

วัฒนธรรมพลเมือง (Civic Culture)

โดย ดร.จรรวณ แก้วมะโน

นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สำนักส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง

สถาบันพระปกเกล้า

แนวคิดเรื่อง “วัฒนธรรมพลเมือง” (civic culture) เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) โดยมีนักวิชาการคนสำคัญคือ กาเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) และ ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidney Verba) ผู้ทำการศึกษาและพบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่จะส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งไม่อาจมองข้ามได้ แม้วัฒนธรรมทางการเมืองจะไม่ใช่อำนาจทางการเมือง ไม่ใช่กฎหมาย เป็นเพียงสิ่งที่อยู่ในจิตใจหรือทัศนคติของคนในชาติที่มีต่อการเมืองเท่านั้น แต่วัฒนธรรมทางการเมืองกลับสามารถส่งผลต่อความมั่นคงของระบอบการเมืองการปกครองได้ ทั้งนี้เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองไม่ใช่เพียงความรู้สึกชอบ หรือไม่ชอบรัฐบาลเพียงชั่วคราวชั่วครวเท่านั้น แต่เป็นความเชื่อพื้นฐานทางการเมือง อาทิ ความยึดมั่นในเชื้อชาติ ศาสนา การยอมรับที่ผู้คนมีต่อสถาบันทางการเมือง รวมไปถึงความตระหนักในศักยภาพทางการเมืองของผู้คน ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อสังคม เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองและนโยบายสาธารณะของประเทศ (Almond, G. A., & Verba, S., 1963)

กาเบรียล อัลมอนด์ และ ซิดนีย์ เวอร์บา จึงได้ทำการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองโดยเปรียบเทียบใน 5 ประเทศและได้ข้อสรุปว่าวัฒนธรรมทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามการรับรู้ของผู้คนที่มีต่อสถาบันทางการเมืองใน 3 เรื่อง คือ 1) ความรู้ความเข้าใจ (cognitive orientation) ของผู้คนที่มิต่อระบอบการเมืองการปกครองและสถาบันทางการเมืองต่างๆ 2) อารมณ์ความรู้สึก (affective orientation) ที่ผู้คนมีต่อระบอบการเมืองการปกครองและสถาบันทางการเมืองต่างๆว่ามีความใกล้ชิด มีความจำเป็นต่อชีวิตและพึ่งพาได้หรือไม่เพียงใด และ 3) การประเมิน (evaluation orientation) ความสามารถในการลงมือปฏิบัติ เช่น ในการตัดสินใจและการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น การรับรู้ทั้ง 3 ประการนี้คือปัจจัยที่อยู่ในผลึกทางความคิดที่จะส่งผลเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนใน 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (Parochial Cultures)

เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีความตื่นตัวทางการเมืองต่ำ ทั้งนี้เพราะผู้คนที่มีความวัฒนธรรมเช่นนี้จะเป็กลุ่มที่แทบจะไม่มีกรรับรู้ทางการเมือง ทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองน้อย จึงไม่รู้สึกผูกพันต่อสถาบันทางการเมืองในระดับชาติมากนัก พลเมืองประเภทนี้จึงไม่คาดหวังอะไรจากระบบการเมืองและไม่รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงที่ริเริ่มโดยระบบการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้พวกเขาไม่สนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

วัฒนธรรมประเภทนี้โดยมากจะพบอยู่ในสังคมชนเผ่าหรือชุมชนท้องถิ่นที่แยกตัวโดดเดี่ยวและปกครองตนเอง ซึ่งในสังคมประเภทนี้บทบาททางการเมืองมักจะไม่ถูกแยกออกจากบทบาททางศาสนาหรือสังคม เช่น บทบาทของหัวหน้าเผ่า พ่อมด หมอผี จะทำหน้าที่ทั้งด้านเศรษฐกิจ ศาสนา และการเมืองไปพร้อมกัน ประกอบกับพวกเขาสามารถพึ่งพาตนเองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองได้ ทำให้พวกเขาไม่รู้สึกรถึงอิทธิพลของอำนาจรัฐส่วนกลางชัดเจนเท่ากับผู้คนในเมือง

2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Cultures)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า เป็นรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนรับรู้และตระหนักถึงการดำรงอยู่ของรัฐและสถาบันทางการเมือง แต่มีบทบาททางการเมืองในฐานะ “ผู้รับ” มากกว่า “ผู้มีส่วนร่วม” ประชาชนในวัฒนธรรมลักษณะนี้แม้จะมีความรู้ความเข้าใจระบอบการเมืองการปกครองและสถาบันทางการเมือง แต่โดยมากมักให้ความสำคัญกับหน้าที่ของตน เช่น การเสียภาษี การปฏิบัติตามกฎหมาย และการรับบริการจากภาครัฐ ทั้งนี้เพราะพวกเขาค่อนข้างไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐและการให้บริการของรัฐโดยมองว่ารัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลและจัดสรรประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้พลเมืองในวัฒนธรรมนี้มีแนวโน้มที่จะยอมรับอำนาจรัฐโดยไม่มีการตั้งคำถามใดๆ ไม่ว่าจะประเมินแล้วว่าชอบหรือไม่ชอบต่อระบบที่กำลังเผชิญอยู่หรือไม่ก็ตาม ส่งผลให้พลเมืองในวัฒนธรรมนี้ จะไม่แสดงบทบาทในการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากนัก เพราะมองว่าการตัดสินใจทางการเมืองเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าหน้าที่ของประชาชนทั่วไป ส่วนตนเองมีหน้าที่ปฏิบัติตามกติกาศักดิ์และคำสั่งที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในอดีต วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามักถูกมองว่าเป็นคุณลักษณะของ “พลเมืองดี” เนื่องจากสะท้อนถึงความเคารพต่ออำนาจรัฐ ความมีระเบียบวินัย และความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าจะช่วยส่งเสริมเสถียรภาพและความเป็นระเบียบของสังคม แต่ในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัยนั้น รัฐไม่ได้ต้องการเพียงประชาชนที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกติกาเท่านั้น หากยังต้องการพลเมืองที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจ แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคมและการเมืองได้อย่างสร้างสรรค์มากขึ้น

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant Cultures)

พลเมืองในวัฒนธรรมนี้นับเป็นกลุ่มที่มีความตื่นตัวต่อระบบการเมืองมากที่สุด โดยพวกเขาไม่เพียงแต่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองและระบอบการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่พวกเขายังเชื่อว่าสถาบันทางการเมืองมีอิทธิพลต่อชีวิตของพวกเขาอย่างมาก ทั้งยังมีความเข้าใจในสิทธิ และมีความเชื่อมั่น

ในศักยภาพของตนที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ ส่งผลให้พลเมืองในวัฒนธรรมนี้มองเห็นตนเองเป็น “ผู้กระทำการ” (Active actor) ที่มีบทบาทสำคัญในระบบการเมือง โดยการวิพากษ์วิจารณ์ตั้งคำถามต่อการทำงานของสถาบันและนักการเมืองอย่างเข้มข้นซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด

โดยผลการศึกษาพบว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมโดยมากมักพบในประเทศที่มีประชาธิปไตยเข้มแข็ง โดยสหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศที่พลเมืองมีวัฒนธรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาคือสหราชอาณาจักร นอกจากนี้ ยังพบการขยายตัวของวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมในประเทศประชาธิปไตยใหม่ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา ชิลี เปรู และแซมเบีย เป็นต้น ซึ่งพลเมืองส่วนใหญ่แสดงความพึงพอใจในระบอบประชาธิปไตยและมีวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการตั้งข้อสังเกตต่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมว่า แม้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเข้มข้นและตั้งคำถามกับการทำงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง จะเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มข้นและต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดแรงกดดันและความตึงเครียดต่อระบบการเมืองได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อเรียกร้องจากภาคประชาชนมีความหลากหลาย ขัดแย้งกัน หรือเกินขีดความสามารถของรัฐในการตอบสนอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ ทั้งยังอาจส่งผลให้ความศรัทธาและความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองลดลง กระทั่ง บั่นทอนเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาวได้ (Crozier, M., Huntington S. P. & Watanuki, J., 1975)

ข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่พบในประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วหลายแห่งที่สะท้อนให้เห็นว่าขณะที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้น ทว่าระดับความไว้วางใจต่อระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองแบบดั้งเดิมกลับลดลง แม้นักวิชาการจะยอมรับว่าความลดลงของความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองจะเป็นกระจกสะท้อนความตื่นตัวทางการเมืองและความคาดหวังต่อการทำงานของสถาบันทางการเมืองของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย แต่ในอีกแง่หนึ่งความตื่นตัวของประชาชนที่มากเกินไปก็กลับสร้างแรงกดดันและสร้างภาระให้แก่ความมั่นคงของระบอบการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ (Almond, G. A., & Verba, S., 1989; Dalton, R. J., & Shin, D. C., 2011)

ด้วยเหตุนี้ คุณภาพและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยจึงมิได้ตั้งอยู่บนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยไม่อาจดำรงอยู่ได้ด้วยการเล่นไหว เรียกร้อง หรือตรวจสอบทางการเมืองอย่างเข้มข้นตลอดเวลา หากแต่ต้องอาศัย “ดุลยภาพ” ระหว่างการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กับการเคารพกฎหมาย การยอมรับกติกาสาธารณะ และความไว้วางใจต่อสถาบันทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตยร่วมกัน อันเป็นการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant cultures) ซึ่งส่งเสริมให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบ และมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเมือง กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject culture) ซึ่งเน้นการยอมรับอำนาจที่ชอบธรรมของรัฐ การเคารพกติกา และการปฏิบัติตามกฎหมายร่วมกัน ดุลยภาพดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบและกำหนดทิศทางการสาธารณะได้ ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาความชอบธรรม เสถียรภาพ และประสิทธิภาพของระบบการเมืองไว้ได้ในระยะยาว คุณลักษณะดังกล่าวคือสิ่งที่ Almond และ Verba (1963) เรียกว่า “วัฒนธรรมพลเมือง” (Civic Culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อให้ประชาชนมีทั้งความตื่นตัวทางการเมืองและความเชื่อมั่นในกติกาประชาธิปไตยไปพร้อมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและยั่งยืน (Almond, G. A., & Verba, S., 1989; Norris, P., 2011, พงศพิศานันท์ ชุมพล, 2548)

จึงกล่าวได้ว่า “วัฒนธรรมพลเมือง” คือ ส่วนประกอบระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า แม้ในบริบทประชาธิปไตยร่วมสมัย วัฒนธรรมพลเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปสืบเนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้ผู้คนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อความสนใจทางการเมืองของผู้คนให้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้พลเมืองในประเทศกำลังพัฒนาที่ในอดีตมักถูกมองว่ามีความเป็นพลเมืองแบบ “คับแคบ” (parochial) ไม่สนใจและไม่รับรู้เรื่องการเมืองระดับชาติมากนักนั้น ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า พลเมืองในประเทศที่ยากจนบางแห่งอาจมีความสนใจทางการเมืองสูงพอๆ กับในประเทศที่พัฒนาแล้วก็เป็นได้ ส่งผลให้คำอธิบายวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าแบบเดิมจึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง เพราะส่วนผสมระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีคุณภาพในยุคปัจจุบัน อาจไม่ใช่การผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าแบบเดิมที่เน้นการยอมรับกติกาและเป็นวัฒนธรรมแบบภักดีต่อระบบในความหมายของการเชื่อฟังหรือไว้วางใจให้สถาบันทางการเมืองแก้ไขปัญหาโดยปราศจากการตั้งคำถามอีกต่อไป หากแต่ควรอยู่ในความหมายที่พลเมืองมีความสามารถในการสร้างสมดุลระหว่างการตรวจสอบอำนาจรัฐกับการยอมรับกติกาประชาธิปไตยร่วมกัน ซึ่งวัฒนธรรมเช่นนี้ต่างหากที่จะช่วยให้สังคมสามารถจัดการความขัดแย้งทางการเมืองได้โดยไม่กระทบกับความต่อเนื่องและความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย (Dalton, R. J., & Shin, D. C., 2011; Street, J., 1994; Crozier, M., Huntington S. P. & Watanuki, J., 1975)

กล่าวโดยสรุป หัวใจสำคัญของวัฒนธรรมพลเมือง (Civic Culture) มิได้อยู่ที่การส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอย่างสุดโต่ง หากแต่อยู่ที่การผสมผสานอย่างสมดุลของวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสามรูปแบบเข้าด้วยกันอย่างสมดุล กล่าวคือ พลเมืองควรมีคุณลักษณะของ “ผู้มีส่วนร่วม” (participant)

ที่ตื่นตัวต่อประเด็นสาธารณะ กล้าแสดงความคิดเห็น และพร้อมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ขณะเดียวกันก็ต้องมีลักษณะของ “ผู้ยอมรับกติกา” (subject) ที่เคารพกฎหมาย ยอมรับความชอบธรรมของสถาบันทางการเมือง และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ร่วมกัน นอกจากนี้ พลเมืองยังควรมีความผูกพันต่อชุมชนและคุณค่าทางสังคมพื้นฐานในลักษณะของวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม (parochial) ซึ่งช่วยหล่อหลอมความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ดังนั้น วัฒนธรรมพลเมืองจึงเป็นสภาวะที่พลเมืองสามารถสร้างดุลยภาพระหว่างบทบาทของ “ผู้มีส่วนร่วม” และ “ผู้ยอมรับกติกา” ได้อย่างเหมาะสม ในแง่ที่พร้อมจะแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเมื่อจำเป็น ขณะเดียวกันก็ยอมรับความชอบธรรมของสถาบันทางการเมือง เคารพกฎหมาย และยอมรับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการประชาธิปไตย แม้ผลลัพธ์นั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของตนก็ตาม เพราะดุลยภาพดังกล่าวจึงช่วยให้ประชาธิปไตยสามารถเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้โดยไม่สูญเสียเสถียรภาพทางการเมือง (Dalton, R. J., & Shin, D. C., 2011; Norris, P., 2011)

เอกสารอ้างอิง

พฤษทิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. (2548). ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.

Almond, G. A., & Verba, S. (1989). *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications.

Crozier, M., Huntington S. P. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

Dalton, R. J., & Shin, D. C. (2011). *Reassessing the Civic Culture model*. Prepared for the conference on “Mapping and Tracking Global Value Change”, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, March 2011.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

Street, J. (1994). Political culture – From civic culture to mass culture. *British Journal of Political Science*, 24(1), 95–113. <http://www.jstor.org/stable/194187>