมีความตื่นตัวและสำนึกกว่าตนเป็นผู้มีอำนาจแท้จริงในประเทศ และต้องการใช้อิทธิพลมหาศาลด้วยตนเอง ก็จะเป็นปากเป็นเสียงในการเรียกร้องให้ชนชั้นปกครองรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ชาวนาได้อย่างดี

**3.4.3 การรวมกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Aggregation) หรือพรรคการเมือง**  
ในประเทศกำลังพัฒนา ไม่มีพรรคการเมืองซึ่งเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการหาทางร่วมมือกันรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของพวกเขา และต่างแข่งขันกันเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองมักมีสมาชิกจำกัด และพรรคการเมืองถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของบุคคลชั้นนำของพรรค เพื่อเป็นบันไดไปสู่อำนาจทางการเมือง คนสำคัญ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงระบบเก่ามาเป็นระบบใหม่มักจะมาแยกกันตั้งพรรคการเมืองเพื่อแข่งขันกันเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ไม่ได้นำเอาประโยชน์ของสมาชิกของพรรคที่เป็นประชาชนมากำหนดเป็นแนวนโยบายของพรรค เมื่อมีพรรคการเมืองมากจนไม่มีพรรคใดมีอิทธิพลพอที่จะชนะเลือกตั้งได้เด็ดขาดก็ทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลผสมมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ ด้วยสาเหตุจากนักการเมืองในพรรคต่าง ๆ ทำให้ประเทศขาดความสามัคคีและความมั่นคง เปิดโอกาสให้คณะทหารอ้างความจำเป็นเข้ามาจัดระบบทางการเมือง ดังนั้นทางแก้ไขคือการให้กลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ ทางเศรษฐกิจของประเทศเข้าร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและยึดเอาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นนโยบายของพรรคที่จะดำเนินงานในฐานะเป็นรัฐบาลต่อไปเมื่อสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้าไปมีเสียงข้างมากในสภา

3.4.4 การแพร่ข่าวทางการเมืองและมติมหาชน (Political Communication) สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีเฉพาะในเมืองใหญ่ ประชาชนในชนบทมีความรู้เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองน้อยกว่าประชาชนในเมือง เพราะไม่มีโอกาสทราบข่าวสารเพียงพอ ทำให้ขาดความสนใจในการเมือง และมติมหาชนที่เกิดอาจไม่มีน้ำหนักเป็นเสียงของประชาชนทั้งชาติ นอกจากนี้การที่ชนชั้นปกครองจำกัดสิทธิสื่อมวลชนในการแพร่ข่าวการเมืองก็เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเมือง เพราะประชาชนจะได้ภาพผิด ๆ ทางการเมืองของประเทศ แต่ข่าวลือจะทำให้ประชาชนสับสน ความวิตกกังวลไม่พอใจก็เกิดทำให้เสถียรภาพทางการเมืองถูกทำลายได้ ฉะนั้น ทางที่จะพัฒนาคือรัฐบาลต้องพยายามเผยแพร่ข่าวให้ประชาชนได้รับทราบความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างถูกต้อง ไม่มีการปิดบังความเลวร้ายทางการเมืองไว้

3.4.5 การใช้อำนาจในการปกครองประเทศ (The Authoritative Functions) ประเทศกำลังพัฒนาลอกแบบการจัดสถาบันปกครองประเทศมาจากยุโรปและอเมริกา โดยแยกอำนาจปกครองออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่สถาบันเหล่านั้นไม่ได้ทำหน้าที่ที่กำหนด เช่น รัฐสภาไม่ใคร่ทราบถึงหน้าที่ของตนและยอมเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีความโน้มเอียงที่จะเข้าควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนี้ยังมีความโน้มเอียงที่จะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แทนที่จะกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาค และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครองประเทศ ซึ่งแนวทางที่จะพัฒนาควรจะยึดแบบประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถือเอาการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เพราะประชาชนมีส่วนได้เสียเป็นอันดับแรกและโดยตรงต่อความเจริญของท้องถิ่นตน และการปกครองท้องถิ่นเป็นการสร้างความชำนาญทางการเมืองระดับประเทศให้แก่ประชาชน ประชาชนจะสนใจถ้าเป็นผู้เสียภาษีออกค่าใช้จ่ายในการบูรณะท้องถิ่นของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งรัฐบาลกลางนอกจากในรูปของการกู้ยืม ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการปกครองท้องถิ่นจะสามารถเสนอโครงการที่จะใช้จ่ายเงินให้ประชาชนพิจารณา รัฐบาลกลางเองควรจะเพียงแต่ดูแลทั่วไป ไม่ควรมาควบคุมโดยตรง และต้องยอมให้ท้องถิ่นมีสิทธิเก็บภาษีบางอย่างได้โดยตรงเพื่อดำเนินงานส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีทรัพย์สิน (general property tax) ภาษีโมคภณฑ์ (sale tax) แต่รัฐบาลกลางเองยังคงมีรายได้จากส่วนใหญ่คือภาษีเงินได้ ในทางวิชาการถือว่ายังมีกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใดก็ส่งผลบังคับให้การเมืองระดับชาติเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หรือรวดเร็วขึ้นเท่านั้น<sup>20</sup>

## 4. การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development)

### 4.1 ความหมาย

ในประเทศที่ประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพ (standard of living) ต่ำ การพัฒนาเศรษฐกิจหมายถึงการพัฒนาสถานภาพ (status) ของประเทศ โดยทั่วไปแล้วหมายถึงการทำให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นดีขึ้นไปกว่าเดิม และยังหมายถึงการเพิ่มผลผลิตโดยใช้วิธีที่ดีกว่าเดิมในการผลิตและกระจายสินค้าและบริการ แต่ทั้งนี้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการพัฒนาเพียงด้านเดียวของสังคมโดยส่วนรวมทั้งหมด อันประกอบได้แก่ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และอื่น ๆ<sup>21</sup>

### 4.2 ลักษณะทางเศรษฐกิจที่พัฒนาแล้ว

ในสังคมที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจแล้ว ประชาชนทั่วไปในสังคมนั้น ๆ สามารถวินิจฉัยปัญหาทางเศรษฐกิจไปตามหลักเหตุผลทางเศรษฐกิจอย่างเดี่ยว โดยไม่ต้องกังวลถึงปัจจัยทางการเมือง ศาสนา มิตรภาพ ฯลฯ และในส่วนของแต่ละบุคคลนั้นทุกคนก็มีน้ำใจ (spirit) เป็นผู้ประกอบการ ทั้งนี้คือทำอะไรก็พิจารณาว่าตนจะได้กำไรขาดทุนเพียงใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากสังคมแบบนี้คือ ราคาสินค้าในตลาดก็เป็นไปตามหลักอุปสงค์อุปทานแท้ ไม่ใช่แพงเพราะต้องเสียเบียดายรายทางให้ผู้มีอำนาจ การกำหนดราคาสินค้าเป็นไปตามเกณฑ์ทางเศรษฐกิจแท้ ส่วนทางด้านบุคคลนั้นเมื่อก้าวเท้าไปซื้อของหรือบริการใด ๆ ที่ไหน ๆ ก็คิดว่า ตนจะต้องซื้อตามราคาที่กำหนดไว้ จะหวังว่าผู้ขายจะลดราคาให้เพราะเป็นเพื่อนกับลูกสาวหาได้ไม่ ฉะนั้น ในบางกรณีเราจึงได้ยินเรื่องที่พ่อแม่ให้ลูกยืมเงินไปเรียนหนังสือ และเมื่อลูกเติบโตแล้ว ถ้าพ่อแม่มาแบ่งห้องอยู่ด้วยก็ต้องช่วยกันเสียด่าเช่าบ้าน เป็นต้น<sup>22</sup>

### 4.3 ลักษณะทางเศรษฐกิจที่ยังไม่พัฒนา (lack of development) และกึ่งพัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝง (pseudomorphic development)

4.3.1 เศรษฐกิจที่ยังไม่พัฒนา ไม่มีตลาดนั้น บุคคลส่วนใหญ่แลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกัน ต่างตอบแทนกัน เช่น วันนี้ช่วยเขาทำนา พรุ่งนี้เขาช่วยเรา แต่ละคนมีความรู้สึกผูกพันต่อกัน มีการแบ่งสูกันกิน

4.3.2 เศรษฐกิจกึ่งพัฒนาในรูปพัฒนาเทียมแฝง จะมีสภาพอยู่กึ่งกลางระหว่างการถือหลักเหตุผลและหลักปฏิบัติตอบแทน คือโดยส่วนรวมประชาชนจะคิดจากแง่เศรษฐศาสตร์แท้ ๆ อย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น แทนที่จะแสวงหาความรู้ด้วยวิธีลงทุนทำการค้าตามแบบสังคมที่พัฒนาแล้ว กลับเป็นว่าถ้าทำการค้าขาย

อาจถูกอิทธิพลมืด ฉะนั้น ถ้าหวังรวยอาจใช้เงินไปซื้อเสียงหาตำแหน่งทางการเมืองเสียก่อน เมื่อมีตำแหน่งแล้วจึงกอบโกยภายหลังจะรวยเร็วกว่า สภาพตลาดที่แท้จริงจึงยังไม่เกิดขึ้นทางด้านตัวบุคคลผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจแทนที่จะกำหนดหน้าทำการค้าขายตรงไปตรงมาก็กลับทำไม่ได้ เพราะในสังคมแบบนี้มักถือว่าอาชีพค้าขายเป็นอาชีพที่ไร้เกียรติ ผู้ทำการค้าขายจึงได้แก่คนต่างด้าวที่อยู่นอกรัตนอกวงการศึกษาที่จะไม่มีโอกาสเป็นชนชั้นนำของประเทศ (elite) ฉะนั้น ในทวีปเอเชียการค้าขายจึงอยู่ในมือของคนจีนและอินเดียต่างด้าว ส่วนในยุโรปและอเมริกามักได้แก่พวกยิวหรือไอริชต่างด้าว ถ้าคนในชาติเดียวกันไปทำการค้าเข้าก็มักจะประสบความยากลำบาก เพราะต้องคิดราคาส่วนลดกับเพื่อนฝูงหรือถูกซื้อเชื่อจนล้มละลายไป<sup>23</sup>

#### 4.4 ลักษณะปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป ได้แก่

4.4.1 ทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต มักจะถูกมองว่าขาดแคลนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น มีทุนน้อย ความรู้ทางเทคโนโลยีล้าหลัง ขาดผู้ประกอบการ หรือทรัพยากรธรรมชาติไม่อำนวย และมักจะมึนโยบายจัดหาเพิ่มเติมปัจจัยการผลิตที่ขาด เช่น เพิ่มการออมและการลงทุน การจัดหาความรู้ด้านวิชาการจากต่างประเทศ และการขยายรัฐวิสาหกิจของรัฐเพื่อชดเชยกับการมีผู้ประกอบการเอกชนไม่เพียงพอ แต่ความจริงแล้วยังมีทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่อาจนำไปใช้ในการพัฒนาได้อีกเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่ถูกใช้ไม่เต็มที่หรือถูกใช้ไปในทางไม่เกิดผลประโยชน์แก่เศรษฐกิจแท้จริง เช่น แรงงานยังได้ทำงานไม่เต็มที่ (underemployment) การประกอบธุรกิจที่มีอยู่ไม่น้อยนั้น บางประเภทไม่ค่อยจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การกักตุน การค้าแบบเก็งกำไร การปลูกสร้างอาคารให้เช่า ฯลฯ

4.4.2 ไม่ได้ใช้การออม (save) ให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เช่น ออมเก็บไว้เฉย ๆ (hoarding) และยังสามารถเพิ่มการออมได้อีกมาก เช่น การจัดงานพิธีรีตองอย่างหรูหราสิ้นเปลืองและการใช้จ่ายเงินเพื่อโอ้อวดหรือการบริโภคเอาอย่าง (conspicuous consumption) ซึ่งการใช้จ่ายบริโภค (consumption) เหล่านี้สามารถลดลงได้อีกมาก

4.4.3 ความรู้ทางเทคนิคซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญซึ่งยังขาดอยู่ ประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาสามารถจะเรียนรู้และนำเอาความรู้ทางเทคนิคที่ผ่านการทดลองและใช้ในประเทศพัฒนาแล้วมาใช้เป็นประโยชน์ได้



#### 4.5 แนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะนำเอาปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรที่มีอยู่แต่ยังกระจุกกระจาย ยังไม่ถูกใช้ หรือใช้ผิด ๆ มาประกอบกันและใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ สิ่งที่สำคัญคือการตัดสินใจนำทรัพยากรที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการพัฒนา ดังนั้น การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศก็คือ

4.5.1 ต้องหาสิ่งที่จะช่วยผลักดัน (pressures) และชักนำ (inducement) ให้มีการตัดสินใจระดมทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่แล้วมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนามากที่สุด

4.5.2 ต้องมีความสามารถในการตัดสินใจที่จะพัฒนา จะต้องสร้างบรรยากาศทางจิตใจให้เหมาะสม คือ ต้องเข้าใจว่าผลประโยชน์ส่วนตัวอาจสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ คือเอกชนต้องรู้สึกว่าจะปรับปรุงฐานะตัวเองได้ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัว และสังคมก็ต้องตระหนักว่าการที่เอกชนสามารถปรับปรุงฐานะตัวเองได้สำเร็จ ก็จะเป็นผลดีกับสังคมส่วนรวมได้ด้วย เมื่อเป็นดังนี้การตัดสินใจพัฒนา คือความสามารถที่จะรวบรวมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้พัฒนาประเทศอย่างจริงจัง และเต็มที่จะค่อยเกิดขึ้นเอง มิฉะนั้นจะมีการคิดหนักไปทางด้านใดด้านหนึ่งเพียง 2 อย่าง คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงแบบคำนึงถึงส่วนรวม (group-focused image of change) คือ เห็นว่าฐานะเศรษฐกิจของคนจะดีขึ้นก็โดยทำให้ผู้อื่นเสียเปรียบ ดังนั้น จึงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไม่พึงปรารถนา เว้นแต่สมาชิกในสังคมจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

(2) การเปลี่ยนแปลงแบบคำนึงถึงส่วนตัว (ego-focused image of change) เห็นว่า จะให้สมาชิกของสังคมก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กันนั้นสุดวิสัย ดังนั้นจึงนึกถึงแต่ตนเอง แยกตัวเองจากส่วนรวมและมุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง

4.5.3 ประเทศกำลังพัฒนาควรริเริ่มและเลือกลงทุน (autonomous investment) ในกิจการที่ไม่สมดุล เพราะมีนักวิชาการเห็นว่าควรมีการจำเริญทางเศรษฐกิจแบบสมดุล (สมดุลในด้านอุปสงค์) คือให้มีการตั้งอุตสาหกรรมหลาย ๆ อย่างพร้อม ๆ กัน อุปทานจะก่อให้เกิดอุปสงค์ เช่น ตั้งโรงงานผลิตรองเท้า ขยายอุตสาหกรรมผลิตอาหาร เสื้อผ้า เครื่องใช้ต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน รายได้จากการประกอบอาชีพในโรงงานผลิตรองเท้า จะถูกนำมาใช้ซื้อรองเท้า อาหาร เสื้อผ้า ซึ่งจะช่วยให้ประสบความสำเร็จในอุตสาหกรรมทุกด้าน แต่ตามความเป็นจริงแล้วในประเทศกำลังพัฒนาจะทำไม่ได้เช่นนั้น เพราะขาดแคลน ดังนั้นอุตสาหกรรม

ตั้งใหม่ในประเทศกำลังพัฒนาควรเป็นอุตสาหกรรมผลิตสินค้าชนิดที่มีอยู่แล้ว สินค้าใหม่ หรือ สินค้าชนิดที่เมื่อก่อนต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ (import-substituting industry) อุตสาหกรรมเหล่านี้ก็จะดำเนินงานไปได้เพราะมีอุปสงค์ (demand) เพียงพอ

การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุน ควรมีหลักพิจารณาว่าการลงทุนในกิจการใดจะมีกำลังกระตุ้นให้เกิดการลงทุนอื่นง่ายและเร็วกว่ากัน โดยดูว่าควรเลือกทำโครงการใดก่อนถ้าเป็นสิ่งจำเป็นทั้งคู่ และจำเป็นต้องพิจารณาว่าควรจะต้องตัดสินใจเริ่มโครงการใดก่อนหลัง ควรเลือกลงทุนในโครงการที่ทำให้การตัดสินใจในโครงการหลังง่ายและเร็วขึ้น เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาการศึกษา ถ้าเลือกทำโครงการแรกก่อน อุปสงค์คนงานที่มีความรู้และได้รับการอบรมจะมากกว่าอุปทานที่มีอยู่ ทำให้การพัฒนาการศึกษาติดตามมาได้ง่าย ตีกว่าจะพัฒนาการศึกษาให้มีอุปทานก่อนแล้วจึงไปพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดอุปสงค์ทีหลัง

4.5.4 ถ้าเป็นไปได้ ประเทศกำลังพัฒนาควรลงทุนในอุตสาหกรรมที่มีผลทั้งสองด้านมากที่สุด คือเมื่อลงทุนไปแล้วทำให้ไปกระตุ้นชักนำหรือผลักดันให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่เกิดก่อน เช่น อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ กับอุตสาหกรรมกระดาษ หรืออีกประเภทหนึ่งเมื่อลงทุนไปแล้วผลผลิตของอุตสาหกรรมใหม่จะใช้เป็นวัสดุการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมที่ถูกกระตุ้นให้ตั้งขึ้นในภายหลัง เช่น อุตสาหกรรมเหล็กกับอุตสาหกรรมเหล็กกล้า

4.5.5 การลงทุนขั้นพื้นฐาน (infrastructure) เช่น การคมนาคม การขนส่ง การพลังงานไฟฟ้า เป็นของจำเป็น แต่กิจการเพิ่มผลผลิตโดยตรง เช่น การอุตสาหกรรมก็ต้องได้รับการพิจารณาลงทุนด้วย คือลงทุนขั้นพื้นฐานเท่าที่มีความจำเป็น แล้วนำเอาทรัพยากรที่สงวนไว้ไปใช้ลงทุนในกิจการที่เพิ่มผลผลิตโดยตรงให้มากขึ้น

4.6 เมื่อมีการพัฒนาทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือในทางสังคมจะมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันจริง เปิดโอกาสให้คนได้เลื่อนฐานะในสังคมด้วยการศึกษา ด้วยการประกอบอาชีพสุจริต การรับบุคคลเข้าทำงานเป็นไปตามระบบคุณวุฒิ (merit system) อย่างแท้จริง มิใช่เอามาแต่เพียงรูปแบบ ให้การศึกษาระดับพื้นฐาน และระดับที่สูงขึ้นไปอย่างทั่วถึง ซึ่งจะช่วยในทางสังคมให้ประกอบด้วยคนที่มีทัศนคติที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีความเข้าใจถึงสิทธิทางการเมืองและใช้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสงวนรักษาสิทธิทางการเมืองดังกล่าวไว้มิให้ถูกทำลายไป ในทางเศรษฐกิจเมื่อมีการศึกษาก็จะช่วยให้การประกอบอาชีพได้ผลตอบแทนสูงเป็นเงาตามตัว เมื่อเศรษฐกิจแต่ละบุคคลดีเศรษฐกิจโดย

ส่วนรวมของประเทศก็จะดีตามไปด้วย. มีการออมและการลงทุนที่ถูกต้อง การที่รัฐจัดโครงการ  
การทั้งที่ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก เช่น การพัฒนาการศึกษา พัฒนาชุมชน โดยจัดลำดับ  
ก่อนหลัง และมีโครงการเข้าถึงประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากคือจูงใจ  
ให้ประชาชนได้มีการพัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ และมีการปฏิรูปที่ดิน มีการจัดสหกรณ์ชาวนา  
และสหกรณ์ของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยทั่วถึง ก็จะมีผลช่วยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจน  
ขจัดปัญหาทางการเมืองพร้อมกันไปด้วย

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup>Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems*. (Syracuse. New York : Syracuse University Press, 1963), p.2.

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. XIII

<sup>3</sup>James W. Davis, "Public Administration and Development," *Thai Journal of Development Administration*, Vol. 9, No. 2, April 1966, p.266.

<sup>4</sup>อมร รักษาสัตย์ "กระบวนการพัฒนา", *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, 2515), หน้า 27-30.

<sup>5</sup>Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries*. (rev.ed., New York : Harper & Bros, 1961), จาก ธวัช มกรพงศ์, "อนาคตของประเทศกำลังพัฒนา", *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต, หน้า 883-884.

<sup>6</sup>พิทยา สายหู, "การเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามแผน", *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, เรียบเรียงโดยอมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต, หน้า 583-584.

<sup>7</sup>*Ibid.*, หน้า 586-590.

<sup>8</sup>ธวัช มกรพงศ์, *op.cit.*, หน้า 900-901.

<sup>9</sup>อมร รักษาสัตย์, *op.cit.*, หน้า 16.

<sup>10</sup>*Ibid.*, หน้า 18.

<sup>11</sup>*Ibid.*, หน้า 21.

<sup>12</sup>คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาจารย์ เรื่อง "การพัฒนาสังคม" จัดเมื่อ 21-31 พฤษภาคม 2516, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 5-7.

<sup>13</sup>ธนู แสงศักดิ์, "การศึกษาพัฒนาการกับการพัฒนาทางการเมือง", *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต, หน้า 667-668.

<sup>14</sup>ศึกษารายละเอียดได้จากรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การวิเคราะห์ปัญหาสังคมในแง่สังคมศาสตร์” จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 1-2 มิถุนายน 2515, หน้า 1-26.

<sup>15</sup>ประเสริฐ แย้มกลิ่นฟ้า, “การเปลี่ยนแปลงทางสังคม”, *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, เรียบเรียงโดย อมร รัชศาสตร์ และชัตติยา กรรณสูต, หน้า 543.

<sup>16</sup>*Ibid.*, หน้า 551-552

<sup>17</sup>Howard Wriggins, “Politics : Purpose and Program,” *AID Digest* August, 1962, pp. 17-19 in *Approaches to Development : Politics, Administration and Change*, edited by John D. Montgomery and William J. Siffin, (New York : McGraw-Hill Book Co., 1966), p.21.

<sup>18</sup>อมร รัชศาสตร์, *op.cit.*, หน้า 16-17.

<sup>19</sup>*Ibid.*, หน้า 18 และ 22.

<sup>20</sup>ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กระมล ทองธรรมชาติ, ปัญหาการเมืองของประเทศกำลังพัฒนา”, *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* เรียบเรียงโดย อมร รัชศาสตร์ และชัตติยา กรรณสูต, (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2508), หน้า 37-58.

<sup>21</sup>Irwing Swerdlow, *op.cit.*, p.104.

<sup>22</sup>อมร รัชศาสตร์, *op.cit.*, หน้า 15-16.

<sup>23</sup>*Ibid.*, หน้า 20-21.

<sup>24</sup>จากแนวความคิดของ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn. : Yale University Press, 1958), ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก อมร รัชศาสตร์ และชัตติยา, *op.cit.*, หน้า 267-304.