

บทที่ 2

พัฒนาการเมือง : หลักการและความหมาย

หัวข้อเรื่อง

1. ความหมายของคำว่า “การเมือง”
2. ความหมายของคำว่า “การพัฒนาการเมือง”
3. หลักการของการพัฒนาทางการเมือง
4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมือง

แนวคิด

1. นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การเมืองไว้มากมาย
2. การพัฒนาการเมืองเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทหนึ่ง ที่มีเป้าหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสร้างความกินดีอยู่ดีให้กับปวงชน
3. ในการศึกษาพัฒนาการเมืองทางการเมือง จะพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่างๆ มากมาย

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาจบบทที่ 2 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการพัฒนาการเมืองได้
2. วิเคราะห์การพัฒนาการเมืองของระบบการเมืองต่างๆ ได้
3. อธิบายปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองในสังคมต่างๆ ได้

บทนำ

มีคำคมที่น่าสนใจในนิตยสารหนึ่งว่า "การเริ่มต้นที่ดีเท่ากับการล้มเหลวในทันที" ในลักษณะเดียวกันกับคำคมนี้ในการเริ่มต้นศึกษาการพัฒนาทางการเมืองที่ดี อันจะนำเราไปสู่ความเข้าใจในเนื้อหาสาระอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เราก็ควรจะเริ่มทำความเข้าใจกับ "จุดเริ่มต้น" เสียก่อน จุดเริ่มต้นดังกล่าวในที่นี้ก็คือ สังกัป (Concept) ของคำว่า "การเมือง" ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางนั่นเอง และเมื่อเราได้สังกัปได้นิยาม ตลอดจนขอบเขตของคำว่า "การเมือง" แล้ว จะทำให้เราเข้าใจถึงนิยาม ตลอดจนแนวการวิเคราะห์การพัฒนาการเมืองซึ่งเราจะกล่าวต่อไปได้ง่ายขึ้น

การเมืองคือ เรื่องราวของรัฐ

ความจริงแล้ว แนวความคิดเรื่องรัฐนี้เกิดขึ้นมาในสมัย 335 ปีก่อนคริสตกาล ซึ่งอริสโตเติลได้เขียนหนังสือการเมืองเล่มแรกขึ้นมา คือ "Politics" ทั้งนี้เขาได้สังเกตเห็นว่ามนุษย์จำเป็นต้องพึ่งรัฐในการพัฒนาตนเองไปสู่ชีวิตที่ดี รัฐในทรรศนะของอริสโตเติลจึงเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในทางการเมืองของมนุษย์นั่นเอง

ส่วนแนวการศึกษาการเมืองในแง่ของการศึกษาการปฏิบัติงาน โครงสร้าง ตลอดจนองค์ประกอบต่าง ๆ ของรัฐนั้น อาจกล่าวได้ว่าสิ่งปรากฏให้เห็นจากข้อเขียนของนักคิดในศตวรรษที่ 16 และ 17 คือ มาเคียเวลลี และโบแนง ซึ่งเน้นที่โครงสร้างของอำนาจรัฐ และลักษณะการใช้อำนาจรัฐ การศึกษาการเมืองในลักษณะนี้คือ ศึกษาก่อนไปสู่การศึกษาด้วยทฤษฎี หมายถึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญและอำนาจอธิปไตย

การศึกษาการเมืองโดยเน้นเรื่องของรัฐที่ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อนักรัฐศาสตร์อเมริกันในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ต่อช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ศาสตราจารย์ Frank Goodnow ได้กล่าวในที่ประชุมของคณะกรรมการนักรัฐศาสตร์อเมริกัน ในปี 1904 ว่า รัฐศาสตร์ก็คือ "ศาสตร์ซึ่งว่าด้วยองค์การอันเป็นที่รู้จักกันในนามรัฐ" ทั้งนี้มีการให้คำนิยามของรัฐว่า เป็นเสมือนองค์กรทางสังคมที่มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดเหนือบุคคลที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตดินแดนนั้น ๆ ซึ่งคำนิยามนี้มีขอบเขตที่ค่อนข้างจะกว้างขวางมาก โดยนักรัฐศาสตร์สมัยนั้นเชื่อว่าคงจะครอบคลุมสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่พวกเขาสนใจหมดแล้ว

แต่ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1940 นักรัฐศาสตร์เริ่มตระหนักว่าการที่มาติดต่อกับนิยามแคบ ๆ โดยมองเฉพาะเรื่องรัฐเป็นศูนย์กลางของการศึกษาวิเคราะห์นั้น นับเป็นข้อจำกัดทางปัญญาอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นผลให้เกิดปัญหาในการอธิบายปรากฏการณ์ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอีกมากมายด้วย กล่าวคือ

ประการแรก สังกัปของรัฐยุคก่อนข้างจะตายตัวไปไม่สามารถที่จะเข้ามาอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ได้ นักกฎหมายจะมองว่ารัฐก็คือรัฐ กล่าวคือ มีลักษณะที่มีขอบเขตดินแดนอันจำกัด มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการรักษากฎระเบียบ และเป็นอิสระจากการควบคุมของชาติอื่น ถ้าเช่นนี้แล้วเราจะพบว่า เราไม่อาจอธิบายปรากฏการณ์เช่น การปฏิวัติ สงคราม อาณานิคมได้เลย

ประการที่สอง นักวิชาการหลายท่านมองว่าสังกัปของรัฐนั้นยุคก่อนข้างจะเน้นไปในเชิงกฎหมายมากจนเกินไป ส่วนใหญ่แล้วถ้าเราพูดถึงคำว่ารัฐเราจะมุ่งไปที่ประเด็นต่าง ๆ ทางการเมืองในลักษณะที่เป็นทางการ เช่น เรื่องของกระบวนการนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เป็นต้น แต่เรากลับพบว่าผลงานที่ผ่านออกมาจากสถาบันที่เป็นทางการเหล่านี้ส่วนมากมักจะเป็นผลงานชิ้นสุดท้ายของกระบวนการที่อยู่นอกเหนือทางการ เช่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อสารมวลชน เป็นต้น

ประการสุดท้าย เมื่อมีการค้นพบสังกัป ตลอดจนวิธีการทางการเมืองใหม่ ๆ มากขึ้น สังกัปของการเมืองในแง่ของรัฐจึงเริ่มถูกโจมตี ทั้งคำว่ารัฐเองก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ว่ามันหมายถึงอะไรกันแน่ ความนิยมในการศึกษาการเมืองโดยมุ่งศึกษาเรื่องของรัฐจึงค่อย ๆ เสื่อมลง

การเมือง คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและอำนาจหน้าที่

อริสโตเติลได้ชี้ถึงอำนาจทางการเมืองไว้ว่าเป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่แตกต่างจากอำนาจโดยทั่ว ๆ ไป เช่น อำนาจของพ่อในการปกครองลูก ๆ ดังเช่น อำนาจรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดเหนือบุคคลที่เป็นสมาชิก ในลักษณะเดียวกันนี้นักวิชาการปัจจุบันจำนวนมากที่เชื่อว่า ในการที่เราจะเข้าใจการเมืองได้เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับสัมพันธภาพของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในเชิงอำนาจและอำนาจหน้าที่ นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในการศึกษาแนวนี้ คือ Harold Lasswell ได้กล่าวไว้ว่า "รัฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์นั้นก็คือ การศึกษาว่าด้วยการขัดเกลาและการมีส่วนร่วมในอำนาจนั่นเอง"²

แนวการศึกษาการเมืองในแง่ของอำนาจนี้ได้เปรียบกว่าแนวการศึกษาแบบแรกในแง่ที่แนวการศึกษานี้ให้ความสนใจที่กระบวนการมากกว่าลักษณะนามธรรมของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

เช่น แนวความคิดเรื่องรัฐ การศึกษาการเมืองในแง่นี้จึงเป็นการศึกษาถึงลักษณะหรือแนวทางที่คนแสวงหาไว้ และรักษาไว้ซึ่งอำนาจในสังคมสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังศึกษารวมไปถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอย่างยิ่งต่อการเมืองด้วย เช่น กระบวนการของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

ข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งคือ แนวการศึกษาเน้นความสำคัญของคนในฐานะที่เป็นสัตว์การเมือง ในขณะที่แนวการศึกษาแบบแรกเน้นที่สถาบันรัฐ การเน้นที่คนทำให้เราสามารถศึกษาถึงความต้องการ ความสนใจตลอดจนเป้าหมายของคนอันจะนำไปสู่การศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระหว่างบุคคลเหล่านั้นได้

ด้วยเหตุนี้นักวิชาการบางท่านจึงพยายามให้คำตอบของคำว่าการเมืองว่า หมายถึงอำนาจ โดยมองว่าอำนาจก็คือ “ความสามารถที่จะสร้างผลกระทบหรือที่จะควบคุมการตัดสินใจ พฤติกรรม นโยบาย ค่านิยม หรือโชคชะตาของผู้อื่นได้”³ บางคนมองว่า อำนาจก็คืออิทธิพลแบบกว้างขวาง และเสนอว่าอิทธิพลในที่นี้ก็คือ “ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยที่บุคคลหนึ่งสามารถโน้มน้าวให้บุคคลอื่น ๆ กระทำการใด ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นไม่อยากจะกระทำได้”⁴ เราจึงเห็นได้ว่า “ความสามารถที่จะสร้างผลกระทบ” อันเป็นเงื่อนไขหนึ่งของอำนาจนี้เอง ทำให้อำนาจแตกต่างไปจากอิทธิพลซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญที่ “ความสามารถในการโน้มน้าว” ทั้งนี้เพราะวิธีการสร้างผลกระทบนั้นอาจจะเป็นไปได้มากกว่าจำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ แต่ในทางปฏิบัติเรากลับพบว่าทั้งอำนาจและอิทธิพล ใช้สลับกันอยู่ตลอดเวลา จนเราไม่กังวลใจที่จะคิดถึงข้อแตกต่างระหว่างคำ 2 คำนี้อีกเลย

ในระยะหลัง ๆ ปรากฏว่าแนวความคิดเรื่องอำนาจเริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น ทั้งนี้มีการอ้างว่านิยามของคำว่าอำนาจนั้นยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะคำว่า “อำนาจ” มีทั้งในการศึกษาวิชาฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา กาลศาสตร์ และวิทยาศาสตร์สังคมอื่น ๆ มากมาย แม้ที่นำมาใช้ในทางการเมืองเองก็ตาม นักรัฐศาสตร์ยังให้คำจำกัดความที่แตกต่างกันไป และนำมาใช้ในโอกาสที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย นอกจากนี้คำจำกัดความของคำว่าอำนาจที่มีอยู่ในแวดวงของการเมืองเองก็นับว่าให้ไว้ในขอบเขตที่กว้างมากจนเกินไป นั่นคือ คำว่าอำนาจอาจจะจะเป็นเรื่องราวที่ไม่ใช่การเมืองหรือไม่มีความสัมพันธ์กับการเมืองเลยก็ได้ เช่น อำนาจที่ผู้จัดการบริษัทห้างร้านใช้กับลูกจ้าง อำนาจของพ่อที่มีต่อลูก อำนาจของพระศาสนาที่มีต่อสาวก เป็นต้น ฉะนั้นจึงมีข้อสงสัยว่า การศึกษาการเมืองเราจำเป็นต้องศึกษาในทุกแง่มุมในประเด็นที่มีความเกี่ยวพันกับอำนาจกระนั้นหรือ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นการศึกษาการเมืองจะกว้างขวางมากก็ต้องศึกษาในแทบทุกสัดส่วนของสังคม และยังคงก้าวเข้าไปศึกษาศาสตร์บริสุทธ์อีกส่วนหนึ่งอีกด้วย

ต่อมานักรัฐศาสตร์ที่ยอมรับในทฤษฎีอำนาจส่วนหนึ่งจึงหันมาพิจารณาขอบข่ายของอำนาจเสียใหม่ ในที่สุดจึงได้มีการสรุปว่า อำนาจทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์พึงศึกษานั้น หมายถึง "อำนาจที่ใช้โดยรัฐบาล หรือโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง"⁵ นั่นคือ นักรัฐศาสตร์เริ่มยอมรับในบทบาทส่วนหนึ่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อาจมีผลกระทบต่อรัฐบาลได้ เช่น บทบาทของธุรกิจเอกชน บทบาทของครอบครัว และ บทบาทของกลุ่มเพื่อนฝูงในทางสังคม เป็นต้น ในช่วงที่เด็กเริ่มเติบโตขึ้น ครอบครัวจะมีอิทธิพลมากต่อการกำหนดค่านิยม ตลอดจนพฤติกรรมบางอย่างให้กับเด็ก ดังจะพบได้ว่านักการเมือง ตลอดจนผู้นำในระดับโลกหลายคน เมื่อเราใช้จิตวิเคราะห์ (Psychoanalysis) แล้ว ในตอนเด็ก ๆ นั้น พวกนี้ส่วนใหญ่ขาดความรักความอบอุ่นจากครอบครัว หรือไม่ก็มีเรื่องกระทบกระเทือนใจ เมื่อเติบโตขึ้นมาคนเหล่านี้จึงมีแรงผลักดันในแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อที่จะใช้อำนาจนี้เป็นเครื่องมือให้ตนได้รับในสิ่งที่ตนเองเคยขาดแคลนในตอนเด็กเป็นการชดเชย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักรัฐศาสตร์เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับองค์กรทางสังคมในระดับต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นก็หาใช่ว่าพวกนี้จะหันมาศึกษาในรายละเอียดทุกประเด็นก็หาไม่ แต่จะเป็นการศึกษาในเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งจะอยู่ในลักษณะเดียวกันกับที่นักรัฐศาสตร์จำเป็นต้องใช้วิชาการแขนงอื่น ๆ มาใช้เป็นวิธีการในการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ของปรากฏการณ์ทางการเมือง อันก่อให้เกิดแนวการศึกษาแบบสหวิทยาการนั่นเอง

การเมือง คือเรื่องของการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม

มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การเมืองในลักษณะที่แตกต่างออกไปเล็กน้อยจากเดิมคืออ้างว่า การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยส่วนรวม โดยมีเอกสิทธิ์ในการใช้กำลังบังคับเพื่อให้เป็นไปตามนั้น⁶

โดยนัยหนึ่งนั้น พวกนี้เชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของการขัดแย้งซึ่งกันและกัน ต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ทรัพยากรเหล่านี้มีอยู่มากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลและกลุ่มบุคคล เช่น ความมั่งคั่ง ชำนาญ กำลังกาย ประสิทธิภาพ หน้าที่การงาน เพื่อนฝูง ฐานะทางสังคม สิทธิในการเลือกตั้ง ฯลฯ

Robert A. Dahl ได้แบ่งกลุ่มคนออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามความสัมพันธ์กับการเมืองคือ⁷

1. พวกไม่สนใจการเมือง (Apolitical Group หรือ Homo Civicus) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ไม่ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องหลักหรือเรื่องที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต การดำเนินชีวิตของพวกนี้

จะอยู่ในลักษณะเรื่อย ๆ ทำงานหาเงินไป เทียวไป ถ้ามีปัญหาที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว ถ้าหลีกเลี่ยงได้พวกนี้จะไม่หลีกเลี่ยง เช่น ถ้าจำเป็นต้องย้ายไปอยู่เมืองอื่นก็ต้องทำ แต่ถ้าเป็นกรณีหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ พวกนี้อาจต้องพิจารณาใช้ทรัพยากรที่พวกเขามีอยู่เพื่อผลักดันนโยบายของรัฐบาลดำเนินไปในทางที่สามารถสนองต่อความต้องการของพวกเขาได้ เช่น ในกรณีที่รัฐบาลมีแผนที่จะตัดถนนผ่านหมู่บ้าน ซึ่งจะเป็นเหตุให้ชาวบ้านใช้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ทั้งรัฐบาลก็ได้จ่ายเงินค่าเวนคืนในอัตราที่ต่ำมากจนไม่สามารถที่จะหาซื้อที่ใหม่ได้ พวกนี้อาจต้องใช้วิธีการเข้าหาเจ้าหน้าที่รัฐ ลอบมีผู้แทนราษฎร หรืออาจดำเนินการโดยผ่านกลุ่มทางการเมืองใด ๆ เพื่อให้รัฐบาลล้มเลิกโครงการหรือไม่ก็ให้ตัดถนนผ่านที่อื่น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการ “เล่นกับอนาคตที่ไม่สามารถทำนายได้” นี้ผ่านไป พวกนี้ก็จะกลับคืนสู่การดำเนินชีวิตแบบเก่า ๆ คือไม่ให้ความสนใจกับการเมืองอีก

2. พวกที่สนใจการเมืองหรือเรียกได้ว่าเป็นสัตว์การเมือง (Political Animal หรือพวก Homo Politicus) พวกนี้ติดกับพวกแรก กล่าวคือ จะดำเนินการอย่างสุขุมรอบคอบในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้ได้มาและการดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลซึ่งเป็นเสมือนองค์กรทางการเมืองหลักจึงมีหน้าที่ที่สำคัญคือการใช้อำนาจที่ชอบธรรมหรืออำนาจหน้าที่เพื่อการจัดสรรทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ให้กับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคมอย่างเป็นธรรมโดยทั่วหน้า นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ เช่น Easton จึงให้นิยามของคำว่า “การเมือง” ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งอาจจะเป็นความมั่งคั่ง ยศถาบรรดาศักดิ์ อำนาจและสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่ข้อโต้แย้งก็มีอยู่ว่าเรื่องของการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นเรื่องของการเมืองนี้อาจเกิดขึ้นได้ในกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ใช่กลุ่มการเมือง เช่น ในครอบครัว โรงเรียน องค์กร ศาสนาและกลุ่มเศรษฐกิจ เป็นต้น นิยามนี้จึงไม่อาจแยกการเมืองกับสังคมให้เห็นได้ชัดเจน แม้ Easton จะอ้างในเอกสิทธิ์ในการใช้กำลังบังคับเพื่อให้เป็นไปตามการแจกแจงนั้นด้วยก็ตาม ซึ่ง Easton เองก็ยอมรับว่าในกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ก็มีระบบการเมืองอยู่ด้วย ทั้งนี้ Easton ได้ยกคำพูดของ Charles Merriam มาอย่างไว้ว่า “ความจริงแล้วทุกหนแห่งย่อมมีการปกครอง ไม่ว่าในสวรรค์ ในนรก ในคุก และแม้แต่ในหมู่โจรก็ยังมีกฎเกณฑ์และการปกครองอยู่”⁸

การเมืองคือ เรื่องของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ ทางการเมือง

ค่านิยมของการเมืองในแง่หนึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นคำตอบที่ค่อนข้างจะอยู่ในลักษณะของกำบังนุบดิน แต่ถ้าเราพิจารณาสิกลงไปเราจะพบว่าค่านิยมนี้ก็มีเหตุผลอยู่ในตัวของมันเอง กล่าวคือ นักวิชาการกลุ่มนี้จะเริ่มต้นที่ประเด็นที่พวกเขาเชื่อว่าเป็นสาระสำคัญของสังคม นั่นคือความขัดแย้งในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบไปด้วยผู้คนที่มาจากวัฒนธรรมที่ต่างกัน มีความพึงพอใจในวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และใช้วิธีการในการแสดงออกซึ่งสิ่งที่ตนปรารถนาในลักษณะที่ต่างกันไปด้วย เนื่องจากสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมที่จะมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ไม่พอเพียงที่จะสนองตอบต่อความต้องการของทุกคนได้ การแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงสัดส่วนที่ใหญ่กว่าของทรัพยากรเหล่านี้จึงเกิดขึ้น

เราอาจพบได้ว่า ในการแข่งขันกันนี้จะเป็นผลให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถเข้าควบคุมหรืออยู่ในอำนาจที่จะควบคุมการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ และที่แน่นอนที่สุดในกลุ่มบุคคลหนึ่ง ๆ ผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลที่สุดในการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในโครงสร้างและนโยบายของกลุ่มได้ก็คือ ผู้นำ ดังนั้นการศึกษาผู้นำกลุ่มจึงกับเป็นจุดสนใจยิ่งประเด็นหนึ่งของนักรัฐศาสตร์ และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาผู้นำก็คือกิจกรรมที่ผู้นำกระทำนั่นเอง ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวก็คือ การตัดสินใจนโยบายใด ๆ

บางครั้งนักรัฐศาสตร์เองให้ความสำคัญกับการตัดสินใจนโยบายเป็นประเด็นหลักในการศึกษาการเมือง ทั้งนี้พวกนี้อ้างว่าผลผลิต (Output) ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและนโยบายที่ออกมาจากการตัดสินใจของผู้นำนี้มีความสำคัญยิ่งต่อการอยู่รอดของระบบเองเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นเราจะพบว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ เช่น ความขัดแย้งอำนาจและอิทธิพล ผู้นำ การตัดสินใจนโยบายต่างก็มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมของคำว่าการเมืองที่เราได้นำมากล่าวแล้วในข้างต้นนั้น เราไม่อาจพูดได้โดยนัยนิยมใดผิดหรือนิยามใดถูก แต่เราอาจกล่าวได้ว่านิยามนั้น ๆ ดีที่สุดหรือใช้ตอบคำถามได้ตรงที่สุด มีประโยชน์มากที่สุดในสถานที่นั้น ๆ และเวลานั้น ๆ เท่านั้น ไม่มีนิยามของคำว่าการเมืองของนักวิจารณ์ใดเลยเท่าที่ผ่านมาที่นับได้ว่าเป็นนิยามที่เป็นที่สนใจของผู้ที่สนใจการเมืองในปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพราะผู้ที่สนใจการเมืองนั้นจะพยายามหาทางเข้าใจในปรากฏการณ์มากกว่าที่จะยึดมั่นอยู่กับพยางค์ใด ๆ ที่ตายตัว นอกจากนี้วิธีการหรือแนวทางในการพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเป็นการเมืองนั้นย่อมที่จะแตกต่างกันไปตามพื้นฐานทางปัญญาของบุคคลแต่ละคน ด้วยเหตุนี้ William A. Welsh จึงได้สรุปไว้ว่า

“ไม่ว่าคุณจะเป็นคนที่จะฝังรากของความคิดของคุณอยู่กับพยางค์ที่นำมาอ้าง (เช่น การเมืองเป็นกระบวนการที่ทรัพยากรที่หายากถูกแจกแจงออกไปภายในหน่วยสังคมใด ๆ) หรือกับคำถามหลักชุดหนึ่ง ๆ (เช่น หน่วยทางการเมืองเป็นต้นว่าพรรคหรือรัฐชาติ สามารถที่จะฟันฝ่าอุปสรรคมาได้อย่างไร) หรือกับสิ่งก่อกำกับที่เกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางการเมืองและกิจกรรมต่าง ๆ (เช่น ความขัดแย้ง อำนาจและอิทธิพล ผู้นำ การตัดสินใจนโยบาย) สิ่งที่สำคัญอยู่ที่ว่าคุณจะต้องตระหนักได้เป็นอย่างดีว่ากระบวนการทางการเมืองนั้นจะเกี่ยวเนื่องกับการเข้าใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกันอย่างไรใกล้ชิดนี้ทั้งหมด”⁹

ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจจะสรุปได้ว่าทุกคนต่างก็อาจให้นิยามของคำว่า “การเมือง” และยึดนิยามนั้น ๆ เป็นหลักในการพิจารณาได้ แต่เพื่อที่เราจะได้ติดตามแนวการวิเคราะห์ ตลอดจนเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ได้อย่างต่อเนื่อง จึงใคร่ขอสรุปนิยามคำว่า “การเมือง” ที่จะนำมาใช้ว่า หมายถึง “การใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม” ซึ่งเป็นนิยามที่ Easton ให้ไว้อย่างกว้าง ๆ นั้นเอง

การพัฒนาการเมืองหมายความว่าอย่างไร

ก่อนที่เราจะได้กล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีของการพัฒนาการเมืองตามทรรศนะของนักวิชาการตะวันตก เราลองมาตีความตามแนวทางของนิยามของคำว่า “การเมือง” ที่เรากล่าวไว้แล้วข้างบน เพื่อที่เราจะได้ตีความของเราเอง ซึ่งอาจจะเป็นการตีความตามตัวอักษร แต่เมื่อเราได้เรียนรู้ถึงเนื้อหาสาระต่าง ๆ ของการพัฒนาการเมืองตามทรรศนะของนักวิชาการตะวันตกแล้ว อาจจะทำให้เราเข้าใจและสามารถให้ขอบเขตของการศึกษาการพัฒนาการเมืองได้อย่างกระจ่างชัดยิ่งขึ้น

การพัฒนาคืออะไร

การพัฒนาหมายถึง “การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือการปฏิรูปจากของเดิมแล้วทำให้ดีขึ้น ให้เจริญขึ้น”¹⁰

การพัฒนา หมายถึง “กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่ปัจจัยต่าง ๆ ทางวัตถุหรือกายภาพไปจนถึงปัจจัยทางนามธรรม ในแง่ขอบข่ายก็อาจจะเป็นส่วนย่อยหรือส่วนรวมก็ได้”¹¹

การพัฒนา หมายถึง “ความเจริญก้าวหน้า การเติบโต ความมั่งคั่ง เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีทิศทาง มีเป้าหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม หรือเป็นวิวัฒนาการในทางที่ดีกว่าเดิม หรือเพื่อเป้าหมายที่ดีขึ้นไว้จริงจึงเป็นสิ่งสำคัญ”¹²

พัฒนา คือ "ทำให้เจริญ ทำให้ดีขึ้นถาวร วัฒนา (Develop)"¹³ ซึ่งมาจากคำว่า "พัฒนา" ซึ่งแปลว่า ความเจริญ

โดยสรุปในที่นี้เราอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาก็คือ การเปลี่ยนแปลงชนิดหนึ่งซึ่งอาจเป็นไปในด้านวัตถุธรรม หรือนามธรรมหรือทั้งสองประการพร้อม ๆ กันไป ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายที่แน่นอนอันเป็นที่ยอมรับกันว่าดีกว่าเดิม

การพัฒนาการเมืองหมายถึงอะไร

เมื่อเราได้ทั้งนิยามของคำว่า "พัฒนา" และนิยามของคำว่า "การเมือง" แล้ว เราลองนำเอานิยามของทั้งคู่มารวมกันจะพบว่าเราจะได้คำตอบของคำว่า การพัฒนาการเมืองอย่างกว้าง ๆ โดยในที่นี้จะขอสรุปนิยามของคำว่าพัฒนาการเมืองไว้อย่างกว้าง ๆ ก่อนพอเป็นขอบเขตในการศึกษาในรายละเอียดกันต่อไปก็คือ การเปลี่ยนแปลงชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมโดยมีเป้าหมายใด ๆ ที่แน่นอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อำนาจเพื่อแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสมาชิกของสังคมอย่างเป็นธรรมกว่าเดิม

เป็นที่แน่นอนว่าในการเปลี่ยนแปลงนี้ย่อมจะต้องกระทบต่อส่วนต่าง ๆ ของสังคม เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะในสังคมหนึ่ง ๆ นั้นเราไม่อาจขีดเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้ ด้วยเหตุนี้นักสังคมศาสตร์จึงมักจะสรุปว่า ความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้งสามประการนี้เปรียบเสมือนสิ่งรุ้งที่ไม่อาจบอกได้ว่าจุดตัดระหว่างสีแดง เหลือง และน้ำเงินอยู่ ณ จุดใด ส่วนนักวิชาการอีกหลายท่านอ้างว่าการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีความสัมพันธ์กันแบบสนิท เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งกระทบกระเทือน หรือแปรเปลี่ยนไปก็จะมีผลให้ส่วนอื่น ๆ ต้องแปรเปลี่ยนไปด้วยไม่มากก็น้อย

ก่อนที่เราจะศึกษาในรายละเอียดของเนื้อหาสาระของการพัฒนาการเมือง เราจำเป็นต้องศึกษาดูว่านักวิชาการที่สำคัญ ๆ ใครบ้างที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ และแต่ละท่านได้เสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นหรือให้นิยามของคำว่าพัฒนาการเมืองไว้อย่างไรบ้าง

Lucian W. Pye เป็นนักรัฐศาสตร์อเมริกันที่สำคัญและเป็นประธานคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council) ที่ให้การสนับสนุนการศึกษาการพัฒนาการเมืองมาตั้งแต่แรกเริ่มในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 ซึ่ง Pye ได้พยายามศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง และพบว่าประเด็นที่สำคัญ ๆ มากมายและค่อนข้างจะสลับซับซ้อนกว่าที่เขาคาดไว้เสียอีก Pye จึงได้สรุปประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (มากกว่าที่จะให้นิยามหรือความหมายโดยตรง) กับการพัฒนาการเมืองไว้ 10 ประการคือ¹⁴

1. การพัฒนาการเมือง เป็นพื้นฐานทางการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแง่นี้การเมืองที่พัฒนาแล้วจะเปรียบเสมือนปัจจัยที่สำคัญที่จะเอื้ออำนวยต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ เช่น ช่วยให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น

แต่ปรากฏว่าการพัฒนาการเมืองในแง่นี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าแคบไป ทั้งความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในระบบการเมืองที่แตกต่างกัน และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศปัจจุบันว่าความเจริญทางเศรษฐกิจหาได้มีที่ท่าว่าจะเกิดขึ้นในช่วงอายุของเราไม่ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งขนาดที่เราอาจจัดได้ว่าเป็นการพัฒนาการเมืองแล้วก็ตาม

2. การพัฒนาการเมือง เป็นการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม นั่นคือมีการมองกันว่าการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ จะมีแบบแผนของพฤติกรรมของสมาชิกของสังคมในลักษณะที่มีเหตุมีผล รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อความสงบสุขและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่าการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือในการแก้ปัญหา หาได้เป็นเป้าหมายในตัวมันเองไม่ การเมืองของสังคมอุตสาหกรรมจึงนับได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดีได้ โดยเฉพาะในปัญหาหลักคือ การแจกแจงความกินดีอยู่ดีให้กับสมาชิกอย่างเป็นธรรมกว่าในสังคมอื่น ๆ

3. การพัฒนาการเมือง เป็นความเป็นทันสมัยทางการเมือง เนื่องจากแนวความคิดที่พยายามโยงการพัฒนาการเมืองกับการเมืองของสังคมอุตสาหกรรมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวความคิดที่ลำเอียง ไม่ให้ความสำคัญกับประเพณีและปทัสถานของสังคมอื่น ๆ มาตรฐานของสังคมอุตสาหกรรมหรือสังคมตะวันตกนั้นไม่สามารถใช้วัดได้ในทุกระบบสังคม ซึ่งจากข้อแย้งเหล่านี้จึงนำมาซึ่งการวิเคราะห์สังคมอุตสาหกรรมลงไปอีกกว่าที่เป็นสังคมเจริญก้าวหน้าได้นั้นก็เนื่องมาจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผลจากความเจริญทางวิทยาการเหล่านี้เองจะช่วยสนับสนุนให้มนุษย์ได้มองเห็นแง่มุมต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้กว้างขวางยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การเรียกร้องให้มีกฎหมายที่เป็นสากล สามารถให้ความยุติธรรมกับสมาชิกของสังคมโดยทั่วหน้ากัน มีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล แต่ละกลุ่มต่างก็พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมุ่งหวังที่จะใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อให้นโยบายนั้น ๆ ออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตนให้มากที่สุด และความเป็นทันสมัยทางการเมืองเหล่านี้เองจึงเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมืองในความหมายนี้

4. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องการค้าเนื้องานของรฐชาติ (Nation-State) ความคิดนี้เกิดจากความเห็นที่ว่าแนวปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นอันถือได้ว่ามีลักษณะที่พัฒนาแล้วนั้น จะคล้องจองกับมาตรฐานของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐชาติยุคใหม่ กล่าวคือ รัฐชาติเหล่านี้สามารถที่จะปรับตัวและดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ในระดับหนึ่ง ทั้งยังสร้างลัทธิชาตินิยมอันถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ อีกนัยหนึ่งการพัฒนาการเมืองในแง่นี้ก็คือการสร้างชาติ (Nation - building) นั้นเอง

5. การพัฒนาการเมือง หมายถึงเรื่องราวของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย แนวความคิดนี้ต่อเนื่องมาจากความเห็นดีว่าการพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องการสร้างชาติ โดยแบ่งรูปแบบของการสร้างชาติออกเป็น 2 รูปแบบคือ การสร้างสถาบัน และการพัฒนาพลเมือง ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบนี้จะคล้องจองกันในด้านหนึ่ง แนวความคิดนี้มุ่งที่การพัฒนาสถาบันบริหารและพัฒนาเครื่องมือของสถาบันนี้ไปพร้อม ๆ กันด้วย นั่นคือการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

6. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของการระดมพลและการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แนวความคิดนี้อ้างว่าการฝึกฝนและการให้ความสำคัญกับสมาชิกของสังคมในฐานะเป็นราษฎร (Citizen) ตลอดจนการส่งเสริมให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อรัฐชาติใหม่ และถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมือง

ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งในการศึกษาการพัฒนาการเมืองในแง่ก็คือ เรามักจะผูกพันลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยมากเกินไปจนมองข้ามการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในระบบการเมืองอื่น ๆ ด้วย

7. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของการพัฒนาประชาธิปไตย แนวความคิดนี้ค่อนข้างจะแคบคือ มองว่าการพัฒนาการเมืองมีอยู่รูปแบบเดียว คือ การสร้างประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการหลายท่านวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นคำนิยามที่ลำเอียง มุ่งที่จะยึดเอาค่านิยมทางการเมืองแบบตะวันตกให้กับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งควรจะสนใจว่าจะ "พัฒนา" ให้การเมืองของชาติก้าวหน้าได้อย่างไร มากกว่าที่จะสนใจว่าจะสร้างประชาธิปไตยอย่างตะวันตกได้อย่างไร ในขณะที่ค่านิยมของตนเองไม่เอื้อประโยชน์ให้เลย

8. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ แนวทรรศนะนี้มีความลำเอียงในแง่ของค่านิยมแบบประชาธิปไตยน้อยลง คือมองว่า

ลักษณะการเมืองที่พัฒนาแล้วจะเกิดขึ้นในระบอบการเมืองใดก็ได้ที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ นอกจากนี้ยังมองว่าประชาธิปไตยนั้นไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่อาจก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ การพัฒนาการเมืองในแง่นี้จึงเป็นลักษณะของการดำเนินชีวิตทางการเมืองที่ไม่วุ่นวายและเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนนั่นเอง

9. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของกระบวนการระดมพลและอำนาจ แนวความคิดนี้พัฒนามาจากความเห็นเก่า ๆ ทั้งในเรื่องของสถาบันและเสถียรภาพทางการเมือง โดยมองว่าสาเหตุสำคัญที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้สถาบันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองเอง กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองใดสามารถที่จะระดมพลและอำนาจเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถทำให้คนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของระบบ และระบบเองก็สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งสามารถแจกแจงทรัพยากรเหล่านี้อย่างเป็นธรรมโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนแล้ว ระบบการเมืองนั้นถือได้ว่าพัฒนาแล้ว

10. การพัฒนาการเมือง เป็นแง่หนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังที่เราได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การพัฒนาการเมืองนั้นจะผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การที่ด้านใดด้านหนึ่งของสังคมแปรเปลี่ยนไปจนกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ถือว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทั้งปวงของสังคม ฉะนั้นในการศึกษาการพัฒนาการเมืองจึงจำเป็นต้องศึกษาการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมพร้อมกันไปด้วย

นิยามของคำว่าพัฒนาการเมืองทั้ง 10 ประการเหล่านี้ Pye ไม่ได้พูดว่านิยามใดผิด หรือถูกมากกว่านิยามอื่น ๆ แต่เป็นเพียงเขาต้องการเน้นถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองที่สำคัญ ๆ ตามแนวทฤษฎีของนักวิชาการในสำนักต่าง ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้แต่ละทฤษฎีจึงย่อมที่จะต้องมียุคที่อยู่บ้างเป็นธรรมดา เช่น มองเพียงแต่ว่าการเมืองที่พัฒนาแล้วเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตย (นิยามที่ 7) เป็นต้น

ดังนั้น Pye พร้อมด้วยสมาชิกคณะกรรมาธิการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ จึงได้สรุปแนวความคิดของสำนักต่าง ๆ และสร้างลักษณะร่วม หรือสาระสำคัญของความหมายของการพัฒนาการเมืองออกได้เป็น 3 ประการ โดยเรียกรวมกันว่า Development Syndrome อันประกอบด้วย

1. Differentiation หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ มีโครงสร้างที่แตกต่างกันไป มีหน้าที่จำกัดและมีความชำนาญงานเฉพาะด้าน Coleman อ้างว่า Differentiation หมายถึง "กระบวนการซึ่งบทบาท ส่วนต่าง ๆ ของสถาบันและสมาคมมีการแยกแยะและมีความชำนาญงานเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้นในสังคมที่ดำเนินการสู่ความเป็นทันสมัย"¹⁵ นั่นคือ สังคมใดที่มีพัฒนาทางการเมืองมากจะยังมีโครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อนทำหน้าที่อันจำกัดตามความชำนาญเฉพาะด้าน แต่ลักษณะของการแยกแยะโครงสร้างย่อม ๆ ออกเป็นหน่วยเล็ก ๆ จำนวนมากนี้ไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดความแตกแยกหรือแต่ละหน่วยเล็ก ๆ จะดำเนินการเป็นอิสระเอกเทศแต่ประการใด หน่วยเล็ก ๆ เหล่านี้ยังคงต้องประสานงานกับหน่วยใหญ่ของโครงสร้างเพื่อร่วมมือกันดำเนินงานให้บรรลุสู่จุดประสงค์หรือเป้าหมายที่องค์กรนั้น ๆ วางไว้

เราจึงพบว่าในสังคมดั้งเดิมจะมีความชำนาญงานเฉพาะด้านและระดับของความซับซ้อนขององค์กรน้อยกว่าสังคมสมัยใหม่ที่พัฒนาแล้วมาก ผู้ปกครองของสังคมดั้งเดิมจะทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติ บริหารบัญญัติ และตุลาการบัญญัติ คือเป็นทั้งผู้ออกกฎหมาย นักกฎหมายมาบังคับใช้ และตัดสินใจความไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะ หรือถ้าเราจะนำเอาโครงสร้างของสังคมดึกดำบรรพ์มาเปรียบเทียบกับสังคมสมัยใหม่ นั้นจะพบว่าในสังคมดึกดำบรรพ์ระดับของความซับซ้อนขององค์กรย่อมน้อยมาก ในสมัยก่อนรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ของไทยนั้น เรามีองค์กรทางการเมืองซึ่งเทียบเท่ากระทรวงในปัจจุบันเพียง 4 องค์กร คือ เวียง วัง คลัง และนา เท่านั้น แต่ปัจจุบันสังคมเราได้วิวัฒนาการมีการแจกแจงหน้าที่ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อที่จะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เราจึงมีกระทรวงต่าง ๆ มากมาย และแต่ละกระทรวงยังแยกหน่วยงานย่อยออกไปอีกมาก จึงนับได้ว่าสังคมปัจจุบันพัฒนามากกว่าสังคมในอดีตมาก

2. Equality หมายถึง ความเสมอภาคเท่าเทียมกันซึ่ง Coleman ได้แยกออกเป็น 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นความเสมอภาคในฐานะที่เป็นราษฎรซึ่งมีสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะหรือรูปแบบต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน ประการที่สองคือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎระเบียบที่เป็นสากลอันเดียวกัน หมายความว่า ราษฎรที่ทำผิดก็จะต้องได้รับโทษ ไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นอภิสิทธิ์ชนอยู่เหนือกฎหมายได้ ประการที่สามคือ ปทัสถานที่มีหลักเกณฑ์อยู่บนความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคล ไม่ใช่เป็นเรื่องของชาติตระกูลสูงหรือต่ำ หรืออาจกล่าวได้ว่าราษฎรในสังคมที่พัฒนาแล้วจะมีความเท่าเทียมกันในโอกาสบนเงื่อนไขของความสามารถนั่นเอง

3. Capacity หมายถึง ความสามารถของระบบการเมือง ในการที่จะสนองตอบต่อข้อเรียกร้องจากเหล่าสมาชิก สามารถกำจัดข้อขัดแย้ง แก้ไขความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสังคมและ

ยังก่อให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ หรือนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ขาดสายด้วย จึงเห็นได้ว่าค่าว่า ความสามารถของระบบในแง่นี้หาได้มีความหมายเฉพาะในเรื่องของความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป แต่ยังหมายถึงความสามารถของระบบในการที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมบางอย่างเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของระบบเอง ความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่ ๆ ปรับปรุงแก้ไขและสามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ นี้เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายใหม่ ๆ ของระบบอีกด้วย

เราจึงพบว่ารัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น จะมีประสิทธิภาพในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้ดี สามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการของความเป็นเหตุเป็นผล และหลักการทางโลกในการบริหารงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาตามหลักการ Development Syndrome ทั้งสามประการข้างต้น เราจะพบว่าค่านิยมที่ได้สรุปมานั้นมีลักษณะที่บ่งบอกว่ามีอคติ กล่าวคือ

ประการแรก มีลักษณะเอนเอียงไปทางแบบของตะวันตก หรือประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเราจะพบว่าลักษณะร่วมประการที่สองที่ว่าด้วยความเสมอภาค โดยเน้นที่การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองแบบประชาธิปไตย ถ้าเป็นเช่นนี้เราอาจนำมาสรุปอย่างผิด ๆ ได้ว่าการเมืองในประเทศเผด็จการย่อมไม่ถือว่าเป็นการเมืองที่พัฒนา

ประการที่สอง มีนักวิชาการหลายท่านแย้งว่าลักษณะการแบ่งแยกเฉพาะด้านในโครงสร้างทางการเมืองนั้น หาได้มีเฉพาะในระบบการเมืองสมัยใหม่ไม่แต่มันเกิดมาก่อนแล้วในบางสังคม เช่น ในจักรวรรดิโรมัน และจีนโบราณ ซึ่งถ้าเรายึดหลักนี้เป็นเกณฑ์เราก็อาจสรุปได้ว่าจักรวรรดิโรมันและจีนโบราณเป็นสังคมที่มีการพัฒนาการเมืองแล้ว ซึ่งนักวิชาการหลายท่านยังสงสัยอยู่ นอกจากนี้ยังมีบางคนได้ตั้งข้อสงสัยไว้เหมือนกันว่ามีการแบ่งแยกโครงสร้างหรือมีระดับของความชำนาญงานเฉพาะด้านระดับใดที่เราอาจพูดได้ว่าสังคมนั้นพัฒนาแล้ว

ซึ่งปัญหาที่สำคัญของการนำเอา Development Syndrome มาวิเคราะห์ว่าสังคมใด ๆ มีการพัฒนาการเมืองแล้วหรือไม่นั้น ยังไม่ได้ปรากฏอยู่อีกประการหนึ่งคือ Coleman ไม่ได้ชี้ชัดไปเลยว่าลักษณะร่วมทั้งสามประการของ Syndrome นั้น ควรจะต้องมีพร้อม ๆ กันในระดับใด ๆ ในสังคมหนึ่ง ๆ จึงจะนับได้ว่าเป็นสังคมที่มีการพัฒนาการเมือง และในการที่สังคมหนึ่งมีระดับของลักษณะร่วมในทั้งสามประการสูงกว่าอีกสังคมหนึ่งเราก็อาจกล่าวในเชิงเปรียบเทียบไว้ว่า สังคม ก.มีระดับของการพัฒนาทางการเมืองสูงกว่าสังคม ข. แต่ถ้าเกิดสังคม ก. เกิดมี Capacity ในระดับที่สูงกว่าสังคม ข. แต่มี Differentiation ในระดับเดียวกันในขณะที่มีระดับ

ของ Equality ต่ำกว่า เราจะให้น้ำหนักกับลักษณะร่วมแต่ละตัวอย่างไร ถ้าเราให้น้ำหนักกับ Capacity ของระบบเราก็อาจสรุปได้ว่าสังคม ก. มีระดับของการพัฒนาการเมืองสูงกว่าสังคม ข. แต่ถ้าเราให้น้ำหนักกับ Equality มากกว่า Capacity ผลก็จะออกมาในรูปตรงกันข้ามทันที

Gabriel Almond กับ Bingham Powell สองนักวิทยาศาสตร์ผู้ริเริ่มนำเอาการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยาที่ชื่อ Structural Functional Analysis มาใช้กับการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบก็ได้ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาการเมืองไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ ๆ 3 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁶

1. Differentiation หมายถึง ความแตกต่างแยกแยะในหน้าที่ต่าง ๆ และมีโครงสร้างที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในลักษณะเดียวกันกับที่ Development Syndrom ได้กล่าวไว้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบโลก (Secularization of Political Culture) หมายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติและหาข้อเท็จจริงได้ (Pragmatic, empirical orientation) และมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity orientation) มากกว่าที่จะอยู่ในลักษณะกระจาย (Diffuseness) จึงเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ทันสมัย ไม่เชื่อในสิ่งมงายโดยปราศจากการคำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริง สามารถแยกแยะบทบาททางการเมืองออกจากบทบาททางสังคมได้อย่างชัดเจน รวมทั้งสามารถเข้าใจถึงผลกระทบที่ระบบการเมืองมีต่อตนเองด้วย ในกรณีพวกนี้จะมีความปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะใด ๆ เช่น อาจเข้าร่วมกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีแนวทางเดียวกันเพื่อที่จะใช้อิทธิพลต่อ Output หรือนโยบายที่ออกมาจากระบบการเมือง ดังนั้นในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกจะเป็นผลให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นในสังคม และทำให้พัฒนาการของโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการเอื้ออำนวยต่อกระบวนการ Differentiation ในส่วนหนึ่งอันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองของระบบนั่นเอง

3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) ปัจจัยนี้เป็นส่วนที่ต่อเนื่องมาจากปัจจัย Differentiation โดยมองว่าเมื่อสังคมพัฒนาไปจะเกิดหน้าที่ต่าง ๆ ขึ้นมากมายอันจะนำไปสู่การปรับตัวของโครงสร้างเดิม โดยการสร้างระบบย่อย ๆ ขึ้นมาเพื่อที่จะสนองตอบหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา แต่เมื่อเกิดระบบย่อยขึ้นมาแล้ว ถ้าระบบย่อยเหล่านั้นไม่เป็นตัวของตัวเอง กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ถ้าไม่ได้รับคำสั่งหรือนโยบายจากองค์กรหรือหน่วยงานใดเสียก่อน เราก็ถือว่าระบบย่อยนั้นขาดความเป็นอิสระในตัวเอง สังคมที่มีลักษณะ (Differentiation) ในระดับสูง แต่ถ้ามีระบบย่อยที่ขาดความเป็นอิสระในตนเอง เราก็ไม่นับว่า

เป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว เช่นเดียวกับกับหนังสือเล่มใด ๆ แต่ปราศจากสาระ เราก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนั้นเป็นหนังสือที่ดี ฉะนั้นใดก็ฉะนั้น

ปัจจัยที่สำคัญทั้ง 3 ประการข้างต้นนี้จะเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดและยังสามารถนำมาเป็นมาตรการในการแบ่งระบบการเมืองตามลำดับของวิวัฒนาการ ซึ่ง Almond กับ Powell อ้างว่าระดับของความแตกต่างแยกแยะของโครงสร้างและระดับของวัฒนธรรมแบบโลกนั้น จะนำมาซึ่งระบบการเมือง 3 ระบบ คือ¹⁷

1. ระบบดั้งเดิม หมายถึง ระบบการเมืองที่โครงสร้างทางการเมืองขาดความซับซ้อนและประชาชนเชื่อในสิ่งที่ใช้เหตุผลทางโลก เช่น โชคกลาง และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ปราศจากตัวตน เช่น ในหมู่บ้านชาวอัฟริกาบางเผ่า และในหมู่ชาวเอสกีโมบางกลุ่ม มีหัวหน้าซึ่งจะทำหน้าที่หรือรวบรวมบทบาทหลายบทบาท กล่าวคือ หัวหน้าจะเป็นทั้งผู้นำทางเศรษฐกิจ การเมือง และทางศาสนา อาจจะมีการปรึกษาหารือกันว่าจะออกไปล่าสัตว์เมื่อไร ใช้วิธีการใด จะไปที่ใด ซึ่งในการนี้บรรดาผู้ชายวัยฉกรรจ์ซึ่งเป็นลูกเผ่าอาจให้ความเห็นและมีส่วนในการตัดสินใจ ก่อนออกเดินทางก็อาจมีการทำพิธีบวงสรวงขอพรจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เหล่านี้เป็นต้น

2. ระบบประเพณี หมายถึง ระบบการเมืองที่เริ่มมีความแตกต่างในโครงสร้าง หน้าที่ และในบทบาทที่ชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น ระบบนี้มีผู้นำทางการเมือง เช่น พระมหากษัตริย์ขุนนาง เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะทำหน้าที่เฉพาะด้าน Almond และ Powell ได้แบ่งระบบการเมืองแบบประเพณีออกได้เป็น 3 ระบบย่อยอีก คือ

2.1 ระบบบิดาธิปไตย เช่น การปกครองของอียิปต์ในสมัยพระเจ้าฟาโรห์

2.2 ระบบราชการรวมศูนย์ ซึ่งเป็นระบบที่เริ่มมีการพัฒนาเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะที่มีอิสระกว่าเท่า บทบาททางการเมืองและบริหารได้พัฒนามากขึ้น และพยายามที่จะจัดรูปแบบของสังคมให้อยู่ในลักษณะของรวมศูนย์ ตัวอย่างเช่น อาณาจักรจินดาในอเมริกาใต้ช่วงศตวรรษที่ 16 ซึ่งโครงสร้างของอาณาจักรนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกของชนชั้นสูง พระซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อย และประชาชนธรรมดาซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก อาณาจักรนี้แบ่งออกเป็นสี่เมือง มีถนนสี่สายวิ่งจากแต่ละเมืองมุ่งเข้าสู่เมืองหลวง และจักรพรรดิจะเป็นผู้กำหนดส่งพระญาติไปปกครองจังหวัดทั้งสี่นั้น ซึ่งเจ้าเมืองทั้งสี่นี้ต่างก็มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดกฎหมายบริหารราชการและตัดสินกรณีพิพาท แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นตรงต่อองค์จักรพรรดิด้วย

2.3 ระบบศักดินาเป็นระบบการเมืองที่แตกต่างจากอภิชนาธิปไตยในลักษณะที่ชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ และทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐ และแตกต่างจากระบบปิตุฆาตตามทฤษฎีของ Apter¹⁸ ซึ่งมีหัวหน้าสาขาเป็นผู้ปกครองเมืองเล็ก ๆ โดยขึ้น

ตรงต่อผู้นำสูงสุดอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในระบบศักดินานั้น หัวหน้าสาขาจะเป็นผู้ดำเนินงานของรัฐภายในเมืองที่ตนครอบครองอยู่เกือบทุกอย่างตามลำพังคนเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็มีสัมพันธภาพกับหัวหน้าใหญ่ในลักษณะของสัญญาว่าจะตอบแทนซึ่งกันและกันในลักษณะใด ๆ

3. ระบบสมัยใหม่ หมายถึง ระบบการเมืองที่โครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองของสังคมมีความแตกต่างซับซ้อนมาก ต่างก็ทำงานตามความชำนาญงานเฉพาะอย่าง เช่น มีกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สื่อสารมวลชนเกิดขึ้นมากมาย ลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองของบรรดาเหล่าสมาชิกของสังคมมีความเป็นเหตุเป็นผลทางโลก เริ่มเข้าใจถึงบทบาทของรัฐบาลว่าสามารถที่จะเปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้ Almond กับ Powell ได้จำแนกระบบการเมืองสมัยใหม่ออกได้เป็น 3 ระบบคือ

3.1 ระบบรัฐชาติแบบโลก ในที่นี้หมายถึง เมืองเล็กหรืออาจเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีความเป็นอิสระในตนเองและมีโครงสร้างทางสังคมที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน เช่น รัฐชาติของกรีกโบราณ

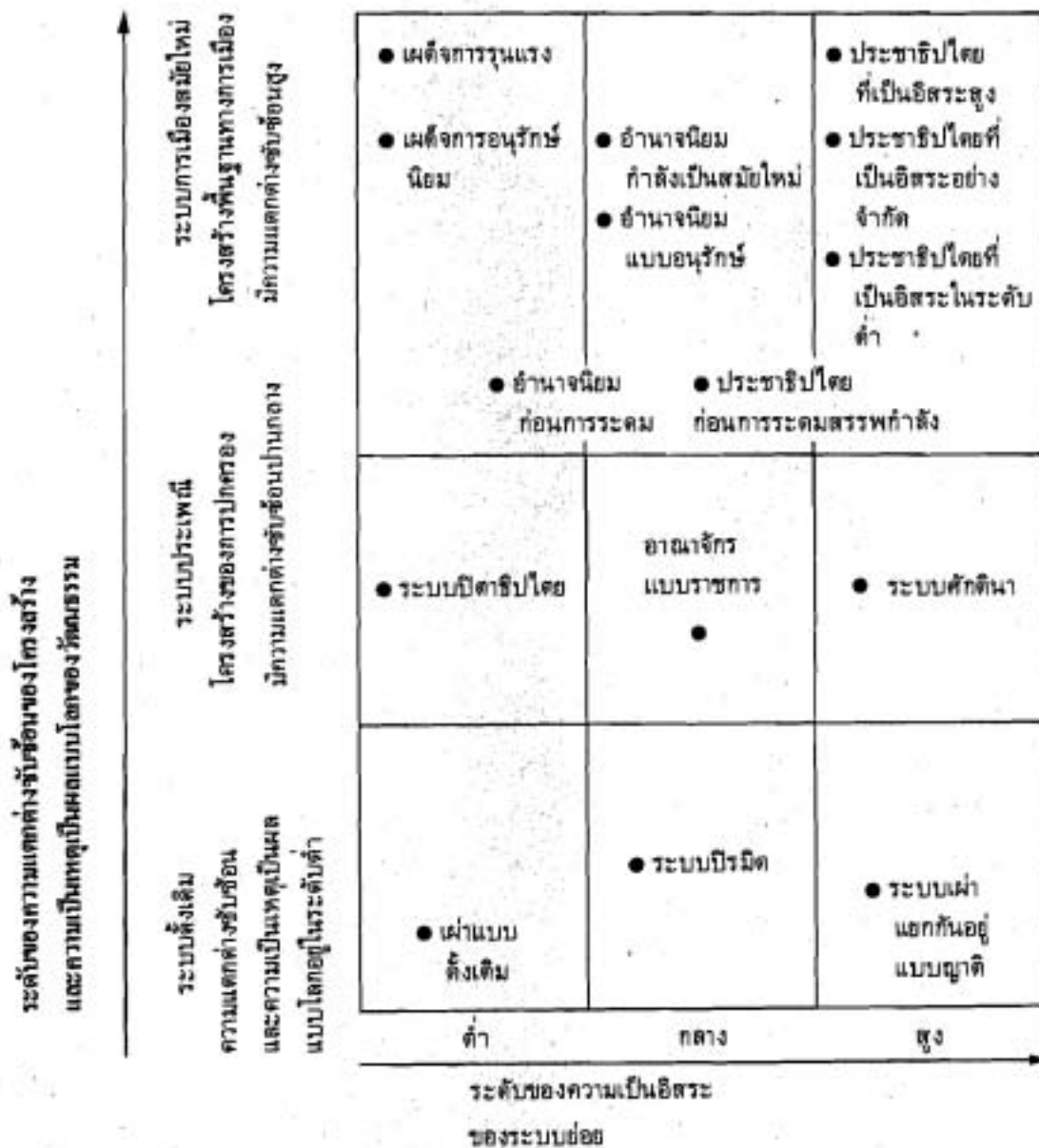
3.2 ระบบสมัยใหม่ที่มีการระดมสรรพกำลัง ระบบการเมืองนี้อาจจำแนกได้อีกเป็นระบบประชาธิปไตยซึ่งมีระบอบย่อยที่เป็นอิสระในตนเองและประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเข้ามามีส่วนร่วม กับระบบอำนาจนิยมซึ่งระบอบย่อยถูกควบคุมโดยส่วนกลางและประชาชนมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบทิ้งโพรไฟกึ่งเข้ามามีส่วนร่วม

3.3 ระบบสมัยใหม่ช่วงก่อนที่จะมีการระดมสรรพกำลัง ซึ่งระบบการเมืองแบบนี้จะมีระดับของความแตกต่างในโครงสร้างและระดับของวัฒนธรรมที่เป็นทางโลกต่ำกว่าแบบก่อน ซึ่งถ้าจะแยกตามลักษณะของระบบการปกครองเราอาจแยกออกได้เป็น 2 ระบบคือ ระบบประชาธิปไตย เช่น การปกครองของไนจีเรียก่อนเดือนมกราคม 1966 กับระบบอำนาจนิยม เช่น การปกครองของประเทศกาน่า เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า Almond กับ Powell ต้องการชี้ให้เห็นว่าพื้นฐานส่วนหนึ่งของการพัฒนาการเมืองก็คือความเป็นทันสมัยทางการเมืองของสังคมที่มีโครงสร้างแตกต่างซับซ้อนและมีวัฒนธรรมแบบทางโลก ความแตกต่างระหว่างสังคมที่ทันสมัยกับสังคมที่พัฒนาทางการเมืองจึงอยู่ที่ปัจจัยประการที่สามคือ ปัจจัยเรื่องความเป็นอิสระของระบอบย่อย นั่นเอง

จากปัจจัยทั้ง 3 ประการ Almond และ Powell นำมาเป็นมาตรการในการจำแนกระบบการเมือง ทั้งนี้โดยอ้างว่าในระบบการเมืองใดที่มีลักษณะของปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้อยู่ในระดับสูงกว่าอีกระบบการเมืองหนึ่งจะถือว่าระบบการเมืองนั้นมีการพัฒนาสูงกว่า ดังรูป

ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของระบบย่อยกับระดับของความแตกต่างซับซ้อน
ของโครงสร้างและความเป็นเหตุเป็นผลแบบทางโลกของวัฒนธรรมของระบบการเมือง



จากรูปนี้ Almond กับ Powell อ้างว่าสามารถนำมาเปรียบเทียบระดับของการพัฒนาตลอดจนความแตกต่างของระบบการเมืองต่าง ๆ ได้ถึง 4 ลักษณะด้วยกัน²⁰ กล่าวคือ

ประการแรก สามารถเปรียบเทียบระดับของการพัฒนาทางการเมืองในระหว่างประเทศประชาธิปไตยด้วยกัน กล่าวคือ ประเทศประชาธิปไตยนั้นจะมีระดับของความเป็นอิสระของระบบย่อยสูง เช่น มีพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และสมาคมองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ที่สามารถดำเนินการอย่างเป็นอิสระ แต่บางประเทศมีระดับของความเป็นอิสระของระบบย่อยสูงกว่าอีกประเทศหนึ่งหลาย ๆ ประเทศ และประเทศที่มีระดับของความเป็นอิสระในระบบย่อยสูงมักจะมีโครงสร้างที่แตกต่างซับซ้อนและมีวัฒนธรรมที่เป็นเหตุเป็นผลแบบโลกอยู่ในระดับสูงด้วย ซึ่งประเทศเหล่านี้อาจพูดได้ว่ามีระดับของการพัฒนาทางการเมืองสูง

ประการที่สอง สามารถเปรียบเทียบระดับของการพัฒนาทางการเมืองในระหว่างประเทศอำนาจนิยมด้วยกัน อาจกล่าวได้ว่าทั้งระบอบอำนาจนิยมที่กำลังเป็นทันสมัยกับระบอบอำนาจนิยมแบบอนุรักษนิยมต่างก็มีความสามารถในการสนองตอบที่จำกัด (มีระดับของความเป็นอิสระของระบบย่อยปานกลาง) แต่ความแตกต่างที่แท้จริงอยู่ที่กลุ่มหรือชนชั้นที่จะได้รับการสนองตอบจากระบบในระบอบอำนาจนิยมแบบอนุรักษนิยมนั้น กลุ่มเหล่านี้คือ กลุ่มศาสนา เจ้าของที่ดิน และผู้นำทางธุรกิจบางส่วน แต่ในระบอบอำนาจนิยมที่กำลังเป็นทันสมัยนั้น กลุ่มเหล่านี้คือ นายทหารที่ได้รับการอบรมจากประเทศตะวันตก เจ้าหน้าที่ชั้นสูงในระบบราชการ และผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจบางส่วน

ส่วนระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนั้นจะแตกต่างจากรบอบอำนาจนิยมที่ความสามารถในการสนองตอบ (หรือระดับของความเป็นอิสระของระบบย่อย) และที่ความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิก การนำสรรพกำลังมาใช้ และความสามารถในการสร้างสัญลักษณ์เพื่อนำความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ส่วนความแตกต่างระหว่างระบอบเผด็จการก้าวหน้ารุนแรงกับแบบอนุรักษนิยมอยู่ที่ระดับของความสามารถในการสนองตอบและที่ผลกระทบของความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์ การนำสรรพกำลังมาใช้และความสามารถในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม

ประการที่สาม สามารถเปรียบเทียบระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับแบบอำนาจนิยมที่ทันสมัย นั่นคือเราจะพบว่าความแตกต่างระหว่างประชาธิปไตยที่เป็นอิสระสูงกับเผด็จการเบ็ดเสร็จรุนแรงอยู่ที่ความแตกต่างในระดับของความเป็นอิสระของระบบย่อย ซึ่งที่จริงแล้วในระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนั้นก็ยังมีโครงสร้างต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและแตกต่างแยกแยะในลักษณะเดียวกันกับโครงสร้างในระบอบประชาธิปไตย แต่โครงสร้างของระบอบเผด็จการ

เบ็ดเสร็จรุนแรงนั้นไม่มีความเป็นอิสระในตนเอง โครงสร้างย่อย หรือระบบย่อยจะต้องอยู่ในรายการบังคับบัญชาซึ่งถูกควบคุมจากเบื้องบนอีกทีหนึ่ง

ประการที่สี่ สามารถเปรียบเทียบระหว่างระบบที่มีการระดมสรรพกำลังแล้วกับระบบที่ยังไม่มีการระดมสรรพกำลัง กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็ระบบอำนาจนิยมหรือประชาธิปไตยในช่วงที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นทันสมัยนั้น จะมุ่งที่เป้าหมายเดียวกันคือการเพิ่มระดับของความแตกต่างซับซ้อนของโครงสร้างในสังคมและเพิ่มระดับของความเป็นเหตุเป็นผลแบบโลกของวัฒนธรรมให้สูงขึ้น ซึ่งกระบวนการพัฒนานั้นอาจเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วโดยไม่มีการเตือนให้รู้ล่วงหน้าด้วยซ้ำไปก็มี

จากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการคือ Differentiation, Subsystem Autonomy, และ Secularization of Political Culture ซึ่ง Almond กับ Powell เสนอมาเพื่อชี้ให้เห็นว่าสังคมใดหรือระบบการเมืองใดมีระดับของการพัฒนามากกว่ากันนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่ามีอคติในลักษณะเดียวกับ Development Syndrome ที่ Pye กับพรรคพวกที่เสนอมาแล้วคือ

1. ในเรื่องความเป็นอิสระของระบบย่อยนั้น Almond และ Powell ถือเป็ปัจจัยหลักในการวัดการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเมืองในระบบประชาธิปไตยเท่านั้นที่พึงมีความเป็นอิสระของระบบย่อยในระดับสูงได้แนวความคิดเรื่องการพัฒนาคตามทรรศนะนี้จึงมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง ความลำเอียงในเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองจึงมีอยู่มาก และถ้าพิจารณาการเมืองของไซเรียตซึ่งเป็นระบบเผด็จการที่ทันสมัยแล้ว เราอาจสรุปไปอย่างผิด ๆ ได้ว่าไซเรียตมีระดับของการพัฒนาการเมืองต่ำ

2. มีนักวิชาการหลายท่านได้พากันวิพากษ์วิจารณ์ปัจจัยเรื่องความเป็นเหตุเป็นผลทางโลกของวัฒนธรรม ซึ่งเชื่อกันว่าถ้าอยู่ในระดับสูง สังคมนั้นจะมีระดับของความเป็นทันสมัยสูงด้วย แต่ในข้อเท็จจริงที่พบเห็นกันในปัจจุบันนั้น สังคมที่เป็นที่ยอมรับกันว่ามีการพัฒนาการเมืองในระดับสูง เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ประชาชนจำนวนมากที่หาได้มีเหตุมีผลเสมอไปไม่ ในการเลือกตั้งบางระดับ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้สมัครกับผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งยังมีอิทธิพลอย่างยิ่ง และไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่เกิดในประเทศด้อยพัฒนาเลย

C.H. Dodd นักรัฐศาสตร์สาขาการเมืองเปรียบเทียบชาวอังกฤษก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่พยายามให้คำจำกัดความของคำว่า "การพัฒนาการเมือง" ซึ่งเขาพบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับคำว่า "ความเป็นทันสมัยทางการเมือง" (Political Modernization) Dodd อ้างว่าการพัฒนาการเมืองนั้นหมายรวมถึงลักษณะดังต่อไปนี้²¹

1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในเป้าหมายที่ระบุไว้แล้ว เช่น เสรีประชาธิปไตย คอมมิวนิสต์ หรือรัฐอิสลาม

2. มีกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงโดยทั่ว ๆ ไปในแวดวงการเมือง ซึ่งเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับส่วนอื่น ๆ ของสังคมอันประกอบไปด้วย

2.1 การขัดขอยและการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองและมีความแตกต่างซับซ้อน ตลอดจนความชำนาญเฉพาะด้านของโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมือง ความแตกต่างซับซ้อนเหล่านี้หากก่อให้เกิดความแตกแยกไม่แต่จะนำมาซึ่งการประสานงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบ

2.2 จำนวนพลเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองเพิ่มมากขึ้น

2.3 จำนวนพลเมืองที่สังกัดตนเองกับระบบการเมืองเพิ่มมากขึ้น

3. ระบบการเมืองนั้นมีความสามารถที่จะ

3.1 แก้ปัญหาที่มีอยู่และที่เกิดขึ้นมาใหม่ได้

3.2 ริเริ่มและคงไว้ซึ่งนโยบายใหม่ ๆ เพื่อการดำเนินงานในสังคม และจัดตั้งโครงสร้างใหม่ ๆ ขึ้นมาหรือปฏิรูปของเก่าเพื่อที่จะได้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความสามารถในการเรียนรู้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ

S.N. Eisenstadt ได้ศึกษาระบบราชการกับการพัฒนาทางการเมือง และได้สรุปแนวความคิดเรื่องการพัฒนาการเมืองไว้ว่าได้แก่ระบบการเมืองที่สามารถดูดซับ (absorb) ตัวแปรต่าง ๆ และสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่าง ๆ ของชื่อเรียกทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองได้ การพัฒนาการเมืองยังรวมถึงความชำนาญหรือทักษะของระบบในการจัดการกับปัญหาแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากระบบเอง และจากภายนอกด้วย²²

แนวความคิดของ Eisenstadt จึงมองพัฒนาการเมืองไปในสองทรรณะ คือ ประการแรก เขาเน้นที่การตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของเหล่าสมาชิกของสังคม และสมาชิกเหล่านี้จะพยายามใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำด้วย ประการที่สองเขาเน้นที่วิธีการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์โดยจะอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ของประเด็นทางการเมือง ซึ่งระบบเองจะต้องแก้ไข หรือสนองตอบต่อความต้องการในลักษณะต่าง ๆ กันไป

Fred R. Von der Mehden ศึกษาลักษณะร่วมของประเทศที่ได้ชื่อว่าพัฒนาทางการเมืองแล้ว และสรุปออกมาว่าภาวะของการพัฒนาทางการเมืองนั้นจะต้องมีปัจจัยรวม 15 ประการด้วยกัน คือ

1. ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของชาติ
2. กลุ่มผู้นำกับประชาชนมีการติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
3. มีบูรณภาพแห่งชาติของชนกลุ่มน้อย
4. มีความเป็นเหตุเป็นผลทางการเมือง
5. อัตราการอ่านออกเขียนได้ของพลเมืองอยู่ในระดับสูง
6. จำนวนประชาชนที่สำเร็จการศึกษาขั้นสูงมีมาก
7. มีระบบข้าราชการพลเรือนที่มีประสิทธิภาพได้รับการฝึกฝนอย่างดี
8. มีระบบการเมืองที่มีการแข่งขันกัน
9. มีลักษณะความแตกต่างซับซ้อนในสถาบันทางการเมืองสูง
10. มีกิจกรรมทางการเมืองที่แพร่หลายไม่เฉพาะอยู่ในเขตเมืองหลวง
11. มีการนำเอาค่านิยมทางสังคมและการเมืองแบบตะวันตกมาใช้ในสังคม
12. มีกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะของสมาคมมากมาย
13. เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง
14. มีระบอบการปกครองโดยรัฐธรรมนูญและปราศจากอุปสรรคสำคัญ ๆ มาก่อน
15. พลเรือนสามารถควบคุมทหารได้²³

เราอาจสังเกตได้ว่า Mehden เองก็มือคดไปทางประเทศเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก คือให้ความสำคัญที่การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการเมืองที่มีการแข่งขันกันรวมทั้งโครงสร้างทางการเมืองมากกว่าเนื้อหาเรื่องการพัฒนา

Samuel P. Huntington เรามองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการขัดแย้งในสังคม เมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้นจึงนำไปสู่การสร้างสถาบันทางการเมือง โดยหวังที่จะใช้สถาบันนี้เป็นตัวแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบันทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ Huntington จึงมีความเชื่อว่าการพัฒนาการเมืองก็คือการสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของคนโดยทั่วไป และกระบวนการสร้างสถาบันทางการเมืองนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ Political Institutionalization หมายความว่า สถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องมีลักษณะ 4 ประการ คือ มีความยืดหยุ่นสูง มีความซับซ้อนมาก มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลใด ๆ และมีความกลมเกลียวมาก²⁴

จึงอาจจะสรุปได้ว่า Huntington เน้นการพัฒนาการเมืองที่ประสิทธิภาพ หรือความสามารถของระบบในการที่จะคุกคืบ และจัดระเบียบแบบแผนของการเข้ามีส่วนร่วมของคนกลุ่มใหม่ ๆ รวมทั้งความสามารถของระบบในการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในสังคมด้วย²⁵ แต่ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่สามารถควบคุมดูแลได้

โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะไร้เสถียรภาพต่อระบบที่เป็นอยู่ด้วย ดังนั้นสภาพการพัฒนาการเมืองใน
ทรวงศ์นี้จึงมีตัวแปรที่จะต้องนำมาพิจารณาอยู่ 2 ประการคือ ขอบข่ายของการสนับสนุนที่
ประชาชนพึงมีต่อระบบการเมือง และระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization)
ของระบบการเมืองเอง ระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วก็คือระบบการเมืองที่ได้รับการสนับสนุน
จากประชาชนในสังคมอย่างกว้างขวาง และจะต้องเป็นระบบที่เป็นที่ยอมรับในประสิทธิภาพ
ในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสนองตอบต่อความต้องการที่เกิดขึ้นในสังคมได้ นั่นเอง

Fred W. Riggs เห็นด้วยกับ Development Syndrome และเห็นด้วยกับ Huntington
ที่ว่า ระบบการเมืองที่ทันสมัยนั้นไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วเสมอไป ระบบ
การเมืองสมัยโบราณในบางสังคมแม้จะไม่ใช่ทันสมัยแต่ก็มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเรียกได้ว่า
เป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วก็มี แต่ในขณะที่ Huntington เน้นที่ความเป็นสถาบันของ
ระบบการเมือง (Political Institutionalization) Riggs กลับเน้นที่ความแตกต่างซับซ้อน (Differentia-
tion) ของระบบการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยประการหนึ่งใน Syndrome มากกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ โดย
เขามีทรรศนะว่า เมื่อสังคมเป็นทันสมัยอันเกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยี
สมัยใหม่ ระดับของความแตกต่างซับซ้อนของโครงสร้างของสังคมจะสูงเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะสนอง
ตอบต่อความต้องการใหม่ ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะในช่วงนี้ข้อขัดแย้งระหว่างเป้าหมายของการสร้าง
ความเท่าเทียมกัน (Equality) กับความสามารถของระบบ (Capacity) เช่น บรรดานายทุนเจ้า
ของที่ดินไม่เห็นด้วยกับความเท่าเทียมกันจึงต้องการให้มีรัฐบาลที่มีอำนาจหรือมีความสามารถ
ในการควบคุมการปลุกกระดมมวลชน ในขณะที่ประชาชนต้องการความเท่าเทียมกัน และต้อง
การให้รัฐบาลมีความสามารถในการที่จะสนองตอบต่อความต้องการในคุณค่าต่าง ๆ จะเห็นได้
ว่าทั้งนายทุนเจ้าของที่ดินและประชาชนต่างก็มีความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ แต่มีความปรารถนา
อันเดียวกันคือ ต้องการให้รัฐบาลมีความสามารถในระดับหนึ่ง ซึ่งในการนี้จะเป็นไปได้ก็โดย
การทำให้ระบบมีโครงสร้างที่แตกต่างซับซ้อน เช่น มีกองกำลังตำรวจ พรรคการเมือง กลุ่ม
ผลประโยชน์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม Riggs ก็ยังคงคำนึงถึงความสัมพันธ์กันระหว่างปัจจัยสามประการ
ของ Development Syndrome เป็นอย่างดีเป็นเพียงแต่ว่า Riggs พยายามเน้นความแตกต่างซับซ้อน
เป็นพิเศษโดยถือเสมือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคและความ
สามารถของระบบการเมืองอันจะนำระบบไปสู่การพัฒนาสืบไป

เราได้ทรวงศ์ของคำว่าพัฒนาการเมืองของนักวิชาการตะวันตกมาหลายท่านแล้ว
คราวนี้เราลองมาพิจารณาทรวงศ์เดียวกันนี้จากนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทยกันบ้าง

ข้อยกเว้น สมุทรวณิช มีพรรคคนะในทำนองเดียวกับ Huntington โดยเน้นที่ความสามารถของระบบการเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

“การพัฒนาการเมืองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด มีการปกครองระบบใด (ประชาธิปไตย สังคมนิยมประชาธิปไตย สังคมนิยมมาร์กซิสต์) นั้น หมายถึงการที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ มีความคล่องตัว และมีความสามารถและอำนาจพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากประชาชนภายในประเทศนั้นได้ รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จึงต้องมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจใหม่ ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเอง ให้บรรลุลงไปด้วยดี หนึ่งความสามารถเช่นว่านี้จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นเป็นปฏิภาคกับความต้องการหลาย ๆ ด้านของประชาชนด้วย การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นในทางใดนั้นจะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบบการเมืองนั้น ๆ โดยระบบการเมืองสามารถดำเนินไปได้โดยมีความต่อเนื่องหรือชะงักงันน้อยที่สุด”²⁷

ลิจิต ชีรวะกิน นักวิทยาศาสตร์ไทยที่พยายามนำเอาหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองที่จะเป็นแนวความคิดหลักในการนำไปวิเคราะห์ระบบการเมืองในทุกระบบทุกยุคสมัย และพยายามที่จะให้เป็นกลางทางการเมือง โดยไม่ยึดมั่นหรือมีอคติต่ออุดมการณ์ทางการเมืองใด ๆ ท่านได้สรุปออกมาว่าระบบการเมืองที่นับได้ว่ามีการพัฒนาการเมืองแล้วนั้นจะต้องประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ²⁸

1. ความสามารถในการทำให้ระบบการเมืองยอมรับโดยสมาชิกของประชาคมการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองใด ๆ ที่มีความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับหรือสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบเองโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ นั่นคืออาจจะใช้ยุทธวิธีของการโฆษณาชวนเชื่อ หรืออาจจะแสดงผลงานโดยการแก้ปัญหาของสังคมให้เป็นที่น่าปรากฏ ระบบการเมืองนั้นถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนาแล้ว

2. การรับช่วงอำนาจทางการเมืองอย่างสันติ หมายถึง การเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองโดยปราศจากการใช้กำลังรุนแรงหรือใช้อำนาจทหารและอาวุธเข้าช่วงชิงอำนาจ การสืบทอดอำนาจนี้อาจจะอยู่ในลักษณะของการสร้างประเพณีสืบทอดกันมาก็ได้ หรืออาจจะอยู่ในรูปของการเลือกตั้งก็ได้แล้วแต่กติกาของสังคมนั้น ๆ ออมรับกันอย่างไร ข้อแม้ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีการใช้กำลังรุนแรง การรัฐประหาร หรือใช้อำนาจปืนเข้าบังคับขู่เข็ญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

3. ความต่อเนื่องของระบบการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปโดยไม่ขาดระยะเป็นเวลานานพอสมควร อย่างเช่น ระบบการเมืองของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต เป็นต้น

จากนิยามข้างต้นนี้ เราอาจวิเคราะห์ได้ว่าสังคมสุโขทัยเป็นสังคมที่มีระดับของการพัฒนาทางการเมืองสูงกว่าสังคมอยุธยา เพราะสมัยสุโขทัยนั้นมีการสืบทอดอำนาจในการปกครองในลักษณะของการต่อเนื่องโดยสันติวิธี ในขณะที่สมัยอยุธยานั้นมีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองโดยใช้กำลังกันบ่อยครั้งกว่า เป็นต้น

แต่ข้อจำกัดของนิยามข้างต้นอยู่ที่ว่าไม่ได้รวมแง่มุมของความยุติธรรมของสังคม และไม่มีรากฐานทางปรัชญาการเมือง โดยมองในแง่การยอมรับของสมาชิก ซึ่งระบบการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ที่ใช้อำนาจร่วมกันจิตวิทยาของการโฆษณาชวนเชื่อเป็นเครื่องมือก็สามารถที่จะทำให้สมาชิกยอมรับในระบบได้ดีกว่าสังคมประชาธิปไตยในบางประเทศเสียอีก เราพร้อมที่จะยอมรับหรือไม่ว่า ระบบการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดความเป็นไปของสังคมรวมทั้งตัวของเขาเองด้วยว่าเป็นระบบการเมืองที่ได้รับการพัฒนาแล้ว

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ นักรัฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งที่มีความสนใจกับการศึกษาการพัฒนาการเมือง แม้ท่านจะไม่ได้ให้ความกระจ่างในนิยามของคำว่า การพัฒนาทางการเมือง แต่ท่านก็ได้ชี้แนะตัวแปรที่สำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ไว้ 3 ประการ ซึ่งท่านอ้างว่าในการพัฒนาทางการเมืองจะต้องพัฒนาในสิ่งต่อไปนี้²⁹

1. อำนาจทางการเมือง กล่าวคือ จะต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาตัวอำนาจทางการเมืองลงไปให้แน่นอนก่อน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวอาจสรุปได้เป็น 2 ประการคือ เสรีประชาธิปไตยบนพื้นฐานของความเป็นธรรม กับอิสระเสรีเบ็ดเสร็จบนพื้นฐานของความเสมอภาค สมมติว่าเรากำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะพัฒนาอำนาจทางการเมืองของเราไปสู่ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยเราก็จำเป็นต้องกำจัดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ปลดปล่อยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองสังคมของเขาเองอย่างเสรีทุกคนในสังคมจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายอันเดียวกัน ชาติตระกูลและความมั่งคั่งของทรัพย์ศฤงคารยอมไม่ก่อให้เกิดอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีลักษณะของอำนาจอันเป็นที่ยอมรับกัน มีประสิทธิภาพ และมีเสถียรภาพเป็นหลักยึดแห่งการปกครองด้วย

2. บุคคลผู้ใช้อำนาจ การพัฒนาบุคคลผู้ใช้อำนาจนี้เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะบุคคลเหล่านี้อยู่ในอำนาจและมีผลประโยชน์มากมายจึงยากที่จะปล่อยมือจากอำนาจนั้น ๆ ทั้งเป็นกลุ่ม

ที่เชื่อมั่นในตนเองสูง ประชาชนเองก็ยังขาดพลังผลักดันในลักษณะของกลุ่มพลังทางการเมือง ในการที่จะทำให้ผู้นำสำนึกว่าจะต้องพัฒนาตนเองเพื่อนำระบบการเมืองไปสู่เป้าหมายใด ๆ ที่กำหนดไว้ให้ได้ ซึ่งถ้าผู้นำไม่พัฒนาแล้ว การพัฒนาการเมืองก็จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้

3. บุคคลผู้อยู่ใต้ปกครอง บังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่อ้างถึงอยู่เสมอก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ค่านิยมของคน แต่อุปสรรคทั้งปวงสามารถแก้ไขให้บรรลุได้ ถ้าผู้ปกครองมีการพัฒนาตนเอง กล่าวคือสามารถเสียสละเพื่อส่วนรวมได้ไม่แสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากอำนาจ

จากความหลากหลายของความหมายของการพัฒนาการเมืองที่บรรดานักวิชาการได้ให้ไว้ข้างต้น Huntington และ Dominguez ได้สรุปรวบรวมได้เป็น 4 ข้อที่สำคัญคือ³⁰

1. ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาการเมืองโดยคำนี้เฉพาะบ่งชี้เรื่องภูมิภาคเป็นหลัก กล่าวคือ มองกันว่าการศึกษาการเมืองในประเทศเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา เช่น ศึกษาโครงสร้าง หักคนคิดและพฤติกรรมทางการเมืองในประเทศในแถบนี้ จะถือว่าเป็นการศึกษาพัฒนาการเมือง แต่ถ้านำทฤษฎีและแนวการศึกษาเดียวกันนี้ไปศึกษาการเมืองในประเทศแถบอเมริกาเหนือและยุโรปจะไม่ถือว่าเป็นการศึกษาพัฒนาการเมือง โดยสรุปการพัฒนาการเมืองในความหมายนี้ก็คือ สภาพการเมืองและทิศทางของการเมืองในประเทศกำลังพัฒนานั้นเอง

2. การพัฒนาการเมือง เป็นการทำให้การเมืองทันสมัยจึงเป็นผลประการหนึ่งจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กว้างขวางครอบคลุมไปทั้งสังคม เช่น การทำให้เป็นสังคมอุตสาหกรรม (Industrialization) การขยายตัวของเมืองมากขึ้น (Urbanization) การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) และ การระดมสรรพกำลังทางสังคม (Social Mobilization) เป็นต้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นทันสมัยนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอย่างมากมาย เช่น อาจนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้เกิดสภาพไร้เสถียรภาพทางการเมือง มีการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งปรากฏการณ์ทางการเมืองเหล่านี้ถือเป็นประเด็นที่สำคัญในการศึกษาการพัฒนาการเมืองด้วย

3. การพัฒนาการเมือง เป็นกระบวนการที่จะนำสังคมไปสู่เป้าหมายใด ๆ ของระบบการเมือง ซึ่งอาจจะมีหลายเป้าหมายและขัดแย้งซึ่งกันและกันก็ได้ เช่น ถ้าเป้าหมายของสังคมคืออุดมการณ์ประชาธิปไตยรัฐบาลจะต้องส่งเสริมเสรีภาพ และความเสมอภาคให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน ในการนี้รัฐบาลก็จำเป็นต้องยอมเสี้อสมรรถภาพของระบบไปบ้าง ส่วนเป้าหมายอื่น ๆ ที่นักวิชาการมักจะอ้างถึงบ่อย ๆ เช่น ความชอบธรรมของระบบ การเข้ามามีส่วน

ร่วมทางการเมือง เสถียรภาพทางการเมือง สมรรถภาพของระบบการเมือง การสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) เป็นต้น

4. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการที่จะนำไปสู่ลักษณะการเมืองตามแบบอย่างของประเทศอุตสาหกรรม นั่นคือนักวิชาการพากันมองว่ากระบวนการทางการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม วัฒนธรรมทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง และการดำเนินการทางการเมืองของประเทศอุตสาหกรรม มีลักษณะที่มีเหตุมีผลผิดไปจากลักษณะการเมืองในสังคมอื่น ๆ เช่น สังคมอุตสาหกรรมมีพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่สังคมอื่น ๆ ไม่มี หรือมีแต่ไม่ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์

ในบทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการของ ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ ท่านได้สรุปโดยมุ่งเน้นที่ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการพัฒนาการเมือง ซึ่งมีอยู่หลายปัจจัยที่เหลื่อมล้ำกันอยู่คือ³¹

1. การพัฒนาการเมือง ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางกฎหมาย เช่น การมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นแม่บทกฎหมาย กำหนดกฎเกณฑ์หลักการที่สำคัญ ๆ ในการปกครองป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิด

2. การพัฒนาการเมือง ขึ้นอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ มีนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าสังคมที่จะพัฒนาการเมืองได้จะต้องผ่านขั้นตอนของการพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อน บางท่านเช่น S.M. Lipset พบว่าประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้เฉพาะในสังคมที่มีคนมั่งคั่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมเท่านั้น ถ้าหากสังคมใดมีคนส่วนมากยากจน ระบบการเมืองของสังคมนั้นก็จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบทรราชย์ได้โดยง่าย

3. การพัฒนาการเมือง ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ในการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทที่สำคัญยิ่ง จึงมีผู้โต้แย้งมาว่าถ้าหากให้ระบบบริหารมีอำนาจมากเกินไปจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองได้เหมือนกัน เพราะราษฎรเข้าไปควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้ลำบาก

4. การพัฒนาการเมือง ขึ้นอยู่กับความเจริญของระบบสังคม ความเจริญทางสังคมนี้ได้แก่ การศึกษาดี มีการขยายตัวเมือง มีระบบการสื่อสารที่ทันสมัย มีการรวมกลุ่มเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และสถาบันในสังคมมีลักษณะแตกต่างซับซ้อนซึ่งจะรองรับหน้าที่และบทบาทใหม่ ๆ ได้เป็นอย่างดี

5. การพัฒนาการเมือง ขึ้นอยู่กับความเจริญของวัฒนธรรมทางการเมือง นักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าการเมืองจะพัฒนาได้จะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกันด้วย เช่น การพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยด้วย เช่น ไม่นิยมการแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการรุนแรง ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่ในขณะเดียวกันก็คงให้สิทธิแก่ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้นักวิชาการบางท่าน เช่น Almond กับ Powell จึงสรุปว่า การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเหตุมีผลถือเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง

6. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของบูรณาภาพแห่งชาติ หรือการสร้างชาติ (National Integration or Nation-building) บางท่านเชื่อว่าสังคมที่มีการพัฒนาทางการเมืองจะต้องเป็นสังคมที่สามารถระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อส่วนรวมได้อย่างเต็มที่ ประชาชนในชาติมีความกลมเกลียวกันและต่างก็ยึดมั่นในความเป็นชาติเดียวกันอย่างแน่นแฟ้นอันจะนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมืองด้วย

7. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของระบบการเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น จัดระเบียบภายในสังคม ระดมทรัพยากร และจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกในสังคม ซึ่งความสามารถเหล่านี้จะมีผลต่อปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพ และความมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของรัฐบาลด้วย

8. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ผู้ที่เสนอแนวความคิดนี้คือ Huntington ซึ่งมองว่าความสามารถของสถาบันทางการเมืองในการปรับตัวเองมีความสลับซับซ้อน เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่นใดและมีความเป็นปึกแผ่นอันเดียวกันภายในสถาบัน จะช่วยให้สถาบันมีประสิทธิภาพในการจัดการหรือในการตอบสนองต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองได้เป็นอย่างดี ผลก็คือจะทำให้ระบบการเมืองนั้นมีเสถียรภาพหรือเรียกว่าเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วนั่นเอง

9. การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องของการระดมสรรพกำลังทางสังคม (Social Mobilization) และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ผู้ที่มีแนวความคิดในลักษณะนี้คือ Deutsch และ Lerner พวกนี้มองว่าผลจากความเป็นทันสมัยจะนำมาซึ่งการเสื่อมสลายของความเชื่อและความผูกพันแบบเก่า ๆ และพร้อมที่จะรับสิ่งใหม่ ๆ ที่มีเหตุมีผลกว่า ซึ่งในที่สุดจะนำมาซึ่งการจัดตั้งฐานต่าง ๆ เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของสมาชิกเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การศึกษาพัฒนาการเมืองนั้นเรามีความจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยหลาย ๆ ด้าน และปัจจัยเหล่านี้จะเกี่ยวเนื่องคล่องจองกันอย่างใกล้ชิด การเปลี่ยนแปลงปัจจัยหนึ่งอาจมี

ผลกระทบต่ออีกปัจจัยหนึ่งก็ได้ การมองการพัฒนาการเมืองโดยเน้นที่ปัจจัยเดียว อาจจะมีประโยชน์และไม่ยุ่งยากต่อการศึกษา แต่ก็มีข้อบกพร่องอยู่มากที่มักจะถูกโจมตีว่าเป็นการศึกษาแบบแคบ ๆ ไม่ครอบคลุมถึงปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญ ๆ และไม่อาจควบคุมได้ นอกจากนี้ปัจจัยที่นำมาเน้นในการศึกษาการพัฒนาการเมืองนี้ มักจะไม่ลงรอยหรือเห็นพ้องต้องกันในลำดับความสำคัญของแต่ละสำนักวิชาการ จึงเป็นเหตุให้ข้อสรุปไม่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล

ด้วยเหตุนี้ในบทต่อ ๆ ไปเราจึงจำเป็นต้องมาศึกษากันในรายละเอียดของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาการเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจนำมาใช้วัดระดับมากน้อยของการพัฒนาการเมืองในสังคมใด ๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้ในการเปรียบเทียบจำเป็นต้องควบคุมปัจจัยอื่น ๆ ด้วยไม่เช่นนั้นปัญหาที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ในเรื่องลำดับความสำคัญ หรือนำหนักของ ปัจจัยต่าง ๆ ที่พึงมีต่อการพัฒนาการเมือง เช่น สังคม ก. อาจจะมีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงกว่าสังคม ข. แต่มีความเป็นเหตุเป็นผลทางการเมืองน้อยกว่า โดยที่ทั้งสองสังคมต่างก็มีสถาบันทางการเมืองที่ Capacity เท่าเทียมกัน เราไม่อาจบอกได้ว่าสังคมใดมีระดับของการพัฒนาการเมืองสูงกว่ากัน

นอกจากนี้ในความพยายามที่จะนำประเทศไปสู่การพัฒนาการเมืองนั้น ในแต่ละประเทศยังให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้แตกต่างกันไปด้วย เช่น ในประเทศอินเดียได้ให้ความสำคัญกับการทำให้บ้านเมืองเป็นทันสมัย โดยการขยายการศึกษาให้กว้างขวางครอบคลุมไปทั้งสังคม มีการทำให้บ้านเมืองเป็นสังคมอุตสาหกรรม ผลจากความเป็นทันสมัยนี้เองทำให้ประชาชนเริ่มสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และในขณะเดียวกันอินเดียก็มีสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการดึงดูดคนกลุ่มใหม่ และสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกในสังคมได้ดี ในขณะที่เดียวกันประเทศแอฟริกาซึ่งเป็นสังคมที่ประกอบด้วยเผ่าต่าง ๆ หลายเผ่า ปัจจัยแรกที่จะต้องคำนึงในการที่จะนำสังคมไปสู่การพัฒนาการเมืองก็คือการสร้างลัทธิชาตินิยม หรืออุดมการณ์แห่งชาติ อันจะนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือบูรณภาพแห่งชาติให้เกิดขึ้นมาเสียก่อน ซึ่งจะเป็นผลต่อเนื่องให้เกิดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และช่วยกันสร้างสถาบันทางการเมืองของพวกตนในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม การที่สังคมใด ๆ เน้นความสำคัญที่ปัจจัยตัวใดนั้น ไซ้ว่าสังคมนั้นจะเพิกเฉยไม่พัฒนาปัจจัยตัวอื่น ๆ ก็หาไม่ เป็นเพียงแต่ว่าปัจจัยตัวอื่น ๆ เหล่านั้นมีลำดับความสำคัญต่อสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นอยู่ในขณะนั้นน้อยกว่าปัจจัยแรกเท่านั้นเอง

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมือง

ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น เราจะพบปรากฏการณ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม บางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ราบรื่น หรือใช้สันติวิธี แต่ในบางสังคมกลับใช้กำลังรุนแรงเข้าปะทะกัน บางสังคมมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่อีกสังคมกลับมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบเผด็จการ บางสังคมสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมที่แปรเปลี่ยนไปได้เป็นอย่างดี แต่ในหลายสังคมกลับมีปัญหา บางสังคมมีรัฐบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน แต่อีกหลายสังคมรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจขาดความชอบธรรมหรือไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป ความแตกต่างในเรื่องเหล่านี้ในระหว่างสังคมหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่ง Huntington ได้สรุปไว้ 6 ประการคือ³²

1. ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงของสังคม เขามองว่าในทุก ๆ สังคมจะต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนหลายขั้นตอนเพื่อนำสังคมไปสู่ทันสมัย และสรุปว่าระบบการเมืองในสังคมที่ทันสมัยจะมีลักษณะอย่างไรนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอดีต เช่น ระบบการเมืองของอังกฤษ ถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการพัฒนาแล้ว เพราะในอดีตอังกฤษได้เปลี่ยนแปลงสังคมจากแบบจารีตประเพณีไปสู่สังคมที่ทันสมัยอย่างเป็นขั้นตอน และเป็นไปอย่างราบรื่นไม่รวดเร็วหรือใช้กำลังรุนแรงอย่างในประเทศแถบลาตินอเมริกา นอกจากนี้ Huntington ยังได้เสนอทฤษฎีไว้อีกว่ารูปแบบของการปกครองในสังคมจารีตประเพณีจะมีผลต่อรูปแบบการปกครองในสังคมสมัยใหม่ด้วย กล่าวคือ ถ้าสังคมจารีตประเพณีมีรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สังคมสมัยใหม่ที่พัฒนาจากสังคมนี้จะมีแนวโน้มไปทางการปกครองแบบเผด็จการ หรืออำนาจนิยม แต่ถ้าสังคมจารีตประเพณีมีรูปแบบการปกครองแบบศักดินาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ความเป็นทันสมัยแล้วจะมีแนวโน้มว่าจะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยและระบอบพหุนิยม เราจึงสรุปได้ว่ารูปแบบของการพัฒนาการเมืองจะดำเนินไปสู่จุดใดนั้นขึ้นอยู่กับขั้นตอนของระบบการเมืองในอดีตว่าจะเป็นอย่างไร

2. สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง และวัฒนธรรม นักวิชาการหลายท่านได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองในประเทศหนึ่ง ๆ เป็นอย่างยิ่ง เช่น James Davies³³ เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปของการปฏิวัตินั้นจะเกิดขึ้นในช่วงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องแล้วตามด้วยวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างกระทันหัน เป็นเหตุให้ช่องว่างระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับความสามารถที่จะสนองตอบของระบบการเมืองขยายกว้างมาก ซึ่งประชาชนจะอยู่ในฐานะที่ไม่สามารถทนต่อสภาพที่เป็นอยู่ได้อีกต่อไป

นอกจากเศรษฐกิจแล้วองค์ประกอบทางสังคมและการเมืองยังมีส่วนในการกำหนดรูปแบบและทิศทางของการพัฒนาการเมืองของสังคมด้วย เช่น ความเป็นทันสมัยของสังคมจะก่อให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ทั้งการศึกษาจะช่วยให้ผู้คนในสังคมได้เปิดหูเปิดตากว้างขวางยิ่งขึ้น มีความเข้าใจในชีวิตและสังคมดียิ่งขึ้น วิธีชีวิตของคนในสังคมที่ทันสมัยจะผลักดันให้พวกนี้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ค่านิยมของผู้นำทางการเมือง ความสามารถของผู้นำ วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนต่างก็มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองทั้งสิ้น

3. สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ นอกจากการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศและสภาพแวดล้อมนอกประเทศก็มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองภายในเหมือนกัน อิทธิพลจากต่างประเทศนี้ ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของแนวความคิด ค่านิยม เทคโนโลยี รูปแบบโครงสร้างต่าง ๆ ที่นำเข้ามาผลที่ได้รับก็คือสังคมจะขาดความเป็นอิสระในตนเอง และถูกรอบงำจากความคิดแบบตะวันตก ซึ่งหลายประการที่ไม่อาจนำมาประยุกต์ให้เข้ากับสภาพการพัฒนาภายในได้ นอกจากนี้การแทรกแซงของต่างชาติอาจจะอยู่ในรูปของการแทรกแซงทางการเมือง การทหารหรือการเศรษฐกิจก็เป็นได้ ซึ่งเราอาจสรุปได้ว่าลักษณะของอิทธิพลจากต่างประเทศนี้มักจะเกิดขึ้นในช่วงหลังของการเปลี่ยนแปลงมากกว่าช่วงแรก ๆ

4. ระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลง ระยะเวลาที่สังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงก็มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการเมืองในระยะต่อมาด้วย กล่าวคือ เชื่อกันว่าสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงในระยะหลัง ๆ รัฐจะมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมมาก ในขณะที่ชนชั้นกลางไม่เข้มแข็งพอ การพัฒนาประชาธิปไตยจึงเป็นไปด้วยความลำบาก ผิดกับรัฐที่พัฒนาในระยะแรก ๆ ซึ่งค่อนข้าง ๆ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน ไม่ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะไร้การจ้างแรงงาน หรือปัญหาทางการเมือง เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมโดยทันทีทันใด ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ ถ้าสถาบันทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพพอ

5. ลำดับขั้นตอนหรือทิศทางของการเปลี่ยนแปลง เราจะพบว่าบางประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงโดยการสร้างเอกลักษณ์ประจำชาติ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นภายในสังคมก่อน แล้วจึงค่อยขยายอำนาจของรัฐบาลกลาง ยินยอมให้มีพรรคการเมือง ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ในที่สุดสังคมก็จะพัฒนาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง Dankwart A. Rustow อ้างในลักษณะเดียวกันนี้โดยชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการเมืองจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีเงื่อนไขของลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงคือ เริ่มต้นด้วยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในชาติก่อน ตามมาด้วยการสร้างอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองให้กับรัฐบาล แล้วจึงสร้างความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคทางการเมืองทีหลัง³⁴

Huntington ก็ได้เสนอแนะขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา โดยมองว่าถ้ามีการขยับขยายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองออกไปก่อนที่สถาบันทางการเมืองจะได้รับการพัฒนาแล้ว จะมีผลให้เกิดภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้

6. อัตราการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความเร็วหรือช้าของการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการพัฒนาการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็วจะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นภายในสังคมอันจะนำไปสู่การวิกฤตทางการเมืองได้ เช่น การสร้างเมืองอย่างรวดเร็ว แต่ความเจริญทางอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำจะนำมาซึ่งความวุ่นวายในระบอบการเมืองได้ การเปลี่ยนแปลงในค่านิยมที่รวดเร็วอาจเป็นผลให้ระบบการเมืองไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ความวุ่นวายก็อาจเกิดขึ้นได้ หรือการที่สังคมเมืองก้าวหน้าเติบโตเร็วกว่าสังคมชนบทก่อให้เกิดช่องว่างอันมหาศาล อันจะนำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้เช่นกัน.

บทสรุป

ในกระบวนการทางการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจ หรือเพื่อแสวงหาคำตอบใด ๆ นั้น วิธีหนึ่งคือ นำสรรพสิ่งหรือหน่วยที่จะศึกษานั้นมาเปรียบเทียบกันเพื่อหาลักษณะร่วม เช่นนำทุเรียนจำนวนหนึ่งมาศึกษา เราจะพบจากการเปรียบเทียบว่าทุเรียนที่สุกนั้นจะมีกลิ่นหอม ถ้าใช้ไม้เคาะเบา ๆ จะมีเสียงที่ต่างไปจากทุเรียนที่ไม่สุกพอ กลิ่นและเสียงจึงเป็นลักษณะร่วมของทุเรียนสุกและไม่สุก

การศึกษาการเมืองก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน นักวิชาการได้พยายามที่จะทำความเข้าใจกับหน่วยทางการเมือง ตลอดจนกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ โดยการนำมาเปรียบเทียบกันตลอดเวลา ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะหา "ลักษณะร่วม" ที่เป็น "หลักการ" นั้นเอง

หลักการที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบนี้ก็จะเหมือนกันหรือคล่องจองกันทั้งหมดไม่ว่าแต่ละหลักการก็มีข้อจำกัดมากมาย เช่น บ้างก็เป็นนามธรรมเกินไป บ้างก็อคติในเชิงอุดมการณ์ ไม่สามารถใช้ได้กับทุกระบบการเมือง เป็นต้น

ฉะนั้น ในการศึกษาการพัฒนาการเมือง เมื่อเราศึกษาโดยใช้หลักการใด ๆ เป็นแนวคิด นอกจากจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว เราจะพบว่าสภาพแวดล้อม รวมทั้งกระบวนการทางเศรษฐกิจสังคมของหน่วยทางการเมืองที่นำมาศึกษานั้นมีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน

สิ่งหนึ่งที่เราจะต้องรำลึกไว้เสมอ ก็คือข้อคิดในเชิงตรรกะที่ว่าไม่มีปรากฏการณ์ทาง
การเมืองใดที่เกิดขึ้นโดยปราศจากผู้กระทำ

เชิงอรรถ

¹N.P Guild, K.T. Palmer, *Introduction to Politics: Essays and Readings*, (N.Y.: John Wiley Sons, Inc., 1968), p. 4.

²H. Lasswell, and A. Kaplan, *Power and Society*, (New Haven: Yale University Press, 1950), p. XIV.

³*ibid.*, p. 7.

⁴R.A. Dahl., *Modern Political Analysis*, (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1970) p. 17.

⁵แวนสปี, สตีเฟน แอล, "รัฐศาสตร์คืออะไร" แปลโดย อุษณีย์ ฉัตรานนท์ รัฐศาสตร์ 21: ขอบเขตและแนวทางในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 12.

⁶โปรดพิจารณา David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1965) pp. 50—51.

⁷โปรดพิจารณา Robert A. Dahl, *Op. cit.*, และ Robert A. Dahl, *Who Governs?* (Conn.: Yale University Press, 1961) pp. 223—245

⁸*Op. cit.*, D. Easton, p. 51.

⁹William A. Welsh, *Studying Politics*, (N.Y.: Praeger Publishers, 1973) pp. 7—8.

¹⁰ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช 2517), หน้า 64.

¹¹ปฐม มณีโรจน์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการเมือง (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 8

¹²ทิพาพร พิมพ์สุทธิ, พัฒนาการการเมือง, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 29.

¹³มานิต มานิตเจริญ, พจนานุกรมไทย, (สำนักพิมพ์รวมสาส์น, 2519), หน้า 663.

¹⁴Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 35—44.

¹⁵James Coleman, "The Development Syndron", ใน Lucian Pye, ed., *Crises and Sequences in Political Development*, (N.J.: Princeton University Press, 1971), p. 75.

¹⁶G. Almond and B. Powell, **Comparative Politics: A Development Approach**, (Boston: Little, Brown and Co., 1966), pp. 299–332.

¹⁷G. Almond and G. Powell, *Op. cit.*, pp. 215–236.

¹⁸โปรดพิจารณา David Apter, **The Political of Modernization**, (Chicago: University of Chicago Press, 1965), pp. 91–92.

¹⁹*Ibid.*, p. 308.

²⁰*Ibid.*, p. 310.

²¹C.H. Dodd, **Political Development**, (London: The Mac Millan Press Ltd., 1972), p. 15.

²²S.N. Eisenstadt, "Bureaucracy and Political Development," in J. Lalombara ed., **Bureaucracy and Political Development**, (N.J.: Princeton University Press, 1971), p. 96.

²³F.R. Mehden, **Politics of the Developing Nations**, (N.J.: Prentice Hall, 1969), pp. 6–7.

²⁴S.P. Huntington, **Political Order in Changing Societies**, (Conn.: Yale University Press, 1963), pp. 12–24. และเราจะมาพิจารณาในรายละเอียดกันอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 6

²⁵*Ibid.*, p. 266.

²⁶Fred W. Riggs, "The Theory of Political Development," in James-C. Charlesworth, **Contemporary Political Analysis**, (N.Y.: The Free Press, 1967), pp. 317–349.

²⁷ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (โรงพิมพ์ พิมพ์, 2519), หน้า 103–104.

²⁸ลิขิต ศรีเวคิน, การพัฒนาการเมือง: แนวความคิดใหม่, **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ 9 ฉบับที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 55–56.

²⁹พงศ์เพ็ญ ศกุนตาท้อง, "การพัฒนาการเมืองในประเทศไทย : ปัญหาและอุปสรรค **วารสารรัฐศาสตร์**, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 13–17.

³⁰Samuel P. Huntington and Jorge I. Dominguez, "Political Development" in F. Greenstein and N. Polsby eds., **Macropolitical Theory, Handbook of Political Science Vol. 3**, (Mass: Addison Wesley, 1975), pp. 3–5.

³¹ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ, ดร.ดิชิต ชีวเวคิน, การพัฒนาการเมืองไทย, (แพรวพิตยา, 2519), หน้า 21-27.

³²Op. cit., S. Huntington and J. Dominguez, pp. 14 - 15.

³³โปรดพิจารณา James C. Davies, "Toward a Theory of Revolution," in **When Men Revolt and Why**, (N.Y.: The Free Press, 1971), p. 136.

³⁴D.A. Rustow, **A World of Nations**, (Wash. D.C.: The Brookings Institutions, 1967), pp. 120 - 132.

กิจกรรมบทที่ 2

ศัพท์สำคัญ

การเมือง
การพัฒนา
การพัฒนาการเมือง
Development Syndrom
Differentiation
Equality
Capacity
Secularization of Political Culture
Subsystem Autonomy

คำถามท้ายบท

1. จงให้นิยามของคำว่า "การเมือง" ตามทรรศนะที่ท่านเห็นว่าสามารถครอบคลุมสาระได้มากที่สุด
2. การพัฒนาการเมืองคืออะไร
3. จงกล่าวถึงลักษณะร่วมของการพัฒนา (Development Syndrome) ตามทรรศนะของ Pye และคณะมาพอสังเขป
4. จงกล่าวถึงข้ออ้างหรือข้อบกพร่องของลักษณะร่วมของการพัฒนามาพอสังเขป
5. ปัจจัยที่เป็นมาตรการในการจัดว่าระบบการเมืองใดมีระดับของการพัฒนามากน้อยขนาดใด ตามทรรศนะของ Almond กับ Powell มีอะไรบ้าง
6. จงกล่าวถึงข้อบกพร่องของมาตรการดังกล่าวมาพอสังเขป
7. Huntington มองว่าปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่เราจะดูว่าระบบการเมืองใดพัฒนามากน้อยขนาดใด คืออะไร และทำไม Huntington จึงเชื่อเช่นนั้น
8. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองใดที่ท่านเห็นว่ามีส่วนช่วยเสริมการพัฒนาการเมืองมากที่สุด จงกล่าวมา 3 ปัจจัย พร้อมทั้งอธิบายว่าเหตุใดท่านจึงเชื่อเช่นนั้น
9. จงกล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองมาพอสังเขป
10. จากสภาพของระบบการเมืองไทยปัจจุบัน ท่านเห็นว่าเป็นระบบที่พัฒนาแล้วหรือไม่ อย่างไร จงวิเคราะห์