

การเมือง กับการศึกษาการพัฒนา*

ไชยรัตน์ เจริญสินไโฮฟาร์**

การพัฒนาการเมืองกับการสร้างชาติ

เมื่อครั้งที่ “ทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก” (modernization theory) มีบทบาทอย่างสูงในแวดวงการศึกษาการพัฒนาของ “ประเทศโลกที่สาม” นั้น นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักทำหน้าที่เผยแพร่วาทกรรมชุดนี้อย่างแข็งขันในรูปของการศึกษา “การพัฒนาการเมือง” (political development; ดูตัวอย่างงานเหล่านี้ พร้อมการวิพากษ์วิจารณ์ได้ใน Somjee, ed., 1979; 1982 และ 1986) และ “การสร้างชาติ” (nation-building; ดูตัวอย่างงานเหล่านี้ พร้อมการวิพากษ์วิจารณ์ที่แหลมคมได้ใน Sheth, 1989) ซึ่งโดยสาระสำคัญแล้ว มีความหมายเพียงแคบ ๆ ถึงการทำให้ระบบการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” มีความ “ทันสมัย” อย่าง

ตะวันตก แต่กลับมิได้ให้ความสนใจ หรือให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” แต่อย่างใด กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s เห็นว่าระบบเศรษฐกิจใน “ประเทศโลกที่สาม” ล้าหลังและไม่มีวันที่จะพัฒนาได้ หากไม่มีการพัฒนาทางการเมืองก่อน ฉะนั้นจึงได้ระดมกำลังกันศึกษาความด้อยพัฒนาทางการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” เป็น การใหญ่ แต่กลับเรียกชื่อการศึกษาของตัวเองอย่าง โท่หว่า “การพัฒนาการเมือง” นักรัฐศาสตร์เหล่านี้มีความเชื่อมั่นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของการพัฒนาอุตสาหกรรม จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ “ประเทศโลกที่สาม” มีระบบการเมืองที่มั่นคง และมีระบบบริหาร/ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ความเชื่อมั่นนี้นำไปสู่การแบ่งงานกันทำอย่าง

*ปรับปรุงจากบทที่ 2 ของงานวิจัยที่กำลังทำอยู่ เรื่อง “วาทกรรมการพัฒนา”

**คณาจารย์ (เกียรตินิยม) ทางด้านรัฐศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชัดเจนในวิชารัฐศาสตร์ในยุคนั้น โดยวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) จะสนใจศึกษาเรื่องของเสถียรภาพ/ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองผ่านการสร้างชาติและรัฐ-ชาติ (nation and nation-state; ดูรายละเอียดข้างหน้า) อันเป็นมาตรวัดหนึ่งของการพัฒนาการเมือง ส่วนวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ/รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (comparative public administration) ก็ศึกษาการพัฒนาระบบราชการ/ระบบบริหารใน “ประเทศโลกที่สาม” โดยต่างมีความเชื่อมั่นว่า เมื่อ “ประเทศโลกที่สาม” มีระบบการเมืองและระบบบริหารที่พัฒนาแล้ว จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาประชาธิปไตยในที่สุด แต่ความจริงที่ปรากฏใน “ประเทศโลกที่สาม” กลับเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อ/ทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์/นักรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ นั่นคือ แทนที่จะมีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาประเทศต่าง ๆ ใน “โลกที่สาม” กลับมีระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาการพัฒนาการเมืองและการสร้างชาติของ “ประเทศโลกที่สาม” ในหมู่นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักจึงเสื่อมความนิยมลง

อย่างไรก็ตาม หลังสามคริสต์ทศวรรษผ่านไป ปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ใน “โลกที่สาม” เริ่มมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะยังไม่มั่นคงและเป็นที่ยอมรับจนกลายเป็นจารีตหลักทางการเมืองก็ตาม ส่วนหนึ่งของคำอธิบายแนวเสรีนิยมต่อปรากฏการณ์นี้ก็คือว่า เมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาเป็นทุนนิยมมากขึ้น ชนชั้นใหม่ๆ ก็เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลาง และเริ่มเรียกร้องการเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่จุดหักเหกลับอยู่ตรงที่ว่า ชนชั้นกลาง

เหล่านี้มิได้คืบค้ำหรือจริงจังกับความคิดหรือปรัชญาแบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก เนื่องจากไม่มีฐานทางวัฒนธรรมรองรับ แต่ต้องการใช้บรรยากาศการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตัวเองเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ แทนที่จะเป็นชนชั้นกลางและประชาสังคม (civil society) ที่จะมีบทบาทเด่นในการพัฒนาอย่างระบอบประชาธิปไตยตะวันตก รัฐกลับเป็นตัวแสดงหลักในสังคมแทน ทำให้ระยะหลัง ๆ ถึงกับมีการเรียกร้องในหมู่นักรัฐศาสตร์บางส่วนให้ศึกษารัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่มีบทบาทเด่นในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะเรียกว่า “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) รายละเอียดในเรื่องนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ถึงแม้ว่าการศึกษาการพัฒนาการเมืองและการสร้างชาติของนักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s จะปิดฉากตัวเองลงไปเรียบร้อยแล้ว โดยเหลือไว้แต่เพียงตำนานเล่าขานกันในแวดวงการศึกษารัฐศาสตร์ก็ตาม แต่จริงๆ แล้วความล้มเหลวของ “ทฤษฎี” นี้มิได้อยู่ที่ว่ามันไม่สามารถอธิบายโลกแห่งความเป็นจริงได้ แต่กลับอยู่ที่อคติหรือความลำเอียงในการสร้างทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคนี้มากกว่า ที่ทำให้สามารถสร้างได้เพียงอุดมการณ์และคำพยากรณ์ในรูปของทฤษฎีเท่านั้น (ดู Kesselman, 1973) กล่าวคือ ในขณะที่บรรดานักรัฐศาสตร์อเมริกันในยุคนี้กำลังขมุกขมัวมองหามาตรฐานในการวิเคราะห์และวัดระดับของการพัฒนาการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” อยู่ นั่น แต่กลับเป็นที่น่าอัศจรรย์อย่างยิ่งที่นักรัฐศาสตร์อเมริกันเหล่านี้ไม่เคยคิดที่จะหุยมองสังคมอเมริกันของตัวเองในช่วงเวลาเดียวกันเลยว่า อยู่ในฐานะพัฒนาหรือ

ด้อยพัฒนาทางการเมืองอย่างไร เพราะบรรดาหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่นักรัฐศาสตร์อเมริกันเหล่านี้บรรจงใช้วัดความด้อยพัฒนาทางการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” ไม่ว่าจะเป็นความรุนแรงทางการเมือง หรือความไม่เสมอภาคทางการเมือง ฯลฯ ก็กำลังเกิดขึ้นในสังคมอเมริกันเช่นกัน เช่นการเดินขบวนประท้วงสงครามเวียดนามของนักศึกษาและประชาชน ขบวนการเรียกร้องสิทธิพลเมืองของคนอเมริกันผิวดำ หรือการใช้กำลังทหาร-ตำรวจเข้าปราบปรามขบวนการนักศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ บรรดาโมทัศน์ต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นชุดของวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนาการเมืองของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักเหล่านี้ ก็อัดแน่นไปด้วยระบบคิด ระบบคุณค่า และวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมอเมริกันเป็นสำคัญ (ดูบทวิพากษ์วิจารณ์ที่น่าสนใจยิ่งของ Krishna, 1973; Mitchell, 1991b และ Brohman, 1995)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาการพัฒนาการเมืองของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960s เป็นเพียงการเผยแพร่และตอกย้ำอุดมการณ์ที่เชิดชูประเทศสหรัฐอเมริกาว่าสูงส่งกว่า “ประเทศโลกที่สาม” มีทั้งเสรีภาพ เสถียรภาพ ความทันสมัย และความเพียบพร้อมในทุกๆ ด้าน เป็นสังคมในอุดมคติที่ไม่มีการปิดกั้นทางด้านศาสนา เชื้อชาติ เพศ ผิวดำ หรืออุดมการณ์ เป็น “สังคมธรรมชาติ” (“a natural society;” ดูบทความที่น่าสนใจยิ่งของ Pletsch, 1981: 574 และดูเปรียบเทียบกับ Binder, 1986) ที่ประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” จะต้องลอกเลียนแบบอย่างให้เหมือน ไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ในนัยนี้ การศึกษาการพัฒนาการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเพียงประดิษฐกรรมของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักแห่งยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่

บรรจงสร้างขึ้นมาใช้เป็นอาวุธในการทำสงครามเย็นชนิดหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาการพัฒนาการเมืองในยุคนี้ จึงเน้นเฉพาะเรื่องของเสถียรภาพ/ความมั่นคง/ความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” เพื่อใช้เป็นปราการต่อต้านการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ และเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่และปลูกฝังรูปแบบการเมือง-การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกไปพร้อมๆ กันด้วย

คำถามเกิดขึ้นว่า ทำไมวิชาที่อ้างว่ามีความเป็นวิทยาศาสตร์สูงอย่างรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักจึงได้เลือกปฏิบัติ เลือกที่จะวิเคราะห์/ไม่วิเคราะห์ถึงขนาดนี้? (ดูรายละเอียดการวิพากษ์วิจารณ์วิชารัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักโดยรวมได้ใน ไชยรัตน์, 2533ข) เหตุผลประการหนึ่งก็คือว่า บรรดานักรัฐศาสตร์เหล่านี้มิได้ทำหน้าที่ของนักวิทยาศาสตร์สังคมอย่างที่เพียรพยายามกล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงตัวแทนหรือร่างทรงของระบบคิดหลักแห่งยุคสมัย(episteme)เท่านั้น เป็นระบบคิดที่มองว่าสังคมตะวันตกดีกว่า เหนือกว่า และพัฒนากว่าสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” และเป็นระบบคิดชุดเดียวกันกับที่สร้างความชอบธรรมให้กับลัทธิล่าอาณานิคมในอดีต ทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตกในคริสต์ทศวรรษ 1960s และกระบวนการโลกาภิวัตน์(globalization)ในคริสต์ทศวรรษ 1990s ด้วย อิทธิพลของระบบคิดดังกล่าวนี้ ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในปัจจุบัน ในงานเขียนล่าสุดของแซมมวล พี. ฮันติงตัน(Samuel P. Huntington) ศาสตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ผู้เคยมีชื่อเสียงโด่งดังแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (ดู Huntington, 1993) ที่พยายามเสนอแนวความคิดที่น่าสะพรึงกลัว เรื่องการปะทะประหารหรือการทำลายล้างกัน

ระหว่างอารยธรรม (the clash of civilization) ของโลกยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ฮันทิงตัน เห็นว่ามีความขัดแย้งชุดใหม่เกิดขึ้นในโลกยุคหลังสงครามเย็น ไม่ใช่ความขัดแย้งทางด้านเศรษฐกิจ หรือการเมืองอีกต่อไป เพราะหมดยุคของการต่อสู้ทางอุดมการณ์แล้ว แต่เป็นความขัดแย้งทางด้านวัฒนธรรมระหว่างอารยธรรมอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอารยธรรมจีนและอิสลาม กับอารยธรรมตะวันตก (the West versus the Rest) โดยอารยธรรมอื่นๆ ได้พยายามร่วมมือกันเพื่อโค่นล้มความเป็นเจ้าของอารยธรรมตะวันตกลง ฉะนั้นอารยธรรมตะวันตกจึงจำเป็นต้องรีบหาวิธีการสยบอารยธรรมอื่นๆ ลงเสียก่อนที่จะสายเกินไป เพื่อคงความเหนือกว่าของอารยธรรมตะวันตกไว้ตลอดไป! [ดูนานาพรรณชนะต้องงานของฮันทิงตันชิ้นนี้ได้ใน *Asian Studies Review* 18/1 (January 1994: 3-30) และ *Third World Quarterly* 16/1 (March 1995: 5-18; 19-38)] งานของฮันทิงตันชิ้นนี้จัดได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด, ล้ำสุด, และชัดเจนที่สุดชิ้นหนึ่งของการพยายามเผยแพร่อุดมการณ์ในรูปของ“วาทกรรมวิชาการ”(academic discourse) ด้วยการสร้างภาพของความเป็นอื่น (otherness, ในที่นี้หมายถึงอารยธรรมอื่นนอกเหนือไปจากอารยธรรมตะวันตก) ให้กลายเป็นศัตรูตัวใหม่ที่จะต้องถูกทำลายล้างลง เพื่อคงความเหนือกว่าของอารยธรรมตะวันตกไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง วาทกรรมว่าด้วยการประหัดประหารกันระหว่างอารยธรรมของฮันทิงตัน ก็คือการกลับมาใหม่ของวาทกรรมทางวิชาการ ที่อดีตเจ้าอาณานิคมอย่างอังกฤษและฝรั่งเศสนิยมใช้ หรือที่เอดเวิร์ด ซาอิด (Edward Said, 1979) เรียกว่า “Orientalism” นั่นเอง

ในส่วนของการศึกษาเรื่องการสร้างชาติก็เช่นกัน เช็ท (Sheth, 1989) ชี้ให้เห็นอย่างน่าสนใจ

ยิ่งว่า นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในยุคนั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรรมการในคณะกรรมการว่าด้วยการเมืองเปรียบเทียบ (the Committee on Comparative Politics) ของสภาวิจัยสังคมศาสตร์อเมริกัน (the Social Science Research Council) และมีศาสตราจารย์เกเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) เป็นประธานนั้น ไม่เคยหยุดคิดที่จะตั้งคำถามอย่างพินิจพิจารณาเลยว่า สิ่งในกลุ่มตัวเองกำลังเสนอขายอยู่นั้น ความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และจะส่งผลกระทบต่อทางปฏิบัติอย่างไรบ้างกับสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติ (ethnic groups) ที่หลากหลายอย่างประเทศในเอเชียใต้ อย่างอินเดีย ปากีสถาน หรือศรีลังกา เป็นต้น นั่นคือ เช็ทมีความเห็นว่า การศึกษาว่าด้วยการสร้างชาติของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลัก ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s ไม่มีความละเอียดอ่อนและไม่ไวต่อปัญหาเรื่องกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ในสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” เลย มุ่งแต่จะเปลี่ยนสังคมของประเทศเหล่านี้ให้เป็นเหมือนกับสังคมของประเทศตะวันตก ผ่านการปลูกฝังความคิดเรื่องการสร้างชุมชนทางการเมืองที่เรียกว่า “ชาติ” (nation) และกลไกการผดุงความเป็นชาติที่เรียกว่า “รัฐ-ชาติ” (nation-state) เท่านั้น

นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการสร้างชาติของบรรดานักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักข้างต้น ยังขาดความละเอียดอ่อนต่อความแตกต่างทางด้านประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศตะวันตกกับ “ประเทศโลกที่สาม” และระหว่าง “ประเทศโลกที่สาม” ด้วยกันเอง กล่าวคือ ในสังคมตะวันตก รัฐ-ชาติ เกิดจากความจำเป็นที่ต้องการรวมคนที่มีภาษาและวัฒนธรรมแบบเดียวกันเข้าด้วยกัน ภายใต้ชุมชนทางการเมืองชนิดใหม่เรียกว่า “ชาติ” จากนั้นจึงสร้างรัฐขึ้นมา เพื่อดูแล บริหาร และเป็น

ตัวแทนของชาติ จึงเรียกอย่างเต็มรูปว่า “รัฐ-ชาติ” แต่ในกรณีของ “ประเทศโลกที่สาม” นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักกลับเสนอให้สร้างรัฐและชาติขึ้นพร้อมๆ กัน (state-building and nation-building) เพื่อย่นย่อระยะเวลาในประวัติศาสตร์ให้สั้นลง จะได้สามารถพัฒนาได้ทันสังคมตะวันตก แต่ความพยายามดังกล่าว แทนที่จะเป็นการช่วยเหลือ “ประเทศโลกที่สาม” กลับเป็นการสร้างปัญหาและความวุ่นวายให้กับประเทศเหล่านี้ เพราะกระบวนการสร้างชาติ และรัฐ-ชาติ ในสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย ย่อมหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องสลายบรรดาเอกลักษณ์ต่างๆ ของสังคมเดิมลง ภายใต้ข้ออ้างของการรวมชาติ/การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ แล้วสร้างเอกลักษณ์ชุดใหม่ขึ้นมาสวมรอย/แทนที่เรียกว่า “เอกลักษณ์ของชาติ” (national identities) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว “เอกลักษณ์ของชาติ” ชุดนี้ ได้มาจากการชูเอกลักษณ์ของกลุ่มเชื้อชาติหลักในสังคม แต่กลุ่มเชื้อชาติหลักนี้ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดเสมอไป เช่นกรณีของคนผิวขาวในประเทศอาฟริกาใต้ เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยกว่าคนผิวดำมาก แต่สามารถชูเอกลักษณ์ของกลุ่มเชื้อชาติตนให้กลายเป็นเอกลักษณ์ของชาติได้ ขณะเดียวกันกระบวนการสร้างชาติดังกล่าว ก็จะทำให้หน้าที่ยกีดกัน ปิดกั้น ความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มเชื้อชาติอื่นๆ ไว้ ภายใต้เอกลักษณ์ชนิดใหม่ที่เรียกว่า “ความเป็นพลเมือง” (citizenship) ซึ่งมีนัยว่าทุกคนในชาติมีฐานะเท่าเทียมกัน เพราะเป็น “พลเมือง” ของชาติเดียวกัน ไม่มีการแบ่งแยกเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ วัฒนธรรม ชนชั้นวรรณะ หรือผิวสี เป็นต้น

ฉะนั้นการสร้างชาติจึงเป็นการเปลี่ยนสมมูลของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ในสังคมจากเดิมที่วางอยู่บนฐานของวัฒนธรรมสู่ฐานทางการเมือง กลุ่ม

เชื้อชาติที่ถูกเก็บกด ปิดกั้น จากกระบวนการสร้างชาติดังกล่าว ก็จะพยายามเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระให้กับตัวเอง ในรูปของขบวนการปลดปล่อยเพื่อแยกออกไปตั้งรัฐ-ชาติของตัวเอง (a national liberation movement) ขณะเดียวกันกลุ่มเชื้อชาติหลักที่เป็น “ตัวแทน” ของชาติ และมีอำนาจรัฐอยู่ในมือ ก็จะปราบปรามกลุ่มเชื้อชาติเหล่านี้ จนนำไปสู่สงครามกลางเมือง และการสร้างชาติใหม่ขึ้นมาอย่างไม่มัววนจบสิ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความคิดแบบรัฐ-ชาติสมัยใหม่ ที่เชื่อในระบบรัฐเดี่ยว-(เชื้อ)ชาติเดี่ยว และการกำหนดชะตากรรมของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง (self-determination) ดังตัวอย่างของประเทศปาकिสถานที่ยกตัวออกมาจากประเทศอินเดีย หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดประเทศบังกลาเทศ ที่แยกออกมาจากประเทศปาकिสถานเพื่อตั้งรัฐ-ชาติของตัวเอง เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการสร้างชาติในสังคมที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย แทนที่จะนำไปสู่เอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กลับเป็นการปลุกสำนึกความรู้สึกแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติให้ชัดเจน และรุนแรงขึ้น ทำให้ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติกลายเป็นประเด็นการเมืองขึ้นมา (politicized ethnicities) และนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งทางการเมืองบนพื้นฐานของความรู้สึกเรื่องเชื้อชาติรุนแรงขึ้นด้วย (the ethnization of politics)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การสร้างชาติในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา “ประเทศโลกที่สาม” ของโลกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงสร้างปัญหาให้กับประเทศเหล่านี้มากกว่าช่วยแก้ปัญหา เนื่องจากกระบวนการสร้างชาติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากจะไม่มีที่ว่างให้กับความแตกต่างและหลากหลายแล้ว ยังเก็บกด ปิดกั้น ความแตกต่างหลากหลายไว้ด้วยอำนาจทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการ

สร้างชาติประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” ซึ่งมีความแตกต่างกันมากทั้งด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และพัฒนาการ ก็ถูกลดทอนลงมาให้เป็นสิ่งเดียวกันหมด เหมือนกันหมด พร้อมมีทางออกในการพัฒนาแบบเดียวกันด้วย คือสร้างชุมชนและองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า “ชาติ” และ “รัฐ-ชาติ” ตามลำดับ ในนัยนี้ วาทกรรมการสร้างชาติของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก ในหมู่นักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลัก ก็คือกระบวนการล้มล้าง/สลายเอกลักษณ์เดิมของ “ประเทศโลกที่สาม” แล้วปลูกเอกลักษณ์ชุดใหม่ ได้แก่ชาติ และรัฐ-ชาติ เข้าไปแทนที่ และเมื่อการปลูกเอกลักษณ์ชุดใหม่นี้เผชิญกับปัญหา ก็นำไปสู่การศึกษาเรื่อง “วิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์” (the crisis of identity) ใน “ประเทศโลกที่สาม” อีกต่อหนึ่ง (ดูตัวอย่างการศึกษาเรื่องนี้ได้ใน Pye, 1962)

ในเชิงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษารเมืองเปรียบเทียบ การทำให้ประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” ที่มีมีความแตกต่างและหลากหลายมาก ให้มีความเหมือนกัน คือเป็นชาติและมีรัฐ-ชาติอย่างประเทศตะวันตก เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมาก มิฉะนั้นก็ไม่สามารถศึกษาในเชิงเปรียบเทียบได้เลย ศาสตร์ว่าด้วยการเมืองเปรียบเทียบก็เกิดขึ้นไม่ได้ นั่นคือ จะต้องทำให้ประเทศใน “โลกที่สาม” เป็นชาติและมีรัฐ-ชาติ และใช้รัฐ-ชาติเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์-เปรียบเทียบ แต่ความจำเป็นทางวิชาการดังกล่าว กลับนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองใน “ประเทศโลกที่สาม” อย่างไม่รู้จบ เพราะแทนที่จะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพภายในชาติ รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” กลับกลายเป็นตัวชี้ขาดว่ากลุ่มเชื้อชาติใด (หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ) จะกลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจหรือหมดอำนาจลง ฉะนั้น รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” จึงวุ่นวายอยู่กับการแก้ปัญหากลุ่ม

เชื้อชาติต่างๆ ที่กลายสภาพเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ไป อันเนื่องมาจากกระบวนการสร้างชาติที่กล่าวถึงข้างต้น ไม่มีเวลาจะมาพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ส่วนใหญ่ จึงหาทางออกด้วยการสถาปนารัฐแบบเผด็จการอำนาจนิยมแบบต่างๆ ขึ้นมา เพื่อสยบกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ และเพื่อผลในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐ-ชาติที่เกิดขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” เป็นรัฐ-ชาติคนละชนิดกับที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตก ส่วนรัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่เลือกเส้นทางแบบประชาธิปไตยอย่างอินเดียภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ๆ ก็ต้องเผชิญกับชะตากรรมที่ไม่แตกต่างไปจากรัฐที่เลือกเส้นทางแบบเผด็จการอำนาจนิยมเท่าใดนัก เพราะเมื่อรัฐอ่อนแอ ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ในสังคมก็จะเพิ่มมากขึ้นและเปิดเผยยิ่งขึ้น ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า และทำให้ความชอบธรรมในการปกครองของรัฐ-ชาติลดลงด้วย ทั้งสองกรณีข้างต้น ทำให้รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ไม่เป็นไปตามการชี้แนะของวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนาการเมือง และวาทกรรมว่าด้วยการสร้างชาติ ของบรรดานักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักกลุ่มนี้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลาย ต้องเผชิญกับปัญหาสองด้านที่แยกกันไม่ออก ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กับการแก้ปัญหาหากกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ เนื่องจากหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนคาดหวังและตั้งความหวังไว้กับรัฐ-ชาติสมัยใหม่ ได้แก่ การนำความยุติธรรมมาสู่ประชาชนและประเทศชาติ ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวของมันเอง ก็หลีกเลี่ยงมิได้ที่จะทำให้ดุลยภาพของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ใน

สังคมเปลี่ยนแปลงไป และทำให้เกิดความแตกต่าง และแตกแยกระหว่างกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ มากยิ่งขึ้น เพราะกลุ่มเชื้อชาติที่ประสบความสำเร็จจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มักจะมองว่าเป็นการไม่ยุติธรรมที่จะต้องแบ่งปันความสำเร็จของกลุ่มเชื้อชาติตนให้กับกลุ่มเชื้อชาติอื่นๆ และถ้าสามารถแยกตัวออกไปตั้งรัฐอิสระของตัวเองได้ ก็จะสามารถใช้ศักยภาพของกลุ่มเชื้อชาติของตัวเองได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน กลุ่มเชื้อชาติที่ไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็คิดในทำนองเดียวกันว่า ถ้าหากกลุ่มเชื้อชาติของตนแยกตัวออกมาตั้งรัฐอิสระ ก็จะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบอีกต่อไป ขบวนการปลดปล่อยเพื่อแยกตัวออกมาตั้งรัฐ-ชาติของกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่รู้จบ นั่นคือ รัฐ-ชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการอำนาจนิยมหรือประชาธิปไตยต่างก็ต้องเผชิญกับปัญหาในการพัฒนาประเทศด้วยกันทั้งคู่ เพราะต่างก็ถูกจองจำไว้ด้วยความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในกรอบของชาติ และรัฐ-ชาติ

อย่างไรก็ตาม การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่า เชื้อต้องการจะนำเอาการพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว มาเป็นคำอธิบายปัญหาความขัดแย้งด้านเชื้อชาติใน “ประเทศโลกที่สาม” (ดูตัวอย่างการศึกษาเรื่องเชื้อชาติในบริบทที่กว้างไกลกว่าการอภิปรายข้างต้นได้ใน Anthias and Yuval-Davis, 1993) เพียงแต่เชื้อต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหาของรัฐ-ชาติที่มีหลายกลุ่มเชื้อชาติต้องเผชิญในกระบวนการพัฒนา ผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกว่า “การสร้างชาติ” เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การพูดถึงการสร้างชาติข้างต้น ยังช่วยให้เราเห็นถึงความแตกต่างที่สำคัญระหว่างชาติกับรัฐ-ชาติด้วย กล่าวคือ ในขณะที่รัฐ-ชาติต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นและความคาดหวังจากประชาชน ในเรื่องของขีดความสามารถของรัฐในการบริหาร/จัดการ

กิจการของชาติ ชาติเอง นอกจากไม่ต้องเผชิญกับความคาดหวังและวาดหวังจากประชาชนอย่างรัฐ-ชาติแล้ว ยังสามารถกล่าวอ้างและเรียกร้องความจงรักภักดีและความเสียสละจากสมาชิกของชาติได้อีกด้วย

ปัจจุบัน ถึงแม้ว่าวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนาการเมืองและการสร้างชาติของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา “ประเทศโลกที่สาม” จะเสื่อมความนิยมลง และไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากคนในแวดวงการศึกษา รัฐศาสตร์เหมือนอย่างในยุคคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s ก็ตาม แต่ความคิดเรื่องชาติและรัฐ-ชาติ ยังคงมีอิทธิพลอย่างมหาศาลต่อคนใน “ประเทศโลกที่สาม” (และ “โลกที่สอง” และ “โลกที่หนึ่ง” ด้วย) และยังคงเป็นระบบคิดที่จะสร้างความวุ่นวายให้กับประเทศต่างๆ ใน “โลกที่สาม” ที่มีกลุ่มเชื้อชาติหลากหลายต่อไปในอนาคต ดังตัวอย่างของขบวนการปลดปล่อยเพื่อแยกออกไปตั้งชาติ และรัฐ-ชาติของตัวเอง ตามหลักสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง อย่างขบวนการของชาวทมิฬ (Tamils) ในประเทศศรีลังกา, ขบวนการของชาวซิกข์ (Sikh) ในรัฐปันจาบ ประเทศอินเดีย, หรือการทำสงครามล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) ในประเทศบอสเนีย ตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1992 จนถึงปัจจุบัน (กันยายน 1995)

ในกรณีของประเทศบอสเนีย ถึงแม้ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างพวกมุสลิม ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดและมีอำนาจทางเศรษฐกิจ กับพวกเซิร์บ (Serbs) ซึ่งคุมอำนาจทางทหาร และพวกโครแอต (Croats) ซึ่งในระยะแรกของความขัดแย้ง เป็นพันธมิตรกับพวกมุสลิม จะเป็นผลมาจากการแทรกแซงบ่อนทำลายของรัฐข้างเคียง คือรัฐเซอร์เบีย

(Serbia) และรัฐโครเอเชีย (Croatia) และถึงแม้ว่าประเทศบอสเนียเอง จะมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของสังคมที่หลายกลุ่มเชื้อชาติสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขก็ตาม (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Donia and Fine, 1994 esp. ch.11) แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศบอสเนียในขณะนี้ วางอยู่บนฐานของเชื้อชาติ และวิถีคิดแบบชาติ รัฐ-ชาติ และหลักการกำหนดชะตากรรมของ(เชื้อ)ชาติตัวเอง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรกของความขัดแย้งนั้น พวกเขาได้รับในบอสเนียต้องการแยกตัวเองออกมาเป็นอิสระ และตั้งรัฐ-ชาติของตัวเองที่มีคนเชื้อสายเซิร์บเป็นหลัก โดยได้รับการช่วยเหลือจากพวกเซิร์บในประเทศเซอร์เบีย ในขณะที่พวกมุสลิมและพวกโครแอทร่วมมือเป็นพันธมิตรกัน เพื่อคงความเป็นสังคมหลายกลุ่มเชื้อชาติของบอสเนียไว้ แต่เมื่อความขัดแย้งบานปลาย ทุกฝ่ายก็ต้องการแยกตัวออกมาเป็นรัฐอิสระ และกลายเป็นสงครามล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) กันในที่สุด สงครามล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดขึ้นในประเทศบอสเนียขณะนี้ ในระดับหนึ่งสามารถใช่เป็นข้อเตือนใจที่ดียิ่งเกี่ยวกับอันตรายและความน่าสะพรึงกลัวของความขัดแย้งทางการเมือง ที่วางอยู่บนฐานของความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ อันเป็นผลมาจากการสร้างจินตนาการของชุมชนทางการเมืองชนิดใหม่ ที่เรียกว่า “ชาติ” และ “รัฐ-ชาติ” เพราะจินตนาการเรื่องชาติ เมื่อผนวกเข้ากับความรู้สึกเรื่องชาตินิยม (nationalism) สามารถนำไปสู่ความรู้สึกเรื่องเชื้อชาตินิยม (racism) ที่รุนแรง และการทำสงครามล้างเผ่าพันธุ์อย่างไร้เหตุผล สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศบอสเนีย และประเทศอื่นๆ ในโลกปัจจุบัน บังคับให้เราต้องเริ่มต้นขบคิด เพื่อหาทางจินตนาการเกี่ยวกับชุมชนทางการเมืองแบบอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นต้อง

ต้องวางอยู่บนฐานของความคิดเรื่องชาติ และรัฐ-ชาติ อย่างในปัจจุบัน เพื่อเปิดพื้นที่ให้กับชุมชนใน จินตนาการแบบอื่นที่กลุ่มหลายเชื้อชาติ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขอีกครั้งหนึ่ง

การวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดี (อย่างน้อยสำหรับนักรัฐศาสตร์!) ว่าในระยะหลังๆ นี้ สิ่งที่เราเรียกว่า “การเมือง” ได้ถูกหยิบยกให้เป็นหัวใจหรือศูนย์กลางของการศึกษา/การวิเคราะห์เรื่องของการพัฒนาเลยทีเดียว หลังจากถูกเก็บกดไว้เสียมานานภายใต้การศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการศึกษาการพัฒนาการเมืองของนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นักคิดที่ที่น่าสนใจในแนวนี้ได้แก่ เดวิด โกลด์สเวิร์ธ กับงานเรื่อง “Thinking politically about development” ของเขา (ดู Goldsworthy, 1988) ในงานดังกล่าว โกลด์สเวิร์ธได้เสนอข้อถกเถียงที่น่าสนใจว่า นักวิเคราะห์เรื่องของการพัฒนา ส่วนใหญ่มักมองข้ามความสำคัญของการเมืองในฐานะที่เป็นสาระต่อหรือหัวใจของการพัฒนาไป โดยมองการเมืองว่าเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการร่วมอธิบายการพัฒนา โกลด์สเวิร์ธเห็นว่าเป็นการกระทำที่ผิดพลาดมาก สำหรับเขาแล้ว การเมืองต่างหากที่เป็นหัวใจของการวิเคราะห์การพัฒนา นั่นคือ โกลด์สเวิร์ธเห็นว่าเราจะต้องวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง (political mindedness) ให้การเมืองเป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ หรือที่เขาเรียกว่า “the essentialist politics” โดยมองการเมืองในฐานะที่เท่าเทียมหรืออยู่ในระดับเดียวกันกับการพัฒนา ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นเพียงมรรควิธีเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนา (the instrumentalist view) หรือเป็น

เพียงปัจจัยหนึ่งในการอธิบายการพัฒนา เช่นเป็นโครงสร้างส่วนบนอย่างกรณีของแนววิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น การเมืองกับการพัฒนาจึงแยกกันไม่ออก เราจะต้องมองเรื่องของการพัฒนาควบคู่กันไปกับเรื่องของการเมือง เช่นการพัฒนากับการกดขี่ปราบปราม หรือการใช้จ่ายกำลังบังคับประชาชน, การพัฒนากับการปลดปล่อย หรือการเห็นพ้องต้องกันของประชาชน เป็นต้น

การวิเคราะห์การพัฒนายังมีจิตสำนึกทางการเมืองนั้น หมายความว่า จะต้องมองการพัฒนาว่าประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความเชื่อ/คุณค่า (values), (2) ผลประโยชน์/สิ่งตอบแทน (interest), และ (3) อำนาจ (power) ส่วนการวิเคราะห์จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ ในระดับของความคิด สิ่งที่เราเรียกว่า “การพัฒนา” สอนัยถึงศักยภาพที่ทรงพลังในการสร้างสรรค์-เปลี่ยนแปลง (an idea of extraordinary potency) การพัฒนาเกี่ยวข้องกับเรื่องของวัตถุและจิตใจ ทำให้คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีทางเลือกในชีวิตมากขึ้น เพราะฉะนั้นจึงไม่มีใครกล้าปฏิเสธสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในระดับที่เป็นรูปธรรมหรือในทางปฏิบัติแล้ว นโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนา ก็ไม่แตกต่างไปจากนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ ไป กล่าวคือ ไม่ใช่ทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การพัฒนาในทางปฏิบัติจึงมิใช่เรื่องของการทำให้ทุกคนหรือทุกกลุ่มได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน แต่เป็นเรื่องของการตัดสินใจเลือกมากกว่าว่าจะทำ/ไม่ทำอะไร และผลจากการตัดสินใจเลือกนี้กระทบต่อบุคคล/กลุ่มบุคคลในสังคมแตกต่างกันไป ฉะนั้น การ

ศึกษาการพัฒนาจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่า ผลประโยชน์ และอำนาจ

ในเรื่องของคุณค่านั้น โกลด์สเวอร์ธเห็นว่าวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทุกแนว จะต้องมีระบบคุณค่าชุดหนึ่งแฝงเร้นอยู่ เช่นสังคมที่พัฒนาควรเป็นอย่างไร คุณค่าหรือความเชื่อเกี่ยวกับการพัฒนานี้เอง ที่นำไปสู่นโยบาย และรูปแบบการพัฒนาที่แตกต่างกันไป เช่นการพัฒนาที่เน้นคุณค่าการแข่งขัน-ชิงดีชิงเด่น (competition) กับคุณค่าความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (collaboration) ต่างก็นำไปสู่รูปแบบและวิธีคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่แตกต่างกันไป คุณค่าแบบแรกนำไปสู่การพัฒนาแบบทุนนิยมที่เน้นความชอบธรรมของความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ในขณะที่คุณค่าแบบหลังนำไปสู่การพัฒนาแบบพึ่งตนเองและความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ฉะนั้น การวิเคราะห์การพัฒนายังมีจิตสำนึกทางการเมือง ก็คือการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่า/ความเชื่อเหล่านี้กับนโยบายการพัฒนา โดยต้องสามารถมองทะลุผ่านควันเรื่องความเป็นกลาง (ความเป็นวิทยาศาสตร์ หรือความเป็นวัตถุวิสัย) ที่บรรดาวาทกรรมการพัฒนากระแสหลักพยายามเคลือบหรือฉาบไว้ให้ได้

เรื่องของผลประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการพัฒนาก็เช่นกัน ขึ้นกับว่าคุณค่าชุดใดที่วาทกรรมพัฒนานั้นเน้น หรือให้ความสำคัญ ถ้าคุณค่าที่เน้นคือการแข่งขัน ก็แน่นอนว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาจะต้องตกแก่ผู้ที่แข็งแรงกว่า หรือผู้ที่ได้เปรียบกว่าเสมอ เพราะสามารถแข่งขันได้ดีกว่า หากคุณค่าที่เน้นเป็นเรื่องของการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์จากการพัฒนา ก็จะตกอยู่กับคนที่เสียเปรียบ อ่อนแอ หรือด้อยโอกาส เพราะต้องเอื้ออาทรต่อกัน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยที่

สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกในสังคมต้องเข้ามา มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนา ทั้งพวกที่คิดว่าจะได้รับประโยชน์ และพวกที่สูญเสียผลประโยชน์ พวกแรกมักจะให้ความร่วมมือกับการพัฒนา ในขณะที่พวกหลังจะขัดขวางต่อต้าน เรื่องของผลประโยชน์ ทำให้เราเห็นว่า การพัฒนาเป็นเรื่องของความขัดแย้ง – การต่อสู้ทางการเมืองมากกว่า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างที่นิยมเข้าใจกัน เพราะก่อนที่จะกลายมาเป็นนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจนั้น ต้องผ่านกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองมาก่อน เพื่อทำให้คุณค่า/ความเชื่อ/ผลประโยชน์ กลายเป็น “นโยบาย” ดังนั้น การมองการพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมือง จึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องผลประโยชน์ การต่อสู้เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ รวมตลอดถึงการมองสิ่งที่เรียกว่าผลประโยชน์ ให้กว้างไกลไปกว่าเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ และวิถีคิดแบบต้นทุน – กำไรแคบๆ อย่างที่นิยมกันด้วย

นั่นคือคำถามที่นักวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองจำเป็นต้องถามก็คือว่า ใครเป็นผู้กำหนดว่าอะไรคือผลประโยชน์ และเป็นผลประโยชน์สำหรับใคร ในอดีตที่ผ่านมา ผู้กำหนดคือนักวิชาการ นักวางแผนพัฒนา ข้าราชการประจำ นักการเมือง ฯลฯ ไม่ใช่ชาวบ้านชาวไร่ หรือประชาชนที่อยู่ริมขอบ/ชายขอบของสังคม ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาเกิดความขัดแย้งระหว่างความคิด/ความมีเหตุผล 2 ชุด ชุดหนึ่งเป็นของบรรดาผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดว่าอะไรคือผลประโยชน์ในการพัฒนา อีกชุดหนึ่งเป็นของชาวบ้านซึ่งไม่มีบทบาทในการกำหนด และมักถูกตีตราหรือประณามจากฝ่ายแรกเสมอๆ ว่า “ไม่มีเหตุผล” เป็นตัวขัดขวางการพัฒนา จึงไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับอำนาจนั้น นักวิเคราะห์การพัฒนา

อย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองถือว่าสำคัญมาก เพราะเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนา อำนาจเป็นตัวตัดสินว่าทิศทาง/รูปแบบของการพัฒนาจะเป็นอย่างไร ผลประโยชน์ของการพัฒนาจะตกอยู่กับคนกลุ่มใด เมื่อเป็นเช่นนั้นนักวิเคราะห์แนวนี้จึงต้องไว้วางใจกับเรื่องของการได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจทางการเมือง ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดเนื้อหาสาระและทิศทางการพัฒนา ในวันนี้ เรื่องของการพัฒนาจึงเป็นเรื่องของอำนาจ เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจมากกว่าเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจใดๆ และเราสามารถ “อ่าน” อำนาจในสังคมได้จากการดูที่ผลผลิตหรือผลลัพธ์ของการพัฒนาในสังคมนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร ตกแก่ใครมากกว่ากัน เพราะในที่สุดแล้ว นโยบายการพัฒนาก็คือภาพสะท้อนของโครงสร้างอำนาจในสังคมนั้น มากกว่าเป็นเรื่องของการตอบสนองต่อความต้องการ/ความจำเป็นของประชาชนอย่าง ที่นิยมอ้างกัน นอกจากนี้ การมองการพัฒนาในมิติของการเมือง ยังช่วยให้เราเข้าใจว่าทำไมคนที่ด้อยโอกาส คนยากคนจนในสังคม จึงไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน และยิ่งช่วยให้เราเข้าใจอีกว่า การเมืองต่างหาก มิใช่เศรษฐกิจที่เป็นหัวใจของการวิเคราะห์เรื่องการพัฒนา การเมืองมิใช่เรื่องสกปรก และมิใช่ตัวปัญหาที่คอยขัดขวางการพัฒนาอย่าง ที่นิยมเชื่อกัน แต่การเมืองคือชีวิตของคนในสังคม การเมืองกับการพัฒนาจึงแยกกันไม่ออก

อย่างไรก็ตาม โกลด์สเวอร์ธได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมไว้ว่า การมองการพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองนี้ อาจนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดพลาดได้ ดังเช่นเรื่องของเจตนาธรรมทางการเมือง (political will) กล่าวคือ อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่า ปัญหา

ของการพัฒนาอยู่ที่การขาดเจตนาธรรมทางการเมือง หากเดิมสิ่งนี้เข้าไป การพัฒนาย่อมมีปัญหา แต่ โกลด์สเวอร์ธก็กลับเห็นตรงข้ามว่า ประเด็นมิได้อยู่ ที่การขาดเจตนาธรรมทางการเมือง เพราะปกติจะมี อยู่แล้วในเรื่องของการพัฒนา แต่อยู่ที่การต่อสู้/ ขัดแย้งระหว่างเจตนาธรรมทางการเมืองมากกว่า โดยมีเจตนาธรรมหนึ่งได้รับชัยชนะ (ชั่วคราว) และ กลายเป็นเจตนาธรรมหลักที่ครอบงำการพัฒนา ใน สังคม นอกจากนี้ การวิเคราะห์การพัฒนาอย่าง มีจิตสำนึกทางการเมือง อาจนำไปสู่การเข้าใจผิดว่า พยายามจะย่อทุกอย่างลงมาให้เป็นเรื่องของ การเมืองหมด (political reductionism) หรือ ให้การเมืองเป็นตัวกำหนดทุกอย่าง (political determinism) ฉะนั้น จึงต้องกระทำด้วยความ ระมัดระวังและรอบคอบ

กล่าวโดยสรุป ภารกิจของนักวิเคราะห์การ พัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองต้องประกอบไปด้วย (1) การเปิดโปงให้เห็นถึงสภาวะของการ เมืองในเรื่องของการพัฒนาว่าเป็นเรื่องของความ สัมพันธ์สามเส้าระหว่างคุณค่า/ความเชื่อ ผล ประโยชน์ และอำนาจ ซึ่งภารกิจนี้ โกลด์สเวอร์ธ เห็นว่าคนในวงการได้ทำไว้ค่อนข้างมาก (2) มอง การเมืองในฐานะที่เป็นตัวของตัวเอง มิใช่ในฐานะ ที่เป็น “ตัวแปรตาม” ที่สามารถอธิบาย-ทำความเข้าใจผ่านคำอธิบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือ วัฒนธรรม เป็นต้น นั่นคือ ต้องมองการเมืองใน ฐานะที่เป็นตัวกระทำ มิใช่ถูกกระทำอย่างที่ผ่านมา และ (3) การเสนอแนะทางออก/ทางเลือกในการ พัฒนา ซึ่งเป็นการกิจที่ยากลำบากมาก และคน ในวงการยังทำในส่วนนี้น้อยมาก

ในเรื่องของการเสนอแนะทางเลือกในการ พัฒนานั้น นักวิเคราะห์หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำ เอาคุณค่า/ค่านิยมส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง จะโดย

รู้ตัวหรือไม่ก็ตาม คุณค่าที่แตกต่างกันของนัก วิเคราะห์นี้ ก็นำไปสู่การเสนอทางเลือกในการพัฒนา ที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม โกลด์สเวอร์ธไม่ เห็นด้วยกับการแยกคุณค่าออกเป็น 3 ขั้วหยาบๆ อย่างในอดีต ว่าเป็นอนุรักษนิยม เสรีนิยม และ พวกถอนรากถอนโคน-รุนแรง เพราะการแยก แบบนี้ มองข้ามเรื่องของบทบาทและอำนาจรัฐ ซึ่ง มีความสำคัญมากในการศึกษา/ทำความเข้าใจเรื่อง ของการพัฒนา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมข้างหน้าใน หัวข้อ “วาทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา”) การศึกษบทบาทของรัฐในการพัฒนาจะช่วยให้ เราเข้าใจว่า ทำไมยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบหนึ่ง จึงเป็นที่ยอมรับมากกว่าอีกแบบหนึ่ง หรือทำไม ผลพวงของการพัฒนาจึงเป็นอย่างที่เป็นอยู่ การ ศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนา จึงเป็นการขยาย ผลเรื่องของอำนาจให้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ช่วย ให้เราเห็นว่า การเสนอทางเลือก/ทางออกเกี่ยวกับ การพัฒนานั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ แต่มีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนมาก การพัฒนาและการเสนอ ทางเลือกในการพัฒนา ต่างก็เป็นเรื่องของการเมือง เป็นประเด็นการเมือง และเป็นกระบวนการทาง การเมืองด้วย ฉะนั้น หากจะแก้ปัญหาการพัฒนา ก็ต้องแก้ปัญหาการเมืองควบคู่กันไปด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า คุณูปการ ของโกลด์สเวอร์ธต่อการศึกษการพัฒนาอยู่ที่การ คินสถานภาพและความเป็นตัวของตัวเองให้กับสิ่งที่ เรียกว่า “การเมือง” เป็นการปลดปล่อยการเมือง ให้เป็นอิสระพ้นจากพันธนาการของคำอธิบายเชิง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ การวิเคราะห์ของ โกลด์สเวอร์ธยังช่วยให้เราเห็นถึงธาตุแท้ของการ พัฒนาว่า จริงๆ แล้วก็คือกิจกรรมทางการเมือง ประเภทหนึ่ง ไม่ใช่เรื่องที่เป็นวิทยาศาสตร์หรือ เป็นกลางแต่อย่างใด เมื่อเป็นกิจกรรมทางการเมือง การพัฒนาจึงไม่จำเป็นต้องนำความผาสุก

และความเท่าเทียมกันสู่ประชาชนทุกคน การเข้าใจ เช่นนี้จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำเราไปสู่การเข้าใจ วาทกรรมเกี่ยวกับการเมืองแบบใหม่ กล่าวคือ เมื่อหัวใจของการพัฒนาอยู่ที่การเมือง และหาก การเมืองแบบที่เป็นอยู่ ไม่สามารถก่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาคและสมดุล เรามีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมองหาการเมืองแบบใหม่ ที่จะ สามารถทำให้สิ่งที่เราปรารถนาเป็นจริงขึ้นมา (ดู รายละเอียดเกี่ยวกับการเมืองแบบใหม่นี้ได้ใน ไชยรัตน์, 2538)

นอกจากการวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิต สำนึกทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอ กล่าวถึงข้อถกเถียงในแวดวงการศึกษาการพัฒนา ในปัจจุบันนี้อีกกระแสหนึ่งซึ่งน่าสนใจ เพราะถ้า พิจารณาอย่างผิวเผิน อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่าเป็น ข้อถกเถียงแบบเดียวกันกับวาทกรรมที่ให้ความสำคัญกับการเมืองในการศึกษาการพัฒนา อย่างการ วิเคราะห์ของโกลด์สเวอร์ธซึ่งข้างต้น แต่จริงๆ แล้ว เป็นเพียงการกลับมาใหม่ของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก เมื่อหลายยุคคริสต์ทศวรรษที่ ผ่านมามากกว่า คู่กรณีในข้อถกเถียงชุดนี้ได้แก่ (1) ธนาकारโลกกับวาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดี (good governance) กับ (2) วาทกรรมของนัก รัฐศาสตร์ที่เรียกร้องให้มีการศึกษา “รัฐที่มุ่งมั่นใน การพัฒนา” (the developmental state) เป็น การเฉพาะ¹

วาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาकारโลก

นับตั้งแต่ปลายคริสต์ทศวรรษ 1980s เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเรื่องของรัฐบาลและ การปกครองที่ดีได้กลายเป็นประเด็นหลักที่นิยมพูด ถึงกันอย่างกว้างขวางในแวดวงการศึกษาการพัฒนา แนวหนึ่งในรูปแบบต่างๆ เช่น ดำรง บทความ

วิชาการ หรือการประชุมสัมมนา โดยคนในวงการ ต่างก็มีความเห็นว่า สิ่งเหล่านี้คือเงื่อนไขที่สำคัญ ล้ำสุดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาของ “ประเทศโลกที่สาม” การกล่าวเช่นนี้มีได้หมาย ความว่าบรรดาบุคคล หน่วยงาน องค์กร รวม ตลอดถึงรัฐบาลของประเทศตะวันตกทั้งหลายที่ให้ความช่วยเหลือทางการพัฒนาแก่ “ประเทศ โลกที่สาม” กำลังพูดถึงสิ่งเดียวกัน ตรงกันข้าม สิ่งที่เรียกว่ารัฐบาลที่ดีและการปกครองที่ดี อันจะ เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของ “ประเทศโลกที่สาม” ที่กำลังพูดถึงกันอย่างคึกคักในวาทกรรมการพัฒนา ชุดหนึ่งในขณะนี้ มีความหมายที่แตกต่างและ หลากหลายมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ผู้เขียน จะขอกล่าวถึงเฉพาะวาทกรรมของธนาकारโลก เนื่องจากเป็นวาทกรรมที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ อย่างมากกว่าคับแคบและตื้นเขิน ขณะเดียวกันก็ เป็นวาทกรรมที่ได้รับความนิยมและยอมรับอย่าง สูงใน “ประเทศโลกที่สาม” ในปัจจุบันด้วย

วาทกรรมล้ำสุดเรื่องการปกครองที่ดีของ ธนาकारโลก เป็นผลมาจากประสบการณ์ของธนาकार โลกในการเข้าไปมีส่วนช่วย “พัฒนา” ประเทศ ต่างๆ ในทวีปอาฟริกา และจากประสบการณ์ ดังกล่าว ทำให้ธนาकारโลกเห็นว่า อุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้ประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกาไม่พัฒนา อยู่ที่การปกครองที่ไม่ได้ “มาตรฐานสากล” ของ ประเทศเหล่านี้เอง ธนาकारโลกได้สรุปความคิด เห็นของตนไว้ในเอกสารที่มีชื่อว่า *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (ดู World Bank, 1989) ว่าวิกฤตการณ์ของ ประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกา เป็นวิกฤตการณ์ของ การปกครอง ส่วนสาระสำคัญของเอกสารชิ้นนี้ เป็นการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกา หันมาสนใจปรับปรุงโครงสร้างการปกครองของตน เพื่อให้การพัฒนาประเทศสัมฤทธิ์ผล นั่นคือ ใน

คริสต์ทศวรรษ 1990s ธนาคารโลกยังมีความคิดเห็นไม่แตกต่างไปจากนักรัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหลักในคริสต์ทศวรรษ 1960s ที่ศึกษาเรื่องการพัฒนาการเมืองของ “ประเทศโลกที่สาม” ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแต่ประการใด กล่าวคือ ธนาคารโลกเห็นว่าการพัฒนาแบบยั่งยืนในประเทศต่างๆ ในทวีปอาฟริกา จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประเทศเหล่านั้นมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ/มีความชอบธรรมทางการเมือง และมีการปกครอง/การบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธนาคารโลกมีทรรศนะที่ค่อนข้างคับแคบเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า รัฐบาลที่ดีและการปกครองที่ดี ในด้านหนึ่ง ธนาคารโลกสนใจในเชิงเทคนิค-วิธีการเป็นสำคัญ โดยเน้นการสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาให้กับกลไกต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ชัดเจน ทันสมัย เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุน ในอีกด้านหนึ่ง ธนาคารโลกจะเน้นการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) ในรูปของการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน (ซึ่งก่อนหน้านี้ ธนาคารโลกไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าใดนัก) สมาคมอาชีพต่างๆ องค์กรประชาชน ฯลฯ เพื่อใช้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดบทบาทของรัฐในการพัฒนาลงพร้อมๆ กันไปด้วย

จริงๆ แล้ว หัวใจของวาทกรรมเรื่อง การปกครองที่ดีของธนาคารโลกอยู่ที่การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็ง (ประเด็นนี้ตรงกันข้ามกับวาทกรรมเรื่อง “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” ที่จะกล่าวถึงข้างหน้า) เพราะเห็นว่าเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาสังคมจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของตน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย

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

ส่วนสาเหตุสำคัญประการแรกที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาของธนาคารโลก จากเดิมที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยไม่สนใจเรื่องของรัฐบาลและการปกครอง (ในอดีตธนาคารโลกเป็นผู้นำในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการทั้งทหารและพลเรือนอย่างแข็งขันมาโดยตลอด) ผู้การเน้นเรื่องของการปกครองที่ดีนั้น ได้แก่ ความล้มเหลวของนโยบายการให้กู้ยืมเพื่อการปรับโครงสร้าง (structural adjustment) ของธนาคารโลกในคริสต์ทศวรรษ 1980s สาระสำคัญของนโยบายนี้อยู่ที่การให้เงินกู้เพื่อสร้างกลไกตลาดใน “ประเทศโลกที่สาม” ให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ในรูปของการพยายามยกเลิก ผ่อนคลาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขัน (deregulation) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น (privatization) ในขณะเดียวกันก็พยายามลดบทบาทการแทรกแซงทาง

เศรษฐกิจของรัฐลงด้วยการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของรัฐ และการลดขนาดของระบบราชการหรือที่เรียกว่า “stabilization” ผลกระทบที่สำคัญอันเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าวได้แก่ การเปลี่ยนชุดของผู้ที่ได้และเสียผลประโยชน์จากการพัฒนาใหม่ (กรณีของประเทศไทย ดูตัวอย่างใน เอนก, 2533) กล่าวคือ กลุ่มคนในประเทศโลกที่สามที่เคยได้รับประโยชน์จากการพัฒนาก่อนหน้านโยบายปรับโครงสร้างของธนาคารโลกกลับกลายเป็นผู้เสียผลประโยชน์ไป ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการบางส่วน บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่องบประมาณส่วนนี้ถูกตัดทอนลง การแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนที่เหลือก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่พอใจ และหันมาต่อต้านนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ยิ่งไปกว่านั้นเนื่องจากบุคคลที่สูญเสียผลประโยชน์เหล่านี้อยู่ในกลไกของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การต่อต้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนคนยากคนจนนั้นแทบไม่ต้องพูดถึง เพราะไม่เคยได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นกอบเป็นกำแต่อย่างใด ยิ่งมีการแข่งขันมากขึ้นเท่าใด บุคคลเหล่านี้ก็จะยิ่งถูกเขี่ยให้ไปอยู่ริมขอบของสังคมมากขึ้นเพียงนั้น เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่จะไปต่อสู้แข่งขันกับใครได้

การต่อต้านจากกลุ่มบุคคลที่สูญเสียประโยชน์จากนโยบายปรับโครงสร้างนี้เองที่ทำให้ธนาคารโลกเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองในเรื่องของการพัฒนา โดยเริ่มเห็นว่า หากต้องการให้นโยบายการพัฒนาสัมฤทธิ์ผล ก็ต้องอาศัยเจตนาธรรมทางการเมือง ซึ่งก็คือการขยายบทบาทและอำนาจของรัฐบาล แต่เนื่องจากนโยบายการพัฒนาของธนาคารโลกเน้นการสร้างประชาสังคมโดยการลดบทบาทและอำนาจของรัฐลง ฉะนั้น ทางออกของธนาคารโลก

จึงเหลือเพียงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของรัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” และได้พัฒนาต่อมาเป็นข้อเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดีในที่สุด

สาเหตุประการที่สองของการปรับจุดเน้นในวาทกรรมการพัฒนาของธนาคารโลกคู่เรื่องของการปกครองที่ดีเป็นผลมาจากวาทกรรมต่างๆ ในแวดวงการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวาทกรรมที่มาจากนักวิชาการ/วงวิชาการ ที่ (1) เรียกร้องให้วงการพัฒนาหันมาให้ความสำคัญกับชาวบ้าน วัฒนธรรมพื้นบ้าน ภูมิปัญญา และคุณค่าแบบชาวบ้านมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “indigenization” (2) กระแสที่เรียกร้องให้หันมาสนใจศึกษาประชาสังคมในรูปของขบวนการประชาชนในระดับรากหญ้า (grass-roots movement)² และ (3) กระแสความคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เรียกร้องให้มีการพัฒนาแบบที่ให้ชุมชนเป็นตัวตั้ง (community-based development) (รายละเอียดเกี่ยวกับวาทกรรมเหล่านี้ หาข้อมูลเพิ่มเติมได้ใน ไชยรัตน์, 2538)

ส่วนสาเหตุประการที่สามของการปรับจุดเน้นในวาทกรรมการพัฒนาของธนาคารโลก เป็นผลมาจากอิทธิพลของวาทกรรมชุดหนึ่งที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่” (the new political economy) หรือ “แนวการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล” (rational choice/public choice) ที่มองว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่สากลอย่างหนึ่งคือ มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง และจะใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ รวมถึงกลไกรัฐเพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ส่วนตัวนี้ และสิ่งนี้เองที่นำไปสู่ปัญหา/วิกฤตการณ์ของการปกครอง และทางออกของธนาคารโลกก็คือการสร้างการปกครองที่ดีให้เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเด็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้งนี้ ถือเป็นเสาหลักที่ค้ำจุนวิถีคิดแบบเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมมาโดยตลอด นับตั้งแต่

ยุคของอดัม สมิท จนถึงสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบใหม่ในปัจจุบัน (ดู ไชยรัตน์, 2533ก) ความลึกลับของวิธีคิดแบบนี้อยู่ที่ว่า ในขณะที่ในปริมณฑลของเศรษฐกิจนั้นยอมรับ พร้อมพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับธรรมชาติแบบนี้ของมนุษย์ แต่ในขณะที่เดียวกันในปริมณฑลของการเมืองแบบประชาธิปไตย กลับคาดหวังและเรียกร้องให้มนุษย์คนเดียวกันกระทำการที่ตรงกันข้ามกับ “ธรรมชาติ” ของตน นั่นคือ ให้เลิกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และหันมาดูแลปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมแทน ความลึกลับดังกล่าวนี้ ถือเป็นวาทกรรมหลักที่กำหนดวิธีคิดว่าด้วยการเมืองการปกครองของเรามาตลอดร่วมสองคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมา (ดูเปรียบเทียบกับ Lowe, 1982)

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า การนำเสนอวาทกรรมว่าด้วยการพัฒนาล่าสุดของธนาคารโลก ในรูปของการเรียกร้องให้มีการปกครองที่ดีนั้น ในด้านหนึ่งคือการตกผลึกของปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแวดวงการศึกษาการพัฒนา กล่าวคือ นอกจากเหตุผลต่างๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นๆ ที่ทำให้ธนาคารโลกปรับเปลี่ยนจุดเน้นในวาทกรรมการพัฒนาของตนไปสู่เรื่องของ การปกครองที่ดี สาเหตุเหล่านี้ได้แก่ (1) การเมืองภายในธนาคารโลกเอง กล่าวคือ นับตั้งแต่กลางคริสต์ทศวรรษ 1980s บทบาทของ “คณะวิจัยทางเศรษฐกิจ” (the Economic Research Staff) ซึ่งเคยมีบทบาทอย่างสูงในธนาคารโลก พร้อมกับแนวคิดเรื่องกลไกราคา (the pricist orthodoxy) ได้เสื่อมความนิยมลง พร้อมๆ กับการสร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมาให้มีบทบาทเด่นแทนในธนาคารโลก เรียกว่า “สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจ” (the Economic Development Institute) ความสำคัญ ของสถาบันนี้อยู่ที่การเผยแพร่วาทกรรมเรื่อง การสร้าง

ขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนาให้เกิดขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” (capacity building) ไม่ใช่การสร้างสถาบัน (institution building) อย่างที่เคยนิยมกระทำกันในหมู่นักรัฐศาสตร์อเมริกัน กระแสหลัก ในคริสต์ทศวรรษ 1950s และ 1960s โดยเริ่มทดลองที่ประเทศในทวีปอาฟริกาก่อน จนกลายเป็นที่ยอมรับของธนาคารโลก และพัฒนาต่อมาเป็นวาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีในปัจจุบัน (2) อิทธิพลของแนวคิดแบบอนุรักษนิยมใหม่ (neo-conservatism) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างสูงในซีกโลกตะวันตกในคริสต์ทศวรรษ 1980s ผ่านอดีตประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในประเทศสหรัฐอเมริกา และอดีตนายกรัฐมนตรีหญิงมาร์กาเรท แธทเชอร์ (Margaret Thatcher) ในประเทศอังกฤษ สาธารณคดีของแนวคิดนี้อยู่ที่การเรียกร้องให้ลดบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐลง และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนมากขึ้น ระยะแรกธนาคารโลกรับแนวความคิดนี้มาใช้ ในรูปของนโยบายการปรับโครงสร้างฯ และต่อมาเมื่อนโยบายนี้ได้รับการต่อต้าน จึงเปลี่ยนมาเป็นนโยบายการปกครองที่ดีแทน และ (3) องค์กรพัฒนาเอกชนกับอิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” อิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” ทำให้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน จากเดิมที่เน้นการให้เงินช่วยเหลือแก่ชาวบ้าน มาสู่การให้ความช่วยเหลือทางด้านความคิดและการศึกษา ส่งผลให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้าเพิ่มมากขึ้น และธนาคารโลกพยายามจะใช้ประโยชน์จากกระแสนี้ ด้วยการเสนอวาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีขึ้นมา แต่ในอีกด้านหนึ่งซึ่งผู้เขียนคิดว่ามีความสำคัญมากกว่าคือ การเรียกร้องในเรื่องของการ

ปกครองที่ดีของธนาคารโลกนั้น เป็นการสานต่อ/ขยายผลวาทกรรมการพัฒนาชุดต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้าของธนาคารโลก เพื่อช่วยให้ธนาคารโลกสามารถทะลุทะลวงเข้าไปในสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” ในระดับที่ลึกและย่อยกว่าในอดีตที่ผ่านมาได้ หากพิจารณาในแง่นี้ วาทกรรมเกี่ยวกับการปกครองที่ดีของธนาคารโลก จัดได้ว่าเป็นเทคนิควิทยาการของอำนาจที่ชาญฉลาดและเหนือชั้นมาก กล่าวคือ ประการแรก การรณรงค์การสร้างประชาสังคมให้เข้มแข็งใน “ประเทศโลกที่สาม” ถือเป็น การเผยแพร่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แบบขลามาก เพราะแทนที่จะรณรงค์เพื่อสนับสนุนรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตรง ๆ เช่น การปกครองแบบรัฐสภา ระบบพรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งอย่างที่ได้พยายามกระทำในอดีต และได้รับการต่อต้านอย่างมาก ธนาคารโลกกลับเลือกการรณรงค์ส่งเสริมระบบคุณค่าแบบเสรีนิยม-- ในรูปของการปกครองที่ดี--ซึ่งก็คือฐานรากของการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง แต่จะได้รับการต่อต้านน้อยกว่า เพราะมองเห็นไม่ชัดแจ้งเท่าการส่งเสริมรูปแบบการปกครองโดยตรง ขณะเดียวกันคุณค่าเหล่านี้ก็มีความชัดเจนเพียงพอที่ทำให้สังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” ไม่อาจปฏิเสธได้ เช่น เรื่องของการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เป็นต้น ดังตัวอย่างของประเทศไทยกับการบริหารงานในยุคของนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งเน้นเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานเป็นพิเศษ

ประการที่สอง หากพิจารณาอย่างไม่ระมัดระวัง อาจทำให้เข้าใจผิดไปว่าการเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดี ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาใน “ประเทศโลกที่สาม” เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของธนาคารโลก เป็นการก้าวกระโดดจากเดิมที่เน้นเรื่องของการพัฒนา

เศรษฐกิจ ผู้เรื่องของการเมือง แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ กลับเป็นการตอกย้ำจุดยืนเดิมของธนาคารโลกให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ในรูปแบบและวิธีการที่แบบขลกว่า กล่าวคือ ในปัจจุบัน แทนที่เศรษฐกิจจะเป็นมรรควิธีเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างในอดีต การพัฒนาเศรษฐกิจได้เขยิบฐานะขึ้นเป็นเป้าหมายในการพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบเลยทีเดียว ส่วนการเมือง/การปกครองถูกย่อส่วนลงมาเป็นเพียงเรื่องของมรรควิธีเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขั้นนี้ วาทกรรมของธนาคารโลกเรื่องการปกครองที่ดีจึงแตกต่างจากวาทกรรมเรื่องการวิเคราะห์การพัฒนาอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองอย่างของโกลด์สเวอร์ธีโดยสิ้นเชิง เพราะในขณะที่โกลด์สเวอร์ธีเรียกร้องให้การเมืองเป็นสาระดละของการวิเคราะห์ (the essentialist politics) นั้น ธนาคารโลกกลับยังยึดมั่นถึมมั่นในแนวคิดที่ให้การเมืองเป็นเพียงมรรควิธีเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนา (the instrumentalist view) อยู่แน่นอน

ประการที่สาม แม้ว่าในด้านรูปแบบ ธนาคารโลกจะเปลี่ยนจุดเน้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การพัฒนาการปกครองก็ตาม แต่จุดยืนของธนาคารโลกก็ยังเหมือนเดิม คือต้องการเปลี่ยนสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” ในทางเศรษฐกิจให้เป็นระบบทุนนิยม และในทางการเมือง/การปกครองให้เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบตะวันตก ฉะนั้น การแยกระหว่างจุดเน้นกับจุดยืนในวาทกรรมการพัฒนาของธนาคารโลกจึงมีความสำคัญมาก เพราะช่วยให้เราเห็นว่า จริงๆ แล้ว วาทกรรมเกี่ยวกับการปกครองที่ดี มิได้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่พัฒนาของ “ประเทศโลกที่สาม” อย่างที่ธนาคารโลกอ้างแต่อย่างใด แต่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของธนาคารโลกที่แยกไม่ออกจากการเมืองโลกแบบใหม่หลังยุคสงครามเย็น หรือการล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์/สังคมนิยม (ดู Leftwich,

1994b: 372) กล่าวคือ เป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับยุคสมัยที่โลกตะวันตก角逐ทางการเมืองที่ทัดเทียมกัน ทำให้สามารถเผยแพร่และดอกงอกอุมการเสรีนิยมได้สะดวกใจยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามดังที่สตอเฟอร์ (Stauffer, 1990) ได้ตั้งข้อสังเกตที่นารับฟังไว้เมื่อเร็วๆ นี้ว่า โลกตะวันตกไม่ควรอหังการถึงขนาดมองการล่มสลายของค่ายคอมมิวนิสต์/สังคมนิยมว่าเป็นชัยชนะขั้นเด็ดขาดของระบบทุนนิยม แต่ความมองในบริบทที่กว้างไกลกว่าในแง่ที่เป็นการเริ่มต้นของการสิ้นสุดของรูปแบบการพัฒนาแบบทุนนิยมมากกว่า โดยเริ่มที่ประเทศสังคมนิยมก่อน ส่วนในประเทศเสรีนิยม/ทุนนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา รูปแบบการพัฒนาแบบนี้ก็กำลังก้าวร่อนสังคมนิยมในอัตราที่รวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาสังคมมากมาย เพราะธาตุแท้ของการพัฒนาแบบทุนนิยมคือการพัฒนาที่ไม่สมดุลและไม่เท่าเทียมกัน (the unequal and uneven development) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สตอเฟอร์มีความเห็นว่า ทั้งค่ายทุนนิยมและสังคมนิยมต่างก็เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของการพัฒนาแบบทุนนิยมทั้งสิ้น เนื่องจากไม่สามารถสร้างความสมดุลและความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นทั้งในและระหว่างสังคมได้ จะต่างกันก็เพียงแต่ว่าค่ายสังคมนิยมได้พังทลายลงก่อนค่ายทุนนิยมเท่านั้น

ข้อสังเกตประการสุดท้าย หากจะกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว วาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก ในต้นคริสต์ทศวรรษ 1990s นี้ ไม่ได้ทำอะไรที่แปลกใหม่แก่วงการพัฒนาเท่าใดนัก เพราะโดยพื้นฐานแล้ว ทรศนะของธนาคารโลกเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ก็ยังเหมือนเดิมเป็นทรศนะที่มีรากฐานมาจากวิถีคิดและวัฒนธรรมของสังคมตะวันตก ยังมีสังคมตะวันตกเป็นตัวตั้งแม้ว่าจะเริ่มพูดถึงวัฒนธรรมพื้นบ้านก็ตาม แต่เป็นการพูดถึงแบบฉาบฉวยมากกว่า เพราะตราบไคที่

วัฒนธรรมพื้นบ้านเหล่านี้ไม่ขัดแย้งกับการพัฒนาแบบตะวันตก ก็พอจะรับได้ หากขัดแย้งกันเมื่อใดก็จะถูกกวาดล้างให้หมดสิ้นไปภายใต้ข้ออ้างต่างๆ ตัวอย่างรูปธรรมที่เด่นชัดที่สุดในเรื่องนี้ได้แก่ การรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมให้เกิดขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” ของธนาคารโลก เพราะสาระสำคัญของสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคมนั้น ขัดแย้งกับวัฒนธรรมเรื่องชุมชน (community culture) ของประเทศโลกที่สามอย่างสิ้นเชิง ฉะนั้น การรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมก็เท่ากับเป็นการทำลายความรู้สึกเรื่องชุมชนแบบพื้นบ้านลงโดยปริยาย เป็นการเปลี่ยนชุมชนจากพื้นฐานของเชื้อชาติ เผ่า ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ฯลฯ ให้กลายเป็นเรื่องของกลุ่มพลัง สมาคม สหภาพแรงงาน องค์กรจัดตั้งต่างๆ ที่ปราศจากความรู้สึกผูกพันแบบเก่าลง ดังนั้น การพัฒนาประชาสังคมก็เป็นไปเพื่อให้อสอดคล้องกับการพัฒนาแบบทุนนิยม มากกว่าเป็นการพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพให้กับชุมชนพื้นบ้านดังที่กล่าวอ้าง ยิ่งไปกว่านั้น วาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลก ยังคงลักษณะของการดูแคลนศักยภาพของรัฐบาลใน “ประเทศโลกที่สาม” อยู่แน่นอน เมื่อไม่เชื่อถือในศักยภาพและไม่ไว้วางใจรัฐบาล ก็หันไปสร้างขีดความสามารถให้กับประชาสังคมแทน

การดูแคลนทั้งรัฐบาลและวัฒนธรรมพื้นบ้านของ “ประเทศโลกที่สาม” นี้เองที่เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ธนาคารโลกและบรรดาประเทศตะวันตกทั้งหลาย ต้องการเข้ามาเปลี่ยนแปลงสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” ให้เป็นเหมือนกับสังคมตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว โดยมองข้ามข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งไปว่า ความเหมือนกันนั้นมิได้หมายถึงการพัฒนาความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันแต่ประการใดทั้งสิ้น หากแต่เป็นการบังคับยึดเขียวให้เป็น

มากกว่า การเคารพในความแตกต่างและหลากหลายแต่ในฐานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันต่างหากที่เป็นสารัตถะของสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา”

วาทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

สำหรับนักคิดในกระแสที่เรียกร้องให้มีการศึกษา “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา” (the developmental state) เป็นการเฉพาะ อย่างเลิฟทวิช (Leftwich, 1994a, 1994b) นั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักประกันของการปกครองที่ดี หรือของการพัฒนาแบบยั่งยืน หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในระดับพื้นฐานในสังคมของ “ประเทศโลกที่สาม” เช่น การปฏิรูปที่ดิน หรือการปรับโครงสร้างค่าแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ บรรดาประเทศต่างๆ ที่ถือว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาในระยะหลังๆ ไม่ว่าจะ เป็นเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ หรือประเทศไทย ก็ตาม ต่างก็มิได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างในประเทศตะวันตก ตรงกันข้าม ในหลายๆ กรณี การปกครองแบบประชาธิปไตยกลับเป็นปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ เสียด้วยซ้ำไป เพราะในประเทศเหล่านี้ รัฐต่างหาก มิใช่ประชาสังคมที่มีบทบาทเด่นในเรื่องของการพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ เลิฟทวิชจึงเรียกร้องให้มีการศึกษาบทบาทและลักษณะสำคัญของรัฐประเภทนี้เป็นการเฉพาะ เรียกว่า “รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา”

ในทรรศนะของเลิฟทวิช ข้อเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดีที่กำลังพูดถึงกันอย่างคึกคักในแวดวงการศึกษาการพัฒนาด้วยอย่างของธนาคารโลกที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น เป็นข้อเรียกร้องที่ไม่มีใครปฏิเสธได้ เพราะไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบใด การบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังคงเป็นหัวใจของการปกครองอยู่

เพียงแต่เขาไม่เห็นด้วยกับมุมมองที่คับแคบของธนาคารโลก 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) ในส่วนของการรณรงค์เพื่อสร้างประชาสังคมก็เช่นกัน ธนาคารโลกมองข้ามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใน “ประเทศโลกที่สาม” ไปว่า จริงๆ แล้ว จะมีสักกี่ประเทศที่สามารถพัฒนาและดำรงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกได้

ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้ เลิฟทวิชจึงเสนอข้อถกเถียงไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับธนาคารโลกว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนมิได้ขึ้นกับการปกครองที่ดี/การปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างที่ธนาคารโลกเข้าใจ แต่ขึ้นกับการเมืองและบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และการนำสิ่งที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติมากกว่า นั่นคือ ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาต้องอาศัยรัฐที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาอย่างมาก ส่วนจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ไม่สำคัญ ที่สำคัญจะต้องสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตในอัตราที่สูงและในระยะเวลาอันสั้นให้ได้ ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้เอง ที่เป็นตัวสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐประเภทนี้ เพราะสามารถทำให้

ประชาชนพึงพอใจในระดับหนึ่ง และยังทำให้สิ่งที่ดูเสมือนว่าไปด้วยกันไม่ได้--การพัฒนาเศรษฐกิจกับการกดขี่ปราบปรามประชาชน--อยู่ด้วยกันได้ในรัฐประเภทนี้ ยิ่งถ้าหากพิจารณาถึงความเข้มข้นของการแข่งขันบนเวทีการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วยแล้ว ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐประเภทนี้ ยิ่งดูเป็นที่น่าอัศจรรย์ยิ่ง (miracle!) เพราะเพิ่งเข้ามาแข่งขันในเวทีนี้ได้ไม่นาน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่อยู่บนเวทีนี้มายาวนานกว่ามาก

การศึกษารัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเป็นการเฉพาะ จะช่วยให้เราเห็นถึงลักษณะสำคัญของรัฐประเภทนี้ที่แตกต่างไปจากรัฐของ “ประเทศโลกที่สาม” โดยทั่วไป และยังแตกต่างไปจากข้อเรียกร้องเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกอีกด้วย ความโดดเด่นที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาอยู่ที่การเข้าไปมีบทบาทเด่นของรัฐตั้งแต่ระยะเริ่มแรกของการพัฒนาเลยทีเดียว ตั้งแต่ช่วงของการสร้างชาติ จึงเป็นการเข้าไปมีบทบาทก่อนหน้าทั้งทุนภายในและทุนต่างชาติจะเข้ามามีบทบาท โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาติ ส่งผลให้รัฐมีอิสระจากแรงบีบของกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมได้ในระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนามิได้ทำหน้าที่จัดระบบระเบียบเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้กำหนด/ชี้ขาดเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาโดยตรงอีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ผู้นำของรัฐประเภทนี้มักเป็นผู้ที่มีบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากเจ้าอาณานิคม หรือไม่ก็เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนสามารถสถาปนาและอยู่ในอำนาจได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ประกอบกับในรัฐประเภทนี้ขาดประชาสังคมที่เข้มแข็ง เพราะมักถูกรัฐปราบปรามอยู่เสมอ ฉะนั้น รัฐจึงผูกขาด

บทบาทการชี้นำในการพัฒนาแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นผลให้นโยบายการพัฒนามีความต่อเนื่องมาโดยตลอด

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาอยู่ที่การมีระบบราชการที่มีความสามารถในการน่านโยบาย-เป้าหมายของการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติจนเป็นผลสำเร็จ เป็นระบบราชการที่มีอำนาจและความคล่องตัวในการทำงานมาก เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้ทำหน้าที่ในการบริหารการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับความร่วมมือ-เชื่อถือจากภาคเอกชนด้วยการมีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาของระบบราชการในรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญของวาทกรรมชุดนี้กับวาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกซึ่งเน้นการลดขนาดและบทบาทของระบบราชการลง

แม้ว่า “การเมือง” จะมีบทบาทอย่างสูงต่อความสำเร็จของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา เพราะรัฐสามารถใช้อำนาจการเมืองเข้าไปกำหนด ตัดสิน และจัดการกับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ในรูปของการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง ตลอดจนรายละเอียดของการพัฒนา พร้อมทำให้มีผลจริงจิ่งในทางปฏิบัติด้วย แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ววาทกรรมเกี่ยวกับรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของเลิฟวิทซ์ ก็ยังจัดไม่ได้ว่าเป็นการวิพากษ์การพัฒนาอย่างถอนรากถอนโคน เพราะมิได้ตั้งคำถามกับสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาเลย ตรงกันข้ามวาทกรรมดังกล่าวกลับช่วยตอกย้ำสาระสำคัญของการพัฒนากระแสหลักให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นอีก เพราะสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาของวาทกรรมนี้ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจโดดๆ วัตถุประสงค์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มิได้สนใจด้านอื่นๆ ของการพัฒนาเลย เช่นชากับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่พูดถึงกันอย่าง

ดำเนินในแวดวงการศึกษาการพัฒนาในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน การทำลายล้าง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการเคารพ ในภูมิปัญญาและวัฒนธรรมพื้นบ้านแต่อย่างใดทั้งสิ้น ฉะนั้น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของเลิฟท์วิช จึงเป็น รัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สนใจอย่างอื่น นับเป็นการนำเอาความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดัดเงินและกำลังจะผันผวน (?) กลับ มาใช้ใหม่เท่านั้น^๑

ยิ่งไปกว่านั้น ดังที่เฮเกิน คู (ดู Koo, ed., 1993: 1-11 และ 231-249) ได้พยายามชี้ให้เห็น อย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเร็วๆ นี้ว่า วาทกรรมว่าด้วยรัฐ ที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ ของประเทศในเอเชียตะวันออก (East Asia) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเกาหลีใต้ นั้น ให้น้ำหนัก กับบทบาทของรัฐมากจนเกินไป จนทำให้มองไม่ เห็นความสำคัญของประชาสังคม (civil society) ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว เส้นทางพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้เท่าที่ผ่านมา มิได้ ราบเรียบและเรียบง่ายดังที่วาทกรรมว่าด้วยรัฐที่ มุ่งมั่นในการพัฒนานำเสนอแต่อย่างใด แต่เต็มไปด้วย เรื่องราวของการต่อสู้ขัดแย้งระหว่างรัฐกับ ประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างรัฐกับ ขบวนการนักศึกษา และชนชั้นแรงงานที่เติบโตขึ้น มาบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงสังคมมากกว่า ทำให้รัฐและชนชั้นนายทุนในเกาหลีใต้ ไม่สามารถ ชั่งชั่งการนำไปได้อย่างเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทสูง แต่ประชาชน กลุ่มคน และชนชั้นต่างๆ ในประเทศเกาหลีใต้ ก็มีบทบาท สำคัญต่อการกำหนดบทบาทของรัฐเกาหลีใต้ให้ เป็นไปอย่างที่ปรากฏอยู่ด้วย ฉะนั้น เพื่อให้ได้ภาพ การพัฒนาของเกาหลีใต้สมบูรณ์ขึ้น จึงไม่ควรพุ่ง ความสนใจไปที่การพยายามอธิบาย/ทำความเข้าใจ บทบาทของรัฐในการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว แต่

จะต้องทำความเข้าใจบทบาทในการท้าทายอำนาจ รัฐของประชาสังคมในประเทศเกาหลีใต้ไปพร้อม ๆ กันด้วย

นั่นคือ คุพยายามชี้ให้เห็นว่า แนววิเคราะห์ เกี่ยวกับรัฐเท่าที่มีอยู่ 2 แนว ได้แก่ แนวที่ให้รัฐเป็น ศูนย์กลาง (the state-centered approach) อย่าง วาทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา และแนว ที่ให้สังคมเป็นศูนย์กลาง (the society-centered approach) อย่างพวกเสรีนิยมและพหุนิยมในสหรัฐ อเมริกานั้น ไม่สามารถฉายภาพการพัฒนาในเกาหลี ใต้ได้อย่างแจ่มชัด เพราะต่างก็เลือกเน้นไปคนละ ด้าน เมื่อเป็นเช่นนี้ การวิเคราะห์การพัฒนาใน ประเทศเกาหลีใต้ จะต้องให้ความสำคัญกับปฏิ- สัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน เคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง และขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับสังคม (“the complex, dynamic, and dialectic relationship between the state and society,” p.6) การศึกษา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (state-society relation) ดังกล่าวนี จะช่วยคลายมายาภาพเรื่อง ความมหัศจรรย์ของรัฐเกาหลีใต้ในการพัฒนา เศรษฐกิจ (an economic miracle) ที่พยายาม ตอกย้ำกันอยู่อย่างแข็งขันในวาทกรรมว่าด้วยรัฐที่ มุ่งมั่นในการพัฒนา

นอกจากนี้ โอนิส (Onis, 1991) ยังได้ตั้ง ข้อสังเกตเพิ่มเติมที่น่าสนใจและน่ารับฟังมากกว่า บทบาทของรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของประเทศ ในเอเชียตะวันออกนั้น เป็นผลผลิตเฉพาะของ ประวัติศาสตร์ช่วงหนึ่งของภูมิภาคนี้ มากกว่าเป็น ลักษณะสากลที่รัฐใน “ประเทศโลกที่สาม” อื่นๆ จะสามารถลอกเลียนแบบอย่างไร้ใ้ง่ายๆ ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออก ยังมี ความแตกต่างกันเองในรายละเอียดมากกว่าที่จะ สามารถจับมารวมกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างที่วาทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา

พยายามกระทำ นั่นคือ ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออก จะประสบกับปัญหาภัยคุกคามด้านความมั่นคงปลอดภัยที่มาจากภายนอก อันเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็น ทำให้ต้องให้ความสำคัญกับความอยู่รอดของชาติผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจก็ตาม แต่ในรายละเอียดของเส้นทาง วิธีการ และประวัติศาสตร์ในการพัฒนาของแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไป ทำให้ไม่สามารถตีความหรือด้นสรุปไปทำนองจะทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์สากลในรูปของ “ประสบการณ์ร่วมของประเทศในเอเชียตะวันออก” (the East Asian experience) อย่างที่นิยมกระทำกันในวาทกรรมว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนา ยิ่งเมื่อนำเอาบรรยากาศแบบประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นในประเทศต่างๆใน “โลกที่สาม” ในคริสต์ทศวรรษ 1990s มาร่วมพิจารณาประกอบกันเข้ากับความเคลื่อนไหวตื่นตัวในแวดวงการศึกษาการพัฒนาในปัจจุบัน ที่พยายามจะนำเสนอคำนิยาม/ความหมายแบบอื่นๆ ให้กับสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” ด้วยแล้ว ข้อเสนอว่าด้วยรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของเลิฟท์วิชข้างต้น ยิ่งจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันอย่างยิ่ง

ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “การพัฒนา” แล้วทั้งวาทกรรมเรื่องการปกครองที่ดีของธนาคารโลกและวาทกรรมเรื่องรัฐที่มุ่งมั่นในการพัฒนาของเลิฟท์วิช ก็ไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก ต่างก็ยืนยันอยู่บนจารีตหลักของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยอย่างตะวันตก กล่าวคือ ภาพลักษณ์ของสิ่งที่เรียกว่าการพัฒนาในวาทกรรมการพัฒนาทั้งสองนี้ ยังได้แก่สังคมนิยมประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบตะวันตกอยู่นั่นเอง และสิ่งนี้คือแก่นแท้ของทฤษฎีการทำให้ทันสมัยเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนสังคมนิยม “ประเทศโลกที่สาม” ให้เป็นเหมือนกับสังคมนิยมตะวันตก จะต่างกันก็เพียงว่าในคริสต์ทศวรรษ 1960s จุดเน้นหลักของการเปลี่ยนแปลงอยู่ที่เศรษฐกิจ แต่ในคริสต์ทศวรรษ 1990s หลังจากที่ระบบเศรษฐกิจใน “ประเทศโลกที่สาม” ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นทุนนิยมมากขึ้น จึงหันมาเน้นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม วัฒนธรรม และการเมืองแทน นับเป็นการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์และรอบด้าน ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาที่มุ่งสลายวัฒนธรรมและชุมชนพื้นบ้าน รวมตลอดถึงสิ่งต่างๆใน “ประเทศโลกที่สาม” ที่ขัดขวางหรือไปกันไม่ได้กับวัฒนธรรมและคุณค่าแบบเสรีนิยมตะวันตก

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในแง่ของ

กันยายน 2538

1. สำคัญส่วนใหญ่ของวิวาทะชุดนี้ ผู้เขียนเก็บความมาจากงานของ William and Young (1994) และ Leftwich (1994b).
2. งานศึกษาเกี่ยวกับประชาสังคมที่น่าสนใจเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้แก่งานของ Cohen and Arator (1992). ส่วนบทวิจารณ์หนังสือเล่มนี้หาได้จาก Pedersen (1992).
3. คูการวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีการพัฒนาแนวนี้ได้ใน Islam and Henault (1970). ส่วนรายละเอียด และความยุ่งยากสลับซับซ้อนของข้อถกเถียงว่าด้วยบทบาทของรัฐกับการพัฒนาใน “ประเทศโลกที่สาม” มิใช่ประเด็น หลักที่ผู้เขียนต้องการจะกล่าวถึงในที่นี้ จึงขอผ่านไป สำหรับผู้ที่สนใจในเรื่องดังกล่าวอาจหาเพิ่มเติมได้ใน ไชยรัตน์ (2531 และ 2533ก) ส่วนข้อถกเถียงใหม่ ๆ เกี่ยวกับรัฐหาได้จาก Mitchell (1991a); Bendix (et al., 1992) และ Koo (ed., 1993) เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร

2531 “การเดินทางครั้งใหม่ของนักรัฐศาสตร์ไทย: ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับการศึกษารัฐและสังคมไทย,” 161-197. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง* 6/3-4 (ตุลาคม).

2532 *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้แนววิพากษ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

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

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

2538 “การเมืองแบบใหม่ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และวาทกรรมการพัฒนาชุดใหม่,” 76-119. *วารสารธรรมศาสตร์* 21/1 (มกราคม-เมษายน).

เอนก 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 Hercegovina: 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, Personalist 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.