

## บทที่ 1

### นิยามของคำว่า “การเมือง”

การเมืองคืออะไร เป็นคำถามที่นักรัฐศาสตร์พยายามจะให้คำตอบมาทุกยุคทุกสมัยและคำตอบเหล่านั้นดูเหมือนว่าจะไม่มีความคล้องจองกันเท่าไรนัก ความหลากหลายของคำจำกัดความของคำว่าการเมืองแปรเปลี่ยนไปตามที่นักวิชาการแต่ละคน แต่ละสำนักนำเสนอสาระที่จะนำมาเป็นประเด็นในการวิพากษ์ต่อไปนี้ไม่ใช่มุ่งที่จะชี้ผิดชี้ถูกในคำจำกัดความของนักวิชาการใด ๆ แต่เพื่อที่จะสำรวจทรรศนะและวิพากษ์ข้อจำกัด ขอบเขตของการทำงานประยุกต์ใช้โดยเฉพาะกับสถานการณ์การทำงานการเมืองปัจจุบันเท่านั้น

#### **การเมืองคือเรื่องของรัฐและอำนาจรัฐ**

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าการเมืองเป็นเรื่องที่ข้องเกี่ยวกับมนุษย์ทุกผู้ทุกนาม เป็นข้อเท็จจริงที่ชีวิตมนุษย์ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ เราไม่อาจที่จะแยกการเมืองออกจากมนุษย์ได้ ด้วยเหตุนี้oris โடีลันกับรัชญากริกโบรามซึ่งเป็นผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐศาสตร์ว่าเป็น “ศาสตร์แม่บท” (master science)

แต่อย่างไรก็ตามมุคdra กองของการศึกษาการเมืองนั้นนักประชัญญ์คงให้ความสำคัญ กับการเมืองในฐานะที่เป็นประเดิหนึ่งของสังคมโดยส่วนรวมเท่านั้น จวนจนศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งจัดเป็นยุค Enlightenment ที่เริ่มปรากฏข้อเขียนของนักปรัชญาทางการเมืองที่ให้ความสนใจอย่างจริงจังกับการศึกษารัฐศาสตร์ เช่น The Spirit of Law โดย Montesquieu ซึ่งได้เสนอรูปแบบของรัฐบาลสายกลาง ซึ่งใช้หลักการแยกอำนาจและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล Leviathan เขียนโดย Locke และ Social Contract เขียนโดย Rousseau เป็นต้น<sup>1</sup>

ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 นักวิชาการทางการเมืองเริ่มหันมาจับสาระของการเมือง ที่โครงสร้างที่เป็นทางการ รวมทั้งองค์ประกอบหลักของรัฐ อันได้แก่ สถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งสามสถาบัน อำนาจอธิปไตย และประชากร เช่น Robert M. MacIver เสนอแนวคิดไว้ในหนังสือ The Modern State ว่ารัฐจัดเป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งที่ประกอบไปด้วยประชากร มีขอบเขตที่แน่นอน มีรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมาย และจะทำหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขของสังคม

อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ว่าการเมืองคือเรื่องราวของรัฐก็ได้ริ่มเสื่อมความนิยมลงไป นักรัฐศาสตร์รุ่นใหม่ ๆ ได้วิพากษ์แนวคิดนี้ไว้หลายประการ<sup>2</sup> เช่นยังไม่สามารถที่จะหา

ข้อยุติได้ว่ารัฐคืออะไร และการจำกัดแนวคิดในแบบของโครงสร้างที่ไปผูกติดกับตัวบทกฎหมายทำให้เราไม่สามารถเข้าใจประภากฎหมายทางการเมืองที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากการกลุ่มหรือองค์กรที่ไม่เป็นทางการได้

### การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจ

ตามข้อเท็จจริงนั้นกับประภากฎหมายการเมืองที่มีเชือเดียงนักตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงปัจจุบันหลายท่านที่ได้พยายามอธิบายว่าการศึกษาการเมืองนั้นเป็นการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจ เพราะในสังคมการเมืองของมนุษย์ทุกผู้ทุกนามจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้หรือถูกบังคับใช้อำนาจการปกครองหรือการถูกปกครองตลอดเวลา จึงได้สรุปแนวคิดสำคัญของการเมืองว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ<sup>3</sup>

ในช่วงหลังสุดความโลกครั้งที่ 2 แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มา เช่น อ้างกันว่า คำว่า “อำนาจ” ยังหาข้อยุติไม่ได้ มีขอนข่ายที่กว้างเกินไป อำนาจบางอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับการเมืองเลยก็ได้ เช่น อำนาจของผู้จัดการที่จะออกคำสั่งต่อลูกจ้าง อำนาจของพระศาสนาที่มีอยู่เหนือบรรดาสาวก เป็นต้น

### การเมืองคือเรื่องของการใช้อำนาจแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่า

จากข้อวิพากษ์ข้างต้นนำไปสู่แนวคิดเรื่องการเมืองใหม่โดยมองว่า การเมืองคือเรื่องของการใช้อำนาจอันชอบธรรมเพื่อแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรของสังคมให้ส่วนรวม ฐานคติที่สำคัญของนักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้อยู่ที่ความเชื่อที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ในสังคมพหุชนิยมนั้นประชาชนจะจัดตั้งกลุ่มองค์กรขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้กลุ่มเป็นฐานในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ผู้ปกครองแบ่งสรรทรัพยากรของสังคมให้เป็นประโยชน์แก่พวากชนให้มากที่สุด สถาบันทางการเมืองหลักที่จะต้องทำหน้าที่ในการแจกแจงแบ่งสรรก็คือรัฐบาล เมื่อสังคมแต่ละสังคมมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ความขัดแย้งจะเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องใช้อำนาจอันชอบธรรมแจกแจงทรัพยากรเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกอย่างเป็นธรรมโดยทั่วหน้า<sup>4</sup>

ข้อโต้แย้งที่สำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่ว่าการใช้อำนาจในการแจกแจงแบ่งสรรอาจเกิดขึ้นได้ในสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น ในโรงเรียน ครอบครัว องค์กรทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

William A. Welsh “ได้สำรวจแนวคิดของคำว่าการเมืองที่บรรดานักรัฐศาสตร์พยายามจะให้คำนิยามไว้โดยแบ่งเป็น 3 พากใหญ่ ๆ ด้วยกัน<sup>5</sup>

นักวิชาการกลุ่มแรก เป็นพวกที่พยายามจะคิดค้นหาคำหรือพยานค์ที่สามารถบ่งชัดและครอบคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่คิดว่าเป็นการเมืองโดยธรรมชาติ บางคนจึงอ้างว่าการเมืองเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีศูนย์ของการกระทำอยู่ที่สถาบันและการปฏิบัติงานของรัฐบาล บางคนมองว่าการเมืองเป็นกระบวนการที่ชุมชนของมนุษย์ใช้ในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่ขวางกัน บางคนมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการกระทำในระหว่างกันของมนุษย์ซึ่งจะสัมพันธ์กับการใช้ การซุ่มอาจจะใช้อำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม และบางคนก็มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแยกแยะทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของสังคมให้กับกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

นักวิชาการกลุ่มที่สอง พยายามหาความหมายของคำว่าการเมือง โดยการตั้งปัญหาที่สำคัญที่ควรจะตอบกันเพื่อทำความเข้าใจกับการเมือง คำถามที่พบนี้ยกมาตามกันมาก เช่น องค์กร เช่น กลุ่ม สถาบัน พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้ท่ามกลางเงื่อนไขต่าง ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างไร บุคคลหรือกลุ่มบุคคลประสบความสำเร็จและสามารถรักษาไว้ซึ่งอำนาจและอิทธิพลได้อย่างไร เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมมีผลต่อระบบการปกครองแต่ละรูปแบบอย่างไร เป็นต้น

นักวิชาการกลุ่มที่สาม ได้สำรวจความหมายของคำว่าการเมือง โดยอาศัยกลุ่มกิจกรรมหรือพฤติกรรมที่สำคัญ ๆ อันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเมือง เช่น บางคนมองว่าความขัดแย้งเป็นสาระสำคัญของการเมือง ในทุกสังคมจะมีความขัดแย้งอยู่มากมาย โดยเฉพาะในสังคมพหุนิยมที่ประกอบไปด้วยกลุ่ม องค์กรทางเศรษฐกิจ การเมือง และทางสังคมหลากหลายนั้น แต่ละกลุ่มแต่ละองค์กรจะเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์มีอุดมการณ์ที่เป็นของตนเอง และที่สำคัญก็คือ กลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้จะตอกย้ำในฐานะที่เป็นเครื่องมือของสมาชิกในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ได ๆ ในการแยกแยะทรัพยากรของสังคม เนื่องจากทุกสังคมต่างมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด มักจะไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของทุกคนทุกเรื่องในทุกเวลาได้ผลก็คือการแข่งขันก็จะเกิดขึ้นในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้รัฐดำเนินการให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มต้นมากที่สุด ซึ่งการแข่งขันกันจะสะท้อนออกมาในรูปของความขัดแย้งนั้นเอง

นักวิชาการบางคนอาจนำไปสนใจการต่อสู้ทางการเมืองและความขัดแย้งในแง่ของอำนาจและอิทธิพล ทั้งอำนาจและอิทธิพลต่างเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่าเกี่ยวพันกับการศึกษาการเมืองอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันบางคนอาจให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องของภาวะผู้นำ โดยชี้ให้เห็นว่าทุกองค์กรในทุกระดับแม้ว่าจะมีโครงสร้างและบทบาทแตกต่างกัน แต่ที่จะขาดเสียไม่ได้ก็คือผู้นำซึ่งจะทำหน้าที่ในการระดมสรรพกำลัง รวมทั้งทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งที่ผู้นำจะต้อง

กระทำคือ การตัดสินนโยบาย และกระบวนการนี้จัดว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ การตัดสินนโยบายนั้นเป็นกระบวนการที่ผู้นำหรือผู้ที่อยู่ในอำนาจเลือกสรรแนวปฏิบัติซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่ง และผลของการตัดสินใจของผู้นำนี้จะกระทบต่อสมาชิกขององค์กรด้วย

ฉะนั้น ประเด็นเรื่องความขัดแย้ง อำนาจ และอิทธิพล ภาวะผู้นำและการตัดสินนโยบายซึ่งต่างเป็นกิจกรรมที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด จึงเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการจำนวนไม่น้อยว่า เป็นสาระสำคัญของการเมือง

อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของคำว่าการเมืองที่มีอยู่หลากหลายแปรเปลี่ยนไปตามทรรศนะหรือการมองปัญหาของนักวิชาการแต่ละคนแต่ละกลุ่มนี้ เราอาจจะสรุปได้ว่า แนวทรรศนะส่วนหนึ่งจะตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่สำคัญยิ่ง 7 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สังคมมนุษย์ทุกสังคมต่างก็ประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ไม่ว่า จะเป็นโภคทรัพย์ สถานภาพหรืออำนาจ และอุปสงค์มักจะมีมากกว่าอุปทานเสมอ

2. เพื่อปอกป่องไม่ให้ความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อให้มี การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคม จะเกิดกลุ่มนักคิดขึ้นมากลุ่มหนึ่งในทุกสังคมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้นำเอกลักษณ์ของสังคมมาใช้ในการแบ่งสรรทรัพยากร และบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกแบบควบคุมพฤติกรรมที่เนี่ยงเบนของบรรดาสมาชิกของสังคมนั้น ๆ กลไกดังกล่าวได้แกรัฐบาล ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปขององค์กรที่ซับซ้อน เช่น รัฐบาลของสหรัฐอเมริกา หรืออาจอยู่ในรูปแบบง่าย ๆ เช่น ระบบเฝ้าพันธุ์ เป็นต้น

3. รัฐบาลจะแจกแจงแบ่งสรรทรัพยากรของสังคมให้แก่บุคคลจำนวนหนึ่ง ขณะที่ผู้คนอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้รับประโยชน์

4. จะเกิดแรงผลักดันเพื่อให้รัฐบาลแจกแจงแบ่งสรรทรัพยากรใหม่เสมอ และจะอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันไปมากมายตั้งแต่การจลาจล สองครามกลางเมือง การปะทะกันเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำของกลุ่ม “Have notes”

5. เมื่อกลุ่ม Have notes ขยายแรงผลักดันให้มีการแจกแจงแบ่งสรรกันใหม่ เพิ่มขึ้น กลุ่ม Haves ซึ่งเป็นพวกที่ได้ประโยชน์จากรูปแบบและวิธีการแจกแจงแบ่งสรรเดิมอยู่แล้วก็จะยิ่งกระตือรือร้นที่จะต่อต้านเพื่อรักษาสถานภาพเดิมไว้ให้คงอยู่

6. ยิ่งกลุ่ม Haves ซึ่งเป็นกลุ่มของผู้ปกครองสามารถซักจุ่งให้มวลชนเห็นว่า รัฐบาล ตลอดจนผลงานและกระบวนการในการทำงานมีความชอบธรรม สามารถรักษาผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของมวลชนได้มากเพียงไร ฐานะตำแหน่งของผู้ปกครองก็จะยิ่งมั่นคงมากขึ้น ผู้ปกครองจะพยายามรักษาตำแหน่งอภิสิทธิ์นี้ไว้โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เท่าที่จะคิดคันขึ้นมา เช่น ใช้ความเชื่อทางศาสนาบ้าง National Myth บ้าง เพื่ออ้างสิทธิ์ที่ตนจะปกครองผู้อื่น

7. การเมืองจึงเป็นเรื่องของปฏิกริยาระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองและเป็นเรื่องของการแก่งแย่งแข่งขันในสิทธิที่จะปกครองผู้อื่นในระหว่างผู้ปกครองด้วยกันอีกด้วยสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการจึงเป็นจุดศูนย์รวมของการต่อสู้ ทั้งนี้ผู้ปกครองต่างก็มองว่าสถาบันเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งสำหรับควบคุมมวลชนและช่วยรักษาสถานภาพอันเหนือกว่าของตนให้รอดพ้นจากผู้ปกครองอื่น ๆ ด้วย

ดังนั้น จานวนนัยของคำว่าการเมืองที่มีอยู่หลากหลายนี้ การจะยึดวันนี้ymได้ที่สุดหรือมีประโยชน์มากกว่านันymอื่น ๆ นั้น ออกจะเป็นความคิดที่ค่อนข้างจะแคบไป ไม่มีนัยมาใดที่ผิดหรือถูกต้องสมบูรณ์ แต่เป็นเพียงขั้นตอนความสรุปที่บุคคลหัวง่วงที่จะทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ใด ๆ ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะให้คำจำกัดความตามที่ตนมองทั้งนั้น