

# การเมือง

## กับการศึกษาการพัฒนา\*

ไบยรัตน์ เจริญสินโภพาร\*\*

### การพัฒนาการเมืองกับการสร้างชาติ

มือครั้งที่ “ทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตัววันต่อ” (modernization theory) มีบทบาทอย่างสูงในแวดวงการศึกษาการพัฒนาของ “ประเทศโลกที่สาม” นั้น นักรัฐศาสตร์เอมริกันกระแสหลักทำหน้าที่เผยแพร่ ว่าทกรรมชุดนี้อย่างแข็งข้นในรูปของการศึกษา “การพัฒนาการเมือง” (political development; คุณตัวอย่างงานเหล่านี้ พร้อมการวิพากษ์วิจารณ์ได้ใน Somjee, ed., 1979; 1982 และ 1986) และ “การสร้างชาติ” (nation-building; คุณตัวอย่างงานเหล่านี้ พร้อมการวิพากษ์วิจารณ์ที่ແળນຄมได้ใน Sheth, 1989) ซึ่งโดยสารสำคัญแล้ว มีความหมายเพียงแค่ๆ ถึงการทำให้ระบบการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” มีความ “ทันสมัย” อย่าง

ตะวันตก แต่กลับมิได้ให้ความสนใจ หรือให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” แต่อย่างใด กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์เอมริกันกระแสหลักในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s เห็นว่าระบบเศรษฐกิจใน “ประเทศโลกที่สาม” ล้าหลังและไม่มีวันที่จะพัฒนาได้ หากไม่มีการพัฒนาทางการเมือง ก่อน ฉะนั้นจึงได้ระดมกำลังกับศึกษาความต้องการพัฒนาทางการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” เป็นการใหญ่ แต่กลับเรียกชื่อการศึกษาของตัวเองอย่างโกหกว่า “การพัฒนาการเมือง” นักรัฐศาสตร์เหล่านี้มีความเชื่อมั่นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของ การพัฒนาอุดสาಹกรรม จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ “ประเทศโลกที่สาม” มีระบบการเมืองที่มั่นคง และ มีระบบบริหาร/ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ความเชื่อมั่นนี้นำไปสู่การแบ่งงานกันทำอย่าง

\*ปรับปรุงจากบทที่ 2 ของงานวิจัยที่กำลังทำอยู่ เรื่อง “ว่าทกรรมการพัฒนา”

\*\*ดุษฎีบัณฑิต (เกียรตินิยม) ทางด้านรัฐศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชัดเจนในวิชาการรัฐศาสตร์ในยุคหนึ่ง โดยวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) จะสนใจศึกษาเรื่องของสังคมเมือง/ความไว้สืบเมืองทางการเมือง ผ่านการสร้างชาติและรัฐ-ชาติ (nation and nation-state; ดูรายละเอียดข้างหน้า) อันเป็นมาตรฐานที่นึงของการพัฒนาการเมือง ส่วนวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ/รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (comparative public administration) ก็ศึกษาการพัฒนาระบบราชการ/ระบบบริหารใน “ประเทศโลกที่สาม” โดยต่างมีความเชื่อมั่นว่า เมื่อ “ประเทศโลกที่สาม” มีระบบการเมืองและระบบบริหารที่พัฒนาแล้ว จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาประชาธิปไตยในที่สุด แต่ความจริงที่ปรากฏใน “ประเทศโลกที่สาม” กลับเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อ/ทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์/นักรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ นั่นคือ แทนที่จะมีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” กลับมีระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาการพัฒนาการเมืองและการสร้างชาติดิบง “ประเทศโลกที่สาม” ในหมู่นักรัฐศาสตร์เอมิริกันกระแสหลักจึงเสื่อมความนิยมลง

อย่างไรก็ตาม หลังสามคริสต์ทศวรรษผ่านไป ปรากฏว่าประเทศไทยต่างๆ ใน “โลกที่สาม” เริ่มนีการปักกรองแบบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะยังไม่นั่นคงและเป็นที่ยอมรับจนถาวรเป็นจารีตหลักทางการเมืองก็ตาม ส่วนหนึ่งของคำอธิบายแนวเศรษฐิยนิตต่อปรากฏการณ์นี้ก็คือว่า เมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาเป็นทุนนิยมมากขึ้น ชนชั้นใหม่ๆ ก็เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลาง และเริ่มเรียกร้องการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่จุดหักเหกลับอยู่ตรงที่ว่า ชนชั้นกลาง

เหล่า�นี้มีได้คุณค่าหรือจังกับความคิดหรือปรัชญาแบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก เมื่อจากไม่มีฐานทางวัฒนธรรมรองรับ แต่ต้องการใช้บรรยายกาศการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตัวเองเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ แทนที่จะเป็นชนชั้นกลางและประชาสังคม (civil society) ที่จะมีบทบาทเด่นในการพัฒนาอย่างระ世俗แบบประชาธิปไตยจะดับ滅ไป รัฐบาลเป็นตัวแสดงหลักในสังคมแทน ทำให้ระบะหลัง ๆ ถึงกับมีการเรียกร้องในหมู่นักวิชาศาสตร์บางส่วนให้ศึกษารัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่มีบทบาทเด่นในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะเรียกว่า “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) รายละเอียดในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ถึงแม้ว่าการศึกษาการพัฒนาการเมืองและการสร้างชาติของนักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s จะปิดฉากด้วยลงไม่เรียบร้อยแล้ว โดยเหลือไว้แต่เพียงตำนานเล่าขานกันในแวดวงการศึกษาวิชาการ แต่จริงๆแล้วความล้มเหลวของ “ทฤษฎี” นี้มิได้อยู่ที่ว่าไม่สามารถอธิบายโลกแห่งความเป็นจริงได้ แต่กลับอยู่ที่อุดมทรัพยากริมทางในการสร้างทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคนั้นมากกว่า ที่ทำให้สามารถสร้างได้เพียงอุดมการณ์และคำพยากรณ์ในรูปของทฤษฎีเท่านั้น (ดู Kesselman, 1973) กล่าวคือ ในขณะที่บรรดานักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคนั้นกำลังมักเบนนองทางการเมืองในการวิเคราะห์และวัดระดับของการพัฒนาการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” อยู่นั้น แต่กลับเป็นที่นำอัศจรรย์อย่างยิ่งที่นักรัฐศาสตร์อเมริกันเหล่านี้ไม่เคยคิดที่จะหยุดมองสังคมอเมริกันของตัวเองในช่วงเวลาเดียวกันเลยว่า อยู่ในฐานะพัฒนาหรือ

ด้วยพัฒนาทางการเมืองอย่างไร เพราะบรรดา หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่นักรัฐศาสตร์อเมริกันเหล่านี้ บรรจงใช้วัดความด้อยพัฒนาทางการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงทาง การเมือง หรือความไม่เสมอภาคทางการเมือง ฯลฯ ก็กำลังเกิดขึ้นในสังคมอเมริกันเช่นกัน เช่นการ เดินบนถนนประท้วงส่งความเวิช丹ามของนักศึกษา และประชาชน บวนการเรียกร้องสิทธิพลเมือง ของคนอเมริกันผิวดำ หรือการใช้กำลังทหาร – ตำรวจเข้าปราบป่วนบวนการนักศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ บรรดาโนทัศน์ต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้น เป็นชุดของวิทยากรณ์ว่าด้วยการพัฒนาการเมืองของ นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระasseหลักเหล่านี้ ก็อัดแน่น ไปด้วยระบบคิด ระบบคุณค่า และวัฒนธรรมของ สังคมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมอเมริกัน เป็นสำคัญ (คูบกวิพากษ์วิจารณ์ที่นำเสนอด้วยของ Krishna, 1973; Mitchell, 1991b และ Brohman, 1995)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาการพัฒนาการ เมืองของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระasseหลักในช่วง คริสต์ทศวรรษ 1960s เป็นเพียงการเผยแพร่และ ตอบข้ออุดมการณ์ที่เชิดชูประเทศสหรัฐอเมริกาว่า สูงส่งกว่า “ประเทศโลกที่สาม” มีทั้งเรื่องภาพ เศรษฐภาพ ความทันสมัย และความเปี่ยมพร้อม ในทุกด้าน เป็นสังคมในอุดมคติที่ไม่มีการปิดกั้น ทางด้านศาสนา เชื้อชาติ เพศ ผิวสี หรืออุดมการณ์ เป็น “สังคมธรรมชาติ” (“a natural society;” ดู บทความที่นำเสนอด้วยของ Pletsch, 1981: 574 และคูเบรียนเทียนกับ Binder, 1986) ที่ประเทศ ต่างๆ ใน “โลกที่สาม” จะต้องลอกเลียนแบบอย่าง ให้เหมือน ไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ในนัยนี้ การศึกษาการพัฒนาการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึง เป็นเพียงประดิษฐกรรมของนักรัฐศาสตร์อเมริกัน กระasseหลักแห่งยุคหลังสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่สอง ที่

บรรจงสร้างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นอาชีวในการทำสังคม เย็นชนิดหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาการพัฒนา การเมืองในยุคนั้น จึงเน้นเฉพาะเรื่องของสตีรภาพ / ความมั่นคง / ความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางการ เมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” เพื่อใช้เป็นปราการ ต่อต้านการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ และเป็น เครื่องมือในการเผยแพร่และปลูกฝังรูปแบบการ เมือง – การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกไป พร้อมๆ กันด้วย

คำตามเกิดขึ้นว่า ทำไมวิชาที่อ้างว่ามีความ เป็นวิทยาศาสตร์สูงอย่างรัฐศาสตร์อเมริกันกระasse หลักจึงได้เลือกปฏิบัติ เลือกที่จะวิเคราะห์/ไม่ วิเคราะห์ถึงขนาดนี้? (ดูรายละเอียดการวิพากษ์ วิจารณ์วิชาการรัฐศาสตร์อเมริกันกระasseหลักโดยรวมได้ ใน ไชยรัตน์, 2533x) เหตุผลประการหนึ่งก็คือว่า บรรดาโนทัศน์เหล่านี้มิได้ทำหน้าที่ของนัก วิทยาศาสตร์สังคมอย่างที่เพียรพยายามกล่าวอ้าง แต่เป็นเพียงตัวแทนหรือร่างทรงของ ระบบคิดหลักแห่งยุคสมัย(episteme)เท่านั้น เป็น ระบบคิดที่มุ่งมองว่าสังคมตะวันตกดีกว่า เหนือ กว่า และพัฒนากว่าสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” และเป็นระบบคิดชุดเดียวกันกับที่สร้างความชอบ ธรรมให้กับลัทธิล่าอาณา尼คในอดีต ทฤษฎีการทำ ให้ทันสมัยอย่างตะวันตกในคริสต์ทศวรรษ 1960s และกระบวนการโลกาภิวัตน์(globalization)ใน คริสต์ทศวรรษ 1990s ด้วย อิทธิพลของระบบคิด ดังกล่าว นี้ ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดใน ปัจจุบัน ในงานเขียนล่าสุดของแซมมวล พี. แฮน- ทิงตัน(Samuel P. Huntington) ศาสตราจารย์ ทางด้านรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ผู้เคยมีชื่อเสียง โด่งดังแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (ดู Huntington, 1993) ที่พยากรณ์เสนอแนวความคิดที่น่าสะพรึง กลัว เรื่องการประทัดประหารหรือการทำลายล้างกัน

ระหว่างอารยธรรม (the clash of civilization) ของโลกยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ขันทิงตัน เห็นว่ามีความขัดแย้งชุดใหม่เกิดขึ้นในโลกยุคหลัง สงครามเย็น ในเชิงความขัดแย้งทางด้านเศรษฐกิจ หรือการเมืองอีกด้อไป เพราะหมุดยุคของการต่อสู้ทางอุดมการณ์แล้ว แต่เป็นความขัดแย้งทางด้าน วัฒนธรรมระหว่างอารยธรรมอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอารยธรรมจีนและอิسلام กับอารยธรรมตะวันตก (the West versus the Rest) โดยอารยธรรมอื่นๆ ได้พยายามร่วมมือกันเพื่อโกรën ลั่น ความเป็นเจ้าของอารยธรรมตะวันตกลง ขณะนี้ อารยธรรมตะวันตกจึงจำเป็นต้องรีบหาวิธีการสยบ อารยธรรมอื่นๆ ลงเสียก่อนที่จะสายเกินไป เพื่อคง ความเหนือกว่าของอารยธรรมตะวันตกไว้ตลอดไป! [ดูนา嘲ะรุคนะต่องงานของขันทิงตันชั้นนี้ได้ใน *Asian Studies Review* 18/1 (January 1994: 3-30) และ *Third World Quarterly* 16/1 (March 1995: 5-18; 19-38)] งานของ ขันทิงตันชั้นนี้จัดได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด, ล่าสุด, และชัดเจนที่สุดชั้นหนึ่งของการพยากรณ์เผยแพร่ อดุลการณ์ในรูปของ“วากกรรมวิชาการ” (academic discourse) ด้วยการสร้างภาพของความเป็นอื่น (otherness, ในที่นี้หมายถึงอารยธรรมอื่นนอกเหนือไปจากอารยธรรมตะวันตก) ให้กลายเป็นศัตรู ตัวใหม่ที่จะต้องถูกทำลายล้างลง เพื่อคงความเหนือ กว่าของอารยธรรมตะวันตกไว้เท่านั้น กล่าวอีก นัยหนึ่ง วากกรรมว่าด้วยการประทัดประหารกัน ระหว่างอารยธรรมของขันทิงตัน ก็คือการกลับมา ใหม่ของวากกรรมทางวิชาการ ที่อีดีเจ้าอาณาจักร อย่างอังกฤษและฝรั่งเศสini ใช้ หรือที่เอ็ด华ด ชาอิด (Edward Said, 1979) เรียกว่า “Orientalism” นั่นเอง

ในส่วนของการศึกษาเรื่องการสร้างชาติก็เช่นกัน เช็ช (Sheth, 1989) ซึ่งให้เห็นอย่างน่าสนใจ

ยิ่งว่า นักวิชาศาสตร์เมริกันกระแสหลักษณะนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรรมการในคณะกรรมการว่าด้วย การเมืองเปรียบเทียบ (the Committee on Comparative Politics) ของสถาบันสังคมศาสตร์ อเมริกัน (the Social Science Research Council) และมีศาสตราจารย์เกเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) เป็นประธานนั้น ไม่เคยหยุดคิดที่จะตั้งคำถามอย่างพิจารณาเลยว่า สิ่งที่ กลุ่มตัวเองกำลังเสนอขายอยู่นั้น มีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบในทางปฏิบัติ อย่างไรบ้างกับสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติ (ethnic groups) ที่หลากหลายอย่างประเทศในเอเชียใต้ อย่างอินเดีย ปากีสถาน หรือศรีลังกา เมื่อต้น นั้น คือ เช่นมีความเห็นว่า การศึกษาว่าด้วยการสร้างชาติของนักวิชาศาสตร์เมริกันกระแสหลักษณะนี้ ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s ไม่มีความ ละเอียดอ่อนและไม่ไวต่อปัญหารือถกกลุ่มเชื้อชาติ ต่างๆ ในสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” เลย นุ่ง แต่จะเปลี่ยนสังคมของประเทศเหล่านี้ให้เป็นเหมือน กับสังคมของประเทศตะวันตก ผ่านการปลูกฝัง ความคิดเรื่องการสร้างชุมชนทางการเมืองที่เรียกว่า “ชาติ” (nation) และกลไกการผลดุลความเป็นชาติ ที่เรียกว่า “รัฐ-ชาติ” (nation-state) เท่านั้น นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการสร้างชาติของ บรรดานักวิชาศาสตร์เมริกันกระแสหลักษณะนี้ ยังขาดความละเอียดอ่อนต่อความแตกต่างทาง ด้านประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศตะวันตกกับ “ประเทศโลกที่สาม” และระหว่าง “ประเทศโลกที่สาม” ด้วยกันเอง กล่าวคือ ในสังคมตะวันตก รัฐ-ชาติ เกิดจากความจำเป็นที่ต้องการรวมคนที่ มีภาษาและวัฒนธรรมแบบเดียวกันเข้าด้วยกัน ภายใต้ชุมชนทางการเมืองชนิดใหม่เรียกว่า “ชาติ” จากนั้นจึงสร้างรัฐขึ้นมา เพื่อดูแล บริหาร และเป็น

ตัวแทนของชาติ จึงเรียกอย่างเต็มรูปว่า “รัฐ-ชาติ” แต่ในกรณีของ “ประเทศโลกที่สาม” นักรัฐศาสตร์อเมริกันจะกล่าวว่า “state-building and nation-building” เพื่อยันย่อระยะเวลาในประวัติศาสตร์ให้สั้นลง จะได้สามารถพัฒนาได้ทันสังคม ตะวันตก แต่ความพยายามดังกล่าว แทนที่จะเป็นการช่วยเหลือ “ประเทศโลกที่สาม” กลับเป็นการสร้างปัญหาและความวุ่นวายให้กับประเทศเหล่านี้ เพราะกระบวนการสร้างชาติ และรัฐ-ชาติ ในสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย ย่อมหลอกเลี้ยงไม่ได้ที่จะต้องสถาปัตยนารодаเอกลักษณ์ต่างๆ ของสังคมเดิม ภายใต้ข้ออ้างของการรวมชาติ/การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ แล้วสร้างเอกลักษณ์ชุดใหม่ขึ้นมาส่วนรอย/แทนที่เรียกว่า “เอกลักษณ์ของชาติ” (national identities) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว “เอกลักษณ์ของชาติ” ชุดนี้ ได้มาจากการซูเอกลักษณ์ของกลุ่มเชื้อชาติหลักในสังคม แต่กลุ่มเชื้อชาติหลักนี้ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดเสมอไป เช่นกรณีของคนผิวขาวในประเทศอาฟริกาใต้ เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าคนผิวดำมาก แต่สามารถซูเอกลักษณ์ของกลุ่มเชื้อชาติดินให้กลายเป็นเอกลักษณ์ของชาติได้ ขณะเดียวกันกระบวนการสร้างชาติดังกล่าว ก็จะทำหน้าที่เก็บกด ปิดกัน ความแตกต่างหลากหลาย ของกลุ่มเชื้อชาติอื่นๆ ไว้ ภายใต้เอกลักษณ์ชนิดใหม่ที่เรียกว่า “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) ซึ่งมีข่าวทุกคนในชาติมีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะเป็น “พลเมือง” ของชาติเดียวกัน ไม่มีการแบ่งแยกเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ วัฒนธรรม ชนชั้น วรรณะ หรือผิวสี เป็นต้น

ชนันน์การสร้างชาติจึงเป็นการเปลี่ยนสมดุลของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ในสังคมจากเดิมที่วงศ์อยู่บนฐานของวัฒนธรรมสู่ฐานทางการเมือง กลุ่ม

เชื้อชาติที่ถูกเก็บกด ปิดกัน จากกระบวนการสร้างชาติดังกล่าว ก็จะพยายามเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระให้กับตัวเอง ในรูปของบวนการปลดปล่อยเพื่อแยกออกไปตั้งรัฐ-ชาติของตัวเอง (a national liberation movement) ขณะเดียวกันกลุ่มเชื้อชาติหลักที่เป็น “ตัวแทน” ของชาติ และมีอำนาจรัฐอยู่ในมือ ก็จะปราบปรามกลุ่มเชื้อชาติเหล่านี้ จนนำไปสู่สูงกรรมกลางเมือง และการสร้างชาติใหม่ขึ้นมาอย่างไม่มีวันจบสิ้น เพื่อให้สอดรับกับความคิดแบบรัฐ-ชาติสมัยใหม่ ที่เชื่อในระบบรัฐเดียว-(เชื้อ)ชาติเดียว และการกำหนดชะตากรรมของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง (self-determination) ดังตัวอย่างของประเทศปากีสถานที่แยกตัวออกจากประเทศอินเดีย หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดประเทศบังคลาเทศ ที่แยกออกจากประเทศปากีสถานเพื่อตั้งรัฐ-ชาติของตัวเอง เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการสร้างชาติในสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย แทนที่จะนำไปสู่เอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียว กลับเป็นการปลูกสำนึกความรู้สึกแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติให้ชัดเจน และรุนแรงขึ้น ทำให้ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติกลายเป็นประเด็นการเมืองขึ้นมา (politicized ethnicities) และนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งทางการเมืองบนพื้นฐานของความรู้สึกเรื่องเชื้อชาติรุนแรงขึ้นด้วย (the ethnization of politics)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การสร้างชาติในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา “ประเทศโลกที่สาม” ของโลกยุคหลังสังคมโลกครั้งที่สอง จึงสร้างปัญหาให้กับประเทศเหล่านี้มากกว่าช่วยแก้ปัญหา เนื่องจากกระบวนการสร้างชาติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากจะไม่มีที่ว่างให้กับความแตกต่าง และหลากหลายแล้ว ยังเก็บกด ปิดกัน ความแตกต่างหลากหลายไว้ด้วยอำนาจทางการเมือง ซึ่งไปกว่านั้น เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการ

สร้างชาติประเทศต่าง ๆ ใน “โลกที่สาม” ซึ่งมีความแตกต่างกันมากทั้งด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และพัฒนาการ ก็ถูกลดถอนลงมาให้เป็นสิ่งเดียว กันหมด เหมือนกันหมด พร้อมมีทางออกในการพัฒนาแบบเดียวกันด้วย คือสร้างชุมชนและองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า “ชาติ” และ “รัฐ–ชาติ” ตามลำดับ ในนั้นนี้ วากกรรมการสร้างชาติของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยขอย่างตะวันตก ในหมู่นักรัฐศาสตร์เอมริกันกระแสหลัก ก็คือกระบวนการล้มล้าง/สถาายนอกลักษณ์เดิมของ “ประเทศไทย” แล้วปลูกสถาายนอกลักษณ์ชุดใหม่ ได้แก่ชาติ และรัฐ–ชาติ เข้าไปแทนที่ และเมื่อการปลูกสถาายนอกลักษณ์ชุดใหม่นี้เผชิญกับปัญหา ก็นำไปสู่การศึกษาเรื่อง “วิกฤตการณ์ทางด้านเอกสารลักษณ์” (the crisis of identity) ใน “ประเทศไทย” อีกด่อหนึ่ง (ดูด้วยการศึกษาเรื่องนี้ได้ใน Pye, 1962)

ในเชิงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ การทำให้ประเทศต่าง ๆ ใน “โลกที่สาม” ที่มีความแตกต่างและหลากหลายมากให้มีความเหมือนกัน คือเป็นชาติและมีรัฐ–ชาติ อย่างประเทศตะวันตก เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมาก นิจะนั้นก็ไม่สามารถศึกษาในเชิงเปรียบเทียบได้เลย ศาสตร์ว่าด้วยการเมืองเปรียบเทียบก็เกิดขึ้นไม่ได้ นั่นคือ จะต้องทำให้ประเทศไทยใน “โลกที่สาม” เป็นชาติและมีรัฐ–ชาติ และใช้รัฐ–ชาติเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์–เปรียบเทียบ แต่ความจำเป็นทางวิชาการดังกล่าว กลับนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองใน “ประเทศไทย” อย่างไม่รู้จบ เพราะแทนที่จะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพภายในชาติ รัฐ–ชาติ ใน “ประเทศไทย” กลับกลายเป็นตัวชี้ขาดว่ากลุ่มเชื้อชาติใด (หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ) จะกลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจหรือหมดอำนาจลง ฉะนั้น รัฐ–ชาติใน “ประเทศไทย” จึงวุ่นวายอยู่กับการแก้ปัญหากลุ่ม

เชื้อชาติต่าง ๆ ที่กล้ายกแพเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ไปอันเนื่องมาจากกระบวนการสร้างชาติที่ก่อรากลึ้งข้างต้น ไม่มีเวลาจะมาพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐ–ชาติใน “ประเทศไทย” ส่วนใหญ่ จึงหาทางออกด้วยการสถาปนารัฐแบบเผด็จการอำนาจนิยมแบบต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อสูบกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ และเพื่อผลในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐ–ชาติที่เกิดขึ้นใน “ประเทศไทย” เป็นรัฐ–ชาติคนละชนิดกับที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตก ส่วนรัฐ–ชาติใน “ประเทศไทย” ที่เลือกเส้นทางแบบประชาธิปไตยอย่างอินเดียภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ ก็ต้องเผชิญกับชะตากรรมที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐที่เลือกเส้นทางแบบเผด็จการอำนาจนิยมเท่าไนก็ เพราะเมื่อรัฐอ่อนแอด้วยความบัดแบงของกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ ในสังคมก็จะเพิ่มมากขึ้นและเปิดเผยยิ่งขึ้น ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า และทำให้ความชอบธรรมในการปกครองของรัฐ–ชาติดลองด้วย ทั้งสองกรณีข้างต้น ทำให้รัฐ–ชาติใน “ประเทศไทย” ไม่เป็นไปตามการชี้นำของวากกรรมว่าด้วยการพัฒนาการเมือง และวากกรรมว่าด้วยการสร้างชาติ ของบรรดานักรัฐศาสตร์เอมริกันกระแสหลักกลุ่มนี้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐ–ชาติใน “ประเทศไทย” ที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย ต้องเผชิญกับปัญหาสองด้านที่แยกกันไม่ออก ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย กับการแก้ปัญหากลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ เมื่อจากหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนคาดหวังและตั้งความหวังไว้กับรัฐ–ชาติสมัยใหม่ ได้แก่ การนำความอยู่ดีกินดีมาสู่ประชาชนและประเทศไทย ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวของมันเอง ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้ดุลยภาพของกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ ใน

สังคมเปลี่ยนแปลงไป และทำให้เกิดความแตกต่าง และแตกแยกระหว่างกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ มากขึ้น เพราะกลุ่มเชื้อชาติที่ประสบความสำเร็จจากการ พัฒนาเศรษฐกิจ ก็มักจะมองว่าเป็นการไม่ยุติธรรม ที่จะต้องแบ่งปันความสำเร็จของกลุ่มเชื้อชาตินั้นให้ กับกลุ่มเชื้อชาติอื่นๆ และถ้าสามารถแยกตัวออกไป ตั้งรัฐอิสระของตัวเองได้ ก็จะสามารถใช้ศักยภาพ ของกลุ่มเชื้อชาติของตัวเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน กลุ่มเชื้อชาติที่ไม่ประสบความสำเร็จในการ พัฒนาเศรษฐกิจ ก็คิดในทำนองเดียวกันว่า ถ้า หากกลุ่มเชื้อชาติของตนแยกตัวออกจากตั้งรัฐอิสระ ก็จะไม่ถูกเอาัดเอาเบรี่ยนอีกด้อไป ขนาดการ ปลดปล่อยเพื่อแยกตัวออกมานั้น ก็คือ “ประเทศโลกที่สาม” จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่าง ไม่รู้จบ นั่นคือ รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ไม่ว่าจะเป็นเด็กจากการอำนาจนิยมหรือประชาธิปไตย ต่างก็ต้องเผชิญกับปัญหาในการพัฒนาประเทศ ด้วยกันทั้งคู่ เพราะต่างก็ถูกของจำไว้ด้วยความคิด เกี่ยวกับการพัฒนาในกรอบของชาติ และรัฐ-ชาติ

อย่างไรก็ตาม การกล่าวว่าเข่นนี้มิได้หมายความ ว่าเชื้อต้องการจะนำอาชารพัฒนาเศรษฐกิจเพียง อย่างเดียว มาเป็นคำอธิบายปัญหาความขัดแย้ง ด้านเชื้อชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” (ดูต่อไปนี้ การศึกษาเรื่องเชื้อชาติในบริบทที่กว้างไกลกว่า การอภิปรายข้างต้นได้ใน Anthias and Yuval-Davis, 1993) เพียงแต่เชื้อต้องการซึ่งให้เห็นถึง ปัญหาของรัฐ-ชาติที่มีหลากหลายกลุ่มเชื้อชาติต้องเผชิญ ในกระบวนการพัฒนา ผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่เรียกว่า “การสร้างชาติ” เท่านั้น ยังไงกว่านั้น การพูดถึงการสร้างชาติข้างต้น ยังช่วยให้เราเห็น ถึงความแตกต่างที่สำคัญระหว่างชาติกับรัฐ-ชาติ ด้วย กล่าวคือ ในขณะที่รัฐ-ชาติต้องเผชิญกับ แรงบีบคั้นและความคาดหวังจากประชาชน ในเรื่อง ของขีดความสามารถของรัฐในการบริหาร/จัดการ

กิจการของชาติ ชาติเอง นอกจากไม่ต้องเผชิญ กับความคาดหวังและคาดหวังจากประชาชนอย่าง รัฐ-ชาติแล้ว ยังสามารถกล่าวอ้างและเรียกร้อง ความจริงรักภักดีและความเสียสละจากสมาชิกของ ชาติได้อีกด้วย

ปัจจุบัน ถึงแม้ว่าทางกรรมว่าด้วยการพัฒนา การเมืองและการสร้างชาติของนักรัฐศาสตร์อเมริกัน กระแสหลักในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา “ประเทศโลกที่สาม” จะเสื่อมความนิยมลง และ ไม่ได้รับความเชื่อถือจากคนในแวดวงการศึกษา รัฐศาสตร์เหมือนอย่างในยุคคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s ก็ตาม แต่ความคิดเรื่องชาติและรัฐ-ชาติ ยังคงมีอิทธิพลอย่างมหาศาลต่อคนใน “ประเทศโลกที่สาม” (และ “โลกที่สอง” และ “โลกที่หนึ่ง” ด้วย) และยังคงเป็นระบบคิดที่จะ สร้างความรุนแรงให้กับประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” ที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลายต่อไปในอนาคต ดังตัวอย่างของขวนการปลดปล่อยเพื่อแยกออกไป ตั้งชาติ และรัฐ-ชาติของตัวเอง ตามหลักสิทธิ์ในการกำหนดชะตากรรมของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง อย่าง ขวนการของชาวทมิฬ (Tamils) ในประเทศไทย ลังกา, ขวนการของชาวซิกข์ (Sikh) ในรัฐปันจายัน ประเทศไทยเดียว, หรือการทำส่วนรวมลัง ผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) ในประเทศศอนเนีย ตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ปีค.ศ. 1992 จนถึงปัจจุบัน (กันยายน 1995)

ในการอภิปรายประเทศไทยอสเนีย ถึงแม้ว่าปัญหา ความขัดแย้งระหว่างพวคุนสลิม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจ กับพวคเซิร์บ (Serbs) ซึ่งคุณอำนาจทางทหาร และพวคโครแอฟ (Croat) ซึ่งในระยะแรกของความขัดแย้ง เป็น พันธมิตรกับพวคุนสลิม จะเป็นผลมาจากการแทรก แซงบ่อนทำลายของรัฐบาลเกียง คือรัฐเซอร์เบีย

(Serbia) และรัฐโครเอเชีย (Croatia) และถึงแม้ว่าประเทศบอสเนียเอง จะมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของสังคมที่หลากหลายเชื้อชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขก็ตาม (คุรายะและอีคเพิ่นเดินใน Donia and Fine, 1994 esp. ch.11) แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศบอสเนียในขณะนี้ ทางอยู่บนฐานของเชื้อชาติ และวิถีคิดแบบชาติ รัฐ-ชาติ และหลักการกำหนดชนิดตามของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรก ของความขัดแย้งนั้น พากเจริญในบอสเนียด้วยการแยกตัวเองออกจากมาเป็นอิสระ และตั้งรัฐ-ชาติของตัวเองที่มีคนเชื้อสายเซอร์เบียนหลัก โดยได้รับการช่วยเหลือจากพากเจริญในประเทศเซอร์เบีย ในขณะที่พากมุสลิมและพากโครแอทร่วมนือเป็นพันธมิตรกัน เพื่อคงความเป็นสังคมมลายกุลุน เชื้อชาติของบอสเนียไว้ แต่เมื่อความขัดแย้งบานปลาย ทุกฝ่ายก็ต้องการแยกตัวออกจากมาเป็นรัฐอิสระ และกล้ายเป็นส่วนรวมล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) กันในที่สุด สรุปรวมล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดขึ้นในประเทศบอสเนียขณะนี้ ในระดับหนึ่งสามารถใช้เป็นข้อเตือนใจที่ดียิ่งเกี่ยวกับอันตรายและความน่าสะพรึงกลัวของความขัดแย้งทางการเมือง ที่ทางอยู่บนฐานของความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ อันเป็นผลมาจากการสร้างจินตนาการของชุมชนทางการเมืองชนิดใหม่ ที่เรียกว่า “ชาติ” และ “รัฐ-ชาติ” เพราะจินตนาการเรื่องชาติ เมื่อพนวกเข้ากับความรู้สึกเรื่องชาตินิยม (nationalism) สามารถนำไปสู่ความรู้สึกเรื่องเชื้อชาตินิยม (racism) ที่รุนแรง และการทำส่วนรวมล้างเผ่าพันธุ์อย่างไร้เหตุผล สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศบอสเนีย และประเทศอื่นๆ ในโลกปัจจุบัน บังคับให้เราต้องเริ่มต้นขึ้นคิด เพื่อหาทางจินตนาการเกี่ยวกับชุมชนทางการเมืองแบบอื่นๆ ที่ไม่จำเป็น

ต้องวางอยู่บนฐานของความคิดเรื่องชาติ และรัฐ-ชาติ อย่างในปัจจุบัน เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับชุมชนใน จินตนาการแบบอื่นที่ก่อกรุณายเชื้อชาติ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขอีกรอบหนึ่ง

### การวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าขินดี (อย่างน้อยสำหรับนักปรัชญาศาสตร์!) ว่าในระยะหลังๆ นี้ สิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” ได้ถูกขยายให้เป็นหัวใจหรือศูนย์กลางของการศึกษา/การวิเคราะห์เรื่องของการพัฒนาเลยที่เดียว หลังจากถูกเก็บกดไว้เสียนานภายใต้การศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการศึกษาการพัฒนาการเมืองของนักปรัชญาศาสตร์อเมริกันกระแทกที่ก่อล่ามมาแล้วข้างต้น นักคิดที่น่าสนใจในแนวนี้ได้แก่ เดวิด โกลด์สเวอร์ธ กับงานเรื่อง “Thinking politically about development” ของเขา (ดู Goldsworthy, 1988) ในงานดังกล่าว โกลด์สเวอร์ธได้เสนอข้อถกเถียงที่น่าสนใจว่า นักวิเคราะห์เรื่องของการพัฒนา ส่วนใหญ่นักมองข้างความสำคัญของการเมืองในฐานที่เป็นสารตัด割หรือหัวใจของการพัฒนาไป โดยมองการเมืองว่าเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการร่วมอธิบายการพัฒนา โกลด์สเวอร์ธเห็นว่าเป็นการกระทำที่ผิดพลาดมาก สำหรับเขาว่าแล้ว การเมืองค่างหากที่เป็นหัวใจของการวิเคราะห์การพัฒนา นั่นคือ โกลด์สเวอร์ธเห็นว่าเราจะต้องวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง (political mindedness) ให้การเมืองเป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ หรือที่เขาเรียกว่า “the essentialist politics” โดยมองการเมืองในฐานะที่เท่าเทียมหรืออยู่ในระดับเดียวกันกับการพัฒนา ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นเพียงมรรคที่เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนา (the instrumentalist view) หรือเป็น

เพียงปัจจัยหนึ่งในการอธิบายการพัฒนา เช่นเป็นโครงการสร้างส่วนบนอย่างกรณีของแนววิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การเมืองกับการพัฒนาจึงแยกกันไม่ออก เราจะต้องมองเรื่องของการพัฒนาควบคู่กันไปกับเรื่องของการเมือง เช่นการพัฒนา กับการกดดัน ประปานปรม หรือการใช้กำลังบังคับประชาชน การพัฒนา กับการปลดปล่อย หรือการเห็นพ้องต้องกันของประชาชน เป็นต้น

การวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองนั้น หมายความว่าจะต้องมองการพัฒนาว่า ประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความเชื่อ/คุณค่า (values), (2) ผลประโยชน์/ลัทธอุบัติ (interest), และ (3) อำนาจ (power) ส่วนการวิเคราะห์จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ ในระดับของความคิด ลิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ส่วนยังถึงศักยภาพที่ทรงพลังในการสร้างสรรค์-เปลี่ยนแปลง (an idea of extraordinary potency) การพัฒนาเกี่ยวข้องกับเรื่องของวัตถุและจิตใจ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีทางเลือกในชีวิตมากขึ้น เพราะฉะนั้นจึงไม่มีครกกล้าปฏิเสธ สิ่งที่เรียกว่าการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในระดับที่เป็นรูปธรรมหรือในทางปฏิบัติแล้ว จะหมายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ก็ไม่แตกต่างไปจากนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมืองทั่วๆ ไป กล่าวคือ ไม่ใช่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การพัฒนาในทางปฏิบัติจึงมิใช่เรื่องของการทำให้ทุกคนหรือทุกกลุ่มได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน แต่เป็นเรื่องของการตัดสินใจเลือกมากกว่า ว่าจะทำ/ไม่ทำอะไร และผลกระทบจากการตัดสินใจเลือกนี้จะกระทบต่อบุคคล/กลุ่มนบุคคลในสังคมแตกต่างกันไป ฉะนั้น การ

ศึกษาการพัฒนาจึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องพุดถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่า ผลประโยชน์ และอำนาจ

ในเรื่องของคุณค่า�ัน โกลด์สเวอร์ชี Heinrich ว่า วิทยากรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทุกแนว จะต้องมีระบบคุณค่าชุดหนึ่งแฟงเรือนอยู่ เช่นสังคมที่พัฒนาควรเป็นอย่างไร คุณค่าหรือความเชื่อเกี่ยวกับการพัฒนานี้เอง ที่นำไปสู่นโยบาย และรูปแบบการพัฒนาที่แตกต่างกันไป เช่นการพัฒนาที่เน้นคุณค่า การแข่งขัน-ชิงดีชิงเด่น (competition) กับคุณค่าการร่วมมือช่วยเหลือชึ้งกันและกัน (collaboration) ต่างกันนำไปสู่รูปแบบและวิธีคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่แตกต่างกันไป คุณค่าแบบแรกนำไปสู่การพัฒนาแบบทุนนิยมที่เน้นความชอบธรรมของความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ในขณะที่คุณค่าแบบหลังนำไปสู่การพัฒนาแบบพึ่งตนเองและความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ฉะนั้น การวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง ก็คือการซื้อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่า/ความเชื่อเหล่านี้กับนโยบายการพัฒนา โดยต้องสามารถมองทะลุผ่านคุณเรื่องความเป็นก่อ大局 (ความเป็นวิทยาศาสตร์ หรือความเป็นวัตถุวิสัย) ที่บรรดาวิทยากรกรรมการพัฒนาจะแสดงลักษณะไม่เหมือนหรือฉบับไว้ให้ได้

เรื่องของผลประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการพัฒนา ก็เช่นกัน ขึ้นกับว่าคุณค่าชุดใดที่ วิทยากรรมการพัฒนาเน้น หรือให้ความสำคัญ ถ้าคุณค่าที่เน้นคือการแข่งขัน ก็แน่นอนว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาจะต้องตกแก่ผู้ที่แข็งแรงกว่า หรือผู้ที่ได้เปรียบกว่า เสมอ เพราะสามารถแข่งขันได้ดีกว่า หากคุณค่าที่เน้นเป็นเรื่องของการร่วมมือช่วยเหลือชึ้งกันและกัน ผลประโยชน์จากการพัฒนา ก็จะตกอยู่กับคนที่เดียวเปรียบ อ่อนแอด้วยโอกาส เพราะต้องอื้ออาทรต่อกัน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยที่

สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สามารถในสังคมต้องเข้ามา มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนา ทั้งพวกรากค่า ว่าจะได้รับประโยชน์ และพวกรากค่าสูญเสียผลประโยชน์ พวกรากจะให้ความร่วมมือกับการพัฒนา ในขณะที่พวกรากจะขาดความต่อต้าน เรื่องของผลประโยชน์ ทำให้เราเห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องของความชัดแจ้ง – การต่อสู้ทางการเมืองมากกว่า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่างที่นิยมเข้าใจกัน เพราะก่อนที่จะกล้ายามาเป็นนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจนั้น ต้องผ่านกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองมาก่อน เพื่อทำให้คุณค่า/ความเชื่อ/ผลประโยชน์ กลายเป็น “นโยบาย” ดังนั้น การมองการพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง จึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องผลประโยชน์ การต่อสู้เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ รวมตลอดถึงการมองสิ่งที่เรียกว่าผลประโยชน์ ให้กับวังไกด์ไปกว่าเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ และวิธีคิดแบบต้นทุน – กำไรแคบๆ อย่างที่นิยมกันด้วย

นั่นคือค่าdamที่นักวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองจำเป็นต้องถามก็คือว่า ควรเป็นผู้กำหนดด้วยอะไรคือผลประโยชน์ และเป็นผลประโยชน์สำหรับใคร ในอดีตที่ผ่านมา ผู้กำหนดคือนักวิชาการ นักวางแผนพัฒนา ข้าราชการประจำ นักการเมืองฯลฯ ไม่ใช่ชาวนาชาวไร่ หรือประชาชนที่อยู่ริมขอบ/ชายขอบของสังคม ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาเกิดความชัดแจ้งระหว่างความคิด/ความมีเหตุผล 2 ชุด ชุดหนึ่งเป็นของบรรดาผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดด้วยอะไรคือผลประโยชน์ในการพัฒนา อีกชุดหนึ่งเป็นของชาวบ้าน ซึ่งไม่มีบทบาทในการกำหนด และมักถูกตีตราหรือประดานจากฝ่ายแรกเสมอๆ ว่า “ไม่มีเหตุผล” เป็นด้วยดั่งความการพัฒนา จึงไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับอำนาจนั้น นักวิเคราะห์การพัฒนา

อย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองถือว่าสำคัญมาก เพราะเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนา อำนาจเป็นตัวตัดสินว่าทิศทาง/รูปแบบของการพัฒนาจะเป็นอย่างไร ผลประโยชน์ของ การพัฒนาจะตอบโจทย์กับคนกลุ่มใด เมื่อเป็นเช่นนี้ นักวิเคราะห์แนวนี้จึงต้องไว้กับเรื่องของรูปแบบการได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจทางการเมือง ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระและทิศทางการพัฒนา ในนัยนี้ เรื่องของการพัฒนาจึงเป็นเรื่องของอำนาจ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจมากกว่าเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยๆ และเราสามารถ “อ่าน” อำนาจในสังคมได้จากการดูที่ผลผลิตหรือผลลัพธ์ของการพัฒนาในสังคมนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ตกแก่ใครมากกว่ากัน เพราะในที่สุดแล้ว นโยบายการพัฒนาเกิดขึ้นทั้งของโครงสร้างอำนาจในสังคมนั้น มากกว่าเป็นเรื่องของการตอบสนองต่อความต้องการ/ความจำเป็นของประชาชนอย่างที่นิยมอ้างกัน นอกเหนือจากนี้ การมองการพัฒนาในมิติของการเมือง ยังช่วยให้เราเข้าใจว่าทำในคนที่ด้อยโอกาส คนยากจนในสังคม จึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน และยังช่วยให้เราเข้าใจอีกว่า การเมืองต่างหาก มิใช่เศรษฐกิจที่เป็นหัวใจของการวิเคราะห์เรื่องการพัฒนา การเมืองมิใช่เรื่องสกปรก และมิใช่ตัวปัญหาที่ค่อยขัดขวางการพัฒนาอย่างที่นิยมเชื่อกัน แต่การเมืองคือชีวิตของคนในสังคม การเมืองกับการพัฒนาจึงแยกกันไม่ออก

อย่างไรก็ตาม โกลเดิลส์เวอร์ธได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมไว้ว่า การมองการพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองนี้ อาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดพลาดได้ ดังเช่นเรื่องของเจตจำนงผู้ทางการเมือง (political will) กล่าวคือ อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่า ปัญหา

ของการพัฒนาอยู่ที่การขาดเจตนาณัฟทางการเมือง หากเดินลิ้งนี้เข้าไป การพัฒนาเกิดหมวดปัญหา แต่ โกลด์สเวอร์ธิกลับเห็นตรงข้ามว่า ประเด็นนี้ได้อยู่ที่การขาดเจตนาณัฟทางการเมือง เพราะปกติจะ มีอยู่แล้วในเรื่องของการพัฒนา แต่อยู่ที่การต่อสู้/ขัดแย้งระหว่างเจตนาณัฟทางการเมืองมากกว่า โดยมีเจตนาณัฟหนึ่งได้รับชัยชนะ (ชั่วขณะ) และ กล้ายเป็นเจตนาณัฟหลักที่ครอบงำการพัฒนา ใน สังคม นอกจานนี้ การวิเคราะห์การพัฒนาอย่าง มีจิตสำนึกทางการเมือง อาจนำไปสู่การเข้าใจผิดว่า พยายามจะย่อทุกอย่างลงมาให้เป็นเรื่องของ การเมืองหมวด (political reductionism) หรือ ให้การเมืองเป็นตัวกำหนดทุกอย่าง (political determinism) จะนั้น จึงต้องกระทำด้วยความ ระมัดระวังและรอบคอบ

กล่าวโดยสรุป การกิจของนักวิเคราะห์การ พัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองต้องประกอบไป ด้วย (1) การเปิดโปงให้เห็นถึงสารัตถะของการ เมืองในเรื่องของการพัฒนาว่าเป็นเรื่องของความ สัมพันธ์สามเส้าระหว่างคุณค่า/ความเชื่อ ผล ประโยชน์ และอำนาจ ซึ่งการกิจนี้ โกลด์สเวอร์ธ เห็นว่าคนในวงการได้ทำไว้ค่อนข้างมาก (2) มอง การเมืองในฐานะที่เป็นตัวของตัวเอง ไม่ใช่ในฐานะ ที่เป็น “ตัวแปรตาม” ที่สามารถอธิบาย–ทำความ เข้าใจผ่านคำอธิบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือ วัฒนธรรม เป็นต้น นั่นคือ ต้องมองการเมืองใน ฐานะที่เป็นตัวกระทำ ไม่ใช่ผลกระทบทำอย่างที่ผ่านมา และ (3) การเสนอแนวทางออก/ทางเลือกในการ พัฒนา ซึ่งเป็นการกิจที่ยากลำบากมาก และคน ในวงการยังทำในส่วนนี้น้อยมาก

ในเรื่องของการเสนอแนวทางเลือกในการ พัฒนานั้น นักวิเคราะห์หลักเลียงไม่ได้ที่จะต้องนำ เอาคุณค่า/ค่านิยมส่วนตัวเข้าไปเก็บข้าง จึงโดย

รู้ตัวหรือไม่ก็ตาม คุณค่าที่แตกต่างกันของนัก วิเคราะห์นี้ ถ้านำไปสู่การเสนอทางเลือกในการพัฒนา ที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม โกลด์สเวอร์ธไม่ เห็นด้วยกับการแยกคุณค่าออกเป็น 3 ขั้วধanya อย่างในอดีต ว่าเป็นอนุรักษ์นิยม เศรษฐิย และ พวกรุนแรง พระกาฬแยกดูในโคน–รุนแรง เพราการแยก แบบนี้ มองข้ามเรื่องของบทบาทและอำนาจรัฐ ซึ่ง มีความสำคัญมากในการศึกษา/ทำความเข้าใจเรื่อง ของการพัฒนา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมข้างหน้าใน หัวข้อ “หากกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา”) การศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนาจะช่วยให้ เราเข้าใจว่า ทำไม่ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบหนึ่ง จึงเป็นที่ยอมรับมากกว่าอีกแบบหนึ่ง หรือทำไม่ ผลพวงของการพัฒนาจึงเป็นอย่างที่เป็นอยู่ การ ศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนา จึงเป็นการขยาย ผลร่องของอำนาจให้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ช่วย ให้เราเห็นว่า การเสนอทางเลือก/ทางออกเกี่ยวกับ การพัฒนานั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ แต่มีความซุ่มยาก และสับซ้อนมาก การพัฒนาและการเสนอ ทางเลือกในการพัฒนา ต่างก็เป็นเรื่องของการเมือง เป็นประเด็นการเมือง และเป็นกระบวนการทาง การเมืองด้วย จะนั้น หากจะแก้ปัญหาการพัฒนา ก็ต้องแก้ปัญหาการเมืองควบคู่กันไปด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า คุณปการ ของโกลด์สเวอร์ธต่อการศึกษาการพัฒนาอยู่ที่การ คืนสถานภาพและความเป็นตัวของตัวเองให้กับสิ่งที่ เรียกว่า “การเมือง” เป็นการปลดปล่อยการเมือง ให้เป็นอิสระพ้นจากพันธนาการของคำอธิบายเชิง เศรษฐกิจและสังคม นอกจานนี้ การวิเคราะห์ของ โกลด์สเวอร์ธยังช่วยให้เราเห็นถึงธาตุแท้ของการ พัฒนาว่า จริงๆ แล้วก็คือกิจกรรมทางการเมือง ประเททหนึ่ง ไม่ใช่เรื่องที่เป็นวิทยาศาสตร์หรือ เป็นกติกาแต่อย่างใด เมื่อเป็นกิจกรรมทางการ เมือง การพัฒนาจึงไม่จำเป็นต้องนำความผาสุก

และความเท่าเทียมกันสู่ประชาชนทุกคน การเข้าใจ เช่นนี้จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำเราไปสู่การเข้าใจ ว่าทกรรมเกี่ยวกับการเมืองแบบใหม่ กล่าวคือ เมื่อหัวใจของการพัฒนาอยู่ที่การเมือง และหาก การเมืองแบบที่เป็นอยู่ ไม่สามารถอัดให้เกิดการ พัฒนาที่เสนอภาคและสมดุล เรายังคงจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมองหาการเมืองแบบใหม่ ที่จะ สามารถทำให้สิ่งที่เราระบบดำเนินจริงขึ้นมา (ดู รายละเอียดเกี่ยวกับการเมืองแบบใหม่นี้ได้ใน ไซรัตน์, 2538)

นอกจากการวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิต สำนึกทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนครอกร่อง กล่าวถึงข้อดีเดียวในแวดวงการศึกษาการพัฒนา ในปัจจุบันนี้อีกประเด็นหนึ่งซึ่งน่าสนใจ เพราะถ้า พิจารณาอย่างผิวนิยม อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่าเป็น ข้อดีเดียวแบบเดียวกันกับว่าทกรรมที่ให้ความ สำคัญกับการเมืองในการศึกษาการพัฒนา อย่างการ วิเคราะห์ของโกลด์สเวอร์ธซึ่งต้น แต่จริงๆแล้ว เป็นเพียงการกลับมาใหม่ของทฤษฎีการทำให้ทัน สมัยอย่างตะวันตก เมื่อหลายคริสต์ศตวรรษที่ ผ่านมากกว่า คู่กรณีในข้อดีเดียวชุดนี้ได้แก่ (1) ธนาคารโลกกับว่าทกรรมเรื่องการปกครองที่ดี (good governance) กับ (2) ว่าทกรรมของนัก รัฐศาสตร์ที่เรียกร้องให้มีการศึกษา “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) เป็น การเฉพาะ<sup>1</sup>

**ว่าทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก**  
นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษ 1980s เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเรื่องของรัฐบาลและ การปกครองที่ดีได้กลายเป็นประเด็นหลักที่นิยมพูด ถึงกันอย่างกว้างขวางในแวดวงการศึกษาการพัฒนา แนวหนึ่งในรูปแบบต่างๆ เช่น ตำรา บทความ

วิชาการ หรือการประชุมสัมมนา โดยคนในวงการ ต่างก็มีความเห็นว่า สิ่งเหล่านี้คือเงื่อนไขที่สำคัญ ล่าสุดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาของ “ประเทศไทยที่สาม” การกล่าวเช่นนี้ได้หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจ หน่วยงาน องค์กร รวม ตลอดถึงรัฐบาลของประเทศไทยทั้งหลายที่ให้ ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาแก่ “ประเทศไทยที่สาม” กำลังพุดถึงสิ่งเดียวกัน ตรงกันข้าม ลิ่งที่เรียกว่ารัฐบาลที่ดีและการปกครองที่ดี อันจะ เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของ “ประเทศไทยที่สาม” ที่กำลังพุดถึงกันอย่างดายดื่นในว่าทกรรมการพัฒนา ชุดหนึ่งในขณะนี้นั้น มีความหมายที่แตกต่างและ หลากหลายมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ผู้เขียน จะขอกล่าวถึงเฉพาะว่าทกรรมของธนาคารโลก เนื่องจากเป็นว่าทกรรมที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ อย่างมากว่าคันແဏกและดื้อเรhin ขณะเดียวกันก็ เป็นว่าทกรรมที่ได้รับความนิยมและยอมรับอย่าง สูงใน “ประเทศไทยที่สาม” ในปัจจุบันด้วย

ว่าทกรรมล่าสุดเรื่องการปกครองที่ดีของ ธนาคารโลก เป็นผลมาจากการสนับสนุนของธนาคาร โลกในการเข้าไปมีส่วนช่วย “พัฒนา” ประเทศไทย ต่างๆ ในทวีปอาฟริกา และจากประสบการณ์ ดังกล่าว ทำให้ธนาคารโลกเห็นว่า อุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้ประเทศไทยต่างๆ ในทวีปอาฟริกามีพัฒนา อยู่ ที่การปกครองที่ไม่ได้ “มาตรฐานสากล” ของ ประเทศไทยนี้เอง ธนาคารโลกได้สรุปความคิดเห็นของตนไว้ในเอกสารที่มีชื่อว่า *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (ดู World Bank, 1989) ว่าวิกฤตการณ์ของ ประเทศไทยต่างๆ ในทวีปอาฟริกา เป็นวิกฤตการณ์ของ การปกครอง ส่วนสาระสำคัญของเอกสารชิ้นนี้ เป็นการเรียกร้องให้ประเทศไทยต่างๆ ในทวีปอาฟริกา หันมาสนใจปรับปรุงโครงสร้างการปกครองของตน เพื่อให้การพัฒนาประเทศสัมฤทธิ์ผล นั้นคือ ใน

คริสต์ทศวรรษ 1990s ธนาคารโลกยังมีความคิดเห็นไม่แตกต่างไปจากนักธุรกิจศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในคริสต์ทศวรรษ 1960s ที่ศึกษาเรื่องการพัฒนาการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแต่ประการใด กล่าวคือ ธนาคารโลกเห็นว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกา จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศเหล่านี้มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ/มีความชอบธรรมทางการเมือง และมีการปกครอง/การบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธนาคารโลกมีทัศนะที่ค่อนข้างคับแคบเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า รัฐบาลที่ดีและการปกครองที่ดี ในด้านหนึ่ง ธนาคารโลกสนใจในเชิงเทคนิค–วิธีการเป็นสำคัญ โดยเน้นการสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาให้กับกลไกต่างๆ ของรัฐบาล รวมตลอดถึงการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ชัดเจน ทันสมัย เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารโลกจะเน้นการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) ในรูปของการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน (ซึ่งก่อนหน้านี้ธนาคารโลกไม่เคยให้ความสำคัญเท่าใดนัก) สมาคมอาชีพต่างๆ องค์กรประชาชนฯลฯ เพื่อใช้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในขณะเดียวกันก็เป็นการลดบทบาทของรัฐในการพัฒนาลงพร้อมๆ กันไปด้วย

จริงๆ แล้ว หัวใจของว่าทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกอยู่ที่การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง (ประเด็นนี้ตรงกันข้ามกับว่าทกรรมเรื่อง “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” ที่จะกล่าวถึงข้างหน้า) เพราะเห็นว่าเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิบัติ ประชาสังคมจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย

การส่งเสริมประชาสังคมใน “ประเทศโลกที่สาม” ของธนาคารโลก กระทำผ่านการรณรงค์เรื่องการปกครองที่ดี ซึ่งสำหรับธนาคารโลกแล้ว ต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 4 ประการต่อไปนี้คือ (1) รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) ต้องสามารถนำข้อเรียกร้อง/ความต้องการของประชาชนไปสู่การปฏิบัติ (2) ต้องมีความชอบธรรมทางการเมือง (legitimacy) กือได้วัสดุการยอมรับจากประชาชน (3) มีความโปร่งใสในการทำงาน (transparency) กือเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดพร้อมให้ตรวจสอบตลอดเวลา เพื่อป้องกันการทุจริตหรือเลือกปฏิบัติ และ (4) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (participation) ในรูปของการกระจายอำนาจ การลดบทบาทของรัฐ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

ส่วนสาเหตุสำคัญประการแรกที่ทำไปสู่การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาของธนาคารโลก 來自เดินที่ผู้แทนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยไม่สนใจเรื่องของรัฐบาลและการปกครอง (ในอดีตธนาคารโลกเป็นผู้นำในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการทั้งทหารและพลเรือนอย่างแข็งข้นมาโดยตลอด) สู่การเน้นเรื่องของการปกครองที่ดีนั้น ได้แก่ ความล้มเหลวของนโยบายการให้ภัยยืมเพื่อการปรับโครงสร้าง (structural adjustment) ของธนาคารโลกในคริสต์ทศวรรษ 1980s สาระสำคัญของนโยบายนี้ อยู่ที่การให้เงินภัยเพื่อสร้างกลไกตลาดใน “ประเทศโลกที่สาม” ให้มีการแบ่งบ้านมากขึ้น ในรูปของ การพยายามยกเลิก ผ่อนคลาย ระเบียบกฎหมาย ต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการแบ่งขัน (deregulation) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น (privatization) ในขณะเดียวกันก็พยายามลดบทบาทการแทรกแซงทาง

เศรษฐกิจของรัฐลงด้วยการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐ และการลดขนาดของระบบราชการ หรือที่เรียกว่า “stabilization” ผลกระทบที่สำคัญอันเนื่องมาจากการนโยบายดังกล่าวได้แก่ การเปลี่ยนชุดของผู้ที่ได้และเสียผลประโยชน์จากการพัฒนาใหม่ (กรณีของประเทศไทย คุ้ดว่าอย่างในเอนก, 2533) กล่าวคือ กลุ่มคนในประเทศโลกที่สามที่เคยได้รับประโยชน์จากการพัฒนา ก่อนหน้านี้นโยบายปรับโครงสร้างของธนาคารโลกกลับกลายเป็นผู้เสียผลประโยชน์ไป ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการบางส่วน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อ งบประมาณส่วนนี้ถูกตัดทอนลง การแห่งขันเพื่อ แบ่งชิ้นส่วนที่เหลือก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่พอใจ และหันมาต่อต้านนโยบาย การปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ซึ่งไปกว่านั้น เนื่องจากบุคคลที่สูญเสียผลประโยชน์เหล่านี้อยู่ในกลไกของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การต่อต้านเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนคนยากจนจนนั้น แทบไม่ต้องพูดถึง เพราะไม่เคยได้รับประโยชน์จาก การพัฒนาอย่างเป็นกอบเป็นกำแต่อย่างใด ซึ่งมี การแห่งขันมากขึ้นเท่าใด บุคคลเหล่านี้ก็จะยิ่งถูกเขี่ยให้ไปอยู่ในขอบเขตของสังคมมากขึ้นเพียงนั้น เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่จะไปต่อสู้แห่งขันกับการได้

การต่อต้านจากกลุ่มบุคคลที่สูญเสียประโยชน์ จากนโยบายปรับโครงสร้างนี้เองที่ทำให้ธนาคารโลก เริ่มตระหนักรถึงความสำคัญของการเมืองในเรื่องของการพัฒนา โดยเริ่มเห็นว่า หากต้องการให้นโยบาย การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล ก็ต้องอาศัยเจตนาและมีทาง การเมือง ซึ่งก็คือการขยายบทบาทและอำนาจของรัฐ แต่เนื่องจากนโยบายการพัฒนาของธนาคารโลกเน้นการสร้างประชาสังคมโดยการลดบทบาทและอำนาจของรัฐลง ฉะนั้น ทางออกของธนาคารโลก

จึงเหลือเพียงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของรัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” และได้พัฒนาต่อมาเป็นข้อเรียกร้องเรื่องการปักครองที่ดีในที่สุด

สาเหตุประการที่สองของ การปรับจุดเน้นใน วิถีกรรมการพัฒนาของธนาคารโลกสู่ร่องของ การปักครองที่ดี เป็นผลมาจากการกรรมต่างๆ ใน แวดวงการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิถีกรรมที่ มาจากนักวิชาการ/วิชากาล ที่ (1) เรียกร้องให้ วงการพัฒนาหันมาให้ความสำคัญกับชาวบ้าน วัฒนธรรมพื้นบ้าน ภูมิปัญญา และคุณค่าแบบ ชาวบ้านมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “indigenization” (2) กระแสที่เรียกร้องให้หันมาสนใจศึกษาประชา สังคมในรูปของบวนการประชาชนในระดับ根柢ฐาน (grass-roots movement)<sup>2</sup> และ (3) กระแส ความคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เรียกร้องให้มี การพัฒนาแบบที่ให้ชุมชนเป็นตัวตั้ง (community-based development) (รายละเอียดเกี่ยวกับวิถี กรรมเหล่านี้ หาดูเพิ่มเติมได้ใน ไชยรัตน์, 2538)

ส่วนสาเหตุประการที่สามของการปรับจุด เน้นในวิถีกรรมการพัฒนาของธนาคารโลก เป็น ผลมาจากการอิทธิพลของวิถีกรรมชุดหนึ่งที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่” (the new political economy) หรือ “แนวการตัดสินใจ อย่างมีเหตุมีผล” (rational choice/public choice) ที่มองว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่หากลองอย่าง หนึ่งคือ มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง และจะใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ รวมถึงกลไกรัฐ เพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ส่วนตัวนี้ และ สิ่งนี้เองที่นำไปสู่ปัญหา/วิกฤตการณ์ของการ ปักครอง และทางออกของธนาคารโลกก็คือการ สร้างการปักครองที่ดีให้เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้น ประเด็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความ เห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้งนี้ ถือเป็นสาเหตุที่สำคัญวิธีคิด แบบเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมมาโดยตลอด นับตั้งแต่

บุคคลองอุดม สมิธ จนถึงสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ในปัจจุบัน (ดู ไชยรัตน์, 2533ก) ความลักษณะของวิธีคิดแบบนี้อยู่ที่ว่า ในขณะที่ในปริมนิพลดของเศรษฐกิจนั้นยอมรับ พร้อมพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับธรรมชาติแบบนี้ของมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกันในปริมนิพลดของการเมืองแบบประชาธิปไตย กลับคาดหวังและเรียกร้องให้มนุษย์คนเดียวกันกระทำการสิ่งที่ตรงกันข้ามกับ “ธรรมชาติ” ของตน นั่นคือ ให้เลิกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และหันมาดูแลปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมแทน ความลักษณะดังกล่าวที่ ถือเป็นวิถีกรรมหลักที่กำหนดวิธีคิดว่าด้วยการเมืองการปกครอง ของเรามาตลอดร่วมสองศรีสัตตศวรรษที่ผ่านมา (ดูเปรียบเทียบกับ Lowe, 1982)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า การนำเสนอวิถีกรรมว่าด้วยการพัฒนาล่าสุดของธนาคารโลกในรูปของการเรียกร้องให้มีการปกครองที่ดีนั้น ในด้านหนึ่งคือการตอกผลลัพธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแวดวงการศึกษาการพัฒนา กล่าวคือ นอกจากเหตุผลต่างๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ธนาคารโลกปรับเปลี่ยนจุดเน้นในวิถีกรรมการพัฒนาของตนไปสู่เรื่องของการปกครองที่ดี สาเหตุเหล่านี้ได้แก่ (1) การเมืองภายในธนาคารโลกเอง กล่าวคือ นับตั้งแต่กลางคริสต์ศวรรษ 1980s บทบาทของ “คณะกรรมการวิจัยทางเศรษฐกิจ” (the Economic Research Staff) ซึ่งเคยมีบทบาทอย่างสูงในธนาคารโลก พร้อมกับแนวคิดเรื่องกลไกการค้า (the pricist orthodoxy) ได้เสื่อมความนิยมลง พร้อมๆ กับการสร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมาให้มีบทบาทเด่นแทนในธนาคารโลก เรียกว่า “สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ” (the Economic Development Institute) ความสำคัญของสถาบันนี้อยู่ที่การเผยแพร่วิถีกรรมเรื่อง การสร้าง

ศักดิ์ความสามารถในการบริหารการพัฒนาให้เกิดขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” (capacity building) ไม่ใช่การสร้างสถาบัน (institution building) อย่างที่เคยนิยมกระทำการกันในหมู่นักรัฐศาสตร์อเมริกัน กระแสหลัก ในคริสต์ศวรรษ 1950s และ 1960s โดยเริ่มทดลองที่ประเทศไทยที่วีปอาฟริกาตอน จนกลายเป็นที่ยอมรับของธนาคารโลก และพัฒนาต่อมาเป็นวิถีกรรมเรื่องการปกครองที่ดีในปัจจุบัน (2) อิทธิพลของแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมใหม่ (neo-conservatism) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างสูงในชีกโลกตะวันตกในคริสต์ศวรรษ 1980s ผ่านอดีตประธานาธิบดีโรนอลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในประเทศไทยและอเมริกา และอดีตนายกรัฐมนตรีหญิงมาเรียร์ แททเชอร์ (Margaret Thatcher) ในประเทศไทย สาระสำคัญของแนวคิดนี้อยู่ที่การเรียกร้องให้ลดบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ และเปิดโอกาสให้ออกชนเข้ามาดำเนินการแทนมากขึ้น ระยะแรกธนาคารโลกรับแนวคิดนี้มาใช้ ในรูปของนโยบายการปรับโครงสร้างฯ และต่อมาเมื่อนโยบายนี้ได้รับการต่อต้าน จึงเปลี่ยนมาเป็นนโยบายการปกครองที่ดีแทน และ (3) องค์กรพัฒนาเอกชนกับอิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” อิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” ทำให้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน จากเดิมที่เน้นการให้เงินช่วยเหลือแก่ชาวบ้าน มาสู่การให้ความช่วยเหลือทางด้านความคิดและการศึกษา ส่งผลให้เกิดความต้องการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับราษฎรเพิ่มมากขึ้น และธนาคารโลกพยายามจะใช้ประโยชน์จากการสนับสนุนด้วยการเสนอวิถีกรรมเรื่องการปกครองที่ดีขึ้นมา

แต่ในอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้เขียนคิดว่ามีความสำคัญมากกว่าคือ การเรียกร้องในเรื่องของการ

ปักครองที่ดีของธนาคารโลกนั้น เป็นการสานต่อ/ขยายผลว่าทกรรมการพัฒนาชุดต่าง ๆ ที่มีมาก่อน หน้าของธนาคารโลก เพื่อช่วยให้ธนาคารโลก สามารถทะลุหะลวงเข้าไปในสังคมของ “ประเทศไทยที่สาม” ในระดับที่ลึกและยื้อยกกว่าในอดีตที่ผ่านมาได้ หากพิจารณาในแง่นี้ ว่าทกรรมเกี่ยวกับการปักครองที่ดีของธนาคารโลก จัดได้ว่าเป็นเทคนิค วิทยาการของอำนาจที่ชาญฉลาดและเหนือชั้นมาก กล่าวคือ ประการแรก การรณรงค์การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งใน “ประเทศไทยที่สาม” ถือเป็น การเผยแพร่ระบบการปักครองแบบประชาธิปไตย ที่แบบบลมาก เพราะแทนที่จะรณรงค์เพื่อสนับสนุน รูปแบบการปักครองแบบประชาธิปไตยตรง ๆ เช่น การปักครองแบบรัฐสภา ระบบพรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งอย่างที่ได้พยาบานกระทำในอดีต และได้รับการต่อต้านอย่างมาก ธนาคารโลกกลับ เลือกร่วมค์ส่งเสริมระบบคุณค่าแบบเสรีนิยม-- ในรูปของการปักครองที่ดี--ซึ่งก็คือฐานรากของ การปักครองแบบประชาธิปไตยนั้นเอง แต่จะได้ รับการต่อต้านน้อยกว่า เพราะมองเห็นไม่ชัดแจ้ง เท่าการส่งเสริมรูปแบบการปักครองโดยตรง ขณะเดียวกันคุณค่าเหล่านี้ก็มีความชัดเจนเพียงพอที่ ทำให้สังคมของ “ประเทศไทยที่สาม” ไม่อาจปฏิเสธ ได้ เช่นเรื่องของการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เป็นต้น ดังตัวอย่างของประเทศไทยกับการบริหารงานในยุคของนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายก รัฐมนตรี ซึ่งเน้นเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานเป็นพิเศษ

ประการที่สอง หากพิจารณาอย่างไม่ระมัดระวัง อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่าการเรียกร้องเรื่อง การปักครองที่ดี ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของ การพัฒนาใน “ประเทศไทยที่สาม” เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของธนาคารโลก เป็นการ ก้าวกระโดดจากเดิมที่เน้นเรื่องของการพัฒนา

เศรษฐกิจ สู่เรื่องของการเมือง แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ กลับเป็นการตอบข้อหาด้วยเดินของธนาคารโลก ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในรูปแบบและวิธีการที่ແຍบลด กว่า กล่าวคือ ในปัจจุบัน แผนที่เศรษฐกิจจะเป็น นรรควิชเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างในอดีต การพัฒนาเศรษฐกิจได้เขยิบฐานขึ้นเป็นเป้าหมายใน การพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบเลขที่เดียว ส่วนการเมือง/การปักครองถูกย่อส่วนลงมาเป็นเพียงเรื่อง ของนรรควิชเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา เศรษฐกิจ ในนั้นนี้ ว่าทกรรมของธนาคารโลกเรื่อง การปักครองที่ดีจึงแตกต่างจากว่าทกรรมเรื่องการวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง อย่างของโกลด์สเวอร์ธโดยสันเชิง เพราะในขณะที่ โกลด์สเวอร์ธเรียกร้องให้การเมืองเป็นตราตั้งของ การวิเคราะห์ (the essentialist politics) นั้น ธนาคารโลกกลับยังยึดมั่นถือมั่นในแนวคิดที่ให้การเมืองเป็นเพียงนรรควิชเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนา (the instrumentalist view) อยู่นั้นเอง

ประการที่สาม แม้ว่าในด้านรูปแบบ ธนาคารโลกจะเปลี่ยนจุดเน้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การ พัฒนาการปักครองก็ตาม แต่จุดยืนของธนาคารโลกก็ยังเหมือนเดิม คือต้องการเปลี่ยนสังคมของ “ประเทศไทยที่สาม” ในทางเศรษฐกิจให้เป็นระบบ ทุนนิยม และในทางการเมือง/การปักครองให้เป็น ประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบตะวันตก ฉะนั้น การแยกระหว่างจุดเน้นกับจุดยืนในว่าทกรรมการพัฒนาของธนาคารโลกจึงมีความสำคัญมาก เพราะ ช่วยให้เราเห็นว่า จริงๆ แล้ว ว่าทกรรมเกี่ยวกับ การปักครองที่ดี ว่าได้กิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่ พัฒนาของ “ประเทศไทยที่สาม” อย่างที่ธนาคารโลกอ้างแต่อย่างใด แต่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนา ของธนาคารโลกที่แยกไม่ออกจากการเมืองโดย แบบใหม่หลังยุคสมัยรุ่นเย็น หรือการล่มสลาย ของค่ายคอมมิวนิสต์/สังคมนิยม (ดู Leftwich,

1994b: 372) กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์ที่สอดรับกับยุคสมัยที่โลกตะวันตกขาดคู่แข่งทางการเมืองที่ทัดเทียมกัน ทำให้สามารถเผยแพร่และตอกย้ำอุดมการเสรีนิยมได้สะ荡วงใจขึ้น อย่างไรก็ตามดังที่สตอฟเฟอร์ (Stauffer, 1990) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่ารับฟังไว้ว่าเมื่อเร็วๆ นี้ว่า โลกตะวันตกไม่ควรอหังการถึงขนาดของการลั่นสะท้านของค่ายคอมมิวนิสต์/สังคมนิยมว่าเป็นชัยชนะขั้นเด็ดขาดของระบบทุนนิยม แต่ความองในบริบทที่กว้างไกลกว่าในแง่ที่เป็นการเริ่มต้นของการสืบสุดของรูปแบบการพัฒนาแบบทุนนิยมมากกว่า โดยเริ่มน้ีประเทศสังคมนิยมก่อน ส่วนในประเทศเสรีนิยม/ทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา รูปแบบการพัฒนาแบบนี้ ก็กำลังกัดกร่อนสังคมอเมริกันในอัตราที่รวดเร็ว กล่าวให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย เพราะชาติแท้ของ การพัฒนาแบบทุนนิยมคือการพัฒนาที่ไม่สมดุล และไม่เท่าเทียมกัน (the unequal and uneven development) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สตอฟเฟอร์มีความเห็นว่า ทั้งค่ายทุนนิยมและสังคมนิยมต่างก็เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของการพัฒนาแบบทุนนิยมทั้งสิ้น เนื่องจากไม่สามารถสร้างความสมดุลและความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นทั้งในและระหว่างสังคมได้ จะต่างกันก็เพียงแต่ว่าค่ายสังคมนิยมได้พังทลายลงก่อนค่ายทุนนิยมเท่านั้น

ข้อสังเกตประการสุดท้าย หากจะกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว วาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก ในต้นคริสต์ศตวรรษ 1990s นี้ ไม่ได้ให้อ้าไวที่แปลกใหม่แก่การพัฒนาเท่าไนดัก เพราะโดยพื้นฐานแล้ว ทรรศนะของธนาคารโลกเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ก็ยังเหมือนเดิมเป็นทรรศนะที่มีรากฐานมาจากวิธีคิดและวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก ยังมีสังคมตะวันตกเป็นตัวตั้งแม้ว่าจะเริ่มพูดถึงวัฒนธรรมพื้นบ้านก็ตาม แต่เป็นการพูดถึงแบบฉบับหมายมากกว่า เพราะทราบได้ที่

วัฒนธรรมพื้นบ้านเหล่านี้ไม่ขัดแย้งกับการพัฒนาแบบตะวันตก ก็พราะว่าได้ หากขัดแย้งกันเมื่อใด ก็จะถูกกว่าด้วยให้หมดสิ้นไปภายใต้ข้ออ้างต่างๆ ตัวอย่างรูปธรรมที่เด่นชัดที่สุดในเรื่องนี้ได้แก่ การรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมให้เกิดขึ้นใน “ประเทศไทยที่สาม” ของธนาคารโลก เพราะสารสำคัญของสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคมนั้น ขัดแย้งกับวัฒนธรรมเรื่องชุมชน (community culture) ของประเทศไทย โลกที่สามอย่างสิ้นเชิง ฉะนั้น การรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมก็เท่ากับเป็นการทำลายความรู้สึกเรื่องชุมชนแบบพื้นบ้านลงโดยปริยาย เป็นการเปลี่ยนชุมชนจากพื้นฐานของเชื้อชาติ ผ่าน ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ฯลฯ ให้กลายเป็นเรื่องของกลุ่มพลัง สมาคม สถาพาณงาน องค์กรจัดตั้งต่างๆ ที่ปราศจากความรู้สึกผูกพันแบบเก่าลงดังนั้น การพัฒนาประชาสังคมก็เป็นไปเพื่อให้สอดรับกับการพัฒนาแบบทุนนิยม มากกว่าเป็นการพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพให้กับชุมชนพื้นบ้าน ดังที่กล่าวอ้าง ยิ่งไปกว่านั้น วาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก ยังคงลักษณะของ การคุ้มครองศักยภาพของรัฐบาลใน “ประเทศไทยที่สาม” อยู่นั่นเอง เมื่อไม่เชื่อถือในศักยภาพและไม่ไว้วางใจรัฐบาล ก็หันไปสร้างขีดความสามารถให้กับประชาสังคมแทน

การคุ้มครองทั้งรัฐบาลและวัฒนธรรมพื้นบ้านของ “ประเทศไทยที่สาม” นี้อาจที่เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ธนาคารโลกและบรรดาประเทศตะวันตกหันมา ต้องการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับสังคมของ “ประเทศไทยที่สาม” ให้เป็นเหมือนกับสังคมตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว โดยมองข้ามที่จริงที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ไปว่า ความเหมือนกันนั้นมีได้หมายถึงการพัฒนาความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันแต่ประการใดทั้งสิ้น หากแต่เป็นการบังคับยัดเยียดให้เป็น

มากกว่า การเอกสารในความแตกต่างและหลากหลายแต่ในฐานะที่เสนอภาคและเท่าเทียมกันต่างหากที่เป็นสารัตถะของสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา”

### วากกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

สำหรับนักคิดในกระแสที่เรียกร้องให้มีการศึกษา “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) เป็นการเฉพาะอย่างเลิฟท์วิช (Leftwich, 1994a, 1994b) นั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักประกันของการปกครองที่ดี หรือของการพัฒนาแบบยั่งยืน หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในระดับพื้นฐานในสังคมของ “ประเทศโลภที่สาม” เช่น การปฏิรูปที่ดิน หรือการปรับโครงสร้างค่าแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ บรรดาประเทศต่างๆ ที่ถือว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาในระยะหลังๆ ไม่ว่าจะเป็นเกาหลีใต้ ได้หัวน สิงคโปร์ หรือประเทศไทย ก็ตาม ต่างก็มีได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างในประเทศตะวันตก ตรงกันข้าม ในหลาย ๆ กรณี การปกครองแบบประชาธิปไตยกลับเป็นปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเหล่านี้ เสียด้วยซ้ำไป เพราะในประเทศไทยเหล่านี้ รัฐต่างหาก มิใช่ประชาสังคมที่มีบทบาทเด่นในเรื่องของการพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ เลิฟท์วิชจึงเรียกร้องให้มีการศึกษาบทบาทและลักษณะสำคัญๆ ของรัฐ ประเทศไทยเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา”

ในวรรณของเลิฟท์วิช ข้อเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดีที่กำลังพุดถึงกันอย่างดายดื่นในแวดวงการศึกษาการพัฒนาดังต่อไปนี้ เป็นข้อเรียกร้องที่ไม่มีใครปฏิเสธได้ เพราะไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบใด การบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยังคงเป็นหัวใจของการปกครองอยู่

เพียงแต่เขามิได้เห็นด้วยกับมุมมองที่ค้นพบของธนาคารโลก ที่มองการปกครองที่ดีในเชิงเทคนิค - วิธีการ ว่าเป็นเรื่องของขีดความสามารถในการบริหาร/จัดการล้วนๆ ตัดขาดจากเรื่องของการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของโครงสร้างและเป้าหมายของรัฐไป ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งการเมืองและบทบาทของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปกครองที่ดี หากมองในแง่นี้ ข้อเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกในคริสต์ทศวรรษ 1990s ก็ไม่แตกต่างไปจากข้อเรียกร้องของนักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันในยุคคริสต์ทศวรรษ 1960s ที่รู้จักกันในนามของ “กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ” ที่ศึกษาเรื่องของการบริหารการพัฒนา (development administration) แต่อย่างใด (ดูรายละเอียดใน ไชยรัตน์, 2532: บทที่ 1) ในส่วนของการรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมที่เชื่อกัน ธนาคารโลกมองข้ามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใน “ประเทศโลภที่สาม” ไปว่า จริงๆ แล้ว จะมีสักกี่ประเทศที่สามารถพัฒนาและดำรงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกได้

ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้ เลิฟท์วิชจึงเสนอข้อคิดเดียงไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับธนาคารโลกว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนมิได้ขึ้นกับการปกครองที่ดี/การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างที่ธนาคารโลกเข้าใจ แต่ขึ้นกับการเมืองและบทบาทของรัฐ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการนำสิ่งที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติมากกว่า นั่นคือ ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาต้องอาศัยรัฐที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาอย่างมาก ส่วนจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ไม่สำคัญ ที่สำคัญจะต้องสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงและในระยะเวลาอันสั้นให้ได้ ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจน่อง ที่เป็นตัวสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐประเทศนั้น เพาะสามารถทำให้

ประชาชนพึงพอใจได้ระดับหนึ่ง และยังทำให้สิ่งที่คุณสมอไว้ไปด้วยกันไม่ได้--การพัฒนาเศรษฐกิจ กับการลดขีปภานมประเทศ--อยู่ด้วยกันได้ในรัฐประเกคนี้ ยิ่งถ้าหากพิจารณาถึงความเข้มข้น ของการแห่งขันบนเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วยแล้ว ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ของรัฐประเกคนี้ ยังดูเป็นที่น่าอัศจรรย์ยิ่ง (*miracle!*) เพราะเพียงเข้ามาแห่งขันในเวทีนี้ได้มีนาน เมื่อเทียบเที่ยวกับประเทศมหาอำนาจจะต้องยกที่ อญุบันเวทีนี้มายานานกว่ามาก

การศึกษารัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเป็นการเฉพาะ จะช่วยให้เราเห็นถึงลักษณะสำคัญของรัฐประเกคนี้ที่แตกต่างไปจากรัฐของ “ประเทศไทยที่สาม” โดยทั่วๆไป และยังแตกต่างไปจากข้อเรียก ร้องเริงการปกครองที่ดีของธนาคารโลกอีกด้วย ความโดดเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่มุ่งมั่น ในการพัฒนาอยู่ที่การเข้าไปมีบทบาทเด่นของรัฐ ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการพัฒนาเลยที่เดียว ตั้งแต่ ช่วงของการสร้างชาติ จึงมีนิยามการเข้าไปมีบทบาท ก่อนหน้าทั้งทุนภายในและทุนต่างชาติจะเข้ามามี บทบาท โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ ของชาติ ส่งผลให้รัฐมีอิสระจากแรงบันดาลใจกลุ่ม พลังต่างๆ ในสังคมได้ในระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามิได้ทำหน้าที่จัดระบบ- ระบบที่มีเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ซึ่งเป็นหน้าที่ ของรัฐโดยทั่วๆไปเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้กำหนด/ชี้ ขาดเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาโดยตรง อีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ผู้นำของรัฐประเกคนี้ นักเป็นผู้ที่มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องเอกสารช่าง จำกเจ้าอาณานิคม หรือไม่ก็เป็นผู้นำในการเปลี่ยน แปลงทางการเมืองจนสามารถสถาปนาและอยู่ใน อำนาจได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ประกอบกับ ในรัฐประเกคนี้ขาดประชาสังคมที่เข้มแข็ง เพราะ มักถูกรัฐปราบปรามอยู่เสมอ ฉะนั้น รัฐจึงผูกขาด

บทบาทการชั่นนำในการพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นผลให้นโยบายการพัฒนาไม่ความต่อเนื่องมา โดยตลอด

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐที่ มุ่งมั่นในการพัฒนาอยู่ที่การมีระบบราชการที่มี ความสามารถในการนำนโยบาย-เป้าหมายของ การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ เป็น ระบบราชการที่มีอำนาจและความคล่องตัวในการ ทำงานมาก เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ ทำหน้าที่ในการบริหารการพัฒนา ในขณะเดียวกัน ก็ได้รับความร่วมมือ-เชื่อถือจากภาคเอกชนด้วย การมีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาของ ระบบราชการในรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ถือเป็น ข้อแตกต่างที่สำคัญของวิถีการรัฐประเกคนี้ กับวิถีการรัฐ ที่ดีของธนาคารโลกซึ่งเน้นการ ลดขนาดและบทบาทของระบบราชการลง

แม้ว่า “การเมือง” จะมีบทบาทอย่างสูงต่อ ความสำเร็จของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา เพราะรัฐ สามารถใช้อำนาจการเมืองเข้าไปกำหนด ตัดสิน และจัดการกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ในรูป ของการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง ตลอดจน รายละเอียดของการพัฒนา พร้อมทำให้มีผลจริงจัง ในทางปฏิบัติด้วย แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว วิถีการรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของ เลือฟท์วิช ก็ยังจัดได้ว่าเป็นการวิพากษ์การพัฒนา อย่างถอนรากถอนโคน เพราะมิได้ตั้งค่าตามกับ สิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาเลย ตรงกันข้ามวิถีการรัฐ ดังกล่าวกลับช่วยลดอย่างสาหร่ายสำคัญของการพัฒนา กระแสแหลกให้เหลือแต่เงาอย่างเดียว เพราะสิ่งที่เรียกว่า การพัฒนาของวิถีการรัฐนี้ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยๆ วัดจากอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ มิได้สนใจด้านอื่นๆของการพัฒนาเลย เช่นชาติพันธุ์เดินปัญหาต่างๆที่พูดถึงกันอย่าง

ด้วยดีนในแวดวงการศึกษาการพัฒนาในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การทำลายล้าง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการครอบครองภูมิปัญญาและวัฒนธรรมพื้นบ้านแต่อ่อนๆ ให้ทึ่น จะนั้น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของเลิฟท์วิช จึงเป็น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สนใจอย่างอื่น นั้นเป็นการนำเอาความคิดเกี่ยวกับ การพัฒนาที่ดีนี้เขินและกำลังจะพ้นสมัย (?) กลับมาใช้ใหม่เท่านั้น<sup>3</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ดังที่ເຊເກີນ ຄູ (Koo, ed., 1993: 1-11 และ 231-249) ได้พิจารณาชี้ให้เห็น อย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเร็วๆ นี้ว่า ว่าทกรรมว่าด้วยรัฐ ที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ ของประเทศในเอเชียตะวันออก (East Asia) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้นั้น ให้น้ำหนัก กับบทบาทของรัฐมากจนเกินไป จนทำให้มองไม่ เห็นความสำคัญของประชาสังคม (civil society) ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว เส้นทางการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ท่าที่ผ่านมา มิได้ ربحเรียงและเรียนรู้ดังที่ว่าทกรรมว่าด้วยรัฐที่ มุ่งมั่นในการพัฒนานำเสนอแต่อย่างใด แต่เต็มไป ด้วยเรื่องราวของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างรัฐกับ ประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างรัฐกับ ขบวนการนักศึกษา และชนชั้นแรงงานที่เดินโดยขึ้น นานและเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงสังคมมากกว่า ทำให้รัฐและชนชั้นนายทุนในภาครัฐได้ ไม่สามารถ ช่วยชิงการนำไว้ได้อย่างเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทสูง แต่ประชาชน กลุ่มคน และชนชั้นต่างๆ ในประเทศภาคใต้ ก็มีบทบาท สำคัญต่อการกำหนดบทบาทของรัฐภาคใต้ให้ได้ เป็นไปอย่างที่ปรากฏอยู่ด้วย จะนั้น เพื่อให้ได้ภาพ การพัฒนาของภาครัฐได้สมบูรณ์ขึ้น จึงไม่ควรพุ่ง ความสนใจไปที่การพิจารณารัฐบาล/ทำความเข้าใจ บทบาทของรัฐในการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว แต่

จะต้องทำความเข้าใจบทบาทในการท้าทายอำนาจ รัฐของประชาสังคมในประเทศภาคใต้ไปพร้อมๆ กันด้วย

นั้นคือ คุณพยาามชี้ให้เห็นว่า แนววิเคราะห์ เกี่ยวกับรัฐท่าที่มีอยู่ 2 แนว ได้แก่ แนวที่ให้รัฐเป็น ศูนย์กลาง (the state-centered approach) อย่าง ว่าทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา และแนว ที่ให้สังคมเป็นศูนย์กลาง (the society-centered approach) อย่างพวกเสรีนิยมและพุนิยมในสหรัฐ อเมริกานั้น ไม่สามารถขยายภาพการพัฒนาในภาครัฐ ได้ได้อย่างแจ่มชัด เพราะต่างก็เลือกเน้นไปคนละ ด้าน เมื่อเป็นเช่นนี้ การวิเคราะห์การพัฒนาใน ประเทศภาคใต้ จะต้องให้ความสำคัญกับปฏิ- สัมพันธ์ที่สับซับซ้อน เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับสังคม (“the complex, dynamic, and dialectic relationship between the state and society,” p.6) การศึกษา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (state-soceity relation) ดังกล่าวนี้ จะช่วยขยายมายากลเรื่อง ความมหัศจรรย์ของรัฐภาคใต้ในการพัฒนา เศรษฐกิจ (an economic miracle) ที่พิจารณ ตลอดรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาลง

นอกจากนี้ โอนิส (Onis, 1991) ยังได้ตั้ง ข้อสังเกตเพิ่มเติมที่น่าสนใจและน่ารับฟังมากกว่า บทบาทของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของประเทศ ในเอเชียตะวันออกนั้น เป็นผลผลิตเฉพาะของ ประวัติศาสตร์ช่วงหนึ่งของภูมิภาคนี้ มากกว่าเป็น ลักษณะสำคัญที่รัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” อื่นๆ จะสามารถลอกเลียนแบบอย่างไปใช้ได้ง่ายๆ ยิ่ง ไปกว่านั้น ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออก ยังมี ความแตกต่างกันเองในรายละเอียดมากกว่าที่จะ สามารถจับรวมกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างที่ว่าทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

พยากรณ์กระทำ นั้นคือ ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆใน เอเชียตะวันออก จะประสบกับปัญหาภัยคุกคาม ด้านความมั่นคงปลอดภัยที่มาจากการอุบัติเหตุ เป็นผลมาจากการต่อสู้ทางดูดมการณ์ในยุคสงครามเย็น ทำให้ต้องให้ความสำคัญกับความอยู่รอดของชาติผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจกีดาน แต่ในรายละเอียดของเส้นทาง วิธีการ และประวัติศาสตร์ใน การพัฒนาของแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไป ทำให้ไม่สามารถเดาหน้าหรือด่วนสรุปไปในทำนอง จะทำให้กล้ายเป็นปรากฏการณ์สำคัญในรูปของ “ประวัติการณ์รวมของประเทศในเอเชียตะวันออก” (the East Asian experience) อย่างที่นิยมกระทำ กันในวิชากรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ยิ่ง เมื่อนำเอารัฐภาพแบบประชาธิปไตยที่เพิ่มนากขึ้นในประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” ในคริสต์ศตวรรษ 1990s นาร่วมพิจารณาประกอบกันเข้า กับความเคลื่อนไหวด้านตัวในแวดวงการศึกษาการ พัฒนาในปัจจุบัน ที่พยายามจะนำเสนอคำนิยาม/ ความหมายแบบอื่นๆ ให้กับลิ่งที่เรียกว่า “การ พัฒนา” ด้วยแล้ว ข้อเสนอว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นใน การพัฒนาของเลิฟท์วิชข้างต้น ยิ่งดูจะไม่สอดรับ กับสภาพการณ์ในปัจจุบันอย่างยิ่ง

ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” แล้ว ทั้งวิชากรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก และวิชากรรมเรื่องรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของ เลิฟท์วิช ที่ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ต่างก็ยังยืน อยู่บนเจตหลักของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่าง ตะวันตก กล่าวคือ ภาพลักษณ์ของสิ่งที่เรียกว่า การพัฒนาในวิชากรรมการพัฒนาทั้งสองนี้ ยังได้แก่ สังคมประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบตะวันตกอยู่นั้นเอง และสิ่งนี้คือแก่นแท้ของทฤษฎีการทำให้ทันสมัย เป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนสังคมของ “ประเทศ โลกที่สาม” ให้เป็นเหมือนกับสังคมตะวันตก ซึ่ง ต่างกันก็เพียงว่าในคริสต์ศตวรรษ 1960s จุดเน้น หลักของการเปลี่ยนแปลงอยู่ที่เศรษฐกิจ แต่ใน คริสต์ศตวรรษ 1990s หลังจากที่ระบบเศรษฐกิจใน “ประเทศโลกที่สาม” ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็น ทุนนิยมมากขึ้น จึงหันมาเน้นการเปลี่ยนแปลงทาง ด้านสังคม วัฒนธรรม และการเมืองแทน นับเป็น การพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์และรอบ ด้าน ภายใต้วิชากรรมการพัฒนาที่มุ่งสถาบัน- ธรรมและชุมชนพื้นบ้าน รวมตลอดถึงสิ่งต่างๆ ใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่บัดขวางหรือไปกันไม่ได้กับ วัฒนธรรมและคุณค่าแบบเสรีนิยมตะวันตก

## กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในแง่ของ

กันยายน 2538

- สาระสำคัญส่วนใหญ่ของวิชาชีวุฒินี้ ผู้เขียนเก็บความมาจากการของ William and Young (1994) และ Leftwich (1994b).
- งานศึกษาเกี่ยวกับประชาสังคมที่นำสนใจเมื่อเริ่งฯ นี้ได้แก่งานของ Cohen and Ararot (1992). ส่วนบทวิจารณ์ หนังสือเล่มนี้หาดูได้จาก Pedersen (1992).
- ศึกษาวิภาคชีวจารณ์ที่กระบวนการพัฒนาแนวโน้มได้ใน Islam and Henault (1970). ส่วนรายละเอียด และความยุ่งยาก สถาบัพชั้นขั้นของข้อถกเถียงว่าที่มาของรัฐกับการพัฒนาใน “ประเทศโลกที่สาม” มีเชิงประเด็น หลักที่ผู้เขียน ต้องการจะกล่าวถึงในที่นี้ จึงขอผ่านเลยไป สำหรับผู้ที่สนใจในเรื่องดังกล่าวอาจหาดูเพิ่มเติมได้ใน ไชยรัตน์ (2531 และ 2533ก) ส่วนข้อถกเถียงใหม่ฯ ที่ยกับรัฐหาดูได้จาก Mitchell (1991a); Bendix (et al., 1992) และ Koo (ed., 1993) เป็นต้น

### ภาษาไทย

ไชยรัตน์ เจริญสินโอพาร

2531 “การเดินทางครั้งใหม่ของนักวิชาศาสตร์ไทย: ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช กับการศึกษาวิธีและสังคมไทย,” 161–197. วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 6/3–4 (ตุลาคม).

2532 การบริหารวิธีกิจเบรียบเที่ยบ: บทสำรวมพร้อมแผนแห่งความรู้แนววิพากษ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

2533ก “เศรษฐศาสตร์การเมืองคืออะไร?” 113–175. *รัฐศาสตร์สาร* 16/1–2 (มกราคม–สิงหาคม).

2533ข “ความไว้นัยของวิชาเรียนรัฐศาสตร์,” 72–116. *รัฐศาสตร์สาร* 16/3 (กันยายน–ธันวาคม).

2538 “การเมืองแบบใหม่ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และว่าทกกรรมการพัฒนาชุดใหม่,” 76–119. วารสารธรรมศาสตร์ 21/1 (มกราคม–เมษายน).

เอกก เหล่าธรรมทัศน์

2533 “การเมืองเรื่องการปรับโครงสร้างในประเทศไทย: อธิบายความสำเร็จทางเศรษฐกิจด้วยปัจจัยทางการเมือง,” 1–39. *รัฐศาสตร์สาร* 16/3 (กันยายน–ธันวาคม).

### ภาษาอังกฤษ

Anthias, Floya and Nira Yuval-Davis

1993 *Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the Anti-Racist Struggle*. London: Routledge, 1992.

Bendix, John, et al.

1992 “Going beyond the state?” 1007–1021. *American Political Science Review* 86/4 (December).

Binder, Leonard

1986 “The natural history of development theory,” 3–33. *Comparative Studies in Society and History* 28/1 (January).

Brohman, John

1995 “Universalism, Eurocentrism, and ideological bias in development studies: From modernisation to neo-liberalism,” 121–140. *Third World Quarterly* 16/1.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato

1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

Donia, Robert J. and John V.A. Fine, Jr.

1994 *Bosnia and Herzegovina: A Tradition Betrayed*. New York: Columbia University Press.

Goldsworthy, David

1988 “Thinking politically about development,” 505–530. *Development and Change* 19/3 (July).

Huntington, Samuel P.

1993 “The clash of civilizations? 22–49. *Foreign Affairs* 72/3 (Summer).

- Islam, Nasir and Georges M. Henault  
1979 "From GNP to basic needs: A critical review of development and development administration," 253-269. *International Review of Administrative Sciences* 45/3.
- Kesselman, Mark  
1973 "Order or movement?: The literature of political development as ideology," 139-154. *World Politics* xxvi/1 (October).
- Koo, Hagen, ed.  
1993 State and Society in Contemporary Korea. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Krishna, Daya  
1973 "Concepts of political development in American political science in the sixties," 25-46. In Joseph Fisher, ed., *Foreign Values and Southeast Asian Scholarship* (Berkeley: Center for South and Southeast Asia Studies).
- Leftwich, Adrian  
1994a "States of underdevelopment: The third world state in theoretical perspective," 84-100. *Journal of Theoretical Politics* 6/1 (January).  
1994b "Governance, the state and the politics of development," 363-386. *Development and Change* 25/2 (April).
- Lowe, Donald M.  
1982 *History of Bourgeois Perception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mitchell, Timothy  
1991a "The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics," 77-96. *American Political Science Review* 85/1 (March).  
1991b "The representation of rural violence in writings on political development in Nasserist Egypt," 222-251. In Farhad Kazemi and John Waterbury, eds., *Peasants and Politics in the Modern Middle East*. Miami: Florida International University Press.
- Onis, Ziya  
1991 "The logic of the developmental state," 109-126. *Comparative Politics* 24/1 (October).
- Pedersen, Brad  
1992 "Book reviews: Civil Society and Political Theory, by Jean L. Cohen and Andrew Arato. Cambridge, MA: MIT Press, 1992," 129-135. *Critical Sociology* 19/2.
- Pletsch, Carl E.  
1981 "The three worlds, or the division of social scientific labor, circa 1950-1975," 565-590. *Comparative Studies in Society and History* 23/4 (October).
- Pye, Lucian W.  
1962 *Politics, Personalism and Nation-Building: Burma's Search for Identity*. New Haven: Yale University Press.

- Said, Edward W.  
1979 *Orientalism*. New York: Vintage Books.
- Sheth, D.L.  
1989 "Nation-building in multi-ethnic societies: The experience of South Asia," 379–388. *Alternatives* 14/4 (October).
- Somjee, A.H., ed.  
1979 "Rethinking in political development." *Contributions to Asian Studies* 14 Leiden: E.J. Brill.
- 1982 *Political Capacity in Developing Societies*. London: Macmillan.
- 1986 *Parallels and Actuals of Political Development*. London: Macmillan. Stauffer, Bob  
1990 "After socialism: Capitalism, development, and the search for critical alternatives," 401–430. *Alternatives* 15/3 (Summer).
- William, David and Tom Young  
1994 "Governance, the World Bank and liberal theory," 84–100. *Political Studies* 42/1 (March).
- World Bank  
1989 *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.: World Bank.