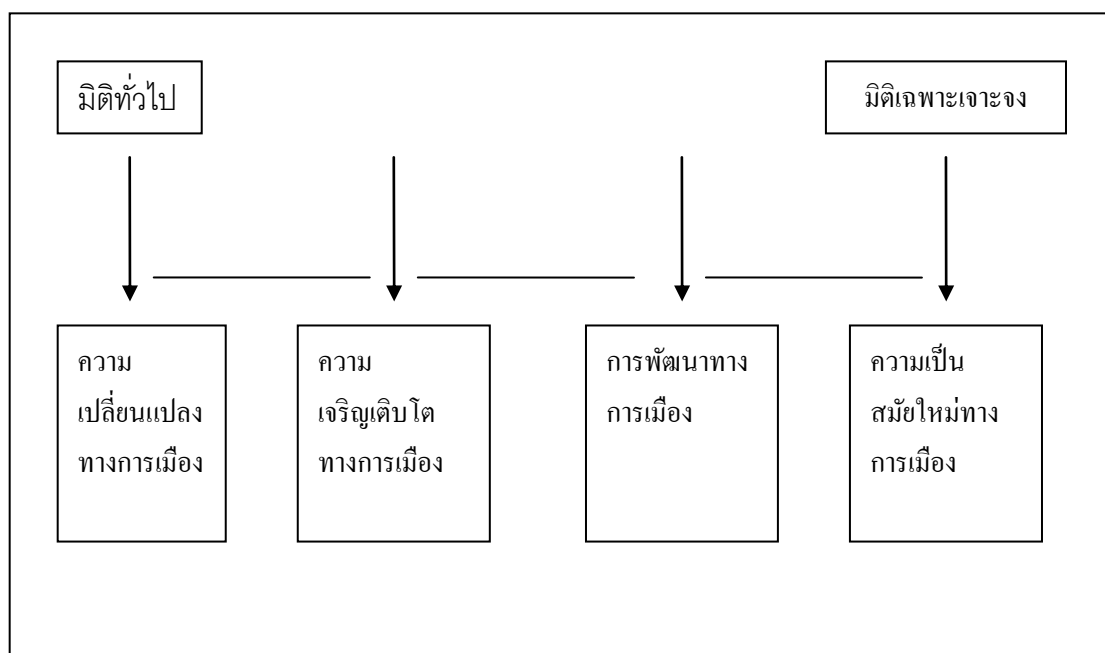


## บทที่ 7 การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาทางการเมือง

### 7.1 ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง

หากพิจารณาตามมิติทั่วไปและมิติที่เฉพาะเจาะจงแล้ว การพัฒนาทางการเมืองเป็นแนวความคิดหนึ่งในบรรดาแนวความคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองดังที่แสดงให้เห็นในภาพที่



ภาพ แสดงแนวความคิดการพัฒนาทางการเมืองและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ที่มา : Enloe, Ibid.

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถ้าพิจารณาจากมิติทั่วไปและมิติเฉพาะเจาะจงแล้ว แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมีอยู่ 4 แนวความคิดด้วยกัน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางการเมือง การพัฒนาทางการเมือง และความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง

ความหมายของการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความเจริญเติบโตทางการเมือง การพัฒนาทางการเมือง และความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง รายละเอียดของความหมายของแนวคิดเหล่านี้มีดังนี้

**7.1.1 ความหมายของการเมือง** การเมืองนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายนัยด้วยกันดังจะเห็นได้จากผลงานของ เกลน ดี เพจ , ดับบลิว เอ เวลท์ , เอ ซี ไอแซค , แอล เอ โพรแมน จูเนียร์ แอล รอเจอร์ส และ จี เอ ธิโอดอร์สัน

**เพจ** ได้รวบรวมความหมายของการเมืองที่ให้ไว้โดยนักวิชาการหลายท่านดังนี้

1. การเมือง หมายถึง “ใครได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร” แฮโรลด์ ดี ลาสเวลล์
2. การเมือง หมายถึง การจัดสรรสิ่งที่มีค่าซึ่งมีผลบังคับตามกฎหมาย เดวิด ฮีส์ตัน
3. การเมือง หมายถึง การจัดสรรอำนาจบังคับบัญชาและความรับผิดชอบ มาเรียน เจ เลวี
4. การเมือง หมายถึง การจัดระเบียบการควบคุมที่คนใช้กับคน มารูยาม่า มาซาโอะ
5. การเมือง หมายถึง ใครทำอะไรต่อ (กับ) ใคร คำนิยามนี้ให้ไว้โดย วี ไอ เลนิน
6. การเมือง หมายถึง สงครามที่ปราศจากเลือดเนื้อ เมทาเซตุง

**เวลท์** พิจารณาการเมืองในแง่ของกิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ และพฤติกรรมซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างรวมๆแล้ว เวลท์ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้หลายนัยดังนี้ คือ

1. การเมือง หมายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวกับสถาบันและวิธีปฏิบัติงานของรัฐบาล
2. การเมือง หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนมนุษย์พยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคระหว่างสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเป้าหมายที่พวกตนประสงค์จะนำมาปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จ
3. การเมือง หมายถึง ปฏิกริยาโต้ตอบของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้อำนาจหรืออำนาจบังคับบัญชา
4. การเมือง หมายถึง กระบวนการที่จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (มนุษย์ สิ่งของ และจิตใจ) ภายในกลุ่ม องค์การ และสังคม
5. การเมือง หมายถึง การพยายามตั้งคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาที่มนุษย์กำลังประสบอยู่ และคำตอบที่จะตอบคำถามนั้น จะเป็นแนวทางที่กำหนดโครงสร้างของสังคม
6. การเมือง หมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง อำนาจ อิทธิพล ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ จะเห็นได้ว่าความหมายของการเมืองนี้เน้นที่เนื้อหาของการเมือง

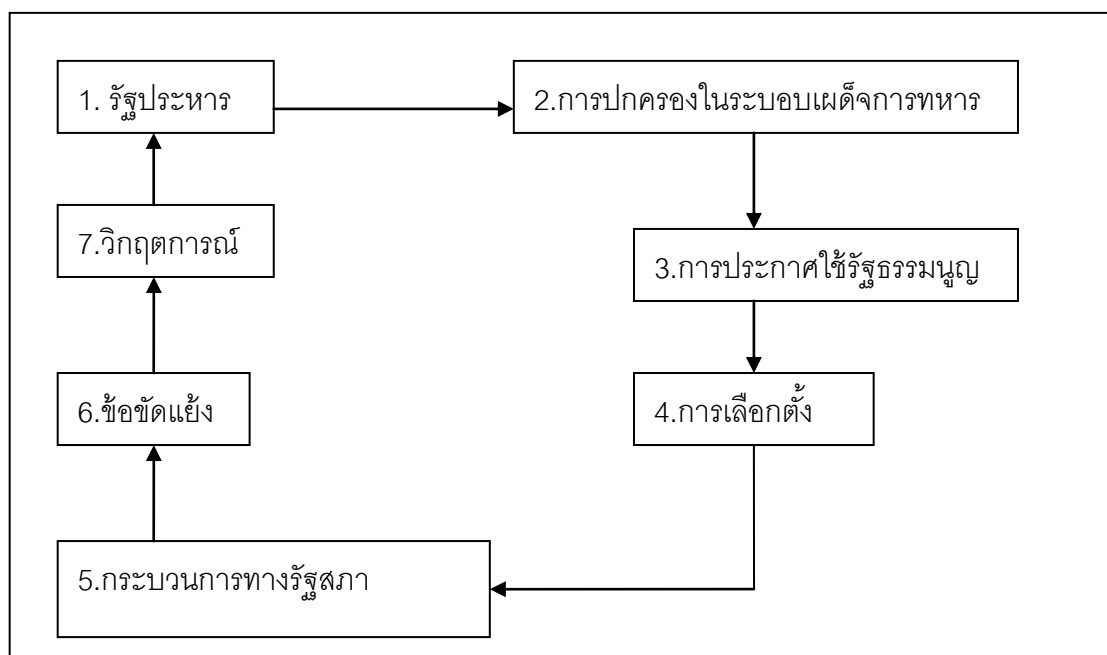
**ไอแซค** ได้ให้ความหมายของการเมือง ทั้งในแง่ของกิจกรรม เนื้อหาและวิธีการในแง่ของกิจกรรมนั้น ไอแซค มองว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำซึ่งอาศัยตัวบทเป็นแนวทาง ในแง่ของเนื้อหานั้น ไอแซคมองว่าการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจ อำนาจหน้าที่ และความขัดแย้ง โดยพิจารณาว่าการเมืองเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชิงดีชิงเด่น และการร่วมมือกันในการใช้อำนาจเพื่อตัดสินใจในนามของกลุ่ม ส่วนในแง่วิธีการนั้น

ไอแซคมองการเมืองเช่นเดียวกับฮิสตันว่า การเมือง หมายถึงวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าสำหรับกลุ่มองค์กร และสังคม และการจัดสรรเช่นนั้นจะต้องมีผลบังคับตามกฎหมาย

**โฟรแมนจูเนียร์** มองการเมืองในแง่ของวิธีการเช่นเดียวกับฮิสตัน คือ หมายถึงการกระจายความได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ระหว่างบุคคล ส่วนใครจะได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ชนิดของกระบวนการตัดสินใจ ผู้คนที่เข้ามามีส่วนร่วม และทรัพยากรที่มีอยู่

เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การเมืองหมายถึงกิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ และพฤติกรรมในอันที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าสำหรับกลุ่ม องค์กรและสังคม และการจัดสรรดังกล่าวจะต้องมีผลบังคับตามกฎหมาย นั่นก็คือ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษ

**7.1.2 ความหมายของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง** ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะทั่วไป หรือกว้างขวางกว่าแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอื่นๆ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนี้หมายถึง การเปลี่ยนจากสถานภาพหรือสถานการณ์ทางการเมืองอย่างหนึ่งไปยังอีกสภาพ หรือสถานการณ์ทางการเมืองอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งในทรรศนะของ โจเซฟ ลาพาลอมบารา นั้นเน้นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจทางการเมือง นำหนักของกิจกรรมทางการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอื่นๆ การมุ่งความสำเร็จและความเป็นไปได้ในทางโลกหรือทางฆราวาส อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย จะพบว่า ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมักจะมีลักษณะและวงจรดังที่แสดงไว้ในภาพข้างล่างนี้



ภาพ แสดงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย

ที่มา : ลิขิต ธีรเวคิน อ่างแล้ว และชัยอนันต์ สมุทวณิช อ่างแล้ว

จากภาพ จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยมักจะมี “วงจรแห่งความชั่วร้าย” ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่ามีการผลัดเปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย และระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งแม้ว่าระบอบกึ่งประชาธิปไตยจะเริ่มมีความเป็นสถาบันมากขึ้นบ้างแล้วก็ตาม แต่การปกครองยังขาดเสถียรภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึง 1 เมษายน พ.ศ. 2529 ได้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปของการกบฏ ปฏิรูป รัฐประหาร และปฏิวัติ เพื่อล้มล้างการปกครอง ถึง 17 ครั้งด้วยกัน แม้กระนั้นก็ตาม นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ระบบการเมืองไทยเริ่มรับนักธุรกิจมากขึ้น แทนที่จะให้ข้าราชการผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียวเหมือนแต่ก่อน

อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนี้ อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง ซึ่งได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงที่ถอนรากถอนโคนที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบใหญ่ และระบบย่อยไปพร้อมๆกัน ความเปลี่ยนแปลงแบบผิวเผิน หรือจอมปลอม ซึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในระบบย่อย หรือระบบใหญ่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง และความเปลี่ยนแปลงที่อยู่ระหว่างความเปลี่ยนแปลงประเภทแรกและประเภทหลัง

**7.1.3 ความหมายของการเจริญเติบโตทางการเมือง** ความเจริญเติบโตทางการเมืองนี้ บางทีก็ใช้สลับกับการพัฒนาทางการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงมีนักวิชาการบางกลุ่มมองว่า ความเจริญเติบโตทางการเมืองเป็นสิ่งเดียวกันกับการพัฒนาทางการเมือง และบางกลุ่มมองว่า ความเจริญเติบโตทางการเมืองแตกต่างกับการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ความเจริญเติบโตทางการเมืองเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการขยาย หรือเพิ่มขนาด น้ำหนัก อำนาจหรือจำนวนที่สามารถวัดปริมาณได้ และที่ก้าวไปสู่สู่คุณภาพทางการเมือง โดยกระบวนการทางธรรมชาติ และค่อยเป็นค่อยไป ส่วนการพัฒนาทางการเมืองนั้น นอกจากจะมีคุณลักษณะหนึ่งของความเจริญเติบโตทางการเมืองคือสามารถวัดปริมาณได้แล้ว ยังอาจมีความเปลี่ยนแปลงทางคุณภาพ

**7.1.4 ความหมายของการพัฒนาทางการเมือง** การพัฒนาทางการเมืองนั้นมิใช่ให้ความหมายไว้มากมาย ดังนี้

**ออร์แกนิกส์** ออร์แกนิกส์มองการพัฒนาทางการเมืองว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลในอันที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์ และวัตถุ เพื่อวัตถุประสงค์ของชาติ นอกจากนี้ ออร์แกนิกส์ เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองนั้นจะดำเนินไปตามขั้นตอนดังนี้ คือ การเมืองของการสร้างชาติ

การเมืองของการทำให้เป็นอุตสาหกรรม การเมืองของการสวัสดิการ และการเมืองของการมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์

**ลาพาลอมบารา และไวเนอร์** ลาพาลอมบารา มองการพัฒนาทางการเมืองเป็น 2 มิติ มิติแรกมองถึงความเปลี่ยนแปลงทางด้านการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจทางการเมืองน้ำหนักของกิจกรรมทางการเมืองเมื่อเทียบกับกิจกรรมด้านอื่นๆ การมุ่งความสำเร็จ และความเป็นไปได้ในโลก หรือทางธรรมชาติ หรือการชี้เหตุผล ส่วนมิติหลังรวมถึงสมรรถนะของระบบทางการเมืองที่จะจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากข้อเรียกร้องของประชาชน ส่วนในผลงานของลาพาลอมบารา ที่ร่วมมือกับไวเนอร์นั้น เห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองหมายถึง มาตรการที่จะยอมให้ประชาชนที่มีได้เป็นสมาชิกของชนชั้นหัวกะทิเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดชะตากรรมของประเทศชาติเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

**ฮัตสัน** ฮัตสันมองการพัฒนาทางการเมืองคล้ายกับลาพาลอมบาราที่ว่าเป็นสมรรถนะหรือความสามารถของระบบทางการเมืองที่ยอมให้มวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ จะช่วยให้ระบบการเมืองมีความแข็งแกร่งและมีความเป็นสถาบันมากขึ้น

**เดวีส์** เดวีส์ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองว่าเป็นการเพิ่มความเสมอภาคของประชาชน การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกผู้นำรัฐบาลและการเพิ่มบูรณาการหรือความกลมเกลียวของชาติ

**พายและเวอร์บา** ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไว้เป็น 3 ส่วน คือ

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนจากสถานภาพไพร่ฟ้า มาเป็นประชาชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของตนเองและประเทศชาติ มีความเสมอภาคและอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะที่เป็นสากล มิใช่กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะที่เป็นการเฉพาะราย

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานของรัฐบาล การพัฒนาทางการเมืองเป็นการเพิ่มสมรรถนะของระบบการเมืองในการให้บริการสาธารณะ การควบคุมความขัดแย้งและการสนองความต้องการของประชาชน

3. ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของหน่วยการปกครองการบริหาร การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจทางการเมือง มีภารกิจที่เฉพาะเจาะจงและมี บูรณาการขององค์กรและสถาบันที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

**อาลมอนด์ และเพาเวลล์จูเนียร์** มองว่าการที่จะพิจารณาว่า ระบบการเมืองใดมีการพัฒนามากน้อยเพียงใด ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวแปรทั้งหมด 16 ตัวแปรและตัวแปรเหล่านี้อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มตัวแปรภารกิจการแปลงสิ่งที่ป้อนเข้าให้กลายเป็นผลออกมา กลุ่มนี้มีตัวแปรทั้งหมด 6 ตัวแปรคือ การกระตุ้นให้ตระหนักถึงผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นกลุ่มก้อน การติดต่อสื่อสารทางการเมือง การกำหนดกฎเกณฑ์ การประยุกต์กฎเกณฑ์ และการตัดสินใจเกณฑ์

2. กลุ่มตัวแปรสมรรถนะหรือความสามารถของระบบการเมือง กลุ่มนี้มีตัวแปรทั้งหมด 5 ตัวแปรคือ สมรรถนะในการสกัดเอาทรัพยากรมาใช้ สมรรถนะในการควบคุมดูแลพฤติกรรมของประชาชน สมรรถนะในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ สมรรถนะทางด้านสัญลักษณ์และสมรรถนะในการสนองตอบข้อเรียกร้องของประชาชน

3. กลุ่มตัวแปรการบำรุงรักษาและปรับตัวของระบบการเมือง กลุ่มนี้มีตัวแปรทั้งหมด 2 ตัวแปรคือ ตัวแปรการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตัวแปรการอบรมบ่มนิสัยทางการเมือง

4. กลุ่มตัวแปรอื่นๆกลุ่มนี้มีตัวแปร 3 ตัวแปรคือ การแบ่งแยกหน้าที่ภารกิจทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางการเมืองและฆราวาส หรือการใช้เหตุผล และความเป็นอิสระของระบบการเมือง

**7.1.5 ความหมายของการเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง** ความหมายของการเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง ที่นำมาพิจารณาในที่นี้ เป็นผลงานของนักวิชาการหลายท่านด้วยกัน คือ

**ฮันติงตัน** ฮันติงตันมักจะใช้การพัฒนาทางการเมืองสลับกับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองอตุ่มเสมอ นอกจากนี้เขายังกล่าวด้วยว่า ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองหมายถึง การระดมมวลชน และการระดมมวลชน หมายถึง การเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมือง อย่างไรก็ดี ฮันติงตัน เชื่อว่าการระดมมวลชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ใช่จะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองเสมอไปก็กาไม่ ตรงกันข้าม การเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากเกินไปจนระบบการเมืองไม่สามารถรองรับได้อาจนำไปสู่ “ความผูกพันทางการเมือง” ก็ได้ และเพื่อแก้ปัญหาความผูกพันทางการเมืองนี้ ฮันติงตันจึงเสนอให้ระบบการเมืองเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น

**ไอเซนสไตน์** ในทฤษฎีของไอเซนสไตน์นั้น ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองหมายถึง คุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับการทำงานที่จะให้ระบบการเมืองสามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้สำเร็จ นั่นก็คือ การปรับปรุงสมรรถนะหรือความสามารถของสถาบันของชาติ และระบบ ค่านิยมของคนและข้าราชการในชาติ เพื่อให้เอื้อต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงการฝึกเอาชาติ- รัฐเข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยการปกครองการบริหาร และการสกัดเอาทรัพยากรมาใช้พัฒนาประเทศโดยมิต้อง

ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มครอบครัวใดๆทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำความสำเร็จและการปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอหน้ากัน

**อาลมอนด์ และเพาเวลล์จูเนียร์** อาลมอนด์ และเพาเวลล์จูเนียร์เห็นว่า ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองครอบคลุมถึงการสร้างรัฐ การสร้างชาติ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการแจกจ่ายสินค้าบริการ ความมั่งคั่ง โอกาส และสถานภาพทางสังคม ซึ่งในกรณีของไทยนั้น พฤษีสถาน ชุมพล มีความเห็นว่า วิธีการแก้ไขปัญหานี้ก็คือ การสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่รับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อรวมเอาประชาชนเข้ามาอยู่ในสูตร “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ให้ได้

**ลิโวน์** เห็นว่า ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองจะต้องเน้นอำนาจการบังคับบัญชาของรัฐบาลที่แผ่คลุมไปทั่วโครงสร้างของรัฐ-ชาติที่มีอธิปไตยอย่างแท้จริง การใช้เหตุผลในทางโลกเพื่อควบคุมสภาพแวดล้อม และการสร้างความเป็นสถาบันของระบบการเมืองให้มั่นคง

**เอ็นโล** ให้ความหมายของความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองว่าเป็นรูปแบบที่แปลกประหลาดของความเปลี่ยนแปลงประเภทหนึ่ง ที่ผู้คนในประเทศที่กำลังพัฒนาพากันคลั่งไคล้และอยากให้มีขึ้นในประเทศของตน

**เวลซ์** ได้รวบรวมค่านิยมของความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองไว้หลายประเด็นด้วยกัน

1.ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง หมายถึง กระบวนการที่มีพื้นฐานอยู่บนการใช้ทรัพยากรอย่างมีเหตุผล เพื่อสร้างสังคมสมัยใหม่ขึ้น ค่านิยมนี้เป็นผลงานของเวลซ์เอง

2.ความเป็นสมัยใหม่เห็นได้จากลักษณะของความเชื่อหลัก ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอย่างมีเหตุผล หรือแบบวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองยังรวมถึงการใช้พลังมนุษย์อย่างเป็นระบบและคงทน โดยมีเป้าหมายที่จะควบคุมสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคมอย่างมีเหตุผล เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆของมนุษย์ ค่านิยมนี้เป็นผลงานของเบนจามิน ชวาตซ์

3.ความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง หมายถึง การหล่อหลอมหรือการปลูกฝังมิ่งที่เรียกว่าวัฒนธรรมโลก ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้าการดำเนินชีวิตและความสัมพันธ์ทางสังคม มีพื้นฐานอยู่บนความมีเหตุมีผลในทางโลก การบริหารบ้านเมืองเป็นไปโดยความเสมอภาคและยุติธรรม และที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้ความสำคัญแก่หน่วยงานปกครองและการบริหารที่เรียกว่ารัฐ-ชาติ ค่านิยมนี้เป็นผลงานของพาย

**ลิขิต อีร์เวคิน** ให้ความหมายของความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองว่า หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสนับสนุนซึ่งกันและกันจนก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคทางสังคม

จากความหมายของแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางการเมืองในช่วงต้น จะเห็นได้ว่าในบางครั้งนักวิชาการอาจจะใช้ความเจริญเติบโตทางการเมืองสลับกับการพัฒนาทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองสลับกับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง อย่างไรก็ตามเนื่องจากเนื้อหาของบทนี้เน้นความสำคัญของการพัฒนาทางการเมือง ผู้เขียนจึงขอสรุปความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเป็น 3 ประเด็นด้วยกันกล่าว คือ

**ประเด็นแรก** การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การแก้ไข เปลี่ยนแปลง และปรับปรุงกิจกรรมเนื้อหา กระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมืองในอันที่จะจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีค่าสำหรับกลุ่มองค์กร และสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และด้านอื่นๆ

**ประเด็นที่สอง** การพัฒนาทางการเมืองเป็นผลหรือตัวแปรตามซึ่งเกิดจากการพัฒนาด้านอื่นๆ (หรือตัวแปรต้นอื่นๆ) เช่น การพัฒนาพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมือง บูรณาการของชาติ การพัฒนาความขัดแย้ง การอบรมปมนิสัยทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมหรืออาศัยเหตุผลในทางฆราวาส หรือทางโลก ความเป็นเมือง การทำให้เป็นอุตสาหกรรม การศึกษา การสื่อสารมวลชน เป็นต้น

**ประเด็นสุดท้าย** ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองคล้ายคลึงกับการบริหารการพัฒนาดังได้กล่าวมาแล้ว นั่นก็คือ นักวิชาการมักจะให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองในแง่ของทางภูมิศาสตร์ ในแง่ที่เป็นผลพวงจากสิ่งอื่น ในแง่ของเป้าหมายและในแง่ของภารกิจ การพัฒนาทางการเมืองในแง่ของภูมิศาสตร์ หมายความว่า การพัฒนาทางการเมืองที่เป็นปรากฏการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา การพัฒนาในแง่ที่เป็นผลพวงจากสิ่งอื่น หมายความว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นผลพวงจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และการพัฒนาทางการเมือง ในแง่ของภารกิจ หมายความว่า ระบบการเมืองจะต้องปฏิบัติภารกิจอะไรบ้าง ถ้าประสงค์จะให้มีการพัฒนาเกิดขึ้น

## 7.2 เนื้อหาของการพัฒนาทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมืองว่าด้วยเรื่องอะไรบ้าง การหาคำตอบต่อคำถามนี้คงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจจุดผลงานทางวิชาการหลายๆชิ้น พบว่าการพัฒนาทางการเมืองครอบคลุมเรื่องต่างๆอย่างน้อยที่สุด 14 เรื่องใหญ่ๆด้วยกันกล่าว คือ

### 7.2.1 เอกภาพและการบูรณาการทางการเมือง (political unity or integration)

เอกภาพและการบูรณาการทางการเมือง หมายถึง กระบวนการของการนำเอากลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านวัฒนธรรมและสังคมที่อยู่กระจัดกระจายให้มารวมกลุ่มกัน เอกภาพหรือบูรณาการ



ทางการเมืองอาจหมายถึงรวมถึงการลด หรือปิดช่องว่างระหว่างชนชั้นหวักะทิและมวลชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนคล้อยตาม และอุทิศตนให้กับข้อเรียกร้องและความต้องการของรัฐ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในหลายๆด้าน จนทำให้มีผู้วิตกกังว่า ความเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพหรือบูรณาการทางการเมืองที่อาศัยแนวความคิด ชาติ - รัฐหมดความสำคัญลงไป ทั้งนี้เพราะผู้คนอาจมีชีวิตและการดำเนินธุรกิจข้ามชาติ นั้นในการพิจารณา เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองจึงควรพิจารณาถึงปัจจัยกลุ่มชาติพันธุ์ประกอบด้วย

พอจะสรุปได้ว่า เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่จะรวมเอากลุ่มคนที่มีภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันเข้ามาอยู่ในชุมชนทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐ - ชาติเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนมีความผูกพัน มีจิตสำนึก และความจงรักภักดีตลอดจนความหวังในชาติ เพื่อที่จะประสานประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองยังจำเป็นต่อการจัดหาสินค้าและบริการเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับศัตรูจากนอกประเทศด้วย ด้วยเหตุนี้เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการบริหารการพัฒนา อย่างไรก็ดี เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองนั้นจำเป็นจะต้องมีการแลกเปลี่ยน ระหว่างข้อเรียกร้องของรัฐและความต้องการของประชาชน นั่นก็คือ การที่ประชาชนมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐนั้น เขาจะต้องได้รับอะไรบางอย่างตอบแทน ซึ่งตามทฤษฎีของชัยอนันต์ สมุทวณิช นั้นเห็นว่า โดยธรรมชาติแล้วมีพลัง 3 พลังที่บังคับให้มนุษย์มาอยู่รวมกันในสังคมภายใต้ อำนาจที่เหนือกว่าครอบครัวและชุมชน พลังเหล่านี้ได้แก่ ความกลัว ความปรารถนาที่จะมีชีวิตรอดอย่างมีความสุข และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ฝ่ายข้างรัฐเองก็มีบางสิ่งบางอย่างที่จะสนองตอบความต้องการของบุคคล นั่นก็คือการพัฒนา การยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการให้หลักประกันความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน แม้กระนั้นก็ตาม ลักษณะความสำคัญแก่รัฐและสังคม หรือประชาชนอาจมีลักษณะทั้งที่สมดุลและไม่สมดุลกันกล่าวคือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่ไม่สมดุลในกรณีแรก คือ กรณีที่รัฐล้อมหรือมีอิทธิพลเหนือสังคม นั่นก็คือ รัฐเป็นทั้งแกนการเมือง การปกครอง และแกนสังคมด้วย

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่ไม่สมดุลในกรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่สังคมล้อมรัฐนั่นก็คือ กลไกอำนาจรัฐอยู่ภายใต้อำนาจของศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม สังคมล้อมรัฐอาจทำให้รัฐและกลไกของรัฐเป็นกลาง หรือเป็นเครื่องมือของสังคมได้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่สมดุล นั่นก็คือ สังคมร่วมรัฐ หรือสังคมที่มีความแข็งแกร่งทัดเทียมกับอำนาจรัฐ และมีการตรวจสอบกันระหว่างรัฐและสังคม

จะเห็นได้ว่า เอกภาพหรือการบูรณาการทางการเมืองจะคงทนควรจะมีพื้นฐานอยู่บนความสัมพันธ์สังคมร่วมรัฐ เพราะมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างสังคมและรัฐในลักษณะที่สมดุล

### 7.2.2 สมรรถนะหรือความสามารถของระบบการเมือง (political capabilities)

เนื้อหาของการพัฒนาทางการเมืองในประเด็นนี้ถ้าจะเปรียบเทียบให้เห็นชัดๆ ก็คือ เอกภาพ หรือ การบูรณาการทางการเมืองเป็นแต่เพียงการจัดหาบ้านช่องให้ประชาชนอยู่เท่านั้น ส่วนการที่ประชาชนจะ อยู่ในบ้านหลังนี้มีความสุขหรือไม่นั้น ระบบการเมือง รัฐ และกลไกของรัฐจะต้องมีสมรรถนะ หรือ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน สมรรถนะหรือความสามารถของระบบ การเมืองนี้รวมถึง สมรรถนะในการสกัดเอาทรัพยากรมาใช้ เช่น การเก็บภาษี สมรรถนะในการ ควบคุมดูแลพฤติกรรมของประชาชน เช่น การบริหารความยุติธรรมและการขจัดความขัดแย้ง สมรรถนะ ในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ เช่น การส่งมอบบริการให้กับประชาชน สมรรถนะที่เป็นสัญลักษณ์ที่ กระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น การเชิญชวนให้เคารพธงชาติ เป็นต้น

### 7.2.3 ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest)

ระบบการเมืองพหุนิยมในปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะใช้หลักประกันว่าผลประโยชน์สาธารณะของ คนจำนวนมากที่สุดนี้ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่สามารถควบคุม รัฐ รัฐบาลและระบบการเมืองได้อย่างเต็มที่ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมยังมีลักษณะรัฐล้อม สังคม หรือดังที่ อี อี ไนเดอร์ ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองพหุนิยมที่ฝากความหวังไว้กับกลุ่ม ผลประโยชน์เพื่อให้คอยควบคุมรัฐบาลนั้นมีผลเสียอย่างยิ่งเพราะกลุ่มผลประโยชน์มักจะเข้าข้างธุรกิจและ ชนชั้นสูง และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้ระบบการเมือง พหุนิยมในปัจจุบัน จึงมีผู้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาดังที่สะท้อนให้เห็นจากผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ ทางเลือกสาธารณะ ที่ได้เสนอว่า หน่วยราชการควรจะแข่งขันกันจัดหาสินค้าและบริการให้กับประชาชน แทนที่จะผูกขาดภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันอยู่อย่างเหนียวแน่นในปัจจุบัน ส่วนนัก กฎหมายใจดีเสรีนิยม พหุนิยม และทุนนิยมแบบเดิมว่า ไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเสนอให้ฝ่ายตุลาการและให้ข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาตัดสินใจแทน “เสรีนิยมกลุ่มผลประโยชน์” พร้อมทั้งสนับสนุนให้ฝ่ายบริหาร นิติ บัญญัติ และตุลาการ มีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม

### 7.2.4 ความยุติธรรม (justice)

ปัญหาความยุติธรรมยังหาข้อยุติได้ยาก เพราะคำนี้เป็นแนวความคิดที่ลื่นไหลและสัมพันธ์กับ หรือเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยอื่นๆนอกจากนี้นักวิชาการแต่ละท่านมองความยุติธรรมไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น เจ รอลซ์ เสนอให้มีความยุติธรรมที่เส้นชัยในขณะที่ โรเบิร์ต โนซิค สนับสนุนให้มีความยุติธรรมที่จุดเริ่มต้น เป็นไปได้ใหม่ที่จุดยืนของทั้งสองฝ่ายนี้น่าจะพบกันครึ่งทาง และถือเอาเกณฑ์ นั้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติของการพัฒนาการเมือง

### 7.2.5 ความเสมอภาค (equality)

ความเสมอภาคก็เป็นเกณฑ์อีกเกณฑ์หนึ่งที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของการพัฒนาทางการเมือง นั่นก็คือ การพัฒนาทางการเมืองจะทำให้ประชาชนมีหลักประกันในเรื่องความเสมอภาค อย่างไรก็ตามการพิจารณาความหมายของความเสมอภาคก็มีปัญหาเช่นเดียวกันกับการพิจารณาความหมายของความยุติธรรม ยกตัวอย่างเช่นนักวิชาการกลุ่มเสรีนิยมจะเน้นความเสมอภาคในโอกาส นักวิชาการกลุ่มเสรีนิยมจะเน้นความเสมอภาคทางด้านเนื้อหาในการดำรงชีวิตทางด้านสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ ส่วนนักวิชาการกลุ่มเป็นกลางจะเน้นความเสมอภาคด้วยการประเมินผลได้ผลเสียจากการกระทำของระบบการเมืองที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เกี่ยวกับเรื่องนี้ อาร์เธอร์ เอ็ม. โอคูน (Arthur M. Okun) ได้กล่าวเตือนไว้ว่า การเน้นความเสมอภาคมากเกินไปโดยไม่พิจารณาถึงประสิทธิภาพย่อมเป็นอันตราย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างความเสมอภาคและประสิทธิภาพให้ดี ในทำนองเดียวกันนักวิชาการบางคนก็เห็นว่าความเสมอภาค และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อาจจะขัดขวางหรือส่งเสริมซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ บางคนเห็นว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในตัวของมันเองนั้นแหละที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค ฉะนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาน่าจะส่งเสริมความเสมอภาคมากกว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม บางคนกลับเห็นว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาคมิได้เป็นปฏิปักษ์ต่อกันแต่อย่างใด แม้กระนั้นก็ตาม นักวิชาการบางคนยังเชื่อว่าการที่จะให้ได้มาซึ่งความเสมอภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสมอภาคระหว่างผิวนั้นจะใช้วิธีการฟ้องร้องต่อศาล การประท้วงโดยสันติวิธีหรือการออกเสียงเลือกตั้งเป็นกลุ่มก้อนเท่านั้นหาได้ไม่ จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความเสมอภาคที่ละน้อยๆโดยใช้ “การเมืองของการก่อความวุ่นวาย”

### 7.2.6 เสรีภาพ (liberty)

เสรีภาพเป็นเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาทางการเมืองมานานแล้ว เสรีภาพในที่นี้หมายถึง การที่บุคคลสามารถที่จะทำอะไรก็ได้ ตราบเท่าที่การกระทำนั้นๆจะไม่ทำให้อื่นเดือดร้อน

### 7.2.7 ประชาธิปไตย (democracy)

การพัฒนาทางการเมืองโดยใช้เกณฑ์ประชาธิปไตยเน้นข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่จะให้มีการเปลี่ยนผู้ปกครองอย่างสม่ำเสมอและที่จะให้ประชาชนเป็นจำนวนมากเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในการเลือกตั้งข้าราชการทางการเมืองจากคู่แข่งหลายคน ตลอดจนการส่งเสริมเสรีภาพในการพูดและการตีพิมพ์และเผยแพร่

### 7.2.8 ความเป็นสถาบันทางการเมือง (political institutionalization)

สถาบัน หมายถึงรูปแบบพฤติกรรมที่มั่นคง มีคุณค่าและเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าองค์การและระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในองค์การจะแตกต่างกันออกไปตามความหนักเบาของความเป็นสถาบันของมัน

และความเป็นสถาบันขององค์การและระเบียบวิธีปฏิบัติ ในองค์การ หมายถึง กระบวนการที่องค์การและระเบียบวิธีปฏิบัติสามารถแสวงหาคคุณค่าและเสถียรภาพมาได้ ระดับของการเป็นสถาบันของระบบการเมืองใดๆ อาจสังเกตได้จากการปรับตัวความสลับซับซ้อนความเป็นอิสระและความเป็นระเบียบเรียบร้อยกลมกลืนขององค์การและระเบียบปฏิบัติที่ใช้ในองค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความเป็นสถาบันทางการเมือง หมายถึงความคงทนถาวร และสมรรถนะของระบบการเมืองที่สามารถฟันฝ่าอุปสรรคและแก้ไขปัญหาทางสังคมมาโดยตลอด นอกจากนี้ ฮันติงตัน ยังพยายามชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองมีลักษณะแตกต่างจากความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง กล่าวคือการที่ประเทศต่างๆ พยายามระดมมวลชนและยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากเกินไป อาจจะไปสู่ความผูกพันทางการเมือง มากกว่าการพัฒนาทางการเมือง ส่วนการพัฒนาทางการเมืองในทฤษฎีของไอเซน สตาตท์ นั้นหมายถึง การแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติทางการเมือง การมีเอกภาพและการรวมอำนาจ ตลอดจนมีการพัฒนาอำนาจทางการเมืองและทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหลักของการพัฒนาทางการเมืองก็คือ ความสามารถของระบบที่จะปรับตัวให้เข้ากับข้อเรียกร้องที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และพยายามเปลี่ยนข้อเรียกร้องให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ และสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องเหล่านั้นได้อย่างต่อเนื่อง มองในแง่นี้ ไอเซน สตาตท์ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมือง มติมหาชน และกลุ่มผลประโยชน์ว่าเป็นสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางการเมืองและความเป็นสถาบันของความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

### 7.2.9 การอบรมปมนิสัยทางการเมือง (political socialization )

ริชาร์ด อี. ดอร์สัน และเคนเนธ ฟรีวิตต์ มองว่าการอบรมปมนิสัยทางการเมืองเป็นสิ่งกำหนดและถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การอบรมปมนิสัยทางการเมืองจะเก็บรักษาวัฒนธรรมทางการเมืองเอาไว้ตราบใดที่มันถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจากคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง การอบรมปมนิสัยทางการเมืองจะแปรสภาพวัฒนธรรมทางการเมือง ตราบใดที่มันทำให้ประชาชนทั้งหมดหรือบางส่วนมองและมีประสบการณ์ในอดีต และหากมีการเปลี่ยนแปลงในโอกาสพิเศษ เช่นมีชุมชนทางการเมืองใหม่เกิดขึ้น ซึ่งแทบจะกล่าวได้ว่า กระบวนการทางการอบรมปมนิสัยทางการเมือง อาจสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน

เฮอริเบอร์ เอ็ช. ฮายแมน เห็นว่าการอบรมปมนิสัยทางการเมืองเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยการเรียนรู้ทางด้านอารมณ์ และการเรียนรู้จากการปลูกฝังแนวความคิดทางการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง รวมทั้งการเรียนรู้ที่ได้จากประสบการณ์ที่บุคคลได้เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น

เฟรด ไอ. กรีนสไตน์ ให้นิยามของการอบรมปมนิสัยทางการเมืองทั้งในความหมายที่แคบและกว้าง ในความหมายที่แคบ นั้น การอบรมปมนิสัยทางการเมือง หมายถึงการถ่ายทอดข่าวสาร ค่านิยม และวิธีปฏิบัติทางการเมือง โดยผู้มีหน้าที่โดยตรง (เช่น ครู อาจารย์ ตามสถาบันการศึกษา) ส่วนใน

ความหมายที่กว้างนั้น การอบรมบ่มนิสัยทางการเมืองหมายรวมถึง การเรียนรู้ทางการเมืองทั้งหมด ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตั้งใจหรือเกิดขึ้นโดยบังเอิญ และในทุกๆขั้นตอนของวงจรชีวิต

พอจะสรุปได้ว่า การอบรมบ่มนิสัยทางการเมืองอาจจะเก็บรักษา แปลงสภาพ หรือแม้แต่จะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมาใหม่ และการอบรมบ่มนิสัยทางการเมืองและผลผลิตของมันคือ วัฒนธรรมทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมือง

#### 7.2.10 วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองนั้น หมายถึงทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อหรือความมุ่งมั่นที่ผู้คนมีต่อระบบการเมืองและส่วนต่างๆของระบบการเมือง และบทบาทของตนในระบบการเมืองนั้นๆ วัฒนธรรมทางการเมืองหลักๆมี 3 ประเภท คือ

- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบท้องถิ่น- เผ่าพันธุ์ ได้แก่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดถือเอาวิถีปฏิบัติและขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือเผ่าพันธุ์เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจขัดแย้งต่างๆ

- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์ฟ้า ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้ปกครองและผู้ที่อยู่ใต้ปกครองไม่ค่อยจะมีโอกาสมาจับเข้าคุยกันเพื่อตัดสินใจปัญหาของชุมชนและบ้านเมือง ซึ่งผู้ปกครองจะเป็นผู้ออกคำสั่ง และผู้ถูกปกครองจะปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีสิทธิโต้แย้งมากนัก

- วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม หรือแบบพลเมืองดี ได้แก่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้อยู่ใต้ปกครองสามารถเลือกตั้ง ควบคุม ถอดถอนผู้ปกครอง และทั้งสองฝ่ายมีโอกาสได้ปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนและประเทศชาติ

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองที่จะเอื้อต่อการพัฒนาทางการเมืองนั้น ได้แก่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม หรือแบบพลเมืองดี เช่นวัฒนธรรมทางการเมืองของอังกฤษและอเมริกา ส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองของเยอรมนีและไทยมีลักษณะเป็นแบบไพร์ฟ้าและวัฒนธรรมทางการเมืองของอิตาลีและเม็กซิโกจะมีลักษณะแปลกแยกตัวออกจากสังคม และไม่ไว้วางใจผู้อื่น คือมีลักษณะทางการเมืองแบบท้องถิ่นและเผ่าพันธุ์อยู่มาก อย่างไรก็ตามก็ยังมีวัฒนธรรมย่อยๆ อีกมากที่เป็นการประสมประสานระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองหลักทั้งสามข้างต้น

#### 7.2.11 การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)

หมายถึงกิจกรรมที่ประชาชนจัดทำขึ้น เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจจะเกิดขึ้นด้วยการกระทำของประชาชนเอง หรือการกระตุ้นและการปลุกกระดมจากผู้อื่น ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น อาจจะมีตั้งแต่การออกเสียงเลือกตั้ง การวิ่งเต้น การติดต่อเพื่อขอสิทธิพิเศษจนถึงการกระทำที่มีลักษณะเบี่ยงเบนและรุนแรง

จากการศึกษาของ เลอร์นเนอร์ ในปี ค.ศ. 1958 พบว่าสังคมโบราณแบบดั้งเดิมเป็นสังคมที่ผู้คนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะที่สังคมสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับสิ่งนี้ สิบบปีให้หลัง หลังจาก

ผลวิจัยของเลอรั่นเนอร์ นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งพบว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง นั่นก็คือ ยิ่งประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเพียงนั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานภาพทางเศรษฐกิจของบุคคล คนที่มีการศึกษา รายได้ และสถานภาพทางอาชีพสูง จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าคนที่มีการศึกษา รายได้ และสถานภาพทางอาชีพต่ำ

**ประการที่สอง** การพัฒนาเศรษฐกิจ ช่วยให้ประชาชนตั้งหน่วยงานและสมาคมที่มีสมาชิกมากขึ้น สมาชิกเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

**ประการที่สาม** การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดความตึงเครียดในบรรดากลุ่มต่างๆ กลุ่มเก่าจะถูกข่มขู่โดยกลุ่มใหม่ และกลุ่มที่มีสถานภาพต่ำกว่าจะฉวยโอกาสปรับปรุงสถานภาพของตนโดยเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

**ประการที่สี่** การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดการขยายภารกิจของรัฐบาล ซึ่งเท่ากับทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองการบริหารมากขึ้น

**ประการสุดท้าย** การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะกระทำกันโดยผ่านทางชาติ-รัฐซึ่งเท่ากับเป็นการดึงเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น

#### 7.2.12 เสถียรภาพทางการเมือง (political stability)

เสถียรภาพทางการเมืองสังเกตได้จากความสงบเรียบร้อย และความต่อเนื่องทางการเมือง ความสงบเรียบร้อยทางการเมืองพิจารณาได้จากกรณีไม่มีความรุนแรง การใช้กำลัง การข่มขู่ และการหยุดชะงักทางการเมือง ส่วนความต่อเนื่องทางการเมืองก็คือความเป็นสถาบันทางการเมือง

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม น่าจะทำให้มีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น แต่ปรากฏการณ์เช่นนี้มักจะไม่เกิดขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาอันสั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ประเทศที่เป็นสมัยใหม่อยู่แล้วจะมีเสถียรภาพทางการเมืองสูง แต่ประเทศที่กำลังเป็นสมัยใหม่หรืออยู่ในระหว่างการทำให้เป็นสมัยใหม่จะก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และความรุนแรงทางการเมืองดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นเมื่อผู้คนมีความไม่พอใจในผลงานและสมรรถนะของพวกเขา ที่มีได้เป็นไปตามที่ใฝ่ฝัน และจากการศึกษาของ ฮันติงตัน และ ดอมิงเกส และ เกอร์ มีข้อมูลที่พอสรุปเป็นกลางๆได้ดังนี้

**ประการแรก** ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงจะมีระดับเสถียรภาพทางการเมืองสูงขึ้น ด้วย ส่วนประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจต่ำ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมและการเข้ามาแทรกแซงการปกครองการบริหารของฝ่ายทหาร

**ประการที่สอง** แม้ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์กับเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม แต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนามักจะนำไปสู่ความระส่ำระสายทางการเมือง และการก่อความไม่สงบอยู่เสมอ

**ประการที่สาม** การที่ผู้คนในชุมชนเมืองมีการโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น จะช่วยลดอัตราการไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรงทางการเมืองลงได้

**ประการสุดท้าย** การเปลี่ยนแปลงของการระดมทางสังคม ในอัตราสูงของประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น การยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น อาจจะมี หรือไม่มี ความสัมพันธ์กับเสถียรภาพทางการเมือง และความรุนแรงทางการเมืองก็ได้

### 7.2.13 อำนาจ (power)

หมายถึงพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ที่พยายามใช้การขู่บังคับ การใช้กำลัง และนโยบาย ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อประโยชน์ของตนและส่วนรวม อำนาจจึงเป็นองค์ประกอบและเนื้อหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองหากเราเชื่อในปรัชญาของ เมอาเซตุง ที่ว่า การเมืองหมายถึงสงครามที่ปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ ดังได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากแหล่งที่มาหรือบ่อเกิดแห่งอำนาจแล้ว เราอาจแบ่งอำนาจออกเป็นหลายประเภทคือ อำนาจที่จะให้รางวัล อำนาจในการข่มขู่ อำนาจชอบธรรมที่เกิดจากตำแหน่งหน้าที่ อำนาจอ้างอิงที่เกิดจากบารมี และอำนาจรอบรู้เป็นต้น

### 7.2.14 นโยบายสาธารณะ (public policy)

นโยบายสาธารณะ อาจจะมีมองได้หลายแง่มุมด้วยกัน แต่คำจำกัดความที่สั้นที่สุด และมีความหมายที่ครอบคลุมที่สุดดูเหมือนจะเป็นผลงานของ ธอมัส อาร์. ดาย และ เดวิส อีสตัน โดย ดาย ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำ หรือไม่กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ส่วน อีสตัน ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง การที่รัฐจัดสรรสิ่งที่มีค่าให้แก่บุคคลต่างๆ ในสังคมและการจัดสรรเช่นนั้นมีผลตามกฎหมาย

ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นหัวใจของการเมืองและการพัฒนาทางการเมือง และการพัฒนาทางการเมืองก็เป็นหัวใจของการบริหารการพัฒนานั่นเอง เฉพาะอย่างยิ่งหากเราถือว่าการเมืองเป็นปัจจัยนำปัจจัยอื่นๆเช่น เศรษฐกิจ และสังคม

ประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองมักจะมี ความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นในงานประจำและยังนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆด้วย เช่นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในทางตรงกันข้าม หากการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับที่ต่ำ ประชาชนมีความเดือดร้อน เกิดความไม่พอใจในบริการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนถึงจุดที่ผู้คนมีความรู้สึกว่สิทธิของตนถูกริดรอนก็อาจจะนำไปสู่ความรุนแรงทางด้านการเมือง ซึ่งรวม

ไปถึงการก่อความไม่สงบ ปฏิวัติ รัฐประหาร ปฏิรูป และกบฏ อันเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และความมั่นคงของประเทศ

### 7.3 แนวทางการพัฒนาทางการเมือง

แนวทางการพัฒนาทางการเมืองอาจอาศัยแนวทางต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

**7.3.1 แนวทางโครงสร้าง - การกึ่งนิยม** อาจจะได้เห็นได้จากผลงานของ เดวิด อี. แอปเตอร์ ซึ่งศึกษาสังคมโบราณดั้งเดิม และสังคมเปลี่ยนผ่าน โดยแอปเตอร์ ได้แยกแยะโครงสร้างของสังคมออกเป็นประเภทต่างๆ และประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนาที่อยู่ภายใต้โครงสร้างสังคมเหล่านั้น และพบว่าโครงสร้างสังคมยังคงอยู่ตราบใดที่สมาชิก (ปกติ คือชนชั้นหัวหน้ากะทิ) สามารถที่สนองตอบความใฝ่ฝันและความทะเยอทะยานของชาติได้ แต่ในระยะหลังแอปเตอร์ได้ลดเกณฑ์ในการประเมินสมรรถนะของโครงสร้างลงเหลือสองตัวแปรเท่านั้นคือ ข้าราชการและการบังคับที่โครงสร้างสังคมใช้ และพบว่าผู้นำของสังคมเหล่านี้ ประสบปัญหาว่าจะใช้ทรัพยากรเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยทั้งสองนั้นมากเท่าใดและอย่างไร

สำหรับแนวทางการกึ่งนิยมนั้น จะเห็นได้จากผลงานของ กาเบรียล อาลมอนด์ และเจมส์ โคลแมน ที่เน้นแนวความคิดการอบรมบ่มนิสัยทางการเมือง การกระตุ้นให้ตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ และการรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นกลุ่มก้อน นอกจากนี้ อาลมอนด์ และโคลแมน ยังได้เปรียบเทียบสังคมโบราณดั้งเดิมและสังคมสมัยใหม่ ตามแนวคิดของ ทัลคอต พาร์สันส์ และแมกซ์ เวเบอร์ ที่ว่าสังคมโบราณดั้งเดิมมักจะมีลักษณะที่การปฏิบัติภารกิจมิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ การตัดสินใจที่เลือกปฏิบัติ และการอุปนุบำรุงเห็นใจความดีความชอบ และการลงโทษโดยอาศัยคุณลักษณะของครอบครัว ในขณะที่การปฏิบัติภารกิจของสังคมสมัยใหม่จะมีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ การตัดสินใจมีลักษณะสากล และการอุปนุบำรุงเห็นใจความดีความชอบ และการลงโทษโดยการพิจารณาจากความสำเร็จ ล้มเหลวของผลงานเป็นหลัก

**7.3.2 แนวทางกระบวนการสังคม** แนวทางการพัฒนาทางการเมืองเชิงกระบวนการสังคมนี้ เป็นความพยายามที่จะนำเอาพฤติกรรมและกระบวนการทางการเมืองไปสัมพันธ์กับกระบวนการทางสังคม เช่น ความเป็นเมือง การทำให้เป็นอุตสาหกรรม การบริโภคนิยม การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางนี้ในบางครั้งเป็นที่รู้จักกันในนามของการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เช่นผลงานของ ลิฟเซท,ฟิลิปส์, และคัตไรท์ เป็นต้น

**7.3.3 แนวทางประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ** แนวทางนี้เน้นสมรรถนะของระบบการเมืองและขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากผลงานของแดเนียล เลออร์นเนอร์ ,ชวาล แบลค ,ไอเซนสตาตท์ ออร์แกนส์กี้ และฮันติงตัน เป็นอาทิ แนวทางนี้ บางทีเป็นที่ทราบกันในนามของ “แบบจำลองการพัฒนาตามขั้นตอน”



**7.3.4 แนวทางที่เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ** เช่น ผลงานของ ออร์แกนส์กี และลิฟเซท เป็นต้น ออร์แกนส์กี พบว่า ชาติที่เจริญแล้ว มักจะต้องผ่านขั้นตอนของการพัฒนาตามลำดับ คือ การสร้างชาติ การทำให้เป็นอุตสาหกรรม การให้สวัสดิการและความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ ส่วน ลิฟเซท พบว่า ประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็เฉพาะในสังคมที่คนร่ำรวยเท่านั้น ถ้าเป็นสังคมยากจนก็มักจะเป็นททราชาธิปไตย

**7.3.5.แนวทางอื่นๆ** นอกจากแนวทางการพัฒนาทางการเมืองข้างต้นแล้วยังมีแนวทางการพัฒนาอย่างอื่นอีก เช่น แนวทางการพัฒนาที่เน้นกฎหมาย มีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง และมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติ แนวทางที่เน้นการพัฒนาการบริหารเพื่อให้มีสมรรถนะในการสนองตอบความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศ แนวทางการอบรมปมนิสัยทางการเมือง แนวทางวัฒนธรรมทางการเมือง แนวทางความขัดแย้ง แนวทางภาวะผู้นำ แนวทางการติดต่อสื่อสารและแนวทางการเป็นสถาบันทางการเมือง เป็นต้น

พอจะสรุปได้ว่า หากพิจารณาการพัฒนาทางการเมืองและความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง เปรียบเทียบจุดหมายปลายทาง แนวทางเหล่านี้ก็เปรียบเสมือนเส้นทางการเดินทางที่แตกต่างกัน แม้ว่าในท้ายที่สุด เส้นทางการเดินทางเหล่านี้จะไปบรรจบกันที่จุดหมายปลายทางเดียวกันก็ตาม

## 7.4 ปัญหาของการพัฒนาทางการเมือง

การพัฒนาทางการเมืองมีปัญหาหลายประการด้วยกัน

**ประการแรก** นักวิชาการยังตกลงกันไม่ได้ว่า จะใช้กรอบแนวความคิดของทฤษฎีอะไร ในการศึกษาการพัฒนาทางการเมือง จึงจะสามารถบรรยาย อธิบาย และพยากรณ์ ทิศทางของการพัฒนาทางการเมืองได้ดีที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น นักวิชาการบางท่านยังเห็นว่ายังไม่มีทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองใดเกิดขึ้นเลย และบางท่านก็ยังตกลงกันไม่ได้ว่า “การพัฒนา” หรือ “การเมือง” หมายถึงอะไร

**ประการที่สอง** เนื้อหาของการพัฒนาทางการเมืองครอบคลุมในเรื่องใดบ้างหัวข้อต่างๆของการพัฒนาทางการเมืองตามข้อ 2 ข้างต้นนั้นเพียงพอแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่เพียงพอควรที่จะเพิ่มหัวข้ออะไรได้อีกบ้าง

**ประการที่สาม** การใช้รัฐ – ชาติเป็นหน่วยวิเคราะห์ จะเป็นการเพียงพอไหม และถ้ามีปัญหาเรื่องชาติพันธุ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เราจะทำอย่างไร

**ประการที่สี่** หากตกลงกันได้ในเรื่องกรอบแนวความคิดและเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เราจะใช้ระเบียบวิธีหรือแนวทางการวิจัยอะไรในการศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองเหล่านี้ แนวทางที่กล่าวไว้ในข้อ 3 จะเพียงพอหรือไม่

**ประการสุดท้าย** การพิจารณาถึงการพัฒนาทางการเมืองควรจะเน้นในการพัฒนาในเชิงคุณภาพ หรือในเชิงปริมาณ และในการวัดปริมาณและคุณภาพของการพัฒนาทางการเมือง ดังกล่าวนี้ควรจะคำนึงถึงปัจจัย หรือดัชนีอะไรบ้างเกี่ยวกับประเด็นหลังสุดนี้ผู้เขียนจะขอขยายความสักเล็กน้อย โดยจะพิจารณาถึงดัชนีหรือมาตรวัดความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองข้างล่างนี้

**1. ดรรชนีที่ใช้วัดระดับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง** ระดับความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองอาจวัดได้โดยอาศัยดัชนีต่างๆ เช่น มาตรวัดของโดแมนและวอร์ดและรัสโทว เป็นต้น

**1.1 โดแมน** ใช้มาตรวัดความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองโดยพิจารณาจากดรรชนีหรือตัวแปรดังต่อไปนี้ คือ (1) อัตราการอ่านออกเขียนได้ (2) เครือข่ายการติดต่อสื่อสารมวลชน (3) การขยับและเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ และช่วงชั้นทางสังคม (4) ความเป็นเมือง (5) การพาณิชย์กรรมและการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (6) รายได้เฉลี่ยต่อหัว (7) การมีส่วนร่วม และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางสังคมและเศรษฐกิจ (8) การอบรมบ่มนิสัยทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนหันมาเข้าข้างรัฐบาล (9) การสรรหาและการปูนบำเหน็จบุคคลที่ใช้ผลงานเป็นเกณฑ์ (10) กลุ่มผลประโยชน์ (11) พรรคการเมือง (12) สื่อมวลชนที่มีความเป็นอิสระ และ (13) กลไกของรัฐบาลที่มีการแบ่งงานกันทำเปิดเผย และมีภารกิจเฉพาะด้าน

**1.2 วอร์ดและรัสโทว** พิจารณาความเป็นสมัยใหม่ทางการเมืองโดยพิจารณาจากตัวแปรต่างๆ คือ (1) อัตราส่วนที่ไม่ใช้แรงงานสัตว์จะมีมากกว่าพลังงานที่ใช้แรงงานสัตว์ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ (2) อัตราส่วนของกำลังแรงงานในอุตสาหกรรมและบริการจะมีมากกว่ากำลังแรงงานในการผลิตขั้นปฐม หรือการเกษตร (3) อัตราความเป็นเมือง (4) อัตราการอ่านออกเขียนได้ (5) ปริมาณของการสื่อสารมวลชน (6) รายได้ประชาชาติต่อหัว และ (7) อายุขัยเฉลี่ย

**2. ดรรชนีที่ใช้วัดระดับการพัฒนาทางการเมือง** ระดับของการพัฒนาทางการเมืองอาจวัดได้โดยอาศัยดรรชนีต่างๆ เช่น มาตรวัดการพัฒนาทางการเมืองเศรษฐกิจ ของ บรูซ เอ็ม รัสเซต (Bruce M. Russett) มาตรวัดความมั่งคั่ง การทำให้เป็นอุตสาหกรรมและการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงเลือกตั้งของ ลิตเชต และลักษณะของสังคมอุตสาหกรรมของ หลุยส์ เจ. เอคคิงเกอร์ เป็นต้น

**รัสเซต** ใช้มาตรวัดการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยตัวแปรดังต่อไปนี้ คือ (1) ผลผลิตมวลรวมของชาติ (2) รายได้เฉลี่ยต่อหัว (3) ความเป็นเมือง (4) อัตราการอ่านออกเขียนได้ (5) อัตราส่วนของนิสิตนักศึกษาในชั้นอุดมศึกษา (6) อัตราส่วนเตียงคนไข้ต่อจำนวนประชากร (7) อัตราส่วนการเป็นเจ้าของเครื่องรับวิทยุต่อจำนวนประชากร (8) อัตราการออกเสียง

ลงคะแนนในการเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และ (9) รายได้ของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ

สำหรับมาตรวัดความมั่งคั่งนั้น ลิเซตใช้รายได้เฉลี่ยต่อหัว อัตราส่วนพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ต่อจำนวนประชากร อัตราส่วนของแพทย์ต่อจำนวนประชากรและอัตราส่วนของวิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ต่อจำนวนประชากร มาตรวัดการทำให้เป็นอุตสาหกรรมนั้น ลิเซต ใช้อัตราร้อยละของแรงงานชายที่ได้รับการว่าจ้างให้เข้าไปทำงานทางด้านเกษตรกรรมและอัตราส่วนการใช้พลังงานต่อหัวในเชิงพาณิชย์กรรม ส่วนมาตรวัดการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงเลือกตั้งจากภูมิลำเนาทางสังคมเศรษฐกิจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากทั้งในเยอรมนี สวีเดน สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ฯลฯ คือผู้ที่มักจะไปออกเสียงเลือกตั้งเสมอๆ ได้แก่ ผู้ที่เป็นเพศชาย มีการศึกษา อาศัยอยู่ในเมือง อายุ 33 – 55 ปี แต่งงานแล้ว มีสถานภาพทางสังคมสูง และมักเป็นสมาชิกขององค์กรต่างๆ

**เอ็ดดิงเกอร์** ชี้ให้เห็นว่าสังคมอุตสาหกรรม มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ (1) การสะสมทุนเพื่อขยายกำลังการผลิตสินค้าและบริการใช้เทคโนโลยีที่ใช้พลังงานที่ไม่เกี่ยวกับแรงงานคนและสัตว์ (2) การบริโภคสินค้าและบริการเป็นการบริโภคอย่างเต็มที่ของมวลชน (3) ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวอย่างน้อยที่สุด 2 เท่าของอัตราเฉลี่ยทั่วโลก (4) แหล่งรายได้ประชาชาติ มิใช่มาจากภาคเกษตรกรรม (5) ประชากรอย่างน้อยที่สุด 1/3 ของทั้งหมดจะอาศัยอยู่ในเมือง (6) ผู้ใหญ่อย่างน้อย 2/3 ของทั้งหมดจะต้องสามารถอ่านออกเขียนได้ (7) ประชากรส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการอย่างกว้างขวาง และ (8) มีเครือข่ายของภาวะผู้นำที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างและมีบุรณภาพสูง

## 7.5 ตัวอย่างของการพัฒนาทางการเมือง

ตัวอย่างที่จะนำเสนอในที่นี้มี 2 ตัวอย่าง คือ

1. ผลงานที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ตัวอย่างของผลงานประเภทนี้สะท้อนให้เห็นได้จากผลงานของ ลิเซต ฟิลิปส์ คัตไรท์ และ ดิน นิวบาวร์

ในปี ค.ศ. 1959 **ลิเซต** ได้ทำการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างภูมิลำเนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมือง และพบว่าตัวแปรภูมิลำเนาทางสังคมเศรษฐกิจของผู้นำที่รวมตัวกันเป็นรัฐบาล ผู้นำฝ่ายค้านที่รับผิดชอบ และผู้นำที่ยอมความชอบธรรมทางการเมืองในทรรศนะของลิเซต ในขณะนั้นมีลักษณะเป็นเพียงความเป็นประชาธิปไตย (ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพัฒนาทางการเมือง) เท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1963 **คัตไรท์** ได้ศึกษาการพัฒนาทางการเมืองของประเทศต่างๆ 77 ประเทศ และพบว่า ความเป็นเมืองที่ดี การศึกษาก็ดี การสื่อข้อความที่ดีและการพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ดี ล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับธรรมชาติของการพัฒนาทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การพัฒนาทางสังคมเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมือง โดย คัตไรท์ ได้ให้คำนิยามของการพัฒนาทางการเมืองว่า หมายถึง ระดับความชำนาญเฉพาะอย่างของสถาบันทางการเมืองของชาติ

ในปี ค.ศ. 1967 **นิวบาวร์** ได้พยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางการเมืองประกอบด้วยธรรมชาติ 4 ตัว คือ อัตราร้อยละของประชากรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ความเสมอภาคในการรับข่าวสาร ความเสมอภาคของการมีตัวแทนและความหนักเบาของการแข่งขันในการเลือกตั้ง ซึ่งพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจและธรรมชาติของการพัฒนาทางการเมืองไม่ค่อยจะมีความแกร่งมากนัก

**2.ผลงานที่เกี่ยวข้องกับแบบจำลองการพัฒนาตามขั้นตอน** ตัวอย่างของผลงานประเภทนี้สะท้อนให้เห็นได้จากผลงานของ ออร์แกนส์กี , แดเนี่ยล เลอร์นเนอร์ , โดแนลด์ เจ. แมกโครอน และชาร์ลส์ เอฟ. คนูดี , และ อาร์เธอร์ เค. สมิธ จูเนียร์ เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 1958 **เลอร์นเนอร์** ได้ทำการวิจัยการพัฒนาในประเทศตะวันออกกลางและพบว่า "ขั้นตอนของการพัฒนา" เกิดขึ้นตามลำดับขั้นดังนี้คือ ความเป็นเมืองนำไปสู่ การศึกษา การสื่อสาร ข้อความ และการพัฒนาทางการเมืองในที่สุด อย่างไรก็ตาม ผลวิจัยของ แมกโครอน และคนูดี กลับไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังที่ เลอร์นเนอร์ ได้กล่าวเอาไว้ ส่วนผลงานของสมิธ กลับพบว่าตัวแปรทางสังคม เศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางการเมือง (แบบประชาธิปไตย)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาทางการเมือง ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารการพัฒนาอาจจะพิจารณาว่าเป็นสาเหตุ (ตัวแปรต้น) หรือ ผล (ตัวแปรตาม) ของปัจจัยอื่นๆก็ได้ นั่นก็คือการพัฒนาทางการเมืองอาจนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอาจนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองก็ได้ แต่สิ่งที่ผู้เขียนพยายามจะชี้ให้เห็นก็คือว่า การพัฒนาทางการเมืองที่มั่นคงและยืนนานนั้น จะส่งผลสะท้อนไปถึงการพัฒนาอื่นๆทั้งหมด นอกจากนี้ การพัฒนาทางการเมืองยังอาจใช้เป็นเครื่องมือในการแบ่งปันความสุขและความทุกข์ของการพัฒนาในทุกๆด้าน ทั้งนี้รวมทั้งการวางนโยบายการพัฒนา การนำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ และการประเมินผลโครงการด้วย

