

การพัฒนาทางการเมือง

บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ*

โดย กินพันธุ์ นาคะตะ **

การมีเดียรภาพทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของสังคมหนึ่งสังคมใด นับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ในศึกษาวิชาธุรกิจศาสตร์ ทั้งนักปรารถนาและนักทฤษฎี การเมืองท่องเที่ยวพยากรณ์ศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความมั่นคง ในระบบการปกครอง ของสังคมในแบบใดแบบหนึ่งเสมอมา ทำอย่างไรจึงจะให้ระบบการเมืองที่พึงประพฤติฯ ดำรงอยู่ได้นาน ๆ ? เมื่อระบบการเมืองใดดำรงอยู่ได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ก็ย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทั้งนี้ จะเป็นไปโดยสันติวิธี หรือโดยวิธีการอันรุนแรง ก็สุดแต่ความสามารถในการปรับตัวของสังคมนั้น ๆ ทำอย่างไรจึงจะให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เกิดขึ้นได้ ?

ปัญหาที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอยู่เสมอ ก็คือ มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งเสริมให้เกิด เสียงร้าวของระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่ง เช่น ระบบประชาธิปไตย หรือระบบเผด็จการ ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของระบบเหล่านั้นมีอยู่อย่างไร ? ระบบการเมืองแบบต่าง ๆ มีลักษณะสำคัญ ๆ อย่างไรบ้าง ? การพัฒนาทางการเมืองมีลักษณะอย่างไร และขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ? หรือ ระบบการเมืองของประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว กับของประเทศคือพัฒนาต่างกันอย่างไร ?

แม้ว่าจะยังไม่มีทฤษฎีหรือการศึกษาใด ๆ สามารถให้คำตอบท่อคำถามเหล่านี้ให้ทั้งหมด แต่ก็นับว่า พอจะมีทฤษฎีและการศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อย ที่ช่วยอธิบายให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้มากขึ้น จนทำให้เกิดความหวังได้ว่า เรายังสามารถอุดช่องโหวะระหว่างทฤษฎี การเมืองแบบ normative กับการวิจัยในทาง empirical ได้ในที่สุด

* ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์ อุทัย เลาหวิเชียร และ อาจารย์ปฐุม นิติโนร์ ที่กรุณาอ่านและให้คำวิจารณ์ที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอันมาก

** กินพันธุ์ นาคะตะ, วท.น. (ทบ.), พ.ม., ร.ป.ม. (เกียรตินิยม), M.A. (Pol. Sc.), Ph.D. (Pol. Sc.); อาจารย์เอก คณารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นับแต่สังคมโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้มีกฤษฎี แนวความคิด วิธีการศึกษา และข้อมูล ใน การศึกษาเรื่องการพัฒนาทางการเมืองเพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การถ่ายความเชื่อถือที่เคยมีอยู่อย่างกว้างขวาง ที่ว่าสังคมทั่ว ๆ จะต้องพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย พร้อม ๆ กันนั้น ก็เกิดระบบfaschism กอมมิวนิสต์ และประเทกใหม่ซึ่งมีโครงสร้าง วัฒนธรรม และระบบงานทางการเมืองในแบบต่าง ๆ กัน จึงทำให้นักวิชาการทั่วโลกสนใจศึกษาในเรื่องการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ความเจริญของ การศึกษาในเรื่องนี้ ยังเป็นผลอย่างหนึ่งที่เกิดจากภาระทางวิชาการและความไม่พอใจในแนวทางการศึกษาวิเคราะห์วิชาการเมืองเปรียบเทียบแบบเดิม เอกสารทางวิชาการที่เพิ่มพูนขึ้น จึงนับว่ามีประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาในทันนี้เป็นอันมาก

บทความนี้ มีความมุ่งหมายที่จะสำรวจและวิเคราะห์ส่วนหนึ่งของเอกสารทางวิชาการ ในด้านการพัฒนาทางการเมือง โดยมุ่งเน้นเฉพาะปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการพัฒนาดังกล่าว และเพื่อที่จะชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญ ๆ ของระบบการเมืองในแต่ละแบบ รวมทั้งจะชี้ให้เห็น ข้อดีและข้อเสียของแนวทางศึกษาวิเคราะห์ในแบบต่าง ๆ ด้วย โดยมีความหวังอยู่ว่า สิ่งนี้จะ ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาทางการเมืองให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เราอาจ นำทฤษฎีหรือแนวความคิดเหล่านั้น มาอธิบายมีญาของ การพัฒนาทางการเมืองของไทยได้ และเพื่อจะได้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไป

ในการสำรวจเอกสารทางวิชาการ เรื่องการพัฒนาทางการเมือง Packenham ได้สรุปว่า มีแนวทางศึกษาวิเคราะห์หลัก ๆ อよู่ทั่วไป ซึ่งเน้นหนักถึงสภาพทั่ว ๆ ที่ถือว่าเป็น ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งได้แก่ แนวทางศึกษาที่มุ่งเน้นในเรื่อง กฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการบริหาร วัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนปัจจัยทั้งหลาย ที่ระบุไว้ในทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบ¹ การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

จากการสำรวจของ Pye มีบางคนถึงกับเข้าใจว่า การพัฒนาทางการเมืองหมายรวมถึง สิ่งหนึ่งสิ่งใดดังต่อไปนี้ ก็คือ การพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย การพัฒนาอุดสาಹกรรม ความเจริญทางการเมือง บูรณาการแห่งชาติ ความเคลื่อนไหวทางสังคมและการมีส่วนร่วม

¹ Robert A. Packenham, "Approaches to the Study of Political Development," *World Politics*, 17 (October, 1964), 108-20.

ทางการเมือง การสถาปนาประชาธิปไตย ความสามารถของระบบการเมือง รวมทั้ง การมีสัดส่วนภาพทางการเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ²

อาจกล่าวได้ว่า แนวทางศึกษาวิเคราะห์เมืองนี้ มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องภัยคุกคามที่สำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง และมีหลายปัจจัยที่เหลือมีลักษณะอยู่ด้วยกัน

ประการแรก คือว่า การพัฒนาทางการเมือง ขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางกฎหมาย เช่นการมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในการปกครอง การบังคับสิทธิเสรีภาพขั้น มุต鲁านของบุคคล การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย การเดือกดึงเป็นครั้งคราว และ การแยกอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ³ อย่างไรก็ตาม เอกสารทางวิชาการในสหราชอาณาจักรสนับสนุน แนวความคิดนี้ยังมีอยู่ อีกทั้งไม่ค่อยกล่าวถึงประเทศที่อยู่พัฒนาเท่าใดนัก

ประการที่สอง คือว่า การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ผู้ที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ เช่น Lipset, Coleman, Cutright และ Organski⁴ เป็นอาทิ สำหรับคน หลังพบว่าชาติที่เจริญทั้งหลายได้ผ่านชั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนามาตั้งนี้ คือ การสร้างชาติ การ พัฒนาอุตสาหกรรม รัฐสวัสดิการ และรัฐอุตฯ ส่วน Lipset พบว่า ประเทศไทยกำลังอยู่ใต้ เนพาระในสังคมที่ก่อส่วนมากว่าร้อยท่านนี้ ในทางตรงข้าม หากสังคมได้มีกสนับสนุนมากยิ่งจากนั้น อยู่ ระบบการเมืองของสังคมนั้น ก็จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบบรรษัตรัฐได้โดยง่าย

² Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp. 33-44 สำหรับ Huntington การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การปกครองแบบประชาธิปไตย การมีสัดส่วนภาพทางกฎหมาย การปฏิเสธนำเข้าที่ของสถาบันนั่นเอง ๆ การเมืองไม่สู่ความสงบ...และมุ่งหมายการแห่งชาติ ล้วนความเจริญทาง การเมือง ได้แก่ การขยายตัวของเมือง ภารชัยตัวของกันที่มาก การพัฒนาอุตสาหกรรม ภารเพิ่มรายได้ ความเจริญ ของสื่อสาร แหล่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง โปรดดู Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, 17 (April, 1965), 386-430.

³ Packenham, 109.

⁴ Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Garden City: Doubleday & Company, Inc., 1963), pp. 27-58; James S. Coleman, "The Political Systems of the Developing Areas," in *The Politics of Developing Areas*, ed. by Gabriel A. Almond and James S. Coleman (Princeton: Princeton University Press, 1960), pp. 532-76; Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis," *American Sociological Review*, 28 (April, 1963), 253-64, and A.F.K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York: Alfred A. Knopf, 1965).

ประการที่สาม ถือว่า การพัฒนาทางการเมือง ขึ้น อยู่กับความสามารถของระบบราชการ ใน การรักษาภูมิปัญญาและความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และในการปฏิบัติ ตามนโยบายอย่างมีเหตุผลคือ มีความเป็นกลาง จึงมีผู้เสนอว่า รัฐบาลจะต้องมีบทบาทสำคัญใน การพัฒนาประเทศ ซึ่งจะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อมีการพัฒนาในระบบบริหาร เช่น Braibanti แต่ อย่างไรก็ตี มีคนอีกกลุ่มนี้มีความเห็นว่า ห้ามระบบบริหารมีอิทธิพลมากเกินไป ก็จะถูกยก เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง เพราะจะทำให้การควบคุมจากฝ่ายประชาชนกระทำได้ ยาก จึงเรียกร้องให้สั่งเสริมการปกครองตนเองและพัฒนาการเมือง ข้อเดียวกันของกลุ่มนี้ อยู่ในหนังสือของ LaPalombara ส่วน Heady กล่าวว่า ในประเทศไทยต้องพัฒนา จะมีปัญหา ในเรื่อง การให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป จึงขาดความสมดุลย์ระหว่างการพัฒนาของสถาบัน ทางการเมืองและทางการบริหาร ทำให้การควบคุมจากประชาชนไม่ค่อยสำเร็จ⁵

สำหรับแนวความคิดที่ใกล้เคียงกันอีกอย่างหนึ่ง ถือว่า การพัฒนาทางการเมือง ต้อง อาศัยการมีพระราชการเมือง ผู้ที่สนใจค้านี้ เช่น LaPalombara & Weiner ผู้พยายามชี้ให้เห็น ว่า การพัฒนาของพระราชการเมืองเป็นผลของการบวนการพัฒนาของระบบการเมือง และในทาง กลับกัน การพัฒนาทางการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับการพัฒนาของพระราชการเมือง สำหรับ Apter พระราชการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะต้องมีการแข่งขันกัน ส่วน Almond & Powell ยืนยัน ว่า หน้าที่ของพระราชการเมืองในระบบมักกล่าว ก็คือแสดงความต้องการของประชาชนให้รัฐบาลรู้ และรวมความต้องการนั้นให้เป็นนโยบายทางเลือก⁶

ประการที่สี่ ถือว่า การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเจริญของระบบสังคม ผู้ที่ ศึกษาถึงความสมัพนันของทั้งสองสิ่งนี้ ก็คือ Lipset และ Cutright ที่เคยกล่าวแล้ว สิ่งที่สอง คนนี้เน้นถึงกีฬาและการศึกษาและการขยายตัวของเมือง ยิ่งกว่านั้น ความเจริญทางสังคม ยังรวม ถึงระบบการสื่อสารมวลชนที่ทันสมัยและมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล ผู้ที่สนใจค้านี้

⁵ Ralph Braibanti and others (eds.), *Political and Administrative Development* (Durham: Duke University Press, 1969); Joseph G. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963), and Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966).

⁶ Joseph G. LaPalombara and Myron Weiner (eds.) ,*Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966); David E. Apter, "Introduction," in *Comparative Politics*, ed. by Harry Eckstein and David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), p. 330, and Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), Chapter 5.

ได้แก่ Lerner⁷ อาย่างไว้ก็คือ การรวมกุญแจเพื่อฟื้นฟูร่วมทางการเมือง นับเป็นปัจจัยสำคัญ ของความเจริญทางสังคมอีกอย่างหนึ่ง นอกจาก Lerner แล้วยังมี Weiner วิถีผู้หนึ่งที่สนใจศึกษา เรื่องนี้ด้วย⁸ นอกจากนี้อีกทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบ เช่น Riggs กับ Almond & Powell ยังได้เน้น อีกว่า การพัฒนาทางการเมือง ย่อมขึ้นอยู่กับการแบ่งแยกหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ เมื่อเรื่อง ของความแบ่งงานภักดิ์ ระหว่าง บทบาท โครงสร้าง หรือระบบรองทั้งหลายของสังคม⁹ อีกด้วย

ประการที่ห้า มีอีกว่า การพัฒนาทางการเมือง ขึ้นอยู่กับความเจริญของวัฒนธรรมทาง การเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่คนเรามีความคิดอย่างที่มีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ มองโลก ตามความเป็นจริง ผู้สนับสนุนแนวความคิดเช่นนี้ ได้แก่ Almond & Verba, Pye & Verba, Almond & Powell และผู้อื่น เป็นทั้น¹⁰ สองคนแรกพบว่า ความอยู่รอดของประชาธิปไตย ในสังคมใด ๆ ย่อมต้องการอาศัยการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และอาศัย การมีความรู้สึกนึกคิดในทางมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ สำหรับ Pye & Verba กล่าวว่า การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความสมัพันธ์ระหว่าง วัฒนธรรมทางการเมืองของส่วนต่าง ๆ ของสังคม สิ่งหลังนี้ย่อมได้รับอิทธิพลจากการบูรณาการ ถ่ายทอดวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของประเทศเป็นอันมาก ส่วน Almond & Powell เผื่อน ว่า การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเหตุผล เป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งของภาวะพัฒนาทางการเมือง เนื่องจากผู้เขียนให้พิบูลฯ วัฒนธรรมทางการเมืองและกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมือง ในระหว่างนิสิตนักศึกษาไทย ยังเป็นอุปสรรคต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ไม่น้อย

⁷ Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East* (Glencoe : Free Press, 1958).

⁸ Myron Weiner, *The Politics of Scarcity: Public Pressure and Political Response in India* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

⁹ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development," in *Bureaucracy and Political Development*, *op. cit.*, and Almond and Powell, p. 22.

¹⁰ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown and Company, 1965); Lucian W. Pye and Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965); Almond and Powell, pp. 23-25, 50-63, and Thinepan Nakata, "The Problems of Democracy in Thailand: A Study of Political Culture and Socialization of College Students," (Unpublished Ph.D. dissertation, Vanderbilt University, 1972).

ปัจจุบัน การพัฒนาทางการเมือง ยังหมายรวมดึง ปัจจัยค้าง ๆ อีกหลายค้าง ซึ่งได้แก่

ประการแรก การบูรณาการภายในชาติ หรือการสร้างชาติ เป็นเรื่องของการสร้างความสามารถ ที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง การมีความสามารถในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งการมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศ เป็นเรื่องของการปกป้องด้วยความรักชาติ หน้าที่พลเมือง และการสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อเบลลงสืบสานให้เป็นนโยบายและโครงสร้างต่าง ๆ¹¹ ผู้ที่สนใจก็จะต้องนับถือในเรื่องนี้ เช่น Ake, Deutsch & Foltz, และ Binder¹² คนแรกพยายามเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการบูรณาการทางการเมือง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ขณะเดียวกันให้มีเสถียรภาพทางการเมืองด้วย ปัจจัยที่สำคัญก็คือ การพัฒนาของวัฒนธรรมทางการเมือง กับการมีข้อผูกพันที่จะทำตามสัญญา สำหรับงานของสองคนต่อมา เป็นเรื่องของ การศึกษาประวัติของลักษณะนิยม รวมทั้งปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งเสริมหรือทำลายความเป็นชาติ ในหลายประเทศ ผู้คนสุดท้าย ถือว่า กระบวนการการบูรณาการแห่งชาติเป็นเรื่องของความร่วงความเหินของรัฐบาล ให้เกิดขึ้นในรัฐบาลที่มีความหวังอนาคตไปด้วย ด้วยการอุตสาหะให้ระหว่างชนชั้นผู้นำกับมวลชน

ประการที่สอง การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถของระบบราชการ ในด้านการตัด裁 เบี้ยน การระดมทรัพยากร ถ้าการขาดแคลนอยู่ต่อไป และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ความสามารถเหล่านี้ จะมีผลต่อ ปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพ และความมีเหตุผลในการปฏิริโภติงานของรัฐบาล ผู้คนนับพันคนแน่ความคิดดังกล่าว มีอาทิ Holt & Turner, Brzezinski, และ Almond & Powell¹³ เช่นสองคนแรกกล่าวว่าในระยะต้น ๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องมีบทบาทสำคัญในการรักษา

¹¹ Pye, pp. 37-38.

¹² Claude Ake, *A Theory of Political Integration* (Homewood: Dorsey Press, 1967); Karl W. Deutsch and William J. Foltz (eds.), *Nation-Building* (New York: Atherton Press, 1966), and Leonard Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society* (Berkeley: University of California Press, 1964).

¹³ Robert T. Holt and John E. Turner, *The Political Basis of Economic Development* (New York: Van Nostrand, 1966); Zbigniew Brzezinski, "The Politics of Underdevelopment," *World Politics*, 9 (October, 1956), 55-75; Almond and Powell, pp. 28-29, 198-212, and Pye, pp. 43, 46-47.

ทรัพยากรมาใช้ ในการจัดสรรงรัฐภารกิจเหล่านี้ ในการบังคับให้เป็นไปตามปกติสุภาพของสังคม และในการควบคุมเศรษฐกิจของสังคม แท้เมื่อผ่านระยะนี้ไปแล้ว รัฐบาลจะถูกท้องสอนใจในค้านการจัดสรรงรัฐภารกิจเหล่านี้

ประการที่สาม การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเจริญของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การพัฒนาองค์การและระบบปฏิบัติทางการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับรักษา ความสงบชั่บช้อน ความเป็นอิสระ และความเป็นปกติ แผ่นดินของสถาบันเหล่านี้ ผู้เสนอแนวความคิดนี้ คือ Huntington¹⁴ คนผู้นี้กล่าวว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวทางสังคม แต่การพัฒนาของสถาบันทางการเมืองเป็นไปอย่างเชื่องชัด จะมีผลให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมือง คือ ความรุนแรงและการขาดเสียหายภาพดังนั้นการมีพระราชการเมืองจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว

ประการสุดท้าย การพัฒนาดังกล่าว หมายรวมถึง ความเกี่ยวกับนิเวศทางสังคม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ กระบวนการที่ความผูกพันต่ำ ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และทางจิตใจแบบเดิมๆ ให้สลายไป ประชาชนหันไปคำร้องขอความเป็นไปได้ ลึกลับ ซึ่งเหล่านี้ย่อขึ้นอยู่กับ การรับอิทธิพลจากสื่อมวลชน การเปลี่ยนที่อยู่ การขยายตัวของเมือง การเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรกรรม การขยายตัวของโรงเรียน การเพิ่มรายได้ด้วยเลี้ยง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของปวงชนในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การออกเสียงลงคะแนน ผู้ที่ทำการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ Deutsch และ Lerner เป็นทัน¹⁵

แนวทางศึกษาวิเคราะห์ที่มุ่งเน้นเฉพาะปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งเหล่านี้ นับว่ามีประโยชน์ ที่ช่วยชี้ให้เห็นความสำคัญของปัจจัยหรือแนวความคิดต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการเหลียวแลมาก่อน คือการศึกษาที่ลึกซึ้ง ปัจจัยแต่ละอย่าง อาจใช้เป็นสิ่งวัดระดับการพัฒนาทางการเมืองของสังคมใด ๆ ก็ได้ หรืออาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ เป็นสิ่งแสวงลักษณะที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันของสังคมทั้งหลายได้ แท้อย่างไรก็ตาม แนวทางศึกษาวิเคราะห์แบบนี้มีข้อเสียอยู่ที่ การมีรากฐานอยู่บนข้อสมมติที่ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสำหรับปัจจัยอย่างหนึ่ง จะนำไปสู่การ

¹⁴ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven: Yale University Press, 1969), pp. 12-24.

¹⁵ Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, 55 (September, 1961), 493-514, and Lerner, *op. cit.*

เปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกันในค้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งตามที่ริบแล้ว อาจไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้¹⁶ เช่น การมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมไม่เป็นสิ่งประกันได้ва จะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นตามมาด้วย หากรัฐบาลและประชาชนไม่ร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องหลัง ยิ่งกว่านั้น การที่สังคมใหม่มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว จะแสดงว่าประชาธิปไตยในสังคมนั้น จะดำเนินไปอย่างคล่องแคล่วยิ่ง แต่จะสิ่งหลังนี้ท้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างคั่งได้ กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนในสังคมจะต้องมีจิตใจที่มั่นและประพฤติปฏิบัติไปตามอุดมการเขียนนั้นด้วย

แนวทางศึกษาวิเคราะห์อีกแบบหนึ่ง เน้นถึงการพัฒนาในหลาย ๆ ค้าน¹⁷ เช่น Almond & Powell ได้เสนอว่า ✓ การพัฒนาทางการเมือง เป็นกระบวนการที่โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่มีการแบ่งแยกหน้าที่กันโดยชัดเจน และเป็นกระบวนการที่ วัฒนธรรมที่มีการเมืองของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่ความมีเหตุผลมากขึ้น ลึกลงสองนี้จะช่วยส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีความสมารถหรือประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน สำหรับ Black การพัฒนาเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงท่าง ๆ ในทุก ๆ ค้าน ของสถาบันนุชช์¹⁸ บุคคลในกลุ่มนี้ รวมถึง Almond & Coleman, Eisenstadt, และ Kornhauser¹⁹

ส่วนมากการศึกษาในแนวนี้ จะกล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๆ ทางสถาบันและวัฒนธรรม ของระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว แต่ก็อาจใช้เป็นสิ่งแสดงข้อที่เหมือนกันและแตกต่างกันระหว่างระบบการเมืองแบบต่าง ๆ ได้อย่างหมาย ๆ อย่างไรก็ตี ความพยายามของบุคคลเหล่านี้ ส่วนใหญ่ มักมีแนวโน้มที่จะมองโลกโดยถือวิัฒนธรรมของตนเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น ปัจจัยท่าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมือง ที่นำมาพิจารณาขึ้น มีจำนวนมากเกินไป ดังที่ Holt &

¹⁶ C.S. Whitaker, "A Dysrhythmic Process of Political Change," *World Politics*, 19 (January, 1967), 190-217.

¹⁷ James S. Coleman, "Modernization: Political Aspects," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. X, 1968, p. 396.

¹⁸ Almond and Powell, *op. cit.*, and Cyril E. Black, "Political Modernization in Russia and China," in *Unity and Contradiction*, ed. by Kurt London (New York: Praeger, 1962), pp. 3-18.

¹⁹ Almond and Coleman, *op. cit.*; Samuel N. Eisenstadt, "Political Modernization: Some Comparative Notes," *International Journal of Comparative Sociology*, 5 (March, 1964), 3-24, and William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe: Free Press, 1959).

Turner กล่าวไว้ บางบุคคลหรือบางลักษณะอาจไม่มีความสัมพันธ์ก่อภัยแย่ กล่าวคือ ในสังคมนี้อาจมีความเจริญในด้านหนึ่ง แต่ค้อยความเจริญในด้านหนึ่งก็ได้²⁰

การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองยังแบบหนึ่ง ได้แก่ แนวทางศึกษาวิเคราะห์ที่อาศัยตัวแบบตามขั้นของการพัฒนาในอุดมคติ ในรูปของ pattern variables ของ Parsons²¹ ทัวแบบดังกล่าว เป็นประเภทของระบบการเมืองอย่างคร่าว ๆ ออกเป็น ระบบค้อยพัฒนา ระบบที่กำลังพัฒนา และระบบที่พัฒนาแล้ว โดยที่ให้เห็นลักษณะสำคัญ ๆ ของระบบเหล่านั้น ว่าเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร กล่าวคือ ระบบการเมืองของประเทกต้องพัฒนา จะมีลักษณะดังนี้ คือ บรรษัณบัน្តอื่นสืบทอดกันมา. เช่น ชาติผู้ดิ วัฒนิ และคุณวุฒิ เป็นต้น ในด้านกฎหมายที่หรือกฎหมายของสังคม จะมีผลใช้บังคับเฉพาะคนงามคน ก็อ กับผู้น้อยหรือผู้ที่ไม่มีอิทธิพล ยิ่งกว่านั้น บทบาทและหน้าที่ของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ จะไม่มีการแบ่งแยกໄວ่กันเด่นชัด เนื่องจากทำหน้าที่หลาย ๆ อย่างรวม ๆ กันไป ใน บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันเดียวกัน กล่าวอย่างในเรื่องนี้ ก็คือการที่ฝ่ายบริหารในสมัยที่ไทยมีรัฐบาลทหารมีอำนาจหน้าที่ถึงสามอย่าง ก็อ การมีอำนาจบริหาร การมีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งได้แก่การใช้มาตรการ ๑๗ ของธรรมนูญการปกครอง และ การมีอำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจในการออกธรรมนูญ การปกครองและเต่งตั้งพระครองของมหาเสนาสนะเป็นสมิทิกสภานิติบัญญัติ เพื่อนำเป็นที่ประทับตราไว้ กฎหมาย ข้อเสนอของฝ่ายตนพอเป็นพิธี ได้กามใจชอบ เป็นต้น ส่วนในสังคมที่พัฒนาแล้ว จะมีการยอมรับและมีคือความสำเร็จของบุคคลสถาบันกว่าสิ่งอื่นใด กฎหมายที่หรือกฎหมายของสังคมจะมีผลใช้บังคับโดยทั่วไปอย่างทั่วถูกถอน ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือได้รับการยกเว้น ยิ่งกว่านั้น สถาบันต่าง ๆ จะมีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำโดยชัดเจน แต่สำหรับระบบการเมืองของประเทกต้องพัฒนา จะมีลักษณะผลของทั้งสองระบบคือกล่าวนั้น ผู้ที่สนใจศึกษาในด้านนี้ได้แก่ Sutton, Almond & Coleman, กับ Riggs²² สำหรับคนแรก สังคมอุตสาหกรรม จะมีลักษณะดังนี้คือ มีคือความสำเร็จเป็นเกณฑ์ มีการแบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจน ปฏิสูตรของสังคมใช้ได้ทั่วไป นอกจากนั้นก็มีความเคลื่อนไหวทางสังคม มีระบบอาชีพที่ก้าวหน้า มีการ

²⁰ Holt and Turner, *op. cit.*

²¹ Coleman, "Modernization: Political Aspects," p. 396.

²² Francis X. Sutton, "Representation and the Nature of Political Systems," *Comparative Studies in Society and History*, 2 (October, 1959), 1-10; Almond and Coleman, *op. cit.*, and Fred W. Riggs, "Agraria and Industria," in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, ed. by William J. Siffin (Bloomington: Indiana University Press, 1959), pp. 23-116.

ยังคงความเสมอภาคระหว่างชนชั้น รวมทั้งมีส่วนร่วมมากในด้านการเมือง สำหรับในสังคม
ก่อการณ์จะมีลักษณะของตัวเองอย่างเด่นนั้น ส่วน Riggs ได้นิยามลักษณะของสังคมที่กำลัง²³
พัฒนาว่ามีลักษณะผสมของสังคมทั้งสองแบบดังกล่าว

ประโยชน์ของแนวทางศึกษาวิเคราะห์แบบหลังนี้ ก็คงเช่นเดียวกับสองแบบแรก คือช่วย
ให้เห็นว่าจัดทำอย่างไร ที่ส่งเสริมการพัฒนาทางการเมือง และช่วยให้เห็นลักษณะที่สำคัญ ๆ
ของระบบการเมืองแบบต่าง ๆ ได้โดยง่าย แต่ก็มีข้อเสียในทาง normative เช่นเดียวกับสอง
แบบแรก ในข้อที่ว่า แนวทางศึกษาวิเคราะห์เหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะถือเอาว่า การพัฒนาทาง
การเมืองหมายถึงการพัฒนาไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย²³ และมักจะถือว่า ประชาธิป-
ไตยคือความจริงขั้นสุดท้ายของการพัฒนา ซึ่งอาจจะไม่เป็นความจริงก็ได้ เพราะโลกอาจจะ
พัฒนาไปมากกว่านั้น ในขณะเดียวกัน ระบบการปกครองแบบอื่นก็อาจนับว่าเป็นการพัฒนา
ทางการเมืองได้ จุดอ่อนของการศึกษาเหล่านี้อีกประการหนึ่ง ก็คือ การแบ่งประเภทของ
ระบบการเมืองออกเป็นแบบตัวอย่างพัฒนา กำลังพัฒนา และพัฒนาแล้ว เป็นการแบ่งประเภทที่มี
ลักษณะค่อนข้างหยาบมากเกินไป ทั้งนี้ เพราะ มีระบบการเมืองแบบต่าง ๆ ที่มีระดับการพัฒนา
ทางการเมืองแตกต่างกันเป็นอันมาก ไม่อาจเข้าอยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดได้
บางระบบอาจมีการพัฒนาในตัวตนนั้นมาก แต่ตัวอย่างพัฒนาในอีกด้านหนึ่ง ตามปกติแล้วระบบ
การเมืองที่เป็นจริงของแต่ละประเทศจะมีลักษณะผสมของทั้งสามแบบนั้นมากกว่า จะมีความ
เหมือนกันหรือแตกต่างกับระบบอื่น ที่ตรงที่มีความมากน้อยของการพัฒนาในแต่ละปัจจัย
และที่ลักษณะแห่งการผสมผสานของปัจจัยเหล่านั้นเท่านั้น ในประการสุดท้าย ทั้งแบบดังกล่าว
ยังมีความหมายไปในทำนองที่ว่า การพัฒนาของสังคมต่าง ๆ ไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ จะ
เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือจะมีความเชื่ออยู่ว่าสังคมใด ๆ ก็ตาม จะเจริญขึ้นเรื่อย ๆ
จากระบบทั้งหมดที่กำหนดไว้ ไม่ใช่ระบบที่กำลังพัฒนา และระบบที่พัฒนาแล้ว แต่ตามความเป็นจริง

²³ Fred R. Von der Mehden, *Politics of the Developing Nations* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964), p. 5; William McCord, *Springtime of Freedom: The Evolution of Developing Societies* (New York: Oxford University Press, 1965); and David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965).

ความเสื่อมทางการเมือง อาจเป็นผลมาจากการร่วบรวมการพัฒนาประเทคนนเองก็ได้²⁴ เช่น การที่ประเทศหนึ่งมุ่งแต่ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่น่าใช้ใน การเร่งรัดการพัฒนานั้น ก็อาจมีผลให้นำสังคมนั้นไปสู่ระบบเผื่อ己มาได้ ดังที่รัฐบาลทหารในหลาย ๆ ประเทศ กำลังปฎิบัติอยู่ในปัจจุบัน ในประเทศไทยแล้วนั้น การพัฒนาทางการเมืองจะถูกหลีกเลี่ยง จึงมีผลให้กลยุทธ์ในประเทคนล้าหลังในการเมือง

ปัญหาอีกอย่างหนึ่งของการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เกิดจากความเข้าใจ อันสับสนและการมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีบางคนไม่พอใจที่มีผู้เห็นว่า ระบบการเมืองเป็นฝ่ายที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ จึงยังว่า ระบบการเมืองท่องเทาที่ ต้องนับว่าเป็นเจ้าของสำคัญที่มีอิทธิพลในการกำหนดความเจริญในด้านอื่น ๆ ของสังคม บุคคล ในกลุ่มนี้ได้แก่ Black, Holt & Turner, Huntington, และ Paige เป็นอาทิ²⁵ คนแรกยืนยันว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ Holt & Turner กล่าวว่า ระบบการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน Huntington ก็ได้เห็นว่า สังคมหนึ่งอาจมีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่อาจมีความเจริญในด้านอื่น ๆ ต่างหาก สังคมนั้นก็ยิ่งเดียว ในทางตรงข้าม สังคมอีกแห่งหนึ่งอาจมีความเจริญในด้านอื่น ๆ แต่ก็ยังไม่ค่อยมีการพัฒนาทางการเมืองมากนัก สังคมนั้นก็คืออาเย็นตินา เป็นทัน แต่ Paige ถึงกับสรุปว่า การพัฒนาทางการเมืองกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลย

กล่าวโดยสรุป ในการสำรวจเอกสารทางวิชาการบางส่วนเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เราจะเห็นว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นกระบวนการที่ชั้บช้อน มีลักษณะหลายอย่าง และขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อุปมาน จนกระทั่งบัดนี้ ยังไม่มีข้อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงในด้านหนึ่ง

²⁴ Huntington, "Political Development and Political Decay," *op. cit.*; Robert E. Ward and Dankwart Rustow (eds.), *Political Modernization in Japan and Turkey* (Princeton: Princeton University Press, 1964), p. 444; Lucian W. Pye, "The Concept of Political Development," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 358 (March, 1965), 12, and Coleman, "Modernization: Political Aspects," p. 396.

²⁵ Cyril E. Black, *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History* (New York: Harper & Row, 1966); Holt and Turner, *op. cit.*; Huntington, "Political Order in Changing Society, *op. cit.*, and Glenn D. Paige, "The Discovery of Politics," in *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, ed. by John D. Montgomery and William J. Siffin (New York: Mc Graw-Hill, 1965).

ก้านใหญ่องระบบการเมือง จะมีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สองกล้องห้องกันในค้านอื่น ๆ โดยอักโน้มติกหรือไม่ ยังกว่านั้น ปัจจัยทั้งหลายที่ถือกันว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง ยังเป็นเพียงปัจจัยที่มีความจำเป็นขึ้นฟื้นฐานของการพัฒนาสังคมล่าเวล่า�นี้ หาได้เป็นสิ่งประกัน ที่เพียงพอว่า สังคมใด ๆ จะมีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ได้ตลอดไปไม่ อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยต้องการที่จะมีการพัฒนาทางการเมืองอย่างแท้จริง สิ่งที่จะต้องทำก็คือ การ กอบค้ำดามที่ว่าเรามีปัจจัยเหล่านั้นพร้อมมุ่ลแล้วหรือยัง รวมทั้งการที่จะต้องแก้ไขปัญหาใน เรื่องน้ำจ้ัยสำคัญ ๆ ที่ส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองเหล่านั้น แต่ที่น่าเสียดายก็คือ เราอยู่รู้ ความจริงในเรื่องเหล่านั้นของไทยอยู่น้อยมาก จึงต้องมีการศึกษาวิจัยกันต่อไป ความจริงการ พัฒนาทางการเมือง อาจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความเจริญในค้านอื่น ๆ ก็ได้
