



บทที่ ๒

## แนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางการ เมือง

### ๒.๑ ความนำ

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการ เมืองนั้นแต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของวิวัฒนาการของการศึกษาทางการ เมืองการปกครองเปรียบเทียบ แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา แนวความคิดทางการ เมืองได้ขยายออกไปถึงการศึกษาประเทศที่เกิดใหม่ต่าง ๆ มากมายทั้งในทวีปเอเชีย ออสเตรเลีย อเมริกาใต้ ซึ่งประเทศเกิดใหม่เหล่านี้ก็ประสบกับปัญหาทางการ เมืองต่าง ๆ อย่างเช่น เกิดความขัดแย้งกันในทางการ เมืองอย่างรุนแรง การล้มลุกคลุกคลานของระบบประชาธิปไตยพร้อมกับการแทรกแซงของทหารในรูปการปฏิวัติรัฐประหาร ปรากฏการณ์ทางการ เมืองดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการแขนงต่าง ๆ วิเคราะห์หาสาเหตุกันกล่าวคือ นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าเกิดจากการค่อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน และการขาดแคลนเทคโนโลยีในการผลิต จนทำให้สังคมประสบปัญหาต่าง ๆ ยากที่จะเกิดเสถียรภาพทางการ เมืองได้ นักการศึกษาก็มองเห็นว่าเกิดจากประชาชนไร้การศึกษาและขาดความรู้ เรื่องการเมืองและสังคม จึงไม่สามารถสร้างระบบการเมืองการปกครองแบบอารยะได้ นักสังคมวิทยาเห็นว่าเกิดจากโครงสร้างทางสังคม ช่องว่างทางสังคม ค่านิยม จารีตประเพณี ส่วนนักรัฐศาสตร์ก็มองเห็นว่าความล้มเหลวของการสร้างระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในประเทศค่อยพัฒนาเกิดจากการขาดการพัฒนาทางการ เมืองโดยเลียนแบบมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ในทศวรรษ ๑๙๖๐ นั้นนักรัฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจทางด้านการพัฒนาทางการ เมืองมากยิ่งขึ้น มีการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับประเพณีดั้งเดิมกับความเป็นสมัยใหม่ และในหนังสือของ Gabriel A. Almond และ James S. Coleman ชื่อ The Politics of Developing Areas ซึ่งพิมพ์ในปี ๑๙๖๐ นี้ก็ทำให้นักรัฐศาสตร์เริ่มหันเหจุดสนใจมาสู่ปัญหา

<sup>๑</sup>Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960).

ของการพัฒนา โดยได้วิเคราะห์การเมืองเปรียบเทียบในแนวพฤติกรรมและเป็นระบบ สามารถนำไปใช้ในการเมืองของประเทศซึ่งมีโชะตะวันตกได้ อัครมนตรีจำแนกความแตกต่างระหว่างระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วกับระบบการเมืองที่กำลังพัฒนาออกเป็นสังคมที่ทันสมัยกับสังคมแบบดั้งเดิมโดยเปรียบเทียบกัน แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก จนต่อมาเมื่อผู้กล่าวขวัญถึงการพัฒนาทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับแม้กระทั่งในสมัยปัจจุบัน

## ๒.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง (political development)

การเปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะหนึ่งของสังคมไม่ว่ามนุษย์จะต้องการหรือไม่ ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงในตัวของมันเองก็เกินความคาดหมายได้ ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงพยายามที่จะควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้เป็นไปในทิศทางและด้วยอัตราความเร็วที่ต้องการ การเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางมุ่งไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิมหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้จึงเรียกว่ากระบวนการพัฒนา สังคมที่พัฒนานั้นต้องเป็นสังคมที่เคลื่อนไหวเจริญก้าวหน้าไม่หยุดนิ่ง การพัฒนาจึงเป็นกระบวนการที่ไม่สิ้นสุด อาจจะมีบางคนสงสัยว่าทำไมจึงต้องมีการพัฒนา พัฒนาไปเพื่อประโยชน์อะไร และพัฒนาเพื่อใคร คำตอบที่ใดคงจะมีมากมายหลายอย่างแตกต่างกันไป แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าจุดประสงค์ที่สำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาก็เพื่อทำให้มนุษย์ทุกคนในสังคมมีชีวิตอยู่อย่างเป็นส่วนสังคมที่จะก้าวไปสู่การพัฒนาได้มากขึ้นเพียงใดโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นด้วย

สำหรับความหมายของการพัฒนา (development) ที่ Weidner ได้จัดแบ่งกลุ่มนักวิชาการออกเป็น ๔ กลุ่มคือ กลุ่มแรกหมายถึงความเจริญเติบโต (growth) กลุ่มที่สองหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบ (system change) กลุ่มที่สามถือเอาจุดประสงค์เป็นสำคัญ โดยเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่ก็มีความมุ่งหมายคือ การสร้างความทันสมัย (modernity) การสร้างชาติ (nation-building) และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic progress) และกลุ่มที่สี่หมายถึงการเปลี่ยนแปลงโดยมีแผน (planned change) นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่าการพัฒนาหมายถึงความเจริญเติบโตที่มีขั้นตอนตามแผน (planned growth) ตามจุดมุ่งหมายของการสร้างความทันสมัยหรือการสร้างชาติ และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งมีการทำงานตามความรู้เฉพาะด้าน มีการประสานงานกันด้วย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> Edward W. Weidner (ed.), Development Administration in Asia, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, Inc., 1970), p. 4.

อมร รัชศาสตร์ ไข้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความเจริญเติบโต (growth) กับการพัฒนา (development) ไว้ว่า ความเจริญเติบโตเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับของการกระทำ เป็นการเปลี่ยนแปลงความสามารถและคุณสมบัติของผู้กระทำเอง ส่วนการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงในตัวของระบบที่กระทำกร \*

มีบางคนกล่าวว่าการพัฒนาคือการทำให้ทันสมัย (modernization) และการทำให้ทันสมัยก็คือการพัฒนา เพราะการพัฒนา การทำให้ทันสมัย และการสร้างอุตสาหกรรม (industrialization) เป็นปรากฏการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมาก หากแต่มีความหมายที่ต่างระดับกัน กล่าวคือ การพัฒนามีความหมายกว้างที่สุด การทำให้ทันสมัยเป็นแบบหนึ่งของการพัฒนา และการสร้างอุตสาหกรรมเป็นแง่หนึ่งของการทำให้ทันสมัย <sup>๒</sup> และถ้าจะพิจารณากันในแง่ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงแล้ว การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยความสามารถริเริ่มของคนในสังคมนั้นหรือจากแรงผลักดันภายใน ส่วนการทำให้ทันสมัยมักเป็นเรื่องของการลอกเลียนแบบ และมีการคัดลอกเอามาใช้ หรือโดยพลังผลักดันมาจากภายนอกสังคม

เนื่องจากการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของสังคมจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง ซึ่งดีกว่าเดิม จึงต้องมีการพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมพร้อม ๆ กันไป เพราะทุกด้านมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลผลกระทบต่อกัน <sup>๓</sup>

---

\* อมร รัชศาสตร์, เทศบาลเพื่อการพัฒนา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๓๕.

<sup>๒</sup> David E. Apter, The Politics of Modernization, (Chicago : The University of Chicago Press, 1965), p. 67.

<sup>๓</sup> Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, Inc., 1970), p. 110.

สำหรับการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและขัดแย้งกันไม่น้อยเกี่ยวกับเรื่องปรัชญา ความหมาย แนวความคิด และทฤษฎี ทั้งนี้เพราะว่ามีนักวิชาการเป็นจำนวนมากได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ทฤษฎี ผลการวิจัย ตลอดจนเสนอบทวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกันในหนังสือและข้อเขียนต่าง ๆ อย่างหลายหลากมากมาย ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นนามาตรรสนะ กล่าวคือ

Lucian W. Pye ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองไว้ถึง ๑๐ ประการด้วยกันคือ \*

๑. การพัฒนาทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) โดยเห็นว่าสภาพทางการเมืองและสังคมที่มั่นคงจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสังคม
๒. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของลักษณะการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม (industrial society)
๓. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ (political modernization) ลักษณะความเป็นสมัยใหม่ก็อย่างเช่น การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ความเสมอภาคตามกฎหมาย การเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น
๔. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล (nation - state) ซึ่งในการสร้างรัฐชาติจะต้องรักษาระเบียบของสังคม และสามารถระดมทรัพยากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งอันหนึ่งอันเดียวกัน
๕. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาการบริหารและระบบกฎหมาย (administrative and legal development)
๖. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (mass mobilization and participation)

---

\* Lucian W. Pye, Aspects of Political Development, (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 33 - 45.



๗. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างประชาธิปไตย
๘. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของเสถียรภาพทางการเมืองและให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ (stability and orderly change)
๙. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมพลัง (mobilization) ทั้งนี้เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้ได้มากที่สุด
๑๐. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

Samuel N. Eisenstadt เห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองหมายถึง ความสามารถของระบบการเมืองที่จะสามารถสนองตอบหรือปรับตัวได้เสมอกับความต้อการทางการเมืองหรือองค์การทางการเมือง และความสามารถอันนี้ย่อมจะมีความคล่องตัวเมื่อเกิดปัญหาขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาของภายในระบบการเมืองเองหรือจากภายนอกระบบการเมือง<sup>๑</sup>

Alfred Diamant มองเห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของความสามารถของระบบมากกว่าเรื่องของการมีรูปแบบสถาบันหรือนโยบายเพื่อการปกครองของรัฐบาลเท่านั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ต้อการความสามารถของรัฐเพิ่มมากขึ้นเพื่อความสำเร็จความต้อเนื่องของรัฐบาลหรือเสถียรภาพ และการสร้างองค์การใหม่ ๆ ขึ้น<sup>๒</sup>

Samuel P. Huntington ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ว่า หมายถึง

๑. การมีเหตุผล (rationalization)
๒. บูรณการแห่งชาติ (national integration)
๓. การปกครองแบบประชาธิปไตย (democratization)
๔. การระดมพลังหรือการเข้าร่วมร่วมทางการเมือง (mobilization or participation)<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup>Joseph G. Lapalombara, Bureaucracy and Political Development (Princeton : Princeton University Press, 1967), p. 96.

<sup>๒</sup>Jason Finkle and Richard Gable, Political Development and Social Change, (New York : Wiley & Sons, Inc., 1966), p. 6.

<sup>๓</sup>Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", World Politics, XVIII(April, 1956) : pp. 387 - 388.

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้ทำการสำรวจวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการด้านการพัฒนาทาง  
การเมือง แล้วจัดแบ่งแยกความคิดในการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาทางการเมืองออกเป็น ๓ กลุ่มคือ ๒

ชื่อผู้แต่งและหนังสือที่อ้างอิงได้แก่ Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Bases of Politics, (Garden City : Doubleday Company Inc., 1963); Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960); Philips Cutright, "National Political Development : Measurement and Analysis" American Sociological Review, 28(April, 1963); A.F.K. Organski, The Stages of Political Development (New York : Alfred A. Knopf, 1965); Ralph Braibanti and Others (ed.), Political and Administrative Development, (Durham : Duke University Press, 1969); Joseph G. Lapalombara (ed.), Bureaucracy and Political Development, (Princeton : Princeton University Press, 1963); Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective, (Englewood Cliffs : Prentice-Hall 1966); Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society : Modernizing the Middle East, (Glencoe : Free Press, 1958); Myron Weiner, The Politics of Scarcity : Public Pressure and Political Response in India, (Chicago : University of Chicago Press, 1962); Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development" in Bureaucracy and Political Development; Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Development Approach, (Boston : Little, Brown and Company, 1966); 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); 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); Leonard Binder, Iran : Political Development in a Changing Society, (Berkley : University of California Press, 1964); Robert T. Holt and John E. Turner, The Political Bases of Economic Development, (New York : Van Nostrand, 1966); Zbigniew Brzezinski, "The Politics of Underdevelopment", World Politics, 9(October, 1956); Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society, (New York : Yale University Press, 1969); Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", American Political Science Review, 55(September, 1961); Samuel N. Eisenstadt, "Political Modernization: Some Comparative Notes", International Journal of Comparative Sociology, 5(March, 1964); William Kornhauser, The Politics of Mass Society, (Glence Free Press, 1959).

๒สนใจดูรายละเอียดใน คร. ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การพัฒนาทางการเมือง : บทวิเคราะห์และสำรวจเอกสารทางวิชาการ", ใน การพัฒนาทางการเมืองไทย, คร. ลีซิด ซีรเวคิน (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๑๘), หน้า ๑๘ - ๓๒.

กลุ่มแรกมุ่งเน้นเฉพาะปัจจัยอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

๑. การพัฒนาทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับพัฒนาทางกฎหมาย เช่น การมีรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ในการปกครอง การป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคล การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย การเลือกตั้งเป็นครั้งคราว และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ แต่เอกสารทางวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ยังมีน้อย

๒. การพัฒนาทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับพัฒนาทางเศรษฐกิจ ผู้ที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ได้แก่ Seymour M. Lipset, James S. Coleman, Philips Cutright, A.F.K. Organski.

๓. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถทางการบริหารในการรักษากฎหมาย และความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและในการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลาง ผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้ก็มี Ralph Braibanti, Joseph G. Lapalombar, Ferrel Heady.

๔. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเจริญของระบบสังคม เช่น การศึกษา การขยายตัวของเมือง (urbanization) ระบบสื่อสารมวลชนที่ทันสมัยและมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล การรวมกลุ่มเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมือง การแบ่งแยกหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม นักคิดในกลุ่มนี้ก็มี Seymour M. Lipset, Philips Cutright, Deniel Lerner, Myron Weiner, Fred W. Riggs, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell.

๕. การพัฒนาทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเจริญของวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ซึ่งเป็นกระบวนการที่คนเรามีความคิดอ่านที่มีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ มองโลกตามความเป็นจริง ผู้สนับสนุนความคิดนี้ได้แก่ Gabriel A. Almond, Sidney Verba, Lucian W. Pye, G. Bingham Powell.

๖. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างชาติ บูรณาการภายในชาติ การระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม การปลูกฝังความรักชาติ หน้าที่พลเมือง และการสร้างสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องนี้ก็มี Claude Ake, Karl W. Deutsch, William J. Foltz, Leonard Binder.

๓. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความสามารถของระบบการเมือง  
ในด้านการจัดระเบียบ การระดมทรัพยากร การกระจายคุณค่าต่าง ๆ และการสนองตอบต่อ  
ความต้องการของสังคม ความสามารถเหล่านี้จะมีผลต่อปริมาณ ขอบเขต ประสิทธิภาพ และ  
ความมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ผู้สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวนี้มี Robert T. Holt,  
John E. Turner, Zbigniew Brzinski, Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell.

๔. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเจริญของสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็น  
การพัฒนาองค์การและระเบียบปฏิบัติทางการเมือง ผู้เสนอแนวความคิดนี้ก็คือ Samuel P. Huntington

๕. การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของความเคลื่อนไหวของสังคมที่เปลี่ยนแปลงจาก  
สังคมแบบดั้งเดิมไปสู่การดำรงชีวิตแบบใหม่ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน  
ผู้ทำการศึกษาในแนวนี้ก็มี Karl W. Deutsch, Daniel Lerner.

การศึกษาในแนวทางดังกล่าวมานี้จะมีประโยชน์ในแง่ที่จะช่วยให้เห็นความสำคัญของปัจจัย  
หรือแนวความคิดต่าง ๆ ควบคู่การศึกษาอย่างลึกซึ้ง แต่ก็มีข้อเสียอยู่ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น  
สำหรับปัจจัยอย่างหนึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องต่อกันในด้านอื่น ๆ ควบหรือไม่ก็ได้

กลุ่มที่สอง มุ่งเน้นถึงการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน บุคคลในกลุ่มนี้ก็มี Gabriel A. Almond,  
G. Bingham Powell, James S. Coleman, Samuel N. Eisenstadt, William Kornhauser

แต่การศึกษาในแนวนี้จะกล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของสถาบันและวัฒนธรรมของระบบ  
การเมืองที่พัฒนาแล้ว และปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมืองที่นำมาพิจารณา ยังมีจำนวน  
มากเกินไป ซึ่งบางปัจจัยอาจจะไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันเลย อย่างเช่น ในสังคมหนึ่งอาจจะมี  
ความเจริญในด้านหนึ่งแต่คอยความเจริญในอีกด้านหนึ่งก็ได้

กลุ่มที่สาม เน้นการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยตัวแบบตามขั้นของการพัฒนาในอุดมคติตาม  
รูปแบบ pattern variable ของ Parson ซึ่งตัวแบบนี้จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของระบบ  
ค่อยพัฒนา ระบบที่กำลังพัฒนา และระบบที่พัฒนาแล้ว ว่าเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร



จากที่กล่าวมาจึงพอที่จะทำให้เห็นได้แล้วว่า บทนิยามความหมายของคำว่า การพัฒนา  
ทางการเมืองนั้นมีมากมายหลายแนวความคิด แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่าในบรรดา  
แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมืองต่าง ๆ นั้นยังสามารถที่จะหาลักษณะร่วมกันได้อยู่ อาทิเช่น

S. N. Eisenstadt เห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ ๔ ประการได้แก่

(๑) มีการทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่างในบทบาทและสถาบัน  
การเมืองมากขึ้น มีจุดหมายทางการเมืองที่ชัดเจน เป็นศูนย์กลางที่คนส่วนใหญ่ยึดถือและขึ้นต่อ  
รัฐบาลเดียวกัน

(๒) ขอบข่ายของกิจกรรมการเมือง การบริหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อย  
ความปลอดภัยของปวงชนจะต้องแผ่ขยายไปอย่างทั่วถึง

(๓) อำนาจทางการเมืองจะต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มชนทุกหมู่เหล่าโดยทั่วถึง

(๔) มีผู้นำสมัยใหม่เข้าไปแทนผู้นำสมัยเก่า และเป็นที่ยอมรับถูกต้องตามกฎหมาย

James S. Coleman ได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่าระบบการเมืองจะมีลักษณะ  
พัฒนาหรือไม่โดยดูได้จากลักษณะที่เรียกว่า development syndrome คือ ๒

(๑) ความเสมอภาค(equity) ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนภายใต้  
กฎหมายเดียวกัน ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความเสมอภาคระหว่างปัจเจกชนใน  
ระบบการเมือง

(๒) ความสามารถ(capacity) ซึ่งหมายถึงความสามารถของรัฐบาลและกลไกของ  
ระบบการเมืองที่จะสนองตอบความต้องการของสังคมให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุดในการพัฒนาทาง  
การเมืองจึงต้องเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

(๓) การมีความแตกต่าง(differentiation) ซึ่งหมายถึงสถาบันต่าง ๆ ของ  
รัฐบาลได้แบ่งหน้าที่กันทำเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็มีลักษณะและทำหน้าที่  
ต่างกันมากขึ้น ในการพัฒนาทางการเมืองจึงต้องเพิ่มความแตกต่างของสถาบันและโครงสร้างต่าง ๆ

---

John D. Montgomery and William J. Siffin, Approaches to  
Development : Politics, Administration and Change, (New York : McGraw -  
Hill Book Company, 1966), p. 23.

<sup>๒</sup> James S. Coleman, Education and Political Development,  
(Princeton : Princeton University Press, 1965), p. 15.

Lucian W. Pye ได้สรุปถึงลักษณะกว้าง ๆ ของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้  
๓ ประการด้วยกันคือ<sup>๑</sup>

(๑) ความเสมอภาค(equality) หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของ  
มวลชนโดยรวมกันกระทำการกิจกรรมทางการเมือง ระบบการเมืองจะต้องมีความครอบคลุมทั่วถึง  
เช่น การใช้กฎหมายกับทุกคนโดยเสมอหน้ากัน การรับคนเข้าไปปฏิบัติงานของระบบการเมืองต้อง  
คำนึงถึงความรู้ความสามารถในการทำงานให้สำเร็จผล

(๒) ความสามารถ(capacity) หมายถึงระบบการเมืองจะต้องสามารถกำหนดนโยบาย  
หรือบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมถูกต้อง สามารถบริหารหรือควบคุมการบริหารให้ดำเนินงานตาม  
นโยบายจนบรรลุผลสำเร็จ

(๓) ความแตกต่างในบทบาทตามความรู้เฉพาะด้าน (differentiation-specialization)  
หมายถึงมีการกำหนดโครงสร้างและต้องทำงานให้มีความแตกต่างหรือแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ ตาม  
ความรู้เฉพาะด้าน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการรวมงานที่แบ่งเข้าด้วยกันในรูปของการประสานงาน  
เพื่อให้การทำงานเป็นกระบวนการตั้งแต่ต้นจนสำเร็จออกมาเป็นผลงาน

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell ได้เสนอผลงาน  
ทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองในลักษณะที่เป็นแนวความคิดโดยมีหลักเกณฑ์ที่จะวัดถึง  
การพัฒนาทางการเมือง ๓ ประการคือ<sup>๒</sup>

(๑) การจำแนกโครงสร้างต่าง ๆ (structural differentiation)  
ของโครงสร้างทางการเมืองให้มีหน้าที่เฉพาะอย่างมากขึ้น

(๒) ระบบย่อยหรือองค์การต่าง ๆ มีความเป็นอิสระพอสมควรในการดำเนินงาน  
(sub-system autonomy)

(๓) การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดหลักการของเหตุผล (cultural secularization)

<sup>๑</sup>Lucian W. Pye, "The Meaning and Political Development",  
in Political Development and Social Change, eds. Jason L. Finkle  
and Richard W. Gable (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1971), pp. 49-5

<sup>๒</sup>Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics  
A Development Approach, (Boston : Little, Brown and Company, 1966),  
pp. 2 - 9.

มาถึงตอนนี้แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาทางการเมืองก็ยังเป็นเวทีรวมของนานาทรศนะ  
 จึงยากที่จะใช้ทฤษฎีโคทฤษฎีหนึ่งมาอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างครอบคลุมสมบูรณ์ ประกอบกับ  
 การพัฒนาทางการเมืองของแต่ละสังคมก็แตกต่างกันไปตามอิทธิพลของปัจจัยด้านวัฒนธรรม ค่านิยม  
 โครงสร้างทางสังคม สภาพเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ด้วย แต่ท่ามกลางความแตกต่างยังมีความ  
 คล้ายคลึงกันอยู่ อย่างเช่น การจำแนกโครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ เฉพาะด้าน ความสามารถของ  
 ระบบการเมืองในการสนองตอบความต้องการของสังคม ความเสมอภาคทางการเมือง การเข้ามามี  
 ส่วนร่วมทางการเมือง เหล่านี้เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองที่ผู้เขียนจะหยิบยกมาใช้ในการศึกษา  
 วิจัยก็คือ

(๑) การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างประชาธิปไตย

ตามแนวความคิดของ Gabriel A. Almond, Sidney Verba, G. Bingham Powell  
 ทั้งนี้เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของระบบการเมืองไทย

(๒) การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

(political participation) ตามแนวความคิดของ Lucian W. Pye, Myron Weiner  
 ทั้งนี้เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับการปกครอง  
 ระบอบประชาธิปไตย

(๓) การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างสถาบันทางการเมือง

(political institution) ตามแนวความคิดของ Samuel P. Huntington  
 ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นของไทยตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นสถาบันทางการเมือง  
 ในระดับท้องถิ่นที่ควรแก่การศึกษา

๒.๓ การพัฒนาทางการเมืองกับประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นแม้จะมีไต่เป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้ในสภาพที่เป็นอยู่<sup>๑</sup> จึงมีหลายประเทศพยายามที่จะเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ซึ่งทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจาก

- (๑) ความพยายามที่จะทำให้ระบบการเมืองแบบเก่าเป็นไปในลักษณะของความเป็นสมัยใหม่
- (๒) อิทธิพลของวัฒนธรรมโลก
- (๓) อิทธิพลของพวกนักคิดและนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์<sup>๒</sup>

แต่ประชาธิปไตยก็มีข้อเสียดังกล่าวไว้ซึ่งจะทำให้ยากขึ้นให้แก่นักการเมืองทั้งหลาย ทั้งนี้เนื่องจากข้ออาศัยปัจจัยที่เอื้ออำนวยหลายประการด้วยกัน ทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ทักษะสติ รายได้ของประชาชน สภาพแวดล้อมทางการเมือง เหล่านี้เป็นต้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงจะบังเกิดผลดีและมีความมั่นคง<sup>๓</sup> และความสำเร็จของการมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย (democratic vision) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่คลอใจให้บุคคลคำนึงงานทั้งปวงเพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของระบบประชาธิปไตย<sup>๔</sup> ในขณะที่เดียวกันการที่จะจรรโลงรักษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่องได้ ก็จะต้องมีวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ที่สอดคล้องกันไปด้วย<sup>๕</sup>

สำหรับหลักการประชาธิปไตยอาจจะพิจารณาได้ ๓ ความหมายด้วยกันคือ ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง เป็นอุดมการณ์ และเป็นวิถีชีวิต ดังรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

---

<sup>๑</sup> จูรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย - เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๕.

<sup>๒</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุก, พัฒนาการเมืองไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์แอส, ๒๕๑๘), หน้า ๑๗-๑๘.

<sup>๓</sup> Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of Politics (Garden City, New York : Doubleday & Company Inc., 1963), p. 61.

<sup>๔</sup> David Thomson, The Democratic Ideal in France and England, (New York : Cambridge University Press, 1940), p. 5.

<sup>๕</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nations, (Boston : Little, Brown and Company, 1965), p. 3.



๑. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการ เมืองการปกครอง ซึ่งก็หมายถึงการจักรูปการปกครอง ที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนถึงวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจหาข้อซักข้อในทางปฏิบัติ รูปแบบการ เมืองการปกครองแบบ ประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญเช่น

- (๑) หลักที่ถือว่ามนุษย์มีความรู้ความสามารถ รู้จักใช้เหตุผล
- (๒) หลักความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์
- (๓) หลักความเท่าเทียมกันของคน
- (๔) หลักการให้ความยินยอมของประชาชนต่อผู้มีอำนาจในการปกครอง
- (๕) หลักอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน
- (๖) หลักเกี่ยวกับสิทธิที่จะคัดค้านไม่เห็นด้วยและการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาล

๒. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ซึ่งก็หมายถึงการยึดหลักที่สำคัญของประชาธิปไตย อันได้แก่ หลักเสรีภาพ อิสระภาพ และหลักความเสมอภาคเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวอยู่ในจิตใจของ ประชาชน ซึ่งอุดมการณ์ที่ประชาชนในชาติยึดถือกันจะมีประโยชน์ต่อสังคมคือ ๒ ช่วยผูกพันคนในชาติ เข้าด้วยกัน ทำให้สังคมที่เฉื่อยชาพัฒนาเป็นสังคมที่มีพลัง ทำให้สมาชิกในสังคมยอมรับกฎเกณฑ์ของ ระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกันโดยสันติวิธี

๓. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ซึ่งวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยก็ได้แก่ การมีใจกว้าง รู้จักการประนีประนอม ไม่ใช้วิธีรุนแรงในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เป็นต้น วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง ผู้ที่มีบุคลิกภาพ เป็นประชาธิปไตย (democratic personality) นั้นได้แก่ บุคคลซึ่งมีความคิดเห็นเป็นของตัวเอง ปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ได้ง่าย ไม่อคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน มีความรับผิดชอบ ผูกพันในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจกระทำลงไป คิดถึงบุคคลอื่นในฐานะที่คน ๆ นั้นเป็นตัวของเขาเอง มองโลกในแง่ดีมีศรัทธาและความหวังต่อชีวิต ไม่ยอมรับอำนาจอันใดโดยปราศจากเหตุผลหรือโดยไม่

๑. ธรรมด ทอดธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมกิจ, ๒๕๑๕), หน้า ๑๕ - ๑๘.

๒. จรุง สุภาพ, การพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๕ - ๖.

## ความชอบธรรม<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ความสำเร็จของการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องอาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย สำหรับองค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็คือ<sup>๒</sup>

- (๑) มีจิตใจสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย
- (๒) มีความเชื่อและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล เคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีความออกันต่อความหลากหลายในพฤติกรรมของผู้อื่น
- (๓) เคารพในกติกากการปกครองแบบประชาธิปไตย ใช้วิธีตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก โดยให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย
- (๔) สนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง ติดตามข่าวสารบ้านเมือง
- (๕) มีความสำนึกในหน้าที่ มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- (๖) มองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น มีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของทางราชการ
- (๗) รู้จักวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุมีผลและในทางสร้างสรรค์
- (๘) ต้องไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ ซึ่งการมีจิตใจแบบเผด็จการก็ได้แก่ การมอบความรับผิดชอบทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ การใช้อำนาจเด็ดขาด การอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ การนิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย การไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิม เหล่านี้เป็นต้น

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการได้รับกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ จากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น และจากการมีประสบการณ์เรียนรู้กลมกลืนทางการเมือง (political socialization) ซึ่งสถาบันที่สำคัญ ๆ อันมีส่วนช่วยอบรมกลมกลืนวัฒนธรรมของคนเราก็คือแก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สถานที่ทำงาน สื่อมวลชน และระบบการปกครองของสังคมนั้น

<sup>๑</sup>ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓.

<sup>๒</sup>สนใจุรายละเอียด คร.ทิมพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ", วารสารธรรมศาสตร์, ๗ (กุมภาพันธ์, ๒๕๑๓), หน้า ๘ - ๒๑.

ถึงแม้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นระบบการเมืองอันพึงปรารถนาของกระบวนการพัฒนาทางการเมืองก็ตาม แต่การที่ประเทศหนึ่งยังไม่มี การปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็มิได้หมายความว่าประเทศนั้น ๆ จะไม่มีการพัฒนาทางการเมืองเอาเสียเลย ในทำนองเดียวกันการที่ประเทศหนึ่ง ๆ มีการพัฒนาทางการเมืองก็มีใช่เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าประเทศนั้นจะบรรลุถึงความ เป็นประชาธิปไตย<sup>๑</sup> แนวความคิดหรือทฤษฎีทางด้านการพัฒนาทางการเมืองจึงไม่ได้หมายความว่าในแนว ทางประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะอาจจะมึระบบการเมืองที่พัฒนาหลายระบบก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็น ประชาธิปไตยเสมอไป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงควรที่จะกว้างพอที่จะรวมเอาาระบบการเมืองสมัยใหม่ ทั้งหลายได้อย่างเหมาะสม<sup>๒</sup> การพัฒนาทางการเมืองกับการเป็นประชาธิปไตยจึงเป็นคนละความหมายกัน ถึงกระนั้นก็ตามการเป็นประชาธิปไตยก็เป็นลักษณะหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทางการเมือง

สำหรับประเทศไทยนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครอง แบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก ความรู้สึกนึกคิดและความเคยชินต่อระบอบการปกครองที่มีมาแต่ดั้งเดิม ยังคงฝังแน่นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกที่ว่าข้าราชการ เป็นผู้ปกครองและประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้อ การปกครอง ข้าราชการคิดว่าตนเองจะเป็นผู้รอบรู้และเข้าใจในเรื่องการปกครองดีกว่าประชาชน ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมากหลังจากที่มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕

---

<sup>๑</sup>ดร.ชัยอนันต์ สุนทวัฒน์, พัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๐.

<sup>๒</sup>ดร.สุจิต บุญบงการ, การเมืองและการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์สัจจาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๒๐๐.

## ๒.๘ การพัฒนาทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

พฤติกรรมทางการเมืองมีอยู่ทั่วไปทุกหนทุกแห่งที่มีมนุษย์เรารวมกันอยู่ : ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก<sup>๑</sup> และความพยายามหรือความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมือง

Myron Weiner ได้รวบรวมเอาความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ที่นักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ได้ให้ไว้ถึง ๑๐ ความหมายด้วยกันคือ<sup>๒</sup>

- (๑) เป็นการกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครองประเทศ
- (๒) เป็นความพยายามในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติของรัฐบาลหรือการเลือกผู้นำรัฐบาล
- (๓) เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legitimate)
- (๔) เป็นการกระทำที่มีตัวแทน (representation)
- (๕) อาจจะเป็นความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเข้าไปเกี่ยวข้องก็ไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้น
- (๖) เป็นความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น
- (๗) เป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง (contineous persistence) ที่อาจจะกระทำอย่างเป็นสถาบันหรือเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทันทีทันใด
- (๘) เป็นการกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองซึ่งจะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะหรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการ
- (๙) เป็นการกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ
- (๑๐) เป็นการกระทำที่เป็นการเมือง

<sup>๑</sup>Dennis F. Thompson, The Democratic Citizen, (Princeton : Cambridge at the University Press, 1970), pp. 53 - 61.

<sup>๒</sup>Joseph G. Lapalombara and Myron Weiner, Political Parties and Political Development, (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 400.

<sup>๓</sup>Leonard Binder and Others, Crisis on Sequence in Political Development, (Princeton : Princeton University Press, 1971), pp. 161 - 16





การที่ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะมากหรือน้อยนั้นต้องคำนึงถึงปัจจัยที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย โดยมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกกล่าวคือ

๑. ปัจจัยภายในเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่มีว่าสำคัญได้แก่ ทศนคติ ความเชื่อ และบุคลิกภาพ กล่าวคือ

๑.๑ ทศนคติทางการเมือง (political attitude) ซึ่งหมายถึงความรับรู้และความรู้สึกในทางที่ดีหรือไม่ดีต่อวิถีชีวิตทางการเมือง ความรู้สึกที่มีทิศทางเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน นอกจากนี้ยังรวมไปถึงแนวโน้มที่จะทำให้มีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาศัย

(๑) ความผูกพันทางการเมือง (political involvement) เพราะความผูกพันทางใจหรืออย่างอื่นมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

(๒) ความเลื่อมใสในตัวผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

(๓) ความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง (sense of political efficacy) ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีความเชื่อมั่นว่าตนมีความสามารถในทางการเมืองหรือสามารถที่จะมีอิทธิพลในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล หรือก็คือว่าเรามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองเสียเอง ดังนั้นบุคคลที่มีความเชื่อในประสิทธิภาพทางการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ส่วนบุคคลที่ขาดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพทางการเมืองนั้นจะแยกตัวเองออกจากการเมืองและไม่วางใจในสถาบันทางการเมืองและผู้นำต่าง ๆ

(๔) ความสำนึกในหน้าที่พลเมือง (sense of citizen duty) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกที่ว่าคุณควรที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองโดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมทางการเมืองนั้นจะให้ผลคุ้มค่าหรือไม่ ถ้าบุคคลเชื่อว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นสิ่งที่กระทำกันได้หรือไม่กระทำก็ได้แล้ว คนเหล่านี้จะมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

---

\* สนิใจ รวยละเอียด คีโน มานะ สรี ยงเจริญ, "การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักศึกษาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ ๓ และชั้นปีที่ ๔ มหาวิทยาลัยรามคำแหง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๓๑ - ๓๘.

(๕) ความรู้สึกห่างเหินจากการเมือง (alienation) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกของบุคคลที่ทำให้ไม่อยากเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

(๖) ความเข้าใจทางการเมือง ซึ่งหมายถึงความรู้สึกความเข้าใจของบุคคลที่เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในทางการเมือง กระบวนการเมืองการปกครอง สิทธิและหน้าที่ทางการเมือง ถ้าหากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองสูงจะมีแนวโน้มเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง

๑.๒ ความเชื่อ (beliefs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่บุคคลคิดว่าการกระทำบางอย่างหรือปรากฏการณ์บางอย่าง หรือคุณสมบัติของสิ่งของหรือของบุคคลบางอย่างมีอยู่จริงหรือเกิดขึ้นได้ คนที่มีความเชื่อและความรู้เกี่ยวกับการเมืองจะทำให้มีแนวโน้มเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

๑.๓ บุคลิกภาพ (personality) ซึ่งหมายถึง สิ่งื่บบอกว่าบุคคลจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์อย่างหนึ่ง

๒. ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคม ทั้งนี้เพราะถ้าหากมีสิ่งเร้าหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยทางการเมืองและสังคมมากจะทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งปัจจัยภายนอกก็ ได้แก่

๒.๑ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วระดับของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามความสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เชื่อกันว่าบุคคลที่มีการศึกษาสูง มีรายได้สูง และอยู่ในฐานะทางสังคมดีมีแนวโน้มที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่า ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ Seymour M. Lipset<sup>๑</sup> พบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>๒</sup>

๒.๒ สภาพแวดล้อมทางการเมือง อย่างเช่น กฎหมายเลือกตั้ง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ เลือกตั้งที่เหมาะสม สถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวย เหล่านี้เป็นต้น

<sup>๑</sup>Norman H. Nie, G. Bingham Powell and Kenneth Prewitt, "Social Structure and Political Participation : Developmental Relationship," American Political Sciences Review, 1969 : 361 - 378.

<sup>๒</sup>Seymour M. Lipset, Political Man : The Social Base of Politics (Garden City, New York : Doubleday & Company Inc., 1963), pp. 22 - 63.

จึงกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง สิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลมีทั้งปัจจัยภายในเกี่ยวกับตัวบุคคลและปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้เขียนนั้นเน้นในกรอบขอบเขตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งในขณะนี้ข้าราชการมีบทบาทมากในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นน้อย ในขณะที่เกี่ยวกับประชาชนบางส่วนมักจะคิดว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของทางราชการ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีปัญหาว่าข้าราชการควรจะมีบทบาทอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

## ๒.๕ การพัฒนาทางการเมืองกับสถาบันทางการเมือง

ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นโดยธรรมชาติแล้วเป็นเรื่องที่ห้ามกันไม่ได้ เมื่อมีแนวโน้มว่าประชาชนคนตัวที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถรองรับการขยายตัวในเรื่องสิ่งเหล่านี้ขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้เกิดการขยายตัวไปในทิศทางของการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ดังนั้นการพัฒนาทางการเมืองจึงไม่ควรที่จะเน้นเฉพาะเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาให้ความสำคัญและส่งเสริมโครงสร้างทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเติบโตขององค์การหรือสถาบันทางการเมืองควบคู่กันไปด้วย

Milton J. Esman อธิบายความหมายของสถาบันเอาไว้ว่า ได้แก่ องค์การที่สร้างรักษา และป้องกันไว้ซึ่งความสัมพันธ์อย่างมีปฏิสัมพันธ์และแบบแผนของการกระทำ ตลอดจนถึง การปฏิบัติต่าง ๆ และการจัดบริการทั้งหลายที่มีคุณค่าต่อสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

Henry P. Fairchild นิยามความหมายของสถาบันว่าหมายถึง แบบกระบวนของพฤติกรรมที่มีอยู่ มีความสลับซับซ้อน ทำหน้าที่ประสานการจัดระบบควบคุมและสนองตอบความต้องการพื้นฐานให้แก่สังคม<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Milton J. Esman, The Institution Building Concept: An Interim Appraisal, (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1968), p. 1.

<sup>๒</sup> Henry P. Fairchild, Dictionary of Sociology and Related Science, (New Jersey: Littlefield, Adam & Co., 1970), p. 157.

สถาบันกับการจึงมีลักษณะบางอย่างที่คล้ายคลึงกัน แต่บางอย่างก็แตกต่างกันกล่าวคือ สถาบันคือองค์การ แต่องค์การอาจจะเป็นสถาบันหรือไม่ก็ได้ การสร้างสถาบัน (institutionalization) เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการพัฒนา สถาบันที่สร้างขึ้นมาจึงมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมยอมรับในสถาบันเอง และสิ่งที่เปลี่ยนแปลงนั้นสถาบันจึงจะดำรงอยู่ได้และมีคุณค่าเป็นที่ยอมรับ กระบวนการเช่นนี้อาจเรียกว่าการสร้างสถาบัน

Ralph Braibanti กล่าวถึงการวัดความเป็นสถาบันเอาไว้ว่า การพัฒนาของสถาบันสามารถวัดได้โดย

- (๑) การปรับตัวของสถาบันเข้าหากฎเกณฑ์ที่ทันสมัย
- (๒) ความสามารถของสถาบันในการสร้างกฎเกณฑ์ให้เป็นประโยชน์แก่จุดมุ่งหมายและโครงสร้างของสถาบัน
- (๓) สถาบันจะต้องสามารถรักษาประสิทธิภาพภายในและความสามารถอยู่ได้ต่อไป
- (๔) ประสิทธิภาพของสถาบันเป็นจุดสำคัญในการเผยแพร่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปยังสถาบันอื่น ๆ เพื่อให้เอาเป็นแบบอย่างหรือปฏิบัติตาม
- (๕) ความสามารถของสถาบันในการรับ ผสมผสาน และรวมกฎเกณฑ์ทั้งหลายกับกฎเกณฑ์ของสถาบันเอง
- (๖) การแสดงความเห็นอย่างกว้างขวางต่อความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ของกลุ่ม \*

ในกระบวนการพัฒนาทางการเมืองนั้น Samuel P. Huntington ให้ความสำคัญแก่การสร้างสถาบันทางการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันทางการเมืองทำให้ระบบการเมืองสามารถรักษาระเบียบทางการเมือง (political order) ในทางกลับกันถ้าหากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

---

\* Fred W. Riggs, Frontiers of Development Administration, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, Inc., 1970), p. 236.



เป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าการพัฒนาทางการเมืองแล้วจะก่อให้เกิดภาวะความเสื่อมโทรมทางการเมือง (political decay) ขึ้นได้ รัศมีของการพัฒนาของสถาบันทางการเมืองจะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมและระบบการเมือง ปัจจัยที่จะชี้ให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองจะพัฒนาได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะ ๔ ประการคือ \*

- (๑) ความสามารถในการปรับตัวว่าเป็นไปได้ง่ายหรือยาก (adaptability - rigidity)
- (๒) มีลักษณะที่ซับซ้อนหรือสามารถเข้าใจได้ง่าย (complexity - simplicity)
- (๓) มีอำนาจปกครองตนเองหรือถูกควบคุมอย่างเข้มงวด (autonomy - subordination)
- (๔) มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือแบ่งแยกแตกต่างกัน (coherence - disunity)

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของไทยยังประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการจนลักษณะของความเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ผู้เขียนจึงเน้นในเรื่องความเป็นสถาบันทางการเมืองว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ

## ๒.๖ ระบบราชการกับการเมือง

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่ายากที่จะแยกการบริหารออกจากการเมือง ทั้งนี้เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย หรือแผนการดำเนินงาน ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐบาล ส่วนการบริหารเน้นการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนงานนั้น ๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึงระบบราชการ การพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะสำเร็จได้ยากหากปราศจากระบบราชการที่มีความสามารถในการนำเอาแผนพัฒนาเหล่านั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

Martin Abrow กล่าววาระบบราชการได้แก่องค์กรที่ปกครองโดยบรรดาข้าราชการ <sup>๒</sup> (bureaucracy as rule of official) ข้าราชการจึงมีบทบาท หน้าที่ และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง

\* Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Society, (New Haven : Yale University Press, 1969), p. 12.

<sup>๒</sup> Martin Albrow, Bureaucracy, (New York : Praeger Publishers, 1970), p. 91.

Donal G. Stone ได้กล่าวถึงบทบาทของข้าราชการไว้ ๖ ประการด้วยกันคือ \*

- (๑) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (innovation)
- (๒) มีความเป็นผู้นำ (leadership)
- (๓) เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง (change agent)
- (๔) มีกระบวนการบริหารหรืองานประจำที่ไค้ผล (administrative process or routine)
- (๕) มีความรู้เฉพาะด้านหรือมีความรู้ทางเทคนิค (specialized or technical exper)
- (๖) มีการติดต่อระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทางการเมืองหรือทางการบริหาร

ในระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นฝ่ายการเมืองสามารถที่จะควบคุมการบริหารของระบบราชการได้ แต่ในระเทศกำลังพัฒนาฝ่ายการเมืองมักจะอ่อนแอไม่เข้มแข็งพอที่จะควบคุมระบบราชการได้ ระบบราชการจึงเข้ามามีบทบาททางการเมืองที่มีอิทธิพลและผูกขาดในการชี้นำการเมืองมากขึ้น คุณภาพระหว่งการเมืองกับการบริหารจึงเกิดขึ้นไม่ได้ และที่สำคัญที่สุดระบบราชการกลายเป็นตัวเหนี่ยวรั้งการพัฒนาทางการเมืองในประเทศที่มีความมุ่งมั่นในอันที่จะพัฒนาระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ๒

Ferrel Heady ได้แบ่งประเภทของระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยพิจารณาจากบทบาทของระบบราชการในทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายไว้ ๖ ประเภทด้วยกันคือ ๓

- (๑) ระบบอิตตาธิปไตยแบบดั้งเดิม (traditional - autocratic system) ซึ่งผู้ปกครองมักได้แก่พระมหากษัตริย์หรือหัวหน้าเผ่าโดยอาศัยระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเป็นเครื่องมือ

\* Edward W. Weidner, Development Administration in Asia, (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, Inc., 1970), p. 110.

๒ Joseph G. Lapalombara, Bureaucracy and Political Development, (Princeton : Princeton University Press, 1967) , pp. 120 - 126.

๓ Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective, (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1966), pp. 74 - 97.

(๒) ระบบมาตยาธิปไตย (bureaucratic elite system - civil & military) ซึ่งมีอยู่ในระบบการเมืองที่ยังไม่พัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ จึงทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

(๓) ระบบพหุนิยมที่มีการแข่งขันทางการเมือง (polyarchal competitive system) ซึ่งเป็นระบบที่มีอยู่ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมือง มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม มีการแข่งขันทางการเมืองสูง

(๔) ระบบกึ่งแข่งขันที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง (dominant party semicompetitive system) ซึ่งมีอยู่ในประเทศที่มีการแข่งขันทางการเมืองในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากมีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาลเป็นเวลายาวนานหลายสมัยจนพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นรัฐบาล

(๕) ระบบพรรคเดียวมีอำนาจมาก (dominant party mobilization system) ซึ่งมีอยู่ในบางประเทศที่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีอำนาจมาก และได้เป็นรัฐบาลในขณะที่พรรคการเมืองอื่น ๆ อ่อนแอไม่มีอิทธิพลเลย

(๖) ระบบเบ็ดเสร็จแบบคอมมิวนิสต์ (communist - totalitarian system) ซึ่งได้แก่ประเทศที่ใช้ระบบคอมมิวนิสต์ มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่เพียงพรรคเดียว ไม่ยอมรับฝ่ายค้าน

จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่าในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นระบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระบบการเมืองการปกครองอย่างมาก

## ๒.๗ สภาพการพัฒนาทางการเมืองของไทย

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ แล้ว ประเทศไทยได้คลอกเลียนรูปแบบการปกครองของประเทศทางตะวันตกเข้ามาใช้ โดยมีเป้าหมายที่จะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองมากมาย แต่สถาบันต่าง ๆ เป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทั้งนี้เนื่องมาจากข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนได้เคลื่อนเข้ามาแทนที่ในช่องว่างทางการเมือง (political vacuum) ที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทิ้งไว้

ปัจจัยที่ทำให้ระบบราชการเข้ามามีอำนาจกว่ากษัตริย์การเมืองไทยก็คือ

๑. สถาบันทางการเมืองของไทยไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันรัฐสภาและพรรคการเมือง กล่าวคือ รัฐสภาไทยมีฐานะและอำนาจไม่สู้จะมั่นคงนัก มีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้งจนทำให้รัฐสภาขาดความต่อเนื่อง พรรคการเมืองก็ไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาระบบพรรคให้เข้มแข็งได้ ประกอบกับการจัดตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ ของไทยมักจะมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มของบรรดาพรรคพวกอย่างหลวม ๆ มีการยึดถือตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นง่ายและสลายตัวไปรวดเร็ว ในขณะที่ประชาชนยังมีทัศนคติในการเลือกตั้งโดยยึดถือคุณสมบัติส่วนตัวอยู่เป็นอันมาก ทำให้ยากที่จะมีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ เมื่อสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ไม่มีความเข้มแข็งจึงเป็นเหตุให้ระบบราชการที่เข้มแข็งกว่าเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ผู้นำทางการเมืองของไทยส่วนใหญ่จึงได้แก่ข้าราชการ

๒. อิทธิพลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของสถาบันบริหารราชการไทยแล้วจะพบว่าระบบราชการได้มีการปฏิรูปการบริหารแบบจุดศูนย์กลางในสมัยพระบรมไตรโลกนาถแล้วเติบโตเรื่อยมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ในขณะที่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเพิ่งจะเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นอกจากนี้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นตำแหน่งที่ได้รับการยกย่องในสังคม เพราะถือว่าเป็นผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรีสูงกว่าประชาชน ประชาชนเกิดความเคารพเชื่อถือในตำแหน่งหน้าที่ราชการจนกลายเป็นประเพณีไป และที่สำคัญที่สุดประชาชนเชื่อถือข้าราชการประจำมากกว่านักการเมือง ข้าราชการประจำจึงมิใช่เป็นเพียงบุคคลภายนอกที่คอยดูแลให้ความช่วยเหลือหรือปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองวางไว้เท่านั้น แต่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ โดยตรง อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่กับข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ทำให้ระบบราชการของไทยได้เปรียบกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ



๓. อิทธิพลของข้าราชการต่องานเมือง เพราะในสังคมไทยเรานั้นความมีอำนาจ เป็นบ่อเกิดของความมั่งคั่งและเกียรติยศ จึงทำให้เกิดการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจกันขึ้น บางครั้ง ข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานเมืองเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนหรือความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้ข้าราชการมีอำนาจและกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมือง บทบาทของข้าราชการมีคัมภีร์เฉพาะในระบอบรัฐบาลเท่านั้น แม้แต่ในระดับท้องถิ่นข้าราชการก็มีบทบาท อยู่อย่างมากด้วย ทั้งนี้เพราะระบบการปกครองของไทยไม่มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่าง แท้จริง มีศาสตราจารย์ Harold F. Alderfer เคยวิจารณ์เอาไว้ว่า ในระบบเทศบาล ของไทยนั้นมีการต่อสู้กันระหว่างหน่วยราชการและหน่วยประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่เสมอในการบริหารงาน และปรากฏว่าราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าอยู่ตลอดเวลา<sup>๑</sup>

๔. ทศนิยมคิของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ ประชาชนเชื่อว่าข้าราชการมิใช่ผู้ใช้ประชาชน (public servant) แต่เป็นข้าราชการ (King's servant) จึงไม่เป็นการบังควรที่จะขัดแย้ง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ข้าราชการมีความรู้ความสามารถ เป็นคนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้ทันสมัย สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนมีท่าทีที่เป็นฝ่ายยอมรับอยู่ตลอดเวลา ต้องเคารพเชื่อฟัง และอยู่ในโอวาทของข้าราชการ<sup>๒</sup>

ระบบราชการจึงกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น จนกลายเป็นลักษณะที่ Fred W. Riggs เรียกว่า "การเมืองแบบราชการ"<sup>๓</sup> (bureaucratic polity)

<sup>๑</sup> คำรัง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ใน ทฤษฎีและแนวความคิด ในการพัฒนาประเทศ, ดร.อมร ภิภัสสัจย์ และชัชศิยา กรรณสูต, (พระนคร : โรงพิมพ์ สหกรณ์การช่างการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๘๖.

<sup>๒</sup> James N. Mosel, "Thai Administration Behavior," in Toward the Comparative Study of Public Administration, William J. Siffin, (Bloomington : Indiana University Press, 1956), p. 322.

<sup>๓</sup> Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity, (Honolulu : East - West Center Press, 1966), p. 396.

ข้าราชการเป็นผู้นำทางการเมือง เป็นผู้กำหนดบทบาทและแสดงบทบาททางการเมืองโดยปราศจากการควบคุมจากภายนอกในระบบราชการเลย เป็นการเมืองที่มีลักษณะคล้ายกับมีการแข่งขัน (politics of noncompetition) ประชาธิปไตยในประเทศไทยจึงเป็นเพียงการนำเอา รูปแบบของความเป็นสมัยใหม่ (modernization) เข้ามา แต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบและ สภาพแวดล้อมของระบบแบบกระบวนการพัฒนา ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้มีผู้วิจารณ์สังคมไทยเอาไว้ว่า เป็นสภาพของความเป็นสมัยใหม่โดยไม่พัฒนา<sup>๑</sup> (modernization without development)

ระบบและวิธีการของประชาธิปไตยยังไม่มีโอกาสที่จะพิสูจน์ตนเองให้ประชาชนได้เห็นว่า สามารถแก้ปัญหาของสังคมได้ ทั้งนี้เพราะเกิดการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง มีการยุบเลิกรัฐสภาบ่อย แม้จะมีรัฐธรรมนูญก็มีได้ลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญตามความหมายที่แท้จริง หากเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจของคณะผู้ปกครองที่สืบทอดมรดกทางการเมืองต่อเนื่องกันมาโดย ยึดถือวิธีการใช้อำนาจเค็ดขาดทั้งสิ้น ผู้ปกครองมักใช้สถาบันทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ การศึกษา และสถาบันศาสนาเป็นเครื่องมือในการเสริมอำนาจให้แก่มากกว่าที่จะใช้เพื่อส่งเสริม การพัฒนาประเทศ

การนำเอาหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ยังก่อให้เกิดความสับสนในจิตใจของ คนไทยอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เกิดจากใจหนึ่งมีความนิยมชมชอบระบบของชาวตะวันตก แต่อีกใจหนึ่งก็หนี พฤติกรรมแบบดั้งเดิมที่เป็น "ไทย ๆ" ไปไม่พ้น เคยชินกับลักษณะนิสัยที่เป็นแบบอำนาจนิยม ค้ำชูอยู่ เมื่อใดที่มีแรงผลักดันต้องการเป็นประชาธิปไตย ระบบการเมืองของไทยก็ดูเหมือนจะเป็นประชาธิปไตย กันเสียทีหนึ่ง แต่เมื่อโลกที่ตามทันเหตุการณ์หรือสภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยความเป็นประชาธิปไตยก็จะ หายหกลดลงไป ระบบประชาธิปไตยของไทยจึงเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา ระหว่างการเป็นประชาธิปไตย และการไร้ประชาธิปไตยเสมือนการแกว่งของลูกตุ้มนาฬิกา จนมีบางคนพอใจที่จะเรียกว่า เป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

---

<sup>๑</sup> Norman Jacobs, Modernization Without Development : Thailand As an Asian Case Study, (New York : Praeger Publisher, 1971).

นอกจากนี้สังคมไทยยังมีลักษณะบางอย่างที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างเช่น \*

- (๑) พื้นฐานการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เพียงพอที่จะให้การ เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองได้อย่างเหมาะสม
  - (๒) สถาบันการศึกษายังขาดการปลูกฝังอุดมการณ์ ความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนสร้างสรรคบุคคลให้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ และให้มีคุณลักษณะที่สนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
  - (๓) ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนยากจน
  - (๔) ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบทอย่างกระจัดกระจาย
  - (๕) มีอุปสรรคในการคมนาคมติดต่อสื่อสาร ประชาชนไม่สามารถติดตามข่าวสารการเมืองการปกครอง และการบริหารงานของรัฐได้อย่างเต็มที่
  - (๖) ประชาชนยังไม่มีกรรวมกลุ่มกันอย่างมีระเบียบในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์
  - (๗) ประชาชนไม่สนใจการเมืองการปกครองเท่าที่ควร
  - (๘) สถาบันทางสังคมบางอย่างยังไม่ส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย
  - (๙) ผู้นำทางการเมืองการปกครองและข้าราชการยังมีทัศนคติแบบเจ้าขุนมูลนายและขัดกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย
  - (๑๐) ประชาชนมีความรู้สึกว่าการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ประชาชนเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น
  - (๑๑) บุคคลบางกลุ่มมีความรู้สึกว่าการที่จะให้ระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบใดต้องอาศัยเวลานาน ๆ
- สภาพการพัฒนาทางการเมืองของไทยจึงมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการด้วยกัน ในขณะที่ระบบราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองนั้นระบบราชการทำให้การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้ค่อนข้างมาก <sup>๒</sup>

\* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย, (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒ - ๘.

<sup>๒</sup> Robert Alford, Bureaucracy and Participation, (Chicago : Rand McNally, 1969), p. 25.

## ๒.๘ สรุป

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี ๒๕๑๕ แล้ว ประเทศไทย ได้ลอกเลียนแบบการปกครองของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองมากมายหลายครั้ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงรูปแบบเท่านั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบและสภาพแวดล้อมแบบกระบวนการพัฒนาในที่สุดกลายเป็นสภาพสมัยใหม่แต่ไม่พัฒนา อำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ระบบราชการกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น จนกลายเป็นลักษณะของการเมืองระบบราชการ บทบาทของข้าราชการมิได้มีเฉพาะในระดับรัฐบาลเท่านั้น แม้แต่ในระดับท้องถิ่นข้าราชการก็มีบทบาทอยู่อย่างมากด้วย ทั้งนี้เพราะระบอบการปกครองของไทยไม่มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างจริงจัง การพัฒนาทางการเมืองที่เป็นอยู่จึงเป็นแบบที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดขึ้น

ส่วนประชาชนก็เห็นว่าข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เป็นคนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้ทันสมัย เป็นข้าราชการมากกว่าเป็นผู้รับใช้ประชาชน ประชาชนจึงเกิดความเคารพเชื่อถือในตำแหน่งหน้าที่ราชการจนกลายเป็นประเพณี ประชาชนมีท่าทีเป็นฝ่ายยอมรับและอยู่ในโอวาทของข้าราชการ ประชาชนมีความรู้ดีกว่าการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ประชาชนเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อระบบราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมาก จะทำให้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนน้อย

แนวความคิดและทฤษฎีที่จะนำมาใช้เพื่อทำการศึกษาวิจัยก็คือ

๑. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ประชาชนมองเห็นคุณค่าของประชาธิปไตย การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย
๒. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความสำนึกในหน้าที่พลเมือง การสร้างความสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมือง
๓. การพัฒนาทางการเมืองในความหมายของการสร้างสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง