

แบบบ้านและวิจารณ์หนังสือ

C.H. Dodd. *Political Development*. London and Basingstoke: The Mac Millan Press Ltd., 1972.

ในระยะประมาณสิบปีที่ผ่านมา ได้มีหนังสือหรือบทความเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐ ฯ ได้หันมาสนใจปัญหาทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา การที่สหรัฐ ฯ เปลี่ยนนโยบายเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศล้าหลังมีส่วนทำให้สหรัฐ ฯ มีความจำเป็นที่จะต้องสนใจปัญหาการพัฒนาทางการเมืองนอกเหนือจากปัญหาการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ความสนใจของรัฐบาลสหรัฐ ฯ ช่วยให้นักรัฐศาสตร์ได้รับทุนวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการเมืองของประเทศด้อยพัฒนามากขึ้น ประกอบกับนักรัฐศาสตร์ที่เน้นหนักในด้านพฤติกรรมศาสตร์สนใจที่จะศึกษาการเมืองในเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกาเพิ่มขึ้น เพื่อหา *generalization* ให้กับทฤษฎีรัฐศาสตร์ นอกจากนี้การที่นักรัฐศาสตร์ได้หันมาสนใจการพัฒนาทางการเมืองก็เพราะนักรัฐศาสตร์ได้รับการตักตวงจากนักเศรษฐศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จในการอธิบายวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะเมื่อระบบเศรษฐกิจมีการพัฒนาได้ ระบบการเมืองก็ควรจะพัฒนาได้เช่นกัน

หนังสือหรือบทความเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวอาจแยกคร่าว ๆ ออกได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกจัดให้การพัฒนาทางการเมืองเป็น *Dependent Variable* ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงที่มีต่อระบบการเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น การมีสภาพเป็นเมือง (*urbanization*) การเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรม (*industrialization*) การเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษา ระบบสื่อสารมวลชนที่ดีและมีประสิทธิภาพ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ถือหลักเหตุผล (*secularization of political culture*) เป็นต้น นักเขียนในแนวนี้มักจะจัดระบบการเมืองบางแบบให้มีความเจริญมากกว่าบางแบบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อของโลกส่วนมากอยู่ในสหรัฐ ฯ ระบบการเมืองที่มีลักษณะแบบสหรัฐ ฯ หรือประชาธิปไตยในความหมายของตะวันตกจึงถูกจัดให้เป็นระบบการเมืองที่เป็นแบบอย่างหรือเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาทางการเมืองของประเทศล้าหลังทั้งหลาย โดยนัยดังกล่าวระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจะมีลักษณะที่เป็น *pluralism, polyarchy, subsystem autonomy* หรือมีการเลือกตั้งที่ถูกต้อง

ตามทำนองคลองธรรม เป็นต้น นักสังคมศาสตร์ เช่น Lipset, Cutright, Brzezinski, Deutsch, Almond และ Verba จัดได้ว่าเป็นพวกที่ได้ผลิตหนังสือหรือบทความในแนวนี้¹

ประเภทที่สองถือว่าการพัฒนาทางการเมืองเป็น Independent Variable นักวิทยาศาสตร์ประเภทหลังนี้อธิบายการพัฒนาทางการเมืองในแง่ของความสามารถของระบบการเมืองในการสนองต่อความต้องการของสังคม หนังสือหรือบทความในแนวนี้ได้ใช้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไปอธิบายปัจจัยอื่น ๆ ทางสังคม ผลงานของ Huntington, Eisenstadt, Holt, Turner, Nyc, หรือ Diamant จัดเป็นนักเขียนที่อยู่ในประเภทหลังนี้²

ลักษณะของหนังสือหรือบทความเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวทั้งสองประเภทจึงมีลักษณะเป็นหนังสือทางวิชาการที่ค่อนข้างหนัก เพราะส่วนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษา และมักจะมีแนวความคิดหรือศัพท์เทคนิคที่เข้าใจไม่ได้ง่าย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อ่านที่ไม่ใช่ นักวิทยาศาสตร์

หนังสือที่เขียนเป็น secondary source ซึ่งมีลักษณะเป็นตำราที่มีอยู่น้อย เท่าที่ปรากฏก็มีหนังสือของ Black³ และ Shils⁴ ซึ่งพอจะจัดอยู่ในหนังสือประเภท short introduction แต่หนังสือทั้งสองเล่มนี้ก็เป็นการเสนอ typology ของการพัฒนาทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นหนังสือที่ให้คำอธิบายเกี่ยวกับขอบข่ายของวิชาการพัฒนาทางการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป

¹ โปรดดู Seymour Martin Lipset, *Political Man* (Garden City: Double Day, 1960); Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis," *American sociological Review* XXVIII (April 1963); Zbigniew Brzezinski, "The Politics of Underdevelopment," *World Politics*, XI (October 1956); Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (New York: Wiley, 1953); Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton: Princeton University Press, 1963)

² Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, XVII (April 1965); S.N. Eisenstadt, "Modernization and Conditions of Sustained Growth," *World Politics*, XVI (July 1964); Robert T. Holt and John E. Turner, *The Political Basis of Economic Development* (Princeton: Van Nostrand, 1966); Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (N.Y.: Free Press, 1963); Joseph Nyc, "Corruption and Political Development," *American Political Science Review*, LXI (June 1967); Alfred Diamant, "Political Development: Approaches to Theory and Strategy, in John D. Montgomery, and William J. Siffin, *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (N.Y.: Mc Graw-Hill, 1966)

³ Cyril E. Black, *The Dynamics of Modernization* (N.Y.: Harper and Row, 1966)

⁴ Edward Shils, *Political Development in the New States* (The Hague: Mouton, 1965)

Political Development โดย C.H. Dodd เป็นหนังสือที่ผู้เขียนตั้งใจจะให้ป็นหนังสือประเภทความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิชาการพัฒนาทางการเมืองที่ง่ายแก่การเข้าใจ แม้จะไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกแง่มุมของลักษณะวิชา อย่างน้อยที่สุดก็ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจการพัฒนาทางการเมืองได้โดยไม่จำเป็นต้องไปหนักใจกับศัพท์เทคนิคต่าง ๆ ที่มีมากมายในหนังสือรัฐศาสตร์ เพราะผู้เขียนได้พยายามหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์เทคนิคอยู่แล้ว

Dodd ได้ชี้ให้เห็นความหมายต่าง ๆ ของคำ “พัฒนาทางการเมือง” และได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงความแตกต่างของพัฒนาทางการเมือง(Political Development) และความเจริญทางการเมือง (Political Modernization) ตามปกติแล้วนักรัฐศาสตร์จะใช้คำสองคำนี้ทดแทนกันได้และส่วนมากมักจะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญ (Modernization) และการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือความเจริญจะประกอบด้วยพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคม ตามความเห็นของ Dodd ความเจริญทางการเมืองหมายถึงขบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ของสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนี้จะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือการที่โครงสร้างและหน้าที่ของระบบการเมืองได้มีการแบ่งให้เห็นชัดและตามความถนัด นอกจากนี้ความเจริญทางการเมืองยังหมายรวมถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มขึ้นหรือการที่ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองมากขึ้น ส่วนคำว่า “การพัฒนาทางการเมือง” นั้นหมายถึง (1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ เช่น ต้องการให้ระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตย คอมมิวนิสต์หรือระบบการปกครองที่มีศาสนาอิสลามเป็นพื้นฐาน (2) ความสามารถของระบบการเมืองในการแก้ปัญหาหรือมีนโยบายใหม่ ๆ หรือการมีโครงสร้างใหม่เพื่อสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (3) ความสามารถในการที่จะเรียนรู้วิธีการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและการจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองให้ดีขึ้น

ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตว่าทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองของ Marx ซึ่งได้รับความสนใจในประเทศอังกฤษไม่ค่อยได้รับการกล่าวขวัญถึงในข้อเขียนทางพัฒนาทางการเมืองในอเมริกา เขาเห็นว่า Marx มีทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้เห็นชัดมากกว่านักทฤษฎีในยุคปัจจุบัน เพราะ Marx ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจุดหมายปลายทางของการพัฒนาทางการเมืองก็คือสังคมนิยม

ทฤษฎีของ Marx ที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองให้ความสนใจกับประเทศด้อยพัฒนา
น้อยมาก ซึ่งนี่อาจจะเป็นเพราะว่าทฤษฎีนี้มีต้นกำเนิดมาจากสังคมตะวันตกอุตสาหกรรมซึ่ง
เชื่อว่าระบบสังคมทุกสังคมที่เกิดจากระบบสังคมอีกสังคมหนึ่งจะทำลายระบบสังคมที่ให้กำเนิด
เช่นระบบนายทุนซึ่งถือกำเนิดมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย ก็จะทำลายระบบเจ้าขุนมูลนาย และ
ระบบนายทุนซึ่งให้กำเนิดระบบสังคมนิยมก็ต้องถูกทำลายโดยระบบสังคมนิยมในที่สุด ตัว
จักรสำคัญจากระบบนายทุนที่จะทำลายระบบเจ้าขุนมูลนายก็คือพวกกฏุมพี (Bourgeoisies) ส่วน
ชนชั้นกรรมาชีพ (Working class) จะเป็นหัวใจของระบบสังคมนิยมที่จะมาล้มล้างระบบสิทธิ
นายทุน โดยนัยดังกล่าว Dodd ชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีของ Marx นำมาใช้กับประเทศด้อยพัฒนา
ไม่ได้ เพราะประเทศเหล่านั้นทั้งหลายมีบุคคลประเภทกฏุมพี และชนชั้นกรรมาชีพไม่มากพอ
ที่จะมีกำลังมาล้มล้างการปกครองอีกระบบหนึ่งได้

Dodd ยังได้อธิบายให้ทราบถึงวิธีการที่เลนิน สตาลิน และมาเชตุง ได้นำเอาทฤษฎีการ
พัฒนาทางการเมืองของ Marx ไปใช้แตกต่างกัน เลนินเห็นว่าระบบสังคมนิยมควรจะมีพรรค
คอมมิวนิสต์สำหรับดูแลรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพซึ่งไม่สามารถจะช่วยเหลือตัวเองได้
และเมื่อทฤษฎีของ Marx เชื่อว่าการต่อสู้ระหว่างชนชั้นคือหนทางไปสู่ระบบสังคมนิยม
เพราะฉะนั้นเลนินจึงเห็นว่าควรมีการทำลายศัตรูทั้งหมดของชนชั้นกรรมาชีพเพื่อการบรรลุจุด
หมายของการพัฒนาทางการเมือง ความคิดอันนี้ สตาลิน ได้นำมาใช้เต็มที่ในสมัยที่ครองอำนาจ
ส่วนมาเชตุง แม้จะยอมรับความสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์ แต่ไม่ยอมรับความสำคัญของ
ชนชั้นกรรมาชีพ เนื่องจากมีน้อยในประเทศด้อยพัฒนา แม้ชาวนาที่มาเชตุงหวังอย่างมากว่าจะ
มีกำลังมากก็ยังมิได้เพียงพอที่จะกำจัดพวกจักรวรรดินิยม ตามทัศนะของมาเชตุงทุกชนชั้น
ของสังคม ยกเว้นพวกกฏุมพี ต้องรวมกันเพื่อทำลายจักรวรรดินิยมให้หมดสิ้นไปจาก
ประเทศจีน

ผู้เขียนได้ค้นไปพุดถึงเรื่องการพัฒนาทางการเมืองในโลกตะวันตก ซึ่งหมายถึงยุโรป
ตะวันตกและสหรัฐอเมริกา การศึกษาการพัฒนาการเมืองในโลกตะวันตกมีความสำคัญ
เพราะว่าประเทศเหล่านั้นทั้งหลายได้อาศัยวิธีการพัฒนาการเมืองของยุโรปตะวันตกและสหรัฐ
เป็นแบบอย่างที่จะเจริญรอย การพัฒนาการเมืองของโลกทางตะวันตก เริ่มต้นจากการที่
รัฐบาลมีอำนาจที่แท้จริงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ได้ การมีเอกลักษณ์ของประเทศ
และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็เป็นลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่งบางประการของรัฐที่เจริญแล้ว

การพัฒนาทางการเมืองในโลกตะวันตกเห็นได้ชัด แต่ในประเทศกำลังพัฒนาย่อมมีอุปสรรค นานาประการ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะทั่ว ๆ ไปของสังคมล้าหลังที่ประกอบไปด้วยเมือง เพียงจำนวนเล็กน้อย นอกนั้นมีลักษณะเป็นหมู่บ้าน ประชาชนส่วนใหญ่มีความอิสระและไม่ อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลาง ในภาวะเช่นนี้ประชาชนก็จะอยู่ในลักษณะที่มีความ สัมพันธ์แบบเสรีญาติและนึกถึงแต่สิ่งที่ใกล้ตัวมากกว่าความรู้สึกของประชาชนในฐานะที่เป็น ประเทศ ในสภาพสังคมเช่นนี้ การพัฒนาการเมืองย่อมมีอุปสรรคอย่างมาก พรรคการเมือง ที่มีสภาพครอบคลุมทั้งประเทศย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ส่วนมากจะเป็นพรรคการเมืองที่รวม กันโดยสายใยทางเครือญาติมากกว่า เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ที่ร่วมกันที่ก่อให้เกิดพรรคการเมืองในสังคมเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นท้องถิ่น เช่นต้องการให้มีบ่อน้ำหรือโรงสีมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ นอกจากนี้ Dodd ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาอื่น ๆ เช่น ชนชั้น และศาสนา ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองในสังคมล้าหลัง

ท้ายสุด Dodd ได้อธิบายว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา ผู้นำทางการเมือง พรรคการเมือง และทหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง สำหรับผู้นำทางการเมือง Dodd แบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ พระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชและผู้นำที่มาจากการปฏิวัติ Dodd ให้ความเห็นว่าผู้นำทางการเมืองมีผลต่อการพัฒนา การเมืองน้อยกว่าพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมให้บุคคลทุก ๆ กลุ่มเข้า มามีส่วนร่วมในทางการเมือง ผู้เขียนย้ำให้เห็นว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาพรรคการเมืองจะเป็นในรูปของพรรคเดียวที่ครองอำนาจ เพราะพรรคการเมืองที่มีลักษณะแข่งขันกันมัก ไม่ค่อยได้รับความสนับสนุน ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองที่มีส่วนช่วยให้เกิดเสรีภาพทาง การเมืองต้องมีพรรคฝ่ายค้านที่แข็งแกร่งซึ่งพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองหรือมีพรรค การเมืองเดียวที่พร้อมจะรวบรวมความต้องการให้ได้มากที่สุด

Dodd ได้ชี้ให้เห็นว่าทหารมีส่วนอย่างมากในการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการพัฒนา ปัญหาของทหารก็คือจะครองอำนาจอยู่ได้นานเพียงใด เพราะเมื่อสังคมเจริญขึ้นย่อมจะต้องมีพวกที่มีความรู้หรือพวกมีอาชีพอย่างดีเข้ามาทำลาย การ ทำทลายทหารบางครั้งไม่เฉพาะแต่บุคคลที่มีความรู้เท่านั้น บางครั้งบุคคลในกลุ่มศาสนา ราชาทิดิน หรือฆวนา อาจก่อตัวเป็นศัตรูกับทหารด้วยในกรณีที่ทหารปกครองด้วยระบบที่รุนแรง และถ้าเกิดมีปัญหามากทางการเมืองทหารมักจะลาออกและมาอยู่เบื้องหลังการเมืองมากกว่า

อย่างไรก็ดี Dodd ก็ยังเห็นว่าทหารมีโอกาสที่จะพัฒนาการเมืองได้หลายวิธี เป็นต้นว่าทหารอาจจะรวมเอาคนทุกกลุ่มที่มีประโยชน์สำหรับการเมืองเข้าด้วยกัน หรือทหารสามารถจะทำหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐธรรมนูญ หรือไม่ทหารก็อาจเข้ามามีบทบาทในการเมืองเพื่อรักษากฎหมายและระเบียบแบบแผนในขณะที่บ้านเมืองเกิดการยุ่งเหยิงและยลวง

โดยสรุป Political Development ของ C. H. Dodd เป็นหนังสือที่เหมาะสมสำหรับผู้สนใจเรื่อง "การพัฒนาทางการเมือง" นักรัฐศาสตร์อาจเห็นว่าหนังสือเล่มนี้ง่ายเกินไป และมองปัญหาต่างๆ ในลักษณะที่ผิวเผิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหนังสือที่ไม่ใช่ original ผู้วิจารณ์เห็นว่า Dodd ได้พยายามอธิบายการพัฒนาทางการเมืองซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของวิชาการเมืองเปรียบเทียบที่ยังเลือนลาง สับสน ยุ่งยาก และหาข้อตกลงกันไม่ได้แม้ในหมู่นักวิชาการเอง ให้เป็นเรื่องที่มีเนื้อหาพอจะอ่านให้เข้าใจได้ง่าย จึงเป็นเรื่องน่าอนุโมทนาอย่างยิ่ง ข้อสำคัญก็คือ Dodd ไม่ได้อธิบายเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่ายโดยใช้สามัญสำนึก ซึ่งหาประโยชน์อะไรไม่ได้ในทางวิชาการ หรือมองการพัฒนาการเมืองในลักษณะของวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ซึ่งมีข้อเขียนประเภทนี้มากมายอยู่แล้ว ตรงกันข้าม Dodd ได้เขียนโดยอาศัยหลักทฤษฎีเช่น Structural-Functional หรือ Marxist Approach เข้าจับและอธิบายเนื้อหาต่างๆ หนังสือเล่มนี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับบุคคลทั่ว ๆ ไปที่สนใจวิชาการพัฒนาทางการเมือง หรืออาจใช้สำหรับอบรมข้าราชการต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องให้ผู้ฟังเข้าใจการพัฒนาทางการเมืองภายในระยะเวลาที่จำกัด หนังสือเล่มนี้จะให้ประโยชน์อย่างมาก เพราะบางครั้งอาจเป็นเรื่องซับซ้อนที่ผู้บรรยายพยายามจะยึดเยียดให้ผู้ฟังเข้าใจการพัฒนาทางการเมืองภายในเวลาอันสั้น ด้วยการใช้ทฤษฎีที่หนักไปให้ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟังท้อใจ หรือไม่ผู้บรรยายเกรงว่าผู้ฟังจะไม่เข้าใจเรื่องทฤษฎีที่หนัก จึงพูดแต่เรื่องที่เข้าใจง่ายซึ่งก็เท่ากับเป็นการนำเอาสามัญสำนึกไปพูดจนขาดความสำคัญของเนื้อหาที่เป็นวิชาการ ทำให้ผู้ฟังหมดกำลังใจได้อีกเช่นกัน.

อุทัย เกาหวีเชียร

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.