



Dum kurt

Direk Talk 2560
ทิศทางการเมืองโลก การเมืองไทย และนโยบายสาธารณะ

จัดทำโดย:

ศุภชัยวิชัยดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พิมพ์ครั้งแรก: มิถุนายน 2562

จำนวนพิมพ์: 300 เล่ม

บรรณาธิการ:

ประจักษ์ ก้องกีรติ

บรรณาธิการต้นฉบับ:

พัชรี อังกูรทัตศนีรัตน์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ประจักษ์ ก้องกีรติ.

Direk talk 2560 ทิศทางการเมืองโลก การเมืองไทย และนโยบายสาธารณะ.--

ปทุมธานี : ศุภชัยวิชัยดิเรก ชัยนาม

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562. 162 หน้า.

1. การเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

320

ISBN 978-616-488-021-4

พิมพ์ที่:

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 99 หมู่ 18 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

โทร. 0-2564-3104-6

คำนำ

หนังสือที่ทุกท่านถืออยู่ในมือนี้ เป็นหนังสือรวบรวมปาฐกถาและ
เนื้อหาการเสวนาจากงานดิเรก ทอล์ค (Direk Talk) ประจำปี 2560 ซึ่ง
จัดขึ้นที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ในวันที่ 19
มิถุนายน 2560 ความตั้งใจของการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ก็เพื่อเผยแพร่เนื้อหา
สาระอันมีประโยชน์จากงานสัมมนาดังกล่าวสู่สังคมในวงกว้าง

งานดิเรก ทอล์ค เป็นการสัมมนาประจำปี ที่จัดโดยศูนย์วิจัยดิเรก
ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย
ของคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์สู่สาธารณะ รวมทั้งจุดประเด็นทางความคิดเพื่อ
นำไปสู่การถกเถียง แลกเปลี่ยน เรียนรู้ทางปัญญาในสังคม โดยในแต่ละปี
จะมีการคัดเลือกปัญญาชนสาธารณะที่มีผลงานทางความคิดโดดเด่นมากแล้ว
ปาฐกถาในนามของท่านดิเรก ชัยนาม อดีตคณบดีคนแรกของคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นทั้งนักวิชาการ ผู้นำทางการเมือง นักการทูต
และรัฐบุรุษคนสำคัญของสังคมไทยที่สร้างคุณงามความดีไว้มากมายเมื่อครั้ง
ที่ท่านยังมีชีวิตอยู่ โดยในปี 2560 ผู้จัดงานได้รับเกียรติจาก ดร.เสกสรรค์
ประเสริฐกุล อดีตคณบดีและอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ผู้เป็นปัญญาชนคนสำคัญของสังคมไทย มากแล้วปาฐกถาใน

หัวข้อ “การเมืองไทยกับสังคม 4.0” ซึ่งเนื้อหาของปาฐกถาชิ้นนี้มีความหนักแน่น รอบด้าน และลุ่มลึกต่อการทำความเข้าใจโครงสร้างและสถานการณ์ทางการเมืองร่วมสมัยของไทย ต่อมาข้อคิดหลายประการจากปาฐกถาได้ถูกนำไปถกเถียงอภิปรายในสังคมาวงกว้าง รวมถึงจุดประเด็นในการศึกษาวิจัยต่อยอดให้กับชุมชนวิชาการอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากปาฐกถาแล้ว เนื้อหาในงานยังประกอบด้วยเวทีเสวนาของคณาจารย์สาขาต่างๆ คือ สาขาการระหว่างประเทศ สาขาบริหารรัฐกิจ และสาขาการเมืองการปกครอง ภายใต้หัวข้อใหญ่เรื่อง “ทิศทางการเมืองโลก การเมืองไทย และนโยบายสาธารณะ” ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจที่นำเสนอมาจากการศึกษาค้นคว้าวิจัยของคณาจารย์แต่ละท่านในประเด็นร่วมสมัยที่เป็นโจทย์สำคัญในทางวิชาการและการกำหนดนโยบาย เนื้อหาที่เข้มข้นและการแลกเปลี่ยนระหว่างวิทยากรและผู้ฟังเป็นบทพิสูจน์ว่า เวทีทางวิชาการและการผลิตสร้างองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคมยังมีความหมายและความสำคัญอยู่ไม่เสื่อมคลาย

ในนามของผู้จัดงาน หวังใจเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะได้รับความสนใจจากแวดวงวิชาการ ผู้อ่านและสาธารณชน และศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม ยึดถือเป็นพันธกิจที่จะสร้างพื้นที่ทางปัญญาเพื่อสื่อสารและเชื่อมโยงองค์ความรู้ทางวิชาการสู่สังคมอย่างต่อเนื่องสืบไป

ประจักษ์ ก้องกีรติ

รองคณบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม

รัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์

พฤษภาคม 2562

สารบัญ

คำนำ โดย ประจักษ์ ก้องกีรติ	3
ปาฐกถาดิเรก ชัยนาม ครั้งที่ 1 พ.ศ.2560	7
“การเมืองไทยกับสังคม 4.0” โดย ดร.เสกสรรค์ ประเสริฐกุล	
การนำเสนอผลงานวิชาการ	
01 วงสนทนาที่ 1 สาขาการระหว่างประเทศ	33
ดำเนินรายการโดย อ.ปองขวัญ สวัสดิภักดี	
หัวข้อที่ 1: แสตนยานุภาพทางทหารและบทบาทของ	36
กองทัพจีนในกิจการระหว่างประเทศ	
โดย ศ.ดร. จุลชีพ ชินวรรโณ	
หัวข้อที่ 2: ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียใน	51
โครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป	
โดย รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข	
หัวข้อที่ 3: ‘ไทย-รัสเซีย’ ปรีทัศน์: สสำรวจวรรณกรรม	65
ทางวิชาการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่าง	
ประเทศไทย-รัสเซีย	
โดย ผศ. จิตติภัทร พูนขำ	
02 วงสนทนาที่ 2 สาขาบริหารรัฐกิจ	79
ดำเนินรายการโดย ผศ.ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมฆ	
หัวข้อที่ 1: การศึกษานโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า	82
ประเทศไทย	
โดย ศ.ดร. อัมพร ชำรงลักษณะ	

หัวข้อที่ 2: อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 92
ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย
โดย รศ.ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ

หัวข้อที่ 3: การพัฒนาขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน 102
การเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจาก
แนวปฏิบัติเกณฑ์การตัดสินใจระดับการจัดการ
สาธารณสุข

โดย ผศ.ดร. ทวีดา กมลเวช

หัวข้อที่ 4: การบริหารคนเก่ง: แนวคิดในต่างประเทศ 110
และประสบการณ์ในภาครัฐของไทย
โดย ผศ.ดร. สุนิสา ช่อแก้ว

03 | วงสนทนาที่ 3 สาขาการเมืองการปกครอง 118
ดำเนินรายการโดย ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ

หัวข้อที่ 1: รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครอง 121
สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม
โดย ผศ.ดร. วรณภา ติระสังขะ

หัวข้อที่ 2: นอกเมืองไม่นอกการเมือง: 132
พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของคนไทย พ.ศ. 2545-2554
โดย ผศ.ดร. อรรถสิทธิ์ พานแก้ว

หัวข้อที่ 3: ความขัดแย้งทางชนชั้นกับการเมืองมวลชน 142
รอยัลลิสต์: ความย้อนแย้งของกระบวนการสร้าง
ประชาธิปไตยกับพระราชอำนาจในสังคมไทย
โดย ศ.ดร. เกษียร เตชะพีระ



การเมืองไทยกับสังคม 4.0



ดร.เสกสรรค์ ประเสริฐกุล

ปาฐกถาพิเศษ ชัยนาม ครั้งที่ 1 วันที่ 19 มิถุนายน 2560

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์





ท่านคณบดี คณาจารย์ นักวิชาการ และท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย
วันนี้ผมรู้สึกยินดีและภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้รับเชิญมาพูดคุยกับท่าน

หลายปีที่ผ่านมา ผมใช้วัยชราอยู่ในความเงียบสงบ ไม่ค่อยได้พบปะ
ผู้คน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าผมจะไม่คิดถึงวงการที่ผมคุ้นเคย และยิ่งไม่ได้
หมายความว่าผมจะไม่คิดถึงคณะและมหาวิทยาลัยที่ผมเคยใช้ชีวิตอยู่ถึง 30 ปี

พบกันครั้งนี้ ผมขอคารวะท่านด้วยแง่คิดบางประการที่มีต่อบ้านเมือง
ของเรา อย่างไรก็ดี คงต้องขอยืนยันไว้ตั้งแต่ต้นว่าหัวข้อสนทนาของผมเป็น
หัวข้อวิชาการ วิธีการวิเคราะห์ก็เป็นแบบวิชาการ ซึ่งอาจจะถูกหรือผิดก็ได้
ดังนั้น ผมจึงหวังว่าจะไม่มีผู้ใดตีความไปในทางอื่น คงไม่มีใครได้มาทำให้วัยชรา
ของผมเงียบสงบไปกว่านี้อีก แต่ก็อีกนั่นแหละ ในฐานะที่ตัวเองเป็นอาจารย์
รัฐศาสตร์ และมาพูดในที่ประชุมของคณะรัฐศาสตร์ ผมคงพูดเรื่องอื่นไม่ได้
นอกจากเรื่องการเมือง อย่างไรก็ตาม ความหมายของการเมืองที่ผมจะใช้ใน
วันนี้ เป็นความหมายในระดับกว้างสุด ดังนั้นจึงกินความรวมทั้งนักการเมือง
ในระบบและนักการเมืองนอกระบบ ทั้งพวกที่แสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้ง
และพวกที่แสวงหาอำนาจโดยผ่านการแต่งตั้ง

ที่ผมต้องกล่าวเช่นนี้เพราะ 3-4 ปีที่ผ่านมาจะมีการพูดถึงการเมือง โดยโยงใยไว้ที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเท่านั้น ทำให้เข้าใจกันผิดๆ ว่า มีแต่นักการเมืองฝ่ายเดียวที่เล่นการเมือง ฝ่ายอื่นๆ ไม่ได้เล่นการเมือง คำพูดแบบรวบรัดดังกล่าว เมื่อนำมาบวกกับเรื่องคนดีคนไม่ดี ก็จะกลายเป็นข้อสรุปที่ว่านักการเมืองที่เคยกุมอำนาจโดยผ่านระบบเลือกตั้งล้วนเป็นคนไม่ดี ส่วนคนที่อยู่นอกระบบอำนาจด้วยวิธีอื่นล้วนไม่ใช่ นักการเมือง ดังนั้นจึงเป็นคนดี

แน่นอนวาทกรรมชิ้นนี้ไม่เพียงขัดต่อหลักวิชาของพวกเราเท่านั้น หากยังขัดกับธรรมชาติของความจริง เพราะที่ไหนมีอำนาจ ที่นั่นก็มีการเมือง และมีคนเล่นการเมือง อันนี้เป็นเรื่องที่เราคุ้นมาตั้งแต่สมัยสามก๊กแล้ว ทั้งๆ ที่สมัยนั้นไม่มีระบบเลือกตั้ง และจะว่าไป คนที่มาเกี่ยวข้องกับการแข่งขันชิงอำนาจหรือการใช้อำนาจ ก็มีดีมีชั่วปนๆ กันไป

ถามว่าทำไมผมเอาเรื่องนี้มาพูด คำตอบคือเพราะมันเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยอธิบายว่าเกิดอะไรขึ้นในบ้านเมืองของเราในระยะ 3-4 ปีมานี้ นับตั้งแต่การลุกฮือต้านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของมวลชนคนเสื้อเหลือง ซึ่งนำไปสู่รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 มาจนถึงการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 รัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างเองเรียกว่าเป็นฉบับต้านโกง

ใช่หรือไม่ว่าทั้งหมดนี้เกิดขึ้นเพราะมีคนเชื่อว่าตัวเองกำลังทำความดี ด้วยการเอาคนไม่ดีลงมาจากเวทีอำนาจ จากนั้นก็เขียนกติกาการเมืองขึ้นมาใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่ดีกลับมาใช้อำนาจอีก หรือถ้าขึ้นมาได้ก็ต้องถูกฝ่ายคนดีควบคุมอย่างเข้มข้น

แน่นอน หากผมพูดเพียงแค่นั้นมันก็ดูง่ายไป ถ้าจะพูดให้ยากขึ้น คงต้องบอกว่าปรากฏการณ์เหล่านี้ไม่เพียงเกิดขึ้นโดยการชูธงความดีเท่านั้น หากการชูธงดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่าใครขัดแย้งกับใคร และเพราะอะไร หากเราถอดนามธรรมออกมาเป็นรูปธรรมแล้วก็จะพบว่าพวกที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนไม่ดีนั้นล้วนผูกติดอยู่กับการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย ส่วนผู้ถือตนเป็นคนดี ตอนแรกก็เป็นมวลชนคนชั้นกลางในเมืองกับแกนนำที่มา

จากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จากนั้นจึงมีการส่งไม้ต่อไปยังชนชั้นนำภาครัฐให้ช่วยลงดาบสุดท้าย

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าวิกฤตการณ์เมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วง 2556-2557 ไม่ได้เป็นความขัดแย้งระหว่างมวลชนที่ใสสะอาดต่างกันเท่านั้น หากยังกินลึกไปถึงความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำเก่าจากภาครัฐกับชนชั้นนำใหม่ที่โตมาจากภาคเอกชน และขึ้นสู่อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้ง โดยฝ่ายแรกกุมกลไกรัฐราชการ ฝ่ายหลังมีมวลชนเรือนล้านเป็นฐานเสียงสนับสนุน

ถ้าเราวาง concept ไว้เช่นนี้ ก็จะเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นความขัดแย้งที่ใหญ่โตเกินเรื่องราวของบุคคลและคณะบุคคล มันเป็นความขัดแย้งที่สะท้อนความไม่ลงตัวในโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย ซึ่งนำไปสู่การเบียดขับแย่งยึดพื้นที่ของกันและกันในระดับระบอบต่อระบอบ

แน่นอน ความขัดแย้งที่ลงลึกขนาดนั้นคงไม่ใช่เรื่องที่แก้ไขได้ง่ายๆ ด้วยวิธีจับมือปรองดองกันของบรรดาแกนนำสีเหลืองสีแดง ในขณะที่ตัวละครเอกจริง ๆ ถูกจัดไว้ในนอกสมการ

การเป็นคู่กรณีของชนชั้นนำภาครัฐนั้น สังเกตได้จากกรณีที่นับวันอคติของพวกเขายิ่งขยายจากความรังเกียจนักการเมืองบางตระกูล ไปสู่นักการเมืองและพรรคการเมืองโดยรวม นี่เป็นความรังเกียจที่มีต่อคู่แข่งอำนาจ ซึ่งเคยแสดงออกมาแล้วในปี 2534 และ 2549

นอกจากนี้ เรายังสังเกตได้ว่าหลังรัฐประหารปี 2557 แทนที่รัฐบาลทหารจะรีบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างมวลชนใสสะอาด กลับเดินหน้ากำหนดนโยบายต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อขับเคลื่นและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นไปตามวิสัยทัศน์ของตน

การทำสิ่งต่างๆ ดังกล่าวไม่ใช่ลักษณะของรัฐบาลที่ขึ้นมารักษาการชั่วคราว หากเป็นลักษณะของผู้ปกครองที่มีชุดความคิดของตัวเอง และประสงค์จะดัดแปลงโลกให้เป็นไปตามนั้น

ยิ่งไปกว่านี้ รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 อันเป็นผลงานของรัฐบาลปัจจุบัน

ยังสะท้อนให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่าชนชั้นนำภาครัฐต้องการทวงคืนและรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่ในเวทีอำนาจไว้อย่างถาวร อีกทั้งจำกัดพื้นที่ของนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้ง โดยไม่ให้อยู่ในฐานะผู้กุมอำนาจนำอีกต่อไป

ที่ผมพูดเช่นนี้ไม่ใช่ข้อกล่าวหา แต่เป็นข้อสังเกตที่ยืนยันได้จากข้อเท็จจริง โดยเฉพาะในประเด็นรัฐธรรมนูญนั้น เราสามารถมองเห็นเจตจำนงของผู้ร่างได้จากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ประการแรก ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนระบบเลือกตั้งแบบเดิมให้เป็นระบบใหม่ที่เรียกว่าจัดสรรปันส่วนผสม ซึ่งจะทำให้อิทธิพลของพรรคใหญ่ถูกจำกัดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมโอกาสของพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ระบบดังกล่าวจะทำให้การได้เสียงข้างมากของพรรคเดียวเป็นไปได้ยาก และรัฐบาลที่ตั้งขึ้น อาจจะต้องเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งไม่ค่อยมีเสถียรภาพ

พูดให้ชัดเจนขึ้นก็คือ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ระบบเลือกตั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อได้ถูกดัดแปลงให้ขึ้นต่อการเลือกตั้ง ส.ส. เขต โดยประชาชนใช้บัตรเลือกตั้งแค่ใบเดียว จากนั้นเอาคะแนนรวมของแต่ละพรรคจากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศมาคำนวณหาจำนวนรวมของผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคควรจะมี และจำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อที่พึงได้รับพรรคไหนชนะเลือกตั้ง ส.ส. เขตเต็มโควตาแล้วก็จะไม่มีสิทธิ์มี ส.ส. บัญชีรายชื่อเลย

ผลทางอ้อมของระบบเลือกตั้งเช่นนี้ย่อมทำให้การเสนอนโยบายในระดับชาติของพรรคการเมืองถูกลดความสำคัญลง เพราะถ้าเราดูจากประสบการณ์ที่ผ่านมาในระบบเลือกตั้งเดิม ก็จะพบว่าทางเลือกตั้ง ส.ส. เขตนั้น ผู้ลงคะแนนมักจะเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรค ส่วนการเลือกตั้ง ส.ส. บัญชีรายชื่อมักเป็นการเลือกพรรคที่มีนโยบายโดนใจ

ประการต่อมา ในขณะที่อำนาจของนักการเมืองและพรรคการเมืองถูกจำกัดลงทั้งโดยตรงโดยอ้อม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังเปิดพื้นที่ทางการ

เมืองใหม่ ๆ ให้ชนชั้นนำภาครัฐอย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้ข้าราชการชั้นสูงเป็นทั้งกรรมการสรรหาและเป็นผู้รับการสรรหามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และกลไกควบคุมต่างๆ และที่น่าสนใจก็คือ ในกระบวนการดังกล่าว บทบาทและอำนาจของฝ่ายตุลาการได้ถูกยกระดับให้สูงขึ้นและแผ่ขยายออกไปมาก

ประเด็นสำคัญที่สุด ดังที่ทุกท่านทราบดีอยู่แล้ว บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และกำหนดให้มีอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการรับรองหรือไม่รับรองผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เรื่องนี้เมื่อรวบรวมกับบทบัญญัติที่ให้นายกรัฐมนตรีสามารถเป็นบุคคลนอกรายชื่อของพรรคการเมืองได้ ก็ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอยู่ตรงไหน

ประการสุดท้าย ถ้าเราดูบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ก็จะพบว่าพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่งร่างเข้าสภาฯ แล้ว จะต้องออกมาภายใน 4 เดือน หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อันนี้หมายถึงว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแทบจะกำหนดนโยบายเพิ่มไม่ได้เลย และอาจจะต้องกลายเป็นผู้สืบทอดนโยบาย คสช. เสียเอง

ยิ่งไปกว่านี้ รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ยังมีบทบัญญัติต่างๆ ที่ทำให้แก้ไขได้ยาก จนถึงขั้นเกือบเป็นไปได้ ซึ่งหมายถึงว่าผู้ร่างมีวัตถุประสงค์จะตรึงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวไว้ให้นานแสนนาน

ดังนั้น เมื่อรวบรวมกับช่วงที่รัฐบาลทหารปกครองโดยตรงแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่าการกุมอำนาจของชนชั้นนำภาครัฐลงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 9-10 ปี

และ ถ้าพูดถึงตัวบุคคล หรือแม้แต่ คสช. การสืบทอดอำนาจอาจจะไม่เป็นเส้นตรงขนาดนั้น แต่ถ้าพูดถึงชนชั้นนำภาครัฐแล้ว การต้องการพื้นที่ถาวรและอำนาจนำในปริมนทลทางการเมือง เป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน

ประเด็นที่ผมคิดว่าน่าสนใจมากคือ ทำไมชนชั้นนำภาครัฐและพันธมิตรทางสังคมจึงกล้าร่างรัฐธรรมนูญที่เอียงข้างตนเองออกมาได้ขนาดนี้? เรื่องนี้ถ้าเราพักเรื่องผิดถูกตีชั่วเอาไว้ก่อน ก็อาจจะวิจารณ์ได้ในหลายทาง

ในทัศนะส่วนตัวของผม คิดว่าเป็นไปได้ที่พวกเขาอาจจะรู้สึกว่าฐานะชนชั้นนำของตนที่มีมาแต่เดิมกำลังถูกกัดกร่อนคุกคามทั้งโดยกลุ่มนักการเมืองที่โตมาจากภาคเอกชน และโดยระบอบประชาธิปไตยที่ผนวกมวลชนชั้นล่างเข้ามาสู่ระดับกำหนดนโยบายยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ก็กำลังแปรรูปรัฐชาติให้เป็นแค่ผู้จัดการตลาด ซึ่งเป็นตลาดที่ในแต่ละวันมีแต่จะย่อยสลายวัฒนธรรมจารีต และทุบทำลายค่านิยมที่ฝ่ายอนุรักษ์ยึดถือ

ด้วยเหตุดังนี้ ชนชั้นนำภาครัฐจึงต้องการกลับมามีฐานะนำในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับทุนนิยมโลกให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนเองยังคงมีบทบาทและมีที่อยู่ที่ยืนครบถ้วน ซึ่งจะทำเช่นนั้นได้ก็ต้องคงฐานะทางการเมืองของชาติถึงจารีตไว้ให้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่เปลี่ยนไป

ด้วยเหตุดังนี้ วาทกรรมเรื่องความดีจึงผูกติดอยู่กับวาทกรรมเรื่องความเป็นไทย

และด้วยเหตุดังนี้ จึงมีการกำหนดทิศทางของประเทศโดยผ่านยุทธศาสตร์ชาติเอาไว้ก่อนการเลือกตั้งครั้งหน้า

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากความวิตกกังวลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เราคงต้องยอมรับว่าการยึดอำนาจของชนชั้นนำภาครัฐครั้งนี้มีมวลชนสนับสนุนอยู่ไม่น้อย รัฐประหารปี 2557 ได้รับการเรียกร้องและนำร่องด้วยการเคลื่อนไหวมวลชน ซึ่งขยายตัวเป็นยุทธการที่โจมตีทั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งและล้มระบอบประชาธิปไตยไปในคราเดียวกัน

แม้ว่าที่ผ่านมา ทั้งคณะรัฐประหารและขบวนการที่นำร่องรัฐประหารต่างก็ยืนยันว่าต้องการสร้างประชาธิปไตยฉบับที่ดีกว่า แต่โดยไม่เป็นทางการ ถ้าเราติดตามข่าวสารทั้งในสื่อหลักและในโซเชียลมีเดีย ก็จะพบว่าปัจจุบันมีคน

ที่สนับสนุนเผด็จการอย่างเปิดเผยมากขึ้น และเท่าที่มีการแสดงออก บรรดากลุ่มทุนใหญ่กับบรรดาคณะชนชั้นกลางในเมือง ดูจะรู้สึกมั่นคงสบายใจกับรัฐบาลอำนาจนิยมมากกว่าประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่าคนเหล่านี้จะเป็นผู้ได้เปรียบในยุคโลกาภิวัตน์ แต่ก็อดรู้สึกถูกคุกคามไม่ได้ เมื่อฐานะได้เปรียบของพวกเขาถูกทำลายโดยระบอบประชาธิปไตยที่อาศัยการเคลื่อนไหวมวลชนชั้นล่างๆ เป็นฐานเสียง

ดังนั้น พวกเขาจึงขานรับเรื่องคนดีและความเป็นไทยด้วยความเต็มอกเต็มใจ ทำให้เสียงยืนยันที่ว่าประเทศไทยมีลักษณะพิเศษและไม่จำเป็นต้องเหมือนฝรั่งดังกระหึ่มขึ้นมาพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่นักที่มีการศึกษาสูง กระทั่งเรียนหนังสือกับฝรั่งมาคนละหลายๆ ปี

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ว่าพลิกทฤษฎีรัฐศาสตร์เก่าๆ ที่ว่าคนชั้นกลางเป็นฐานทางสังคมของระบอบประชาธิปไตยไปเลย

ดังนั้น ไม่ว่าใครจะรู้สึกอึดอัดกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้แค่ไหนก็ตาม ผลการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ก็ยังปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมาก โดยมีคนเห็นชอบประมาณ 16,800,000 เสียง ไม่เห็นชอบราว 10,500,000 เสียง

แน่ละ โดยหลักการแล้ว คงต้องยอมรับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้โดยผ่านความเห็นชอบของประชาชน แต่ในโลกของความเป็นจริง คน 10 ล้านที่ไม่เห็นชอบ ก็ไม่ใช่คนหยิบมือเดียวที่จะมองข้ามได้ ทั้งนี้ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าในช่วงรณรงค์ให้รับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะมีพื้นที่น้อยมากในการนำเสนอทัศนะของตน

และยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าถอยไปต้นปี 2557 ประชาชนที่มาลงคะแนนเลือกตั้ง โดยเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นทางออกจากวิกฤตที่ดีกว่ารัฐประหาร ก็มีจำนวนมากถึงราว 20 ล้านคน ทั้งๆ ที่มีความพยายามที่จะขัดขวางการเลือกตั้งครั้งนั้นในหลายๆ แห่ง

ดังนั้น ถ้าพิจารณาตามเนื้อหา การที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 สอบผ่าน

ประชามติ ก็ไม่ได้หมายความว่าถ้าไม่มีคนจำนวนมหาศาลแอบคิดต่างอยู่เจียบๆ ด้วยเหตุดังนี้ การวางแผนผังจัดสรรอำนาจโดยไม่สอดคล้องกับสภาพดุลกำลังทางสังคมที่เป็นอยู่ โดยผลักต้นฐานะครอบงำของฝ่ายอนุรักษ์มากเกินไปเกินจริง จึงเท่ากับซ่อนแรงเสียดทาน หรือกระทั่งระเบิดเวลาเอาไว้ตั้งแต่ต้น

เช่นนี้แล้ว อะไรเล่าที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกล้าทำเกินดุลกำลังเปรียบเทียบระหว่างผู้สนับสนุนกับผู้คัดค้านอำนาจนำของชนชั้นนำภาครัฐ โดยบัญญัติให้เสียงของประชาชนมีผลน้อยที่สุดต่อการจัดตั้งรัฐบาล และการกำหนดนโยบาย

ในความเห็นส่วนตัวของผม คำตอบน่าจะอยู่ที่นโยบายสองประการหนึ่งคือการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับประเทศไทยไปสู่ประเทศรายได้สูง หรือที่เรียกกันว่านโยบายไทยแลนด์ 4.0 และสอง นโยบายขับเคลื่อนจุดหมายทางเศรษฐกิจดังกล่าวด้วยกลไกประชารัฐ

แม้ว่าโดยภายนอกแล้ว นโยบายทั้งสองอย่างดูเป็นเรื่องเศรษฐกิจ แต่ผมคิดว่าเป็นเป็นมาสเตอร์แพลนในการช่วงชิงมวลชนและสร้างความชอบธรรมใหม่ของชนชั้นนำภาครัฐที่แยบยลมาก มันเป็นส่วนสำคัญของยุทธการยึดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อสถาปนาอำนาจนำ ซึ่งเป็นการวางแผนที่เป็นระบบและบูรณาการการโจมตีจากทุกมิติเข้าด้วยกัน

แน่ละ กล่าวสำหรับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 นั้น รัฐบาลชุดนี้ยังคงยึดโยงอยู่กับระบบทุนโลกาภิวัตน์ ซึ่งดำเนินไปภายใต้แนวทางเสรีนิยมใหม่ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน 10 แห่ง รวมทั้งการจัดตั้งระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ล้วนเป็นโครงการที่จะใช้ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติและทุนในประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีโครงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structures) ซึ่งคิดเป็นงบประมาณถึง 2.4 ล้านล้านบาท มีการขยายระบบโลจิสติกส์ในระดับภูมิภาคโครงการหลายอย่าง ตั้งแต่เพิ่มเส้นทางขนส่งในระบบราง ไปจนถึงการสร้างสนามบินและท่าเรือน้ำลึก ทั้งหมดนี้เพื่อเพิ่มความ

โยงโยอันแน่นแฟ้นระหว่างประเทศไทยกับทุนนิยมโลกทั้งสิ้น

ล่าสุด กระทรวงพาณิชย์ได้ถอด 19 ธุรกิจออกจากบัญชี 3 แฉกท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อเปิดโอกาสให้ทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจเหล่านี้โดยเสรี ซึ่งในบรรดาธุรกิจทั้ง 19 ประเภท มีธุรกิจการนำอาหาริมทรัพย์ออกให้เช่า และธุรกิจบริการที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นคู่สัญญาด้วย

แต่ก็อีกนั่นแหละ การอาศัยระบบทุนนิยมที่ไร้ชาติมาสนองผลประโยชน์แห่งชาตินั้น นับเป็นเรื่องที่มีปัญหาอันยุ่งยากอยู่ ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เพิ่งเกิดในรัฐบาลนี้ แต่มีมาพักใหญ่แล้ว

จริงอยู่ การลงทุนจากต่างชาติอาจจะช่วยทำหน้าที่เป็นหัวรถจักรอุตสาหกรรมธุรกิจไทยให้เติบโตในอัตราที่สูงขึ้น แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้นำไปสู่การกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำโดยอัตโนมัติ กระทั่งสวนทางกันในหลาย ๆ กรณี

การที่รัฐไทยต้องลดภาษีนิติบุคคลให้กับบรรดาผู้ประกอบการในเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นเวลา 5 ปี อนุญาตให้เช่าที่ดินใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นได้ในระยะยาว และลดเงื่อนไขอีกหลาย ๆ อย่างให้หนักลงทุนพอใจ ย่อมหมายความว่าผลประโยชน์สูงสุดจะต้องตกเป็นของฝ่ายทุนอย่างแน่นอน

ใช่หรือไม่ว่าสภาพดังกล่าวย่อมขัดแย้งกับนโยบายลดความเหลื่อมล้ำหรือการปรับโครงสร้างรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น

พูดกันแบบตรงไปตรงมา ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้นสั่งสมตัวมาหลายทศวรรษแล้ว ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ช่องว่างระหว่างรายได้ยิ่งขยายกว้างขึ้นอย่างรวดเร็ว

เดี๋ยวนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าคนรวย 10 เปอร์เซ็นต์แรกของประชากรไทย มีรายได้สูงกว่าคนจนสุด 10 เปอร์เซ็นต์ล่างถึง 35 เท่า และคนรวย 10 เปอร์เซ็นต์นี้เป็นเจ้าของทรัพย์สินของประเทศถึง 79 เปอร์เซ็นต์ ล่าสุดจากการจัดอันดับอภิมหาเศรษฐีของนิตยสาร *Forbes* ปรากฏว่ามีเศรษฐีไทย

ติดอันดับ 500 บุคคลที่รวยที่สุดในโลกถึง 4 คน บางคนถึงขั้นอยู่ในอันดับ 100 คนแรกของโลก โดยมีทรัพย์สินมากกว่า 5 แสนล้านบาท ส่วนประเทศไทยนั้นถูกจัดเป็นประเทศเหลื่อมล้ำอันดับสามของโลก รองจากรัสเซียและอินเดีย

ทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี คือที่ดิน ดังเราจะเห็นได้ว่าขณะที่เกษตรกร 40 เปอร์เซ็นต์ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง และขณะที่คนไทยมากกว่าสามในสี่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินใดๆ เลย นักธุรกิจบางตระกูลกลับถือครองที่ดินไว้ถึง 630,000 ไร่ โฉนดที่ดิน 61 เปอร์เซ็นต์ของประเทศไทย อยู่ในมือประชากร 10 เปอร์เซ็นต์ที่รวยสุด

แน่นอน ความเหลื่อมล้ำทางด้านทรัพย์สินย่อมนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสทางด้านการศึกษาและทางเลือกในการประกอบอาชีพ ตลอดจนโอกาสในการปรับตัวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สภาพดังกล่าวทำให้การเปลี่ยนฐานะทางชนชั้นของผู้เสียเปรียบเป็นไปได้ยาก ซึ่งก็ส่งผลให้โครงสร้างทางชนชั้นของสังคมไทยมีลักษณะแข็งตัว และสร้างรอยแยกถาวรให้กับสังคม

ความเหลื่อมล้ำสุดขั้วนั้นนำไปสู่ความรู้สึกไม่มั่นคงของชนทุกชั้นด้วยเหตุนี้ ทุกฝ่ายจึงเรียกร้องหาอำนาจการเมืองมาดูแลตน หรือใช้มันเปลี่ยนเกมที่ดินกำลังเสียเปรียบ ซึ่งอาจจะเป็นอำนาจเผด็จการก็ได้ อย่างในกรณีคนชั้นสูงและคนชั้นกลางส่วนบน หรืออาจจะเป็นอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ได้ อย่างในกรณีเกษตรกรรายย่อยในชนบท

จริงๆ การใช้อำนาจการเมืองมาคุ้มครองผลประโยชน์ทางชนชั้นนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ของมนุษยชาติ แต่ในยุคโลกาภิวัตน์ ความปั่นป่วนผันผวนในเรื่องนี้ได้ทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ทั้งในสังคมไทย ในยุโรป และสหรัฐอเมริกา อเมริกาได้ ตลอดจนที่อื่นๆ

กลับมาเรื่องประเทศไทย 4.0

มันอาจจะเร็วเกินไปที่จะประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนี้ แต่ถ้าพูดกันอย่างยุติธรรม นโยบายไทยแลนด์ 4.0 นั้นมีจุดหมายที่ดีในการมุ่งพาประเทศไทยก้าวให้พ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ทั้งนี้โดยลดการพึ่งพาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก แล้วหันมาโฟกัสที่การค้าและการบริการ (Trades & Services) อาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงเปลี่ยนกระบวนการผลิต การทำงาน มาสู่ระบบดิจิทัล และอาศัยนวัตกรรมกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์เป็นแกนหลักของการสร้างรายได้

แต่ก็อีกนั่นแหละ คำถามยังคงมีอยู่ว่าคนไทยพร้อมแค่ไหนในการก้าวกระโดดไปสู่การทำงานในระบบเศรษฐกิจ 4.0

ในเรื่องนี้ ประเด็นความเหลื่อมล้ำยังคงเข้ามาเป็นอุปสรรคอย่างเลี่ยงไม่พ้น ถ้าเราดูตัวเลข จากผู้มีงานทำ 37.4 ล้านคน แรงงานในระบบมีอายุ 40 ปีขึ้นไปถึง 46 เปอร์เซ็นต์ และสัดส่วนแรงงานในระบบ 50.5 เปอร์เซ็นต์ เรียนหนังสือไม่เกินชั้นประถม ในจำนวนนี้มี 1,200,000 คนที่ไม่มีการศึกษาเลย ในเมื่อแรงงานครึ่งหนึ่งอายุมากและมีการศึกษาน้อย การปรับตัวยกระดับทักษะให้เป็นแรงงาน 4.0 คงทำได้ยากทีเดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีความเป็นไปได้ที่อำนาจต่อรองของคนงานจะลดลงมาก เพราะการผลิต การค้า และงานบริการ นับวันจะใช้แรงงานคนน้อยลง โดยมีคอมพิวเตอร์และปัญญาประดิษฐ์เข้ามาแทนที่ คนงานที่จะปรับทักษะให้สอดคล้องกับหุ่นยนต์และนวัตกรรมคงมีจำนวนน้อย จำนวนคนที่ตกงานน่าจะมีมากขึ้น กลายเป็นสินค้าล้นตลาดที่ราคาตกต่ำลง

ล่าสุด สภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย (ECONTHAI) ได้ประเมินว่าอย่างน้อยจะมี 8 อาชีพที่เสี่ยงตกงานเพราะเทคโนโลยี 4.0

อาชีพดังกล่าวได้แก่ หนึ่ง พนักงานขายปลีกหน้าร้านในห้างและพนักงานขายตรง สอง พนักงานโรงแรม สาม พนักงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน สี่ แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ห้า แรงงานในภาคโลจิสติกส์ หก

บุรุษพยาบาลดูแลคนสูงวัยหรือผู้ป่วย เจ็ด คนขับรถยนต์และรถบรรทุก และแปด คนทำงานเคาน์เตอร์เซอร์วิสในภาคธุรกิจต่าง ๆ

ในบรรดากลุ่มเสียง กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นนับว่าน่าเป็นห่วงมากที่สุด เพราะอุตสาหกรรมดังกล่าวถือครองสัดส่วน 80 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าส่งออก แต่ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในยุค 2.0 ถึง 2.5 ซึ่งในสัดส่วน 80 เปอร์เซ็นต์นี้มี 25 เปอร์เซ็นต์ที่เปราะบางมากเพราะการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี

ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายผู้ประกอบการดูเหมือนจะมีความพร้อมมากกว่าในการเข้าสู่ยุค 4.0 ดังจะเห็นจากการที่หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยยืนยันว่า ปัจจุบันบริษัทขนาดใหญ่มีความพร้อมเข้าสู่ธุรกิจ 4.0 แล้ว

นโยบายของหอการค้าเองก็พร้อมผลักดันให้ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกประมาณ 100,000 รายทั่วประเทศ เข้าสู่ธุรกิจการค้าและบริการในระดับ 4.0 โดยตั้งเป้าไว้ในแผนงานปี 2560-2561 ว่าจะยกระดับผู้ประกอบการในหอการค้าจำนวน 50,000 ราย ให้มีศักยภาพสูงขึ้น และสร้างรายได้รวมเพิ่มขึ้น 30 เปอร์เซ็นต์ หรือราว 2-3 หมื่นล้านบาท โดยปัจจุบันจีดีพีจากการค้าและบริการคิดเป็นสัดส่วน 52 เปอร์เซ็นต์ของจีดีพีประเทศ

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าการใช้ทุนข้ามชาติมาช่วยจุดลากเศรษฐกิจไทย ก็ดี ความสับสนอลหม่านเรื่องแรงงานในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 ก็ดี ล้วนแล้วแต่กลับจะนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ซึ่งหมายถึงว่าการลดช่องว่างระหว่างรายได้จะยังคงเป็นแค่ความฝันระยะไกล

แต่ก็อีกนั่นแหละ ผมคิดว่าทางผู้บริหารปัจจุบันก็คงรู้ปัญหาดีอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นรัฐราชการจึงหันมาใช้ระบบสวัสดิการอ่อนๆ และระบบสังคมสงเคราะห์เพื่อลดทอนแรงกดดันจากชนชั้นล่างสุด ในการนี้รัฐบาลปัจจุบันได้เตรียมงบประมาณไว้ถึง 80,000 ล้านบาท สำหรับการช่วยเหลือดูแลคนจนที่มาลงทะเบียนไว้ 14 ล้านคน

นอกจากนี้ ฝ่ายรัฐก็ไม่ได้อาศัยการลงทุนจากต่างชาติเป็นแรงขับ

เศรษฐกิจ 4.0 แต่อย่างเดียว หากยังคิดยุทธศาสตร์ที่เรียกว่ากลไกประชารัฐ ขึ้นมาเป็นเครื่องจักรใหญ่อีกตัวหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย

จุดที่น่าสนใจที่สุดของนโยบายหรือกลไกประชารัฐก็คือมันไม่ได้ถูก ออกแบบมาเพื่อการเติบโตของจีดีพีเท่านั้น หากยังมีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำ และกระจายรายได้ไปพร้อมๆ กัน

ตามนโยบายประชารัฐ รัฐบาลการเสนอตัวเป็นแกนนำประสานความร่วมมือระหว่างทุนใหญ่กับธุรกิจรายย่อย หรือแม้แต่เกษตรกรในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งนี้โดยมีเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นภาคีขับเคลื่อนด้วย

ด้วยเหตุดังนั้นนโยบายประชารัฐจึงมีนัยทางการเมืองสูงมาก เพราะเป็นการจับมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เคลื่อนไหวลงสู่มวลชนระดับฐานรากซึ่งทับซ้อนกับฐานเสียงของนักการเมือง ถ้าเรื่องนี้นำสำเร็จ ก็อาจจะส่งผลให้การเมืองภาคตัวแทนกลายเป็นโมฆะได้

พูดอีกแบบหนึ่ง มันก็คือความพยายามที่จะแปรความขัดแย้งทางชนชั้นที่หลายท่านเกลียดและกลัว มาเป็นความร่วมมือทางชนชั้นภายใต้การนำของรัฐบาล ดังนั้นกลไกประชารัฐจึงมีกลิ่นอายของ ‘ความรักความสามัคคีของคนในชาติ’ อยู่พอสมควร แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้อดไม่ได้ที่จะนึกถึงลัทธิ corporatism กับนิยามเรื่องรัฐของเฮเกล

สิ่งที่เราไม่รู้คือนโยบายนี้มุ่งล่อยแพตต์ต่อนักการเมืองมาตั้งแต่แรก ด้วยการทำให้พวกเขาเป็นคนนอกกระบวนการพัฒนาประเทศ หรือเป็นแค่ผลประโยชน์ได้ของสูตรแก้ปัญหาเศรษฐกิจ แต่ที่แน่ๆ คือในทางนโยบายแล้ว มันถูกออกแบบมาหักล้างตอบโต้นโยบายประชานิยมโดยตรง

ดังจะเห็นได้จากคำพูดของผู้นำเครือข่ายประชาสังคมท่านหนึ่งซึ่งกล่าวว่า “ประชานิยมคือการเอาเงินของรัฐไปแจกชาวบ้าน นักการเมืองเอาบุญคุณ ชาวบ้านอ่อนแอเรื่อยไป ไม่หายจน ประชากรรัฐคือการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชนคนรากหญ้าให้พ้นความยากจน มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีพึ่งตนเองได้ สามารถควบคุมนักการเมือง ทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง”

แน่นอน เมื่อตัดเรื่องเจตนาออกไปแล้ว คำถามก็ยังคงมีอยู่ว่าการหวังให้กลุ่มทุนใหญ่เป็นผู้ขับเคลื่อนการยกระดับฐานะของธุรกิจเอสเอ็มอีและชนชั้นล่าง ๆ จะไม่สวนทางกับธรรมชาติของระบบทุนนิยมหรือหรือ มันเป็นไปได้หรือไม่ที่ปลาใหญ่จะไม่กินปลาเล็ก

มันอาจจะเร็วเกินไปที่จะมีข้อสรุปแบบฟันธงในเรื่องนี้ออกมา แต่ที่น่าสนใจมากก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ไม่ได้กำหนดให้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบใด แต่เห็นว่าต้องเป็นระบบที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและยั่งยืน อันนี้ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ที่ยืนยันว่าประเทศไทยจะต้องยึดถือในระบบเศรษฐกิจเสรีและอาศัยกลไกตลาดเท่านั้น

เป็นไปได้หรือไม่ว่าการไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวอาจจะทำให้รัฐสามารถเข้าไปใกล้เคียงผลประโยชน์ระหว่างทุนใหญ่กับผู้ผลิตรายย่อยได้ง่ายขึ้น และบางทีอาจจะมีความเสี่ยงนอกกลไกตลาดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย

จากที่ผมกล่าวมาทั้งหมด ทุกท่านคงเห็นแล้วว่าเรื่องนี้ชนชั้นนำภาครัฐไม่ได้เข้ามากุมอำนาจอย่างเฉื่อยเนือย หรือแค่รักษาผลประโยชน์เดิม ๆ ไปวัน ๆ ตรงกันข้าม พวกเขาเข้ามาเปิดฉากรุกทางการเมืองอย่างเข้มข้น เป็นระบบ ถึงขั้นมี master plan ในการสถาปนาอำนาจนำของตนให้มั่นคงยั่งยืนและอยู่ได้ในยุคโลกาภิวัตน์

พูดอีกแบบหนึ่งคือ 3 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ในเมืองไทยไม่ได้สะท้อนแค่ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำเก่ากับเครือข่ายการเมืองของนายทุนบางกลุ่มเท่านั้น หากยังสะท้อนความพยายามของชนชั้นนำภาครัฐที่จะสร้างสังคมตามแนวคิดอนุรักษนิยมคู่ขนานไปกับการเกี่ยวร้อยกับทุนนิยมโลก มันเป็นความพยายามที่จะดำรงฐานะนำของรัฐบาลในการบริหารระบบทุนไร้พรมแดน

แต่ประเด็นมีอยู่ว่าอุดมการณ์และวาทกรรมของรัฐบาลที่เป็นแบบรัฐราชการนั้น โดยเนื้อแท้แล้วก็ไปกันไม่ได้กับลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่ขับเคลื่อนทุนไร้ชาติไร้พรมแดน หรือแม้แต่ content ของเศรษฐกิจ 4.0

ด้วยเหตุดังนี้ สภาพขัดกันเองระหว่างนโยบายเศรษฐกิจที่แลไปข้างหน้า กับนโยบายทางการเมืองและสังคมที่แลไปข้างหลังของประเทศไทยจึงปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลา เช่น ความขัดแย้งระหว่างการศึกษาแบบท่องจำศิโรราบ กับเศรษฐกิจที่เน้นนวัตกรรม เป็นต้น

ดังที่ศาสตราจารย์โนม ชอมสกี (Noam Chomsky) ผู้โด่งดัง ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อไม่นานมานี้ว่าลัทธิเสรีนิยมใหม่นั้นถือปัจเจกชนเป็นตัวตั้ง และใช้กลไกตลาดกร่อนสลายสังคม ชุมชน ชาติ หรือองค์กรรวมใดๆ อยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าสนใจมากกว่าในขณะที่รัฐราชการของไทยสมทาน ลัทธิ neoliberal ซึ่งมีทั้งแนวคิดและการกระทำที่เป็นปรปักษ์กับ concept ผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐนี้จะยังคงใช้วาทกรรมรัฐชาติกึ่งจารีตขับเคื่อนสังคมไทยให้หมุนตามศูนย์อำนาจได้แค่ไหน

กระนั้นก็ตาม เมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว สิ่งที คสช. เสนอนับเป็นการ challenge ครั้งใหญ่ต่อนักการเมืองและพรรคการเมือง ตลอดจนนักทฤษฎีฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งถ้าพวกเขาไม่เห็นด้วยกับผังอำนาจและแนวทางบริหารประเทศแบบ top-down ก็คงต้องมีข้อเสนอแตกต่างในระดับที่ grand พอๆ กัน ไม่ใช่พูดแค่หลักการลอยๆ

เรียนตรงๆ ถ้าพรรคการเมืองใดคิดอะไรไม่ได้มากไปกว่าชนชั้นนำภาครัฐ หรือไม่กล้าแตะต้องลัทธิเสรีนิยมใหม่ หรือไม่กล้าคิดต่างในเรื่องใหญ่ๆ ก็ป่วยการจะมีพรรคเหล่านั้น เพราะพวกเขาจะกลายเป็นแค่กลุ่มแสวงหาอำนาจ และเป็นแค่ส่วนตกแต่งของพลังอำนาจที่ขับเคื่อนรัฐราชการและความคุมสังคมไทยอยู่แล้ว

แต่ก็อีกนั่นแหละ เรื่องนี้มีความเป็นไปได้อยู่ไม่น้อย เพราะพรรคการเมืองและนักการเมืองรุ่นเก่าจำนวนหนึ่งล้วนเติบโตมาจากช่วงระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 ดังนั้นจึงคุ้นเคยกับการร่วมมือกับชนชั้นนำภาครัฐในการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายกฯ คนนอก

ดังนั้นฉากหนึ่งที่จะเกิดขึ้นคือ พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งผึกกำลังกันหนุนผู้นำจากกองทัพ ทั้งเพื่อกีดกันพรรคที่เคยชนะพวกเขาในการเลือกตั้งหลายครั้งหลัง และชิงส่วนแบ่งทางอำนาจมาไว้กับตน แม้จะต้องเล่นบทพระรองก็ตาม

การดูถูกหมิ่นหยามนักการเมืองและพรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่ชนชั้นนำภาครัฐแสดงออกอย่างเปิดเผยมาตลอดช่วงหลังรัฐประหาร ทั้งนี้เนื่องจากมันเป็นวาทกรรมหรือฐานคิดที่ใช้อุดหนุนระบอบของสถาบันประชาธิปไตยอย่างสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

3 ปีที่ผ่านมา คณะรัฐประหารและมวลชนที่สนับสนุนมักจะใช้วาทกรรมต่อต้านคอร์รัปชันพุ่งเป้าใส่นักการเมือง ซึ่งตอนแรกก็อาจจะหมายถึงพรรครัฐบาลที่ถูกโค่น แต่ต่อมากลับออกไปในทางเหมารวมนักการเมืองทั้งหมด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วข้าราชการกับพ่อค่านักธุรกิจต่างหากที่เป็นต้นแบบของระบบทุจริตในประเทศไทย และคอร์รัปชันก็ไม่ได้หายไปไหนในช่วงการปกครองแบบอำนาจนิยม

จากการประกาศค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) เมื่อต้นปี 2560 ประเทศไทยถูกระบุว่าได้คะแนนเพียง 35 จาก 100 คะแนน ซึ่งทำให้อยู่ในอันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ คะแนนดังกล่าวนี้ถือว่าต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยทั่วโลกซึ่งอยู่ที่ 43 คะแนน ก่อนหน้านี้นี้ในปี 2557 ประเทศไทยเคยได้ 38 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 85 ส่วนปี 2558 ขึ้นมาเป็นอันดับที่ 76 แต่คะแนนยังคงอยู่ที่ 38 เหมือนเดิม สาเหตุหนึ่งที่ทำให้คะแนนลดลงในการประเมินครั้งล่าสุดก็เพราะมีการนำข้อมูลความเป็นประชาธิปไตยเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ดี ประเด็นเรื่องคอร์รัปชันนี้ยังคงเป็นประเด็นการเมืองที่มีนัยสำคัญในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศไทย ดังเราจะเห็นได้จากคำถาม 4 ข้อเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งฝ่ายรัฐตั้งขึ้นและรณรงค์ให้ประชาชนช่วยกันตอบ ใช่หรือไม่ว่าคำถามเหล่านั้น แท้จริงแล้วคือการเปิดฉากรุกทาง

การเมืองต่อบรรดานักการเมืองอีกระลอกหนึ่ง โดยผู้กุมอำนาจปัจจุบันช่วงชิง เป็นฝ่ายกระทำก่อนการเลือกตั้งจะเกิดขึ้น

แต่อย่าเข้าใจผิด ทั้งหมดนี้ไม่ได้เป็นแค่ความเคลื่อนไหวในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่หลายท่านอาจมองว่าต้องการสืบทอดอำนาจ หากเป็นการต่อสู้ ในระดับซึ่งระบอบของ State Elites ที่ต้องการสถาปนาความชอบธรรมของตน และลดทอนความชอบธรรมของคู่แข่ง

ซึ่งถ้าเรามองในระดับนี้ก็จะพบว่าฝ่ายชนชั้นนำเก่ามีสำนึกยุทธศาสตร์ ในการต่อสู้มากกว่านักการเมืองหรือพรรคการเมือง ซึ่งมักมุ่งหวังชัยชนะในระดับที่แคบกว่ากันมาก แต่ชัยชนะของบุคคลหรือพรรคของตนเท่านั้น

อันที่จริงประเด็นธรรมาภิบาลตามความหมายสากลไม่ได้เป็นแค่เรื่อง ศีลธรรมจริยธรรมหรือเรื่องคนดีคนเลวแบบฉาบฉวย หากเป็นกระบวนการ บริหารจัดการที่นำไปสู่ประสิทธิภาพที่สะอาดและปราศจากข้อกังขา กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลัก กระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักฉันทามติเป็นสำคัญ

ดังนั้นถ้ากล่าวในเชิง concept ล้วนๆ ระบอบประชาธิปไตยย่อมสร้าง รัฐบาลที่มีธรรมาภิบาลได้ง่ายกว่าระบอบอำนาจนิยมอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ไม่ทราบเป็นเพราะมีแผลกันอยู่บ้างหรือมีเหตุผลใด บรรดานักการเมืองจึงไม่ได้ออกมาโต้แย้งในเรื่องนี้อย่างจริงจัง จะมีท้วงติงบ้าง ก็แค่เป็นรายบุคคล

ในสายตาของผม โอกาสเดียวที่พรรคการเมืองจะต่อรองกับภาค ราชการได้ คือต้องร่วมมือกันเองอย่างเหนียวแน่น และตอบคำท้าของชนชั้นนำ ภาครัฐในทุกประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องตอบคำท้าใหญ่ด้วยยุทธศาสตร์ การพัฒนาและการปฏิรูปตามครรลองประชาธิปไตย ที่พิสูจน์ได้ว่าเหนือกว่า ดีกว่า เป็นจริงและเป็นธรรมมากกว่า

ดังนั้น การเมืองในยุคไทยแลนด์ 4.0 จึงมีแนวโน้มที่จะไปได้ทั้งสอง ทางคือ

ทางแรก นักการเมืองเล่นบททางเครื่อง คอยคัดหน้าทาแป้งให้กับชนชั้นนำภาครัฐที่จะกุมอำนาจต่อในฐานะรัฐบาลประชาธิปไตย กลายเป็นการเมืองแบบที่ท่านอาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ เรียกว่าระบอบ ‘เกี้ยเซี้ย’ หรือ ‘เกี้ยชียาธิปไตย’

ทางที่สอง พรรคการเมืองส่วนใหญ่ผนึกกำลังกันทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่สร้างสรรค์ โดยมีข้อเสนอแนะหรือข้อโต้แย้งเชิงนโยบายที่แตกต่างจากแนวคิดของฝ่ายอนุรักษนิยม อันนี้ถ้าเกิดขึ้นจริงก็จะเป็นปรากฏการณ์ที่เราใฝ่ฝัน และเป็นการสมทบส่วนที่สำคัญให้กับพัฒนาการทางการเมืองในประเทศของเรา

กล่าวสำหรับภาคประชาชนโดยทั่วไป ฐานะของพวกเขาจะเป็นเช่นใดภายใต้เงื่อนไขไทยแลนด์ 4.0 และกลไกประชาธิปไตย ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน?

อันดับแรก ถ้าพูดเฉพาะเรื่องเลือกตั้ง เสียงของพวกเขาจะมีน้ำหนักลดลง ทั้งนี้เพราะระบบเลือกตั้งใหม่และอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะทำให้ไม่มีพรรคการเมืองไหนตั้งรัฐบาลได้โดยพรรคเดียว และเมื่อเป็นเช่นนั้น ทางเลือกในระดับนโยบายของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งก็ดูจะหายไปด้วย

จะว่าไป แม้แต่ในเรื่องนี้ ชนชั้นนำภาครัฐและมวลชนห้อมล้อมก็ได้ขับเคลือนวาทกรรมตักหน้าไว้แล้วว่าการเลือกตั้งไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดในระบอบประชาธิปไตย นวาทกรรมดังกล่าวใช้ประโยชน์ได้ถึงสองทาง คือด้านหนึ่งลดทอนเครดิตของการเมืองแบบเลือกตั้ง ขณะเดียวกันก็คล้ายว่าจะหันเหความสนใจของประชาชนจากประเด็นที่เสียงของพวกเขา มีน้ำหนักน้อยลง

กระนั้นก็ตาม ที่ผ่านมาเสียงของประชาชนเคยมีน้ำหนักมากในการจัดตั้งรัฐบาลและเลือกนโยบายที่พวกเขาพอใจ คนเหล่านี้ถูกทำให้เงียบสนิทมาตลอดระยะเวลา 3 ปี ถึงวันนี้ก็ยังไม่มีใครรู้ชัดว่าพวกเขาคิดอย่างไร และจะแสดงออกทางการเมืองแบบไหนเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ทุกท่านคงนึกออกว่าในอดีตชาวนาไทยเคยเจอสภาพที่ถูกทอดทิ้งให้จมปลักอยู่กับความเสียเปรียบและไม่ถูกนับในทางการเมืองอยู่เป็นเวลานาน

ด้วยเหตุนี้เมื่อพรรคการเมืองหนึ่งเข้ามาเสนอแนวทางประชานิยมหนุนช่วยพวกเขาในเรื่องหนี้สินและราคาผลผลิต บรรดาเกษตรกรจึงหันมาสนับสนุนพรรคนี้อย่างท่วมท้น และกลายเป็นพวกที่ตื่นตัวทางการเมืองแบบเฉียบพลัน ก็น่าสนใจว่าเมื่อแนวทางประชานิยมถูกปิดกั้น ชะตากรรมของพวกเขาคือจะเป็นเช่นใด

ก่อนหน้ารัฐประหาร 2557 แวดวงวิชาการเคยพูดถึงประเด็นการเกิดขึ้นของคนชั้นกลางใหม่ในต่างจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคือเกษตรกรรายย่อย ปัจจุบันคนชั้นนี้คือเป้าหมายหลักที่นโยบายประชารัฐต้องการช่วงชิงมาเป็นภาคี ดังนั้นจึงน่าสนใจมากกว่าจากนี้ไป กลไกของฝ่ายอนุรักษ์จะสลายความเจ็บช้ำน้ำใจของชาวนาเสื้อแดงได้หรือไม่ และในการเลือกตั้งครั้งหน้าฐานมวลชนกลุ่มนี้จะย้ายค่ายหรือไม่

อันดับต่อมา พ้นจากการเมืองภาคตัวแทนและการเลือกตั้งแล้ว การเมืองภาคประชาชนเล่าจะมีสภาพเป็นเช่นใดภายใต้กติกาการเมืองชุดล่าสุด พื้นที่สำหรับการเมืองภาคประชาชนยังมีเหลือหรือมีเพิ่มขึ้นมากน้อยแค่ไหน?

เรื่องนี้ถ้าพูดกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว เราอาจจะมองโลกในแง่ดีได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ยังคงยืนยันเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ ไว้โดยละเอียด ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 อีกทั้งยังมีมาตรา 77 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายแต่ละฉบับ และมาตรา 133 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 10,000 คน เพื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพได้

อย่างไรก็ตาม คำมั่นสัญญาในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 เรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรม หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นดูจะมีเงื่อนไขมากเหลือเกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขในด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีงาม ซึ่งเอื้อต่อการตีความแบบครอบจักรวาล

ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายเล็กกฎหมายน้อย กำหนดไว้ กฎหมายในเมืองไทยมีกว่า 100,000 ฉบับ ก็ไม่ทราบเหมือนกันว่ามีกี่ฉบับที่ลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว สิทธิเสรีภาพของชาวบ้านย่อมขัดแย้งกันในระดับ ประสานงากับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศไทย ซึ่งสรุปได้ด้วย คำสองคำคือ เหลื่อมล้ำและอยู่ดีศรีธรรม

ดังนั้น ลำพังมีกฎหมายคุ้มครองก็ไม่ได้หมายความว่าช่องว่างตรงนี้จะ หดแคบลงโดยพลัน เรามีตัวอย่างมากมายที่สิทธิชุมชนถูกละเมิดโดยทุนใหญ่ หรือไม่กี่โครงการของรัฐเอง อีกทั้งตัวบุคคลที่เป็นผู้นำชาวบ้านจำนวนไม่น้อย ก็สูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย

พูดอย่างถึงที่สุดแล้ว ถ้าเราเข้าใจว่าการเมืองภาคประชาชนนั้นมัก จะเป็นเรื่องปากท้องและฐานทรัพยากรของชุมชน เราก็คงมองเห็นว่านโยบาย สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษก็ดี นโยบายไทยแลนด์ 4.0 สามารถนำไปสู่ความ ขัดแย้งที่ยืดเยื้อเรื้อรังได้ อย่างเช่นในกรณีท่าเรือน้ำลึกที่ปากบารา ปัญหาที่ดิน ทำกินที่แม่สอด และกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินที่จังหวัดกระบี่ เป็นต้น

แม้ว่านโยบายประชารัฐ โดยกองทุนหมู่บ้าน จะมีโครงการเปิดร้านค้า ชุมชนถึง 20,000 แห่ง และตลาดประชารัฐอีกราว 1,300 แห่ง แต่ถ้าท้องถิ่น ยังคงเต็มไปด้วยปัญหาที่ดินทำกินและปัญหาถูกรุกล้ำฐานทรัพยากร การ พัฒนาเศรษฐกิจจากหญ้าในแวนนี้คงไม่สงบราบรื่นเท่าใด

แน่นอน ในยุคไทยแลนด์ 4.0 ภาคประชาชนเองก็อาศัยเทคโนโลยี การสื่อสารปรับตัวเข้าสู่ยุคดิจิทัลเหมือนกัน ในระยะหลังๆ พวกเขาได้ใช้ เครือข่ายโซเชียลมีเดียและสื่อออนไลน์ต่างๆ มาสนับสนุนการต่อสู้ของตน ตั้งแต่การปกป้องลำน้ำในหมู่บ้านเล็กๆ ไปจนถึงการคัดค้านโครงการใหญ่ของ ฝ่ายรัฐและฝ่ายทุน ความก้าวหน้าดังกล่าวทำให้ ‘การเมืองข้างถนน’ กลายเป็นการเมืองศึบบอร์ดมากขึ้นเรื่อยๆ

บางทีอาจจะเพราะเหตุนี้ บวกกับสภาพการชุมนุมล้นเกินก่อนเดือน

พฤษภาคม 2557 ตลอดจนความรู้สึก insecure อ่อนไหวในเรื่องอุดมการณ์ของรัฐ ชนชั้นนำที่กุมอำนาจจึงต้องการจำกัดขอบเขตของประชาธิปไตยทางตรงไปพร้อมๆ กับประชาธิปไตยแบบตัวแทน

กล่าวคือ นอกจากกลไกควบคุมนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่แล้วยังมีกลไกอีกหลายอย่างที่รัฐราชการใช้ควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชน เช่น พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ยังไม่ต้องเอ่ยถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ กับร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนที่ฝ่ายรัฐกำลังผลักดันอยู่

อันนี้ไม่ทราบจะตรงกับที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็นสภาวะ Deep State หรือ 'รัฐพันลึก' กล่าวคือจะมีการเลือกตั้งหรือมีรูปแบบภายนอกที่เป็นประชาธิปไตยก็มีไป แต่เบื้องลึกแล้วรัฐยังคงควบคุมสังคมโดยผ่านสารพัดกลไก

ต่อไป กลุ่มสุดท้ายที่ผมอยากจะเอ่ยถึงด้วยความเกรงใจ คือปัญญาชนและนักวิชาการ ชนกลุ่มนี้มีศักยภาพทางการเมืองสูงมาตั้งแต่สมัยโบราณ เพียงแต่วิวัฒน์จากนักปราชญ์ราชบัณฑิต บุโรหิต สมณะ มาเป็น ผศ. รศ. คอลัมนิสต์ หรือนักวิชาการอิสระเท่านั้นเอง

เท่าที่ผมสังเกตเห็น ซึ่งอาจจะเป็นการมองผิดไปก็ได้ ผมรู้สึกว่ปัญญาชนที่ถือตนว่าเป็นฝ่ายประชาธิปไตยนั้นไม่ค่อย connect กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเท่าใด ส่วนใหญ่พอใจอยู่กับการออกความเห็นใน Facebook กระทั่งบางส่วนออกจะรังเกียจการเมืองภาคประชาชน โดยเห็นว่าแกนนำบางคนเคยต่อต้านรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

สำหรับเรื่องนี้ ผมเองค่อนข้างรู้สึกประหลาดใจ ทั้งนี้เพราะสมัยทศวรรษ 1960 และทศวรรษ 1970 บรรดานักศึกษา ปัญญาชน และนักวิชาการ พวกนี้เข้าหาประชาชนจนไม่เป็นอันอยู่ในห้องเรียน ครั้นเติบโตมี

ประสบการณ์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ในการฟายแพ้ ก็ได้เรียนรู้เพิ่มเติมว่าดูลูกกำลังเปรียบเทียบทางการเมืองนั้นเลื่อนไหลแปรเปลี่ยนไปมาอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับว่าสังคมกำลังมีปัญหอะไร ใครก็ตามที่ไม่รู้จักเกี่ยวข้องกับพลังที่เป็นคุณในแต่ละช่วงสถานการณ์ ผู้นั้นย่อมโดดเดี่ยวอย่างแน่นอน

การเมืองเป็นเรื่องของฉันทามติ นักเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงต้องหาทางเอาสิบลูกหนึ่งเสมอ เพื่อให้คนส่วนใหญ่อยู่ข้างเดียวกับตน ไม่ใช่เอาหนึ่งลูกลีบ แล้วนั่งภูมิใจอยู่ที่ท่ามกลางความฟายแพ้

แต่ก็อีกนั่นแหละ ผมสงสัยว่าปัญญาชนรุ่นลูกรุ่นหลานคงไม่ได้คิดอะไรในแนวนี้อีกแล้ว และสำหรับหลายคน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเป็นความคิดก็ได้ หรือโดยไร้ความคิดก็ได้ นับเป็นจุดหมายสูงสุดในตัวของมันเอง

มันเป็นไปได้หรือไม่ว่าลัทธิ neoliberalism นั้นซึมลึกเข้ามาอยู่ในสังคมไทยมากกว่าที่เราคิด แม้แต่ในหมู่ปัญญาชนที่ถือตนว่าหัวก้าวหน้า หรือปัญญาชนประชาธิปไตย แนวคิดเรื่องปัจเจกชนนิยมสุดขั้วยังเข้ามาครอบงำอย่างหนาแน่น

ระบบ Facebook ก่อให้เกิดสภาพหนึ่งคนหนึ่งสำนัก และเมื่อเกิดหลายสำนัก สิ่งที่หายไปคือสำนัก โดยเฉพาะสำนักเรื่ององค์รวม หลายท่านให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนตัวในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการผึกกำลังกันเป็นกลุ่มก้อนขบวนการ บางท่านใช้เวลาไปในการวิพากษ์โต้แย้งหรือเสียดสี ตรวจสอบคุณสมบัติของปัญญาชนด้วยกัน มากกว่าจะสร้างขบวนการทางปัญญาที่มีพลัง

และถ้าจะให้พูดตรงๆ ยกเว้นนักวิชาการอาวุโสที่เป็นผู้นำทางความคิดกับนักศึกษากลุ่มเล็กๆ ในท้องถิ่นแล้ว ผมเห็นว่าปัญญาชนจำนวนมากเกินไปแทบจะไม่พยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับทุกซ์หรือบรรพชนของประชาชนหมู่เหล่าต่างๆ เลย

ด้วยเหตุดังนี้ พวกเขาจึงยังไม่สามารถทำให้ความเห็นของตน matter

ในสังคมไทย ศักยภาพทางการเมืองของพวกเขายังคงเป็นแค่ศักยภาพที่ซ่อนอยู่ในโลกเสมือนจริง แต่ยังไม่ใช่พลังในโลกแห่งความจริง

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายครับ

ผมหวังว่าสิ่งที่พูดมาทั้งหมดนี้คงจะไม่ใช่การมองโลกเชิงลบมากเกินไป ผมเพียงแต่ชวนท่านมามองความเป็นจริงโดยไม่หลบตา เพราะมีแต่มอบตัวให้กับความจริงเท่านั้น เราจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ตรงตามเงื่อนไขเหตุปัจจัยที่ทำให้มันเกิดขึ้น

เนื่องจากได้รับเชิญมาพูดในงานของศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม ผมก็ได้แต่หวังว่าแนวคิดที่นำมาเสนอ จะมีส่วนจุดประเด็นให้ท่านไปทำวิจัยต่อได้บ้างไม่มากก็น้อย สถานการณ์ที่เรา กำลังเผชิญอยู่ยังขาดองค์ความรู้มาประกอบการพิจารณาเป็นอย่างมาก ส่วนตัวผมเองก็ทำได้แค่ตั้งข้อสังเกตผ่านสายตาของชายชรา

นับจาก พ.ศ. 2475 มาถึงวันนี้ เราคงต้องยอมรับว่าเส้นทางวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยไม่ใช่เส้นตรง หากยกเยื้องแบบ dialectical หรือเป็นลักษณะวิภาษ หลายปีที่ผ่านมา การเมืองการปกครองไทยแปรเปลี่ยนไปตามความขัดแย้งระหว่างพลังอำนาจนิยมกับพลังประชาธิปไตย ซึ่งด้านหลักเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำเก่าจากภาครัฐกับชนชั้นนำใหม่จากนอกระบบราชการ ทั้งนี้โดยมีประชาชนหลายชั้นชนเป็นตัวแปรสำคัญ

แต่ในกระบวนการคลี่คลายของความขัดแย้งทุกรอบ ก็ยังมีความขัดแย้งอื่นๆ เข้ามาแทรก เช่น ความขัดแย้งระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน ความขัดแย้งระหว่างคนชั้นกลางเก่ากับคนชั้นกลางใหม่ หรือความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับคนงาน ความขัดแย้งระหว่างชาวชนบทกับคนเมืองหลวง กระทั่งความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นปกครองและในหมู่ประชาชนด้วยกัน

ความขัดแย้งที่ทับซ้อนกันเหล่านี้เป็นแหล่งที่มาของการจัดกำลังเผชิญหน้ากันในยามที่สถานการณ์ดำเนินมาถึงช่วงวิกฤต ซึ่งฝ่ายไหนมีตุลกำลังเปรียบเทียบกับเหนือกว่า และมีแนวทางการต่อสู้ที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

เฉพาะหน้ามากกว่า ฝ่ายนั้นก็ชนะไป

ปัญหาใหญ่ของบ้านเราก็คือเรามักตกค้างอยู่ในภาวะ antithesis นานเกินไป จนหา synthesis ไม่เจอ

ในวันนี้ ชนชั้นนำภาครัฐได้กลับมาสถาปนาอำนาจนำของตน และฟื้นฟูบทบาทของรัฐราชการในยุคโลกาภิวัตน์ได้สำเร็จ แต่สภาพดังกล่าวจะยั่งยืนแค่ไหน คงไม่มีใครตอบได้อย่างมั่นใจ

การที่รัฐธรรมนูญ 2560 จัดตั้งอำนาจโดยขยายบทบาทของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนไว้มาก อันนี้เท่ากับนำระบบราชการเข้ามาซ้อนทับและครอบงำปริมณฑลทางการเมือง ซึ่งในด้านหนึ่ง นับเป็นการลดทอนบทบาทของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและควบคุมอำนาจ แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมจะทำให้ภาคราชการมีการเมืองมากขึ้น ข้าราชการระดับสูงกลายเป็นนักการเมืองไปโดยปริยาย ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าระบบวุฒิสภาแต่งตั้งจะยิ่งทำให้นักการเมืองนอกระบบผุดขึ้นเต็มไปหมด

แน่นอน ที่ไหนมีการเมือง ที่นั่นก็มีการแข่งขันชิงอำนาจ ที่นั่นก็มีความขัดแย้ง และความขัดแย้งในหมู่ผู้ปกครองก็เคยนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาหลายครั้ง

ผมรบกวนเวลาของท่านทั้งหลายมามากแล้ว ขอขอบคุณที่ให้เกียรติรับฟัง

Panel 1: สาขากาสรระหว่างประเทศ¹



ดำเนินรายการโดย อาจารย์ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์

หัวข้อที่ 1: แสนยานุภาพทางทหารและบทบาทของกองทัพเงินในกิจการระหว่างประเทศ

โดย ศาสตราจารย์ ดร. จุลชีพ ชินวรรณโณ

หัวข้อที่ 2: ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติ ประเสริฐสุข

หัวข้อที่ 3: ‘ไทย-รัสเซีย’ ปรีทัศน์: สำนวจวรรณกรรมทางวิชาการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย-รัสเซีย

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์จิตติภัทร พูนขำ



¹ วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2560 ณ ห้อง ร.103 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เรียบเรียงโดย นายชุตติเดช เมธีชุตติกุล นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Thammasat University
Faculty of Business Administration
Direk's Talk
การบรรยายพิเศษ เรื่อง การบริหารงาน
และการจัดการธุรกิจในยุคดิจิทัล
โดย คุณ ดร. อธิวัฒน์ อธิวัฒน์กุล
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนา
การศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก

อาจารย์ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์:

วันนี้ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ท่านจะมาพูดถึงการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลก การเปลี่ยนแปลงของทิศทางการเมืองโลก และแน่นอนว่าเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยด้วยเช่นกัน ศ.ดร. จุลชีพ ชินวรรณ ท่านผู้เชี่ยวชาญด้านจีนศึกษา จะมานำเสนอเรื่องแสนยานุภาพทางทหารและบทบาทของกองทัพจีนในกิจการต่างประเทศ รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออก จะมานำเสนอเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ญี่ปุ่นกับอินเดียในโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป และท่านสุดท้าย ผศ. จิตติภัทร พูนขำ ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านรัสเซียศึกษา ยุโรปตะวันออก ยุโรปศึกษา จะมานำเสนอหัวข้อ ‘ไทย-รัสเซีย’ ปรีทศน์: สสำรวจวรรณกรรมทางวิชาการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย-รัสเซีย เรียนเชิญ อาจารย์ทั้งสามท่านบนเวทีค่ะ

เมื่อครู่นี้อาจารย์เสกสรรค์ก็ได้พูดถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย ได้เห็นบทบาทของกลุ่มอำนาจเก่าที่เข้ามาพยายามเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย วงสนทนานี้จะชวนมาดูการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเชื่อมต่อของไทยกับโลกเช่นกัน ดังที่เราได้เห็นในหน้าข่าว 2-3 วันที่ผ่านมาว่าการที่เรามีเพื่อนเป็นจีนอาจจะส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง หัวข้อที่ทั้งสามท่านจะนำเสนอในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับมหาอำนาจ หรือ “Rising Power” ทั้งสิ้น ก็จะดูว่าการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกเกิดขึ้นอย่างไรบ้าง และตอนนี้หน้าตาเป็นอย่างไร จะขอเริ่มจากให้ผู้นำเสนอแต่ละท่านเสนอในรอบแรก 20 นาทีก่อน จากนั้นเปิดโอกาสให้ท่านผู้มีเกียรติได้ซักถาม ขอเชิญ ศ.ดร.จุลชีพ ชินวรรณ นำเสนอท่านแรก

แสนยานุภาพทางทหารและบทบาทของกองทัพจีน ในกิจการระหว่างประเทศ

ศาสตราจารย์ ดร. จุลชีพ ชินวรรณโณ

“นโยบายต่างประเทศของจีนสมัยสีจิ้นผิงมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น
มีท่าทีแข็งกร้าวขึ้น ไม่ประนีประนอมกับผลประโยชน์ที่เป็นแกนหลัก
คือเรื่องเกี่ยวกับอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน
เป้าหมายของจีน ณ วันนี้คือ จงกั๋วเหม็ง ไม่ใช่ หวงไหลอวเหม็ง
ไม่ใช่ความฝันในหอดง
ความฝันของจีนคือต้องการที่จะฟื้นฟูพลัง
ให้จีนเป็นที่ยอมรับเหมือนในอดีต 200 ปีที่ผ่านมา”

สวัสดิ์ศรีรับ ขอขอบคุณครับท่านพิธีกรที่นำเสนอว่าเราจะพูดถึงเรื่องต่างประเทศ เราทั้งสามคนก็เป็นอาจารย์สอนที่ภาควิชาหรือสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แล้วเราก็จะมาพูดถึงงานวิจัยที่เราได้ทำให้กับศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม สำหรับหัวข้อที่ผมทำก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับประเทศจีน สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยศึกษาบทบาททางทหาร แผนยุทธศาสตร์ทางทหาร และบทบาทของกองทัพจีนในกิจการระหว่างประเทศ

ในการทำวิจัยเรื่องนี้ ผมเองมีความสนใจเรื่องจีนเป็นทุนเดิม เนื่องจากว่าจีนในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางด้านทหาร ทำให้ผมถึงสนใจการทหาร ความจริงผมติดตามเรื่องทหารจีนมาเป็นเวลา 40 ปีแล้วนับตั้งแต่ตอนทำวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ก็ได้ทำเรื่องบทบาทของทหารบ้านในการเมืองของจีน “The Role of the Chinese Militia in Chinese Politics, 1949–1976”² หลังจากนั้นก็ติดตามสถานการณ์ทางการทหารจีนมาโดยตลอด เมื่อเดินทางไปเยือนจีนก็มีโอกาสได้ไปสัมมนาที่ศูนย์วิจัยหรือสถาบันวิจัยเกี่ยวกับการทหารของจีนก็พยายามที่จะเก็บข้อมูล บังเอิญได้มีโอกาสเรียน วปอ. (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร) ด้วยเขาก็ได้พาไปพบปะนักวิชาการด้านการทหารของจีนจึงเก็บข้อมูลเอาไว้ค่อนข้างเยอะ กว่า 40 ปี จนล้นห้องทำงานพอ 2-3 ปีหลังมาดูแลพบว่าข้อมูลที่เก็บมายังน่าสนใจอยู่ในที่สุดจึงตัดสินใจเอามาเขียนตีพิมพ์โยนทิ้งไปเปล่าๆ จึงขอทุนของศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ ความจริงการวิเคราะห์เรื่องทหารจีนเป็นเรื่องที่ยากมากเพราะข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ไม่เปิดเผยและเป็นภาษาจีนด้วย ผมก็พยายามที่จะศึกษา สำหรับเนื้อหาในการทำวิจัยเรื่องนี้มี 5 ประเด็นใหญ่ๆ

² Chulacheep Chinwanno, “The Militia in Chinese politics [microform]: 1949–1976”, Thesis (Ph.D.), Stanford University, 1981.

ประเด็นแรก งานชิ้นนี้มีความสำคัญอย่างไร ข้อมูลมาจากไหน อย่างไรบ้าง ประเด็นที่สอง ดูโครงสร้างของกองทัพเงินและความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับพรรคคอมมิวนิสต์จีนซึ่งเป็นสถาบันหลักของระบบการเมืองคอมมิวนิสต์ของจีน ประเด็นที่สาม ดูว่าทำไมเงินหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้ทันสมัยในทศวรรษ 1990 ทั้งๆ ที่การพัฒนาการป้องกันประเทศให้ทันสมัยเป็นหนึ่งในสี่ของนโยบายสี่ทันสมัย ความจริงเงินได้ละเอียดหรืออย่างน้อยจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนากองทัพให้ทันสมัยมาเป็นลำดับสุดท้ายทำไมจึงเป็นเช่นนั้น แล้วทำไมวันนี้มีเหตุปัจจัยอะไรทำให้ผู้นำจีนตัดสินใจที่จะทุ่มงบประมาณในการพัฒนากองทัพโดยเริ่มขึ้นกลางทศวรรษ 1990 ประเด็นที่สี่ บทบาทกองทัพเงินในกิจการระหว่างประเทศ อันที่จริงกองทัพเงินทำสงครามครั้งสุดท้ายเมื่อ 40 ปีที่แล้วในปี 1979 เป็นสงครามชายแดนกับเวียดนาม หลังจากนั้นกองทัพเงินไม่ได้ทำสงครามอีกเลยใน 40 ปีที่ผ่านมาปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะส่งผลอย่างไรต่อบทบาทของจีนในด้านการต่างประเทศ และประเด็นสุดท้ายคือกองทัพเงินกับความมั่นคงในเอเชีย

การทำวิจัยเรื่องนี้ผมมีเป้าหมายที่จะวิเคราะห์ดูพัฒนาการของแสนยานุภาพของกองทัพเงินไม่ว่าจะเป็นกำลังทางบก ทางเรือ ทางอากาศ รวมทั้งขีปนาวุธนิวเคลียร์ จากนั้นจะมาวิเคราะห์โครงสร้างกองทัพเงินโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กับกองทัพเงิน เราเคยได้ยินว่าอำนาจรัฐมาจากปากกระบอกปืน แต่ในกรณีนี้พรรคต้องควบคุมกองทัพเงิน สุดท้ายก็คือจะมาดูบทบาทของกองทัพเงินในการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีทั้งความขัดแย้งและความร่วมมือ เพราะฉะนั้นในการวิเคราะห์ก็พยายามจะมองอย่างเป็นระบบ คำถามแรกคือทำไมจีนตัดสินใจที่จะพัฒนากองทัพให้ทันสมัยในช่วงกลางทศวรรษ 1990 มีปัจจัยอะไรทั้งภายในและภายนอกของจีนที่เป็นตัวกำหนดให้ผู้นำจีนซึ่งตอนนั้นเป็นผู้นำรุ่นที่ 3 คือเจียงเจ๋อหมิน ตัดสินใจเพิ่มงบประมาณทางการทหารอย่างมหาศาล

ในการทำวิจัยเรื่องนี้ผมใช้ทั้งแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ อย่างเช่น แนวทางยุทธศาสตร์ทางการทหารของจีน รวมทั้งสมุดปกขาว “Defence White Paper” ที่มีการเผยแพร่ ซึ่งจีนก็ทำมาทุกๆ 2-3 ปี ในช่วง 70 ปีของ สาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้นำจีนมีการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ทางการ ทหารอยู่เพียงแค่ 8 ครั้งเท่านั้น ใน 8 ครั้งนั้นมีจุดหลักๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง อยู่เพียง 3-4 ครั้งเท่านั้นซึ่งเราก็ใช้จุดเหล่านี้เป็นประเด็นในการพิจารณา ส่วนสมุดปกขาวด้านกลาโหมก็เป็นสิ่งที่จีนเผยแพร่ว่าจีนกำลังทำอะไร จีน มองอะไร ก็เป็นอีกข้อมูลหนึ่งที่เป็นข้อมูลเปิด นอกจากนั้นแล้วยังมีอีกหลาย ข้อมูลที่เรานำมาใช้ เอกสารทุติยภูมิอย่างบทความวิชาการซึ่งนักวิชาการทั้ง ของจีนเองอย่างเช่น ศาสตราจารย์โหย่วจี (You Ji) ศาสตราจารย์บ้อซี้เหย่ (Bo Zhiyue) และอีกหลายๆ คนที่เขียนเกี่ยวกับการพัฒนากองทัพจีน หรือนักวิชาการตะวันตกอย่าง เดวิด แชมเบอร์ส (David Chambers) หรือคนอื่น ๆ หรืออินเดียเองก็มี รวมทั้งของไต้หวันจาก National Chengchi University ก็มีนักวิชาการจีนหลายคนที่ผมบังเอิญได้รู้จักเพราะได้ทำวิจัยอยู่ที่สิงคโปร์ สิงคโปร์ก็เชิญคนนั้นมาแล้วจัดให้ผมกับเขาพักห้องติดกัน เวลาเราทำวิจัยเสร็จ ตอนกลางคืนมานั่งคุยกันก็ได้ข้อมูลค่อนข้างเยอะ ชื่อศาสตราจารย์อาเธอร์ ตึง (Arthur Ting) มีความรู้เรื่องกองทัพจีนค่อนข้างมากทีเดียว อีกทั้ง National Chengchi University ในอดีตเองก็เคยเป็นโรงเรียนของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang) ก่อนมาเป็นมหาวิทยาลัย จึงมีองค์ความรู้เรื่องจีนทั้งการเมือง การทหารค่อนข้างมาก

ผมเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับกองทัพจีนโดยการ มองภูมิหลังโครงสร้าง เราทราบกันแล้วว่ากองทัพจีนได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1928 สัญลักษณ์ของกองทัพจีนก็คือคำว่า ป้ายี้ (Bayi) ป้ายี้แปลว่า 8 คือเดือน 8 ยี่แปลว่า 1 คือวันที่ 1 ป้ายี้ก็คือวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1928 เป็นวันที่ก่อตั้งกองทัพจีนขึ้นมาโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน การที่พรรค คอมมิวนิสต์จีนก่อตั้งกองทัพจีนขึ้นมาเพื่อทำสงครามการปฏิวัติก็ทำให้ความ

สัมพันธ์ระหว่างพรรคกับกองทัพมีความใกล้ชิดที่แตกต่าง นั่นก็คือกองทัพมีหน้าที่ไม่เพียงแค่ปกป้องประเทศเท่านั้นแต่ยังปกป้องพรรคคอมมิวนิสต์จีนด้วย ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่กองทัพสนับสนุนก็มักจะสามารถควบคุมอำนาจได้ ดังนั้นโครงสร้างของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและโครงสร้างของกองทัพจึงมีความเกี่ยวโยงกันค่อนข้างมาก

เวลาเราพูดถึงกองทัพจีนหรือ “เจียฟังกู๋น” (Jiěfàngjūn) ก็คือกองทัพปลดแอกประชาชน แต่ในเมืองจีนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของจีนหรือเกี่ยวข้องทางการทหารยังมีอีกหลายหน่วยงานนอกเหนือจากกองทัพปลดแอกประชาชน เราอาจสรุปโดยเบื้องต้นได้ว่ามีกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ (Ministry of Public Security) กระทรวงความมั่นคงแห่งรัฐ (Ministry of State Security) ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการจารกรรม สำหรับกองทัพปลดแอกประชาชนซึ่งเป็นหัวข้อหลักที่ผมนำมาวิจัยนั้นมีทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กองทัพขีปนาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งในอดีตเรียกว่ากองกำลังปืนใหญ่หน่วยที่ 2 เป็นชื่อกลาง และยังมีกองกำลังตำรวจติดอาวุธซึ่งก็คือทหารที่ปลดเกษียณแล้วจะมาอยู่ที่กองกำลังติดอาวุธนี้ สุดท้ายคือกำลังทหารบ้าน นี่คือโครงสร้างของกองทัพจีน

ภารกิจของแต่ละหน่วยงานด้านความมั่นคงจะมีภารกิจหลัก ภารกิจรอง และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา รายละเอียดจะอยู่ในงานวิจัยที่ตีพิมพ์โดยใช้ชื่อใหม่ว่า “กรงเล็บมังกร”³

สำหรับโครงสร้างของกองทัพจีนเป็นโครงสร้างที่มีมาตั้งแต่พรรคคอมมิวนิสต์สถาปนาอำนาจได้ในปี 1949 จนกระทั่งมาถึงปี 2015 หลังปี 2015 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกองทัพจีน จากในอดีตเป็นกองทัพที่อยู่ภายใต้การชี้นำของพรรคโดยคณะกรรมการกลางใหม่ของพรรค และ

³ จูลี่ฟิง ชินวรโรณ, *กรงเล็บมังกร แสนยานุภาพและบทบาทของกองทัพจีน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560)

คณะกรรมการการกลาโหมของฝ่ายรัฐดูแลอยู่ในกองทัพของจีน ปรากฏว่ามีหน่วยงานหลักอยู่ 4 หน่วยงานด้วยกัน เรียกว่ากรมใหญ่ 4 กรม คือกรมพลธิการ กรมเสนาธิการ กรมงานการเมือง และกรมยุทธโธปกรณ์ ซึ่งคุมกองทัพทั้งหมด ส่วนการจัดแบ่งเป็นกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ รวมทั้งการแบ่งออกเป็นมณฑลทั้งหลาย ทั้งหมดนี้เปลี่ยนแปลงแล้วนับตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม ปี 2015 ภายใต้การนำของผู้นำรุ่นที่ 5 คือสีจิ้นผิง ซึ่งการควบคุมกองทัพโดยมีพรรคคุมอยู่ข้างบนสุดก็คือสีจิ้นผิงในฐานะประธานคณะกรรมการทหาร ที่เหลือเป็นทหารทั้งหมด 11 คน นี่คือโครงสร้างของพรรคจนมาถึงบัดนี้ที่คุมกองทัพอยู่ในปัจจุบัน

ความเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เพิ่งมาเปลี่ยน อันที่จริงมีความพยายามเปลี่ยน นั่นก็คือความพยายามของจีนในการพัฒนากองทัพให้ทันสมัย ในการรบครั้งสุดท้ายเมื่อปี 1979 กับเวียดนามทำให้ผู้นำจีนตั้งเสียผิงตระหนักดีว่ากองทัพจีนอ่อนแอล้ำสมัย แต่ในตอนนั้นจีนไม่มีทรัพยากรที่จะพัฒนากองทัพ และตั้งเสียผิงตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ (Strategic Decision) ที่จะเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจก่อนตามนโยบาย 4 ทันสมัย ก็คือเน้นการพัฒนาการเกษตร ตามด้วยอุตสาหกรรม ตามด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนด้านการทหารอยู่ข้างหลัง นับเป็นการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ที่ชาญฉลาดเพราะจีนไม่มีงบประมาณมากพอที่จะใช้ในหลายๆ ด้านได้ ด้วยเหตุนี้เศรษฐกิจต้องมาก่อน แล้วเหตุปัจจัยใดทำให้ผู้นำจีนหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพให้ทันสมัย

การพัฒนากองทัพให้ทันสมัยเริ่มขึ้นกลางทศวรรษ 1990 หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง หลายคนอาจคิดว่าสงครามเย็นก็สิ้นสุดไปแล้วทำไมต้องมาพัฒนากองทัพด้วย ปรากฏว่ามีหลายปัจจัยที่ทำให้จีนต้องพัฒนากองทัพ

ปัจจัยประการแรกเป็นปัจจัยภายนอก นั่นคือการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองในยุโรปตะวันออกหลังคอมมิวนิสต์ล่มสลาย ในปี 1989 การทำลายกำแพงเบอร์ลิน การที่คอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกล่มสลายทำให้จีนกังวลว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพ

ของจีน เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความเข้มแข็ง ด้วยเหตุนี้ในทศวรรษ 1990 เจียงเจ่อหมินที่ขึ้นมาเป็นผู้นำหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินจึงตัดสินใจที่จะทุ่มงบประมาณเพื่อการนี้

ปัจจัยสำคัญด้านการเมืองอีกประการหนึ่งนั่นก็คือ การแตกสลายของสหภาพโซเวียต ในอดีตจีนอาศัยการที่โซเวียตกับสหรัฐอเมริกาคานอำนาจกัน พอสหภาพโซเวียตแตกออกเป็น 15 รัฐเพราะปัญหาภายใน จีนตระหนักดีว่าตนเองจะเป็นเป้าต่อไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งทางการทหารเพื่อคานอำนาจกับสหรัฐอเมริกา

ปัจจัยประการที่ 3 คือการสิ้นสุดของสงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจต่างอุดมการณ์มีผลทำให้คอมมิวนิสต์อ่อนแอลงมาก แต่อย่างไรก็ตามจีนก็ยังคงเป็นคอมมิวนิสต์อยู่

ปัจจัยประการที่ 4 คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทั้งโลกจากระบบสองขั้วในช่วงสงครามเย็นมาเป็นขั้วเดียวที่สหรัฐอเมริกาเป็นเอกอัครมหาอำนาจหลังปี 1994-1995 และมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างๆ ครอบงำโลก ทำให้จีนกังวลมากเพราะจีนมองว่าระบบระหว่างประเทศที่เหมาะสมน่าจะเป็นหลายขั้วอำนาจ ด้วยเหตุนี้ในภาวะที่สหรัฐอเมริกาเข้มแข็งเป็นขั้วอำนาจเดียวจีนจึงจำเป็นต้องพัฒนากองทัพให้ทันสมัย

อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือแสนยานุภาพของสหรัฐอเมริกาที่ปรากฏชัดในการรบในสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ปี 1991 ซึ่งให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกายิ่งใหญ่เข้มแข็งก้าวหน้าอย่างมาก

ปัจจัยประการที่ 6 คือการปฏิวัติในกิจการทหาร การนำเทคโนโลยีใหม่ๆ ขึ้นสูงไฮเทคมาใช้ทำสงคราม สหรัฐอเมริกาสามารถส่งขีปนาวุธจากเรือรบซึ่งอยู่ในอ่าวเปอร์เซียลงสู่เป้าหมายได้ชัดเจนทุกเวลาและมีความแม่นยำมากทั้งเลเซอร์ทั้งระบบดาวเทียมต่างๆ

นอกจากปัจจัยภายนอกดังกล่าวแล้วยังมีปัจจัยภายในของจีนเองที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนากองทัพจีนให้ทันสมัยด้วยเช่นกัน ปัจจัยภายใน

ประการแรกก็คือความล่าช้าและล่าสมัยของขีดความสามารถในการรบของ กองทัพจีนซึ่งเป็นที่รู้จักกันในหมู่ผู้นำจีนในการรบที่ชายแดนเวียดนาม แต่แม้ผู้นำ จะรู้สึกไม่สามารถทำอะไรได้ต้องพยายามกลบเอาไว้ก่อนแล้วหาจังหวะดำเนินการ ยิ่งเห็นสหรัฐอเมริกาเข้มแข็งก้าวหน้าทันสมัยและแม่นยำถึงเพียงนั้น จีน ก็ยิ่งมีความกังวลยิ่งขึ้น

ปัจจัยภายในประการที่ 2 คือเมื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจตามนโยบาย 4 ทันสมัยประสบความสำเร็จแล้ว จีนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีการส่งออกค่อนข้างมาก มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น รวมทั้งความสามารถในการ Reverse Engineering หรือการเลียนแบบ จีนก็เชี่ยวชาญอยู่แล้ว

ปัจจัยภายในประการที่ 3 เป็นปัจจัยด้านการเมืองภายในก็คือการสร้าง ความยอมรับและการสนับสนุนของผู้นำจีนรุ่นที่ 3 เจียงเจ๋อหมินในกองทัพจีน ผู้นำคนก่อนตั้งแต่ผู้นำรุ่น 1 คือเหมาเจ๋อตงมาถึงเติ้งเสี่ยวผิงล้วนแล้วแต่เคย เป็นทหารมาก่อนจึงได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่จากบรรดานายพลทั้งหลาย แต่เจียงเจ๋อหมินไม่เคยเป็นทหาร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างการยอมรับ วิธีที่จะ สร้างการยอมรับก็คือสร้างความชอบธรรมด้วยการสนับสนุนงบประมาณทหาร และแต่งตั้งบรรดานายพลขึ้นมาดำรงตำแหน่งสำคัญๆ

ปัจจัยภายในประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือผลประโยชน์แห่งชาติของ จีนในกลางทศวรรษ 1990 เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ไม่ใช่ผลประโยชน์แห่งชาติ ที่อยู่ภายในขอบเขตของประเทศจีนอีกต่อไป แต่เมื่อจีนเริ่มขยายการค้า การ ลงทุนไปยังดินแดนต่างๆ ทั่วโลก การที่คนจีนเข้าไปทำธุรกิจในที่ต่างๆ ทำให้ พลเรือนจีนเริ่มมีทักษะในการเดินทางข้ามทะเล

จากปัจจัยเหล่านี้เองผู้นำจีนจึงต้องตัดสินใจพัฒนากองทัพจีนให้ ทันสมัยโดยมีการพัฒนาใน 4 ด้านด้วยกัน ด้านแรกคือการพัฒนาหลักนิยมทาง การทหาร (Military Doctrine) ด้านที่ 2 พัฒนาวุธยุทโธปกรณ์ให้ทันสมัย ด้านที่ 3 พัฒนาโครงสร้างและบุคลากรให้ทันสมัย นี่ก็คือความทันสมัยของ กองทัพจีนในการป้องกันประเทศ คือพัฒนาหลักนิยมทางการทหาร พัฒนา

อาวุธยุทโธปกรณ์ และสุดท้ายคือพัฒนาบุคลากรและโครงสร้าง

การพัฒนาหลักนิยมทางการทหาร เดิมที่จีนใช้หลักนิยมสงครามประชาชนและการป้องกันที่แข็งขัน “Active Defense” เป็น keyword สำคัญ การป้องกันที่แข็งขันเป็นการป้องกันเชิงรุก หรือการตั้งรับแบบรุก ซึ่งก็คือตั้งรับแบบเป็นผู้กระทำ เพื่อให้สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์เป็นประโยชน์ต่อตนเอง มีการปรับหลักนิยมจากเดิมคือสงครามประชาชน เจียงเจ๋อหมิน ปรับใหม่เป็น “สงครามท้องถิ่นภายใต้ภาวะเทคโนโลยีขั้นสูงที่ทันสมัย” จีนจะมีการปรับยุทธศาสตร์เกือบทุก ๆ 10 ปี เมื่อครั้งหูจิ่นเทาขึ้นมาเป็นเลขาธิการพรรคและเป็นประธานคณะกรรมการทหาร เขาก็ปรับยุทธศาสตร์มาเป็นยุทธศาสตร์ “ชิงชี่คั่ว จู๋ยู่เจียง เจิ้งเจิ้ง” แปลเป็นไทยได้ว่า “สงครามท้องถิ่นภายใต้ภาวะข้อมูลข่าวสาร” ก็คือเอาเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ในการพัฒนากองทัพเพื่อให้ความทันสมัย หรืออาจจะเรียกว่ากองทัพจีน 4.0 ก็ได้ สีจิ้นผิง ปรับใหม่มาเป็น “สงครามท้องถิ่นที่ใช้กระบวนการสารสนเทศ” “ตั้งตำหยิน ชิงชี่คั่ว ฟู่เจิ้งเจิ้ง”

การพัฒนาขีดความสามารถทางการทหารของจีนนอกจากพัฒนาหลักนิยมแล้วยังมีการพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ จีนก็ซื้อจากหลายประเทศทั้งจากโซเวียตหรือก็คือรัสเซียในเวลานี้ อย่างเช่นซื้อเรือดำน้ำระดับชั้น Kilo Class เครื่องยนต์ดีเซล-ไฟฟ้าที่ทันสมัย และซื้อเครื่องบินรบหลายลำจากโซเวียต แต่โซเวียตก็ไม่ได้ให้แบบสุดยอด จีนต้องเอามาแกะมาศึกษาแล้วประกอบกลับเข้าไปใหม่ เปลี่ยนชื่อใหม่ แต่จีนพัฒนาได้รวดเร็วมมาก จีนเลียนแบบเก่งมาก ไม่ว่าจะเป็นแสนยานุภาพทางบกก็คือรถถัง ยานลำเลียงพลหุ้มเกราะ หรือด้านนาวิกานุภาพก็มีทั้งเรือพิฆาต เรือดำน้ำ เรือฟรีเกต เรือบรรทุกเครื่องบิน จีนพึ่งปล่อยเรือบรรทุกเครื่องบินลำที่ 2 ที่สร้างด้วยเทคโนโลยีภายในประเทศ เรือบรรทุกเครื่องบินลำแรกซื้อแต่โครงเรือแล้วมาปรับเอง ขณะนี้จีนกำลังสร้างเรือบรรทุกเครื่องบินลำที่ 3 และลำที่ 4 ลำที่ 3 จะมีทางวิ่งของเครื่องเป็นแนวราบ ไม่เหมือนกับลำที่ 1 ที่ชื่อเหลียวหนิง หรือลำที่ 2 ที่ชื่อซางตุง ส่วนลำที่ 4

ที่กำลังจะสร้างในอีก 5 ปีข้างหน้าจะเป็นเรือบรรทุกเครื่องบินขนาดใหญ่ที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ จะเห็นว่าเรือบรรทุกเครื่องบินของจีนแต่ละลำมีการพัฒนาก้าวกระโดดค่อนข้างมากทีเดียว สหรัฐอเมริกาดอนนี้มีเรือบรรทุกเครื่องบิน 11 ลำ อีก 10 ปีข้างหน้าจะมีได้อีกเพียง 1 ลำเท่านั้น แต่จีนจะมีเรือบรรทุกเครื่องบินทุกๆ 5 ปี 2 ลำ ในปี 2021 จีนจะมีเรือบรรทุกเครื่องบินทั้งหมด 4 ลำ ประจำอยู่กองเรือทะเลเหนือ ทะเลตะวันออก และทะเลใต้ อีกลำหนึ่งไว้สำหรับฝึกปรือ ในด้านน่านฟ้าจีนก็พัฒนาตอนนี้ใช้เครื่องบิน “Fourth Generation” ที่ใช้ระบบดิจิทัลเชื่อมโยงถึงกันได้ และจีนกำลังพัฒนาเครื่องบินรุ่นที่ 5 “Fifth Generation” เป็น “Stall Fighter Bomber” คือเป็นเครื่องบินล่องหนหรือเครื่องบินที่ตรวจจับด้วยเรดาร์ลำบากมาก จีนพัฒนาเสร็จแล้วกำลังอยู่ระหว่างปรับปรุงให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

เพราะฉะนั้นแผนยุทธศาสตร์ภาพทางบกก็ดี นาวิกานุภาพทางทะเลก็ดี และน่านฟ้าของจีนก็กำลังพัฒนาอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นทางด้านนิวเคลียร์ก็มีการพัฒนาด้านขีปนาวุธต่างๆ หลากรูปแบบทั้งระยะกลาง ระยะใกล้ แล้วก็ระยะไกลด้วย จีนยังพัฒนาขีดความสามารถในด้านสารสนเทศไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยข่าวกรองผ่านคอมพิวเตอร์ และอื่นๆ อีกมากมาย ในด้านอวกาศจีนก็ส่งดาวเทียมนำร่อง *ไป๋ตู้* ขึ้นไปบนชั้นบรรยากาศโลกซึ่งจะสามารถกำหนดพื้นที่ต่างๆ ได้ จีนไปสร้างสถานีดาวเทียมอยู่ที่อาร์เจนตินา จะเห็นว่าขณะนี้จีนมีความพร้อมมากขึ้นที่จะใช้เทคโนโลยีขั้นสูงทั้งสารสนเทศและอวกาศในการทำสงครามถ้าหากมีความจำเป็น

ประเด็นต่อมาที่ผมพูดถึงในงานวิจัยก็คือเราจะมาดูว่างบประมาณทางทหาร จะเห็นได้ว่าในปี 1994-1995 งบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จาก 6 พันล้าน มาเป็น 8 พันล้าน เป็น 9 พันล้าน 1 หมื่นล้านแล้วก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำไมในช่วงกลางทศวรรษ 1990 งบประมาณทางการทหารจึงเพิ่มมากขึ้นขนาดนั้น นักวิชาการตะวันตกบอกว่างบประมาณกองทัพของจีนที่เผยแพร่มานั้นตัวเลขจริงน่าจะมากกว่านี้ ผมก็เลยเอามาเปรียบเทียบให้เห็นกับ

ของยุโรปที่เขาระบุเอาไว้ ทำให้จึงมีความแตกต่าง การวิเคราะห์ก็มีหลายปัจจัย
ประการแรกก็คือความแตกต่างของการประเมิน การไม่มีมาตรฐานที่
ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายประเภทใดควรจะจัดอยู่ในหมวดหมู่งบประมาณทหาร จีน
ก็จัดแบบหนึ่งตะวันตกก็จัดอีกแบบหนึ่งเลยทำให้แตกต่างกัน

ประการที่ 2 อาจจะเป็นเพราะว่าตะวันตกประเมินตัวเลขงบประมาณ
ทางการทหารของจีนไว้สูงเพื่อชี้ให้เห็นว่าจีนเพิ่มงบประมาณมหาศาล เพราะ
ฉะนั้นจีนอาจจะเป็นภัยคุกคามได้

ประการที่ 3 ก็คือจีนอาจจะประกาศงบประมาณทางการทหารไม่ให้สูง
เกินไปมากหรือให้ดูต่ำหน่อยเพื่อลดความหวาดระแวงความกังวลของประเทศ
มหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านที่มีต่อจีนก็เป็นได้

นอกจากนี้ยังมีเรื่องของระบบเศรษฐกิจ ระบบบัญชีของจีนก็แตกต่าง
จากตะวันตก ยังไม่มีความเข้าใจร่วมกันว่างบประมาณตรงไหนถึงจะเป็นงบ
ประมาณทหาร ก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งบประมาณดูแตกต่างกัน

สุดท้ายจะเห็นว่ากองทัพจีนมีบทบาทในกิจการระหว่างประเทศค่อนข้าง
มาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่จีนส่งผู้ช่วยทูตทหารไปประจำอยู่ในสถานทูต
ต่างๆ เมื่อครั้งไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเมื่อ 40 ปีที่แล้ว
ในปี 1975 จีนมีผู้ช่วยทูตทหารอยู่เพียงไม่เกิน 5 ประเทศ เกาหลีเหนือ
ปากีสถาน เป็นต้น แต่หลังจากที่จีนกับไทยเริ่มมีความร่วมมือในการแก้ไข
ปัญหาแกมพูชา จีนก็ส่งผู้ช่วยทูตทหารมาอยู่ไทย แล้ว ณ วันนี้จะเห็นว่าจีนมี
ผู้ช่วยทูตทหารเป็นที่ปรึกษาของเอกอัครราชทูตอยู่ใน 100 กว่าประเทศ
ทั่วโลก เหล่านี้ก็เป็นภารกิจกองทัพจีนส่วนใหญ่ แล้วบุคคลเหล่านี้มักไม่ได้อยู่
สายบุรี ไม่ได้อยู่ฝ่ายปฏิบัติการ แต่อยู่ในฝ่ายข่าวกรอง

ภารกิจอีกประการหนึ่งก็คือการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูง จีนใน
ช่วงปี 1975-1979 ไม่ค่อยส่งทหารไปประชุมต่างประเทศเท่าไร มีการส่ง
รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม เสนาธิการทหาร ไปร่วมประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูล
ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์และวิเคราะห์ร่วมกัน ในด้านการซ้อมรบ จีน

ได้เริ่มซื้อเมล็ดพันธุ์ต่างประเทศ โดยซื้อเมล็ดพันธุ์กับประเทศไทยเมื่อราว 7 ปีที่แล้ว เป็นการซื้อเมล็ดพันธุ์ขนาดเล็กใช้กำลังทางบก 3 ปีต่อมาก็มีการซื้อเมล็ดพันธุ์ทางเรือ ล่าสุดเมื่อ 2 ปีที่แล้วเพิ่งมีการซื้อเมล็ดพันธุ์ทางอากาศ จีนเองก็เพิ่งซื้อเมล็ดพันธุ์กับหลายประเทศในอาเซียน ซื้อเมล็ดพันธุ์กับสิงคโปร์ครั้งแรกเมื่อ 2 ปีที่แล้ว ก่อนหน้านี้ สิงคโปร์พยายามที่จะไม่ซื้อเมล็ดพันธุ์

จะเห็นได้ว่าจีนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในด้านกิจการทางการเกษตร รวมทั้งการขยายอาชุนกับมิตรประเทศอันนี้ก็เป็นที่รับรู้กันพอสมควร จีนยังเข้าไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพในองค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะในแอฟริกาจีนส่งกำลังเข้าไปจำนวนหลายพันคนทำให้จีนมีความเข้าใจในพื้นที่ เป็นโอกาสที่จีนจะส่งทหารเข้าไปในพื้นที่ที่ยากลำบากภายใต้ร่มธงของสหประชาชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการต่อโจรสลัดในบริเวณโซมาเลียด้วยเหตุนี้เองทำให้จีนมีฐานทัพนอกประเทศเป็นครั้งแรกที่จิบูตี (Djibouti) ที่สร้างเมื่อปีที่แล้วและจะเสร็จในปีนี้ ทั้งๆ ที่ปฏิบัติการโจรสลัดลดลงไปอย่างมากแต่ทำไมจีนจึงต้องไปสร้างฐานทัพด้วย เรื่องนี้ก็เอาไว้ถามสี่จีนผิงแล้วกัน

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ผมสนใจก็คือว่าจีนจะใช้กำลังทหารในพื้นที่ที่จีนมีความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านหรือเปล่า ผมดู 4 พื้นที่ด้วยกันคือ ช่องแคบไต้หวัน คาบสมุทรเกาหลี ทะเลจีนตะวันออก และทะเลจีนตอนใต้

หลังจากที่จีนได้รับหลักนิยามทางการทหาร พัฒนาอาชุนยุทธศาสตร์ และพัฒนาบุคลากรแล้วในเดือนธันวาคม ปี 2015 จีนก็ได้ปรับโครงสร้างกองทัพใหม่ทั้งหมด ในการปรับโครงสร้างจะเห็นได้ว่าสูงสุดหรือศูนย์กลางของการบัญชาการจะอยู่ที่คณะกรรมการทหารส่วนกลาง และกรม 4 กรมก็แยกออกมาทั้งหมด พุดง่าย ๆ ก็คืออำนาจมารวมอยู่ที่คณะกรรมการทหารส่วนกลาง โดยแบ่งงานออกมาเพื่อลดอิทธิพลของกองทัพบกในจีน จากเดิมที่กองทัพบกมีอิทธิพลค่อนข้างมาก นับเป็นการกระจายอำนาจและสร้างเหล่าทัพขึ้นมาใหม่ ได้แก่ เหล่าทัพบก เหล่าทัพเรือ เหล่าทัพอากาศ เหล่าทัพจรวด

และสุดท้าย เหล่าทัพที่สนับสนุนทางยุทธศาสตร์ก็คือพวกที่ใช้ไฮเทคทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้นมณฑลทหารของจีนก็มีการปรับเปลี่ยน เพราะจีนต้องการจะเน้น “Joint Operation” ซึ่งจีนเลียนแบบมาจากสหรัฐอเมริกา เลียนแบบอย่างไร สหรัฐอเมริกามีกองกำลังทั่วโลก มีกองกำลังภาคพื้นแปซิฟิก กองกำลังภาคพื้นแอดแลนติก จีนเอามาใช้ภายในประเทศโดยการยุบมณฑลทหารออกไป เพราะมณฑลทหารจะอยู่ภายใต้อิทธิพลกองทัพบกค่อนข้างมาก จีนใช้คำว่ายุทธภูมิ จีนมียุทธภูมิ 5 แห่ง ฟังแล้วก็นึกถึงนิยายมังกรหยกที่มีขงทวนทางเหนือ มีเจ้าทางใต้ มีภูติบุรพา มีพิชชัวยประจิม กองทัพจีนก็จัดเป็นอย่างนี้เลย ยุทธภูมิภาคเหนือ ยุทธภูมิภาคใต้ ยุทธภูมิภาคตะวันออก แล้วก็ยุทธภูมิตรงกลางด้วย อันนี้ก็เป็นการปรับโครงสร้างใหม่คือยุบรวมบก เรือ อากาศ และชีปนาอูร์มารวมอยู่ด้วยกันเป็น “Joint Operation” เป็นโครงสร้างใหม่

ด้วยเวลาจำกัดผมจึงจะขอผ่านไปพูดถึงนโยบายต่างประเทศของจีนสมัยสีจิ้นผิงเลย คือภายใต้ผู้นำรุ่นที่ 5 ซึ่งเป็นผู้นำที่มีความเข้มแข็งบวกกับจีนก็มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง มีการพัฒนากองทัพให้เข้มแข็ง นโยบายต่างๆ ก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ นโยบายต่างประเทศของจีนมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น มีท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้น แม้จะยังมีการพูดว่าจีนต้องการจะพัฒนาอย่างสันติ แต่สีจิ้นผิงมาเติมอีกเนื้อหาหนึ่งบอกว่าการพัฒนาอย่างสันตินั้นไม่ใช่ว่าจีนจะต้องยอมประนีประนอมในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์แกนหลัก ผลประโยชน์ที่เป็นแกนหลักก็คือเรื่องเกี่ยวกับอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน เรื่องนี้สีจิ้นผิงพูดชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นเป้าหมายของจีน ณ วันนี้ก็คือ “จงกั๋วเหมิง” ไม่ใช่ “หงโหลวเหมิง” ไม่ใช่ความฝันในหอดแดง ความฝันของจีนคือต้องการที่จะฟื้นฟูพลังให้จีนเป็นที่ยอมรับเหมือนกับในอดีต 200 ปีที่ผ่านมา เพราะว่าในช่วง 100 ปีนับตั้งแต่ “ยาเฟียนจ้านเจิง” หรือสงครามฝิ่น จีนพ่ายแพ้อย่างอับยศอดสู นับตั้งแต่ปี 1949 จีนเริ่ม “ฉีโหลลอะ” เริ่มที่จะลุกขึ้นยืนแล้ว วันนี้จีนกำลังรอคอยปี 2021 และปี 2049

2021 ก็คือปีที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนครบรอบ 100 ปี ส่วนปี 2049

ก็คือปีที่สาธารณรัฐประชาชนจีนครบรอบ 100 ปี ซึ่งตอนนั้นความฝันของจีนคือต้องเป็นประเทศที่มีศักดิ์ศรี เป็นการฉลอง 100 ปี 2 ครั้ง แม้ว่าจีนจะยังประกาศว่าเราจะยังคงพัฒนาอย่างสันติซึ่งเป็นข้อคิดของหูจินเทา แต่จีนก็คิดว่าจะต้องปกป้องและไม่ยอมประนีประนอมผลประโยชน์แห่งชาติที่เป็นแกนหลักของจีน ยิ่งไปกว่านั้นสีจิ้นผิงยังมีการปรับลำดับความสำคัญใหม่โดยเน้นประเทศเพื่อนบ้าน มหาอำนาจ และประเทศกำลังพัฒนา จีนให้ความสำคัญกับความร่วมมือที่เราเรียกว่า “อีไต้ อี้ลู่” (yīdài yīlù) ก็คือความร่วมมือด้านเศรษฐกิจบนเส้นทางแพรุใหม่

ผมขอสรุปว่าแผนยุทธศาสตร์ทางทหารของจีนเพิ่มมากขึ้น ทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ ขีปนาวุธและพลังงานทางด้านอวกาศ บทบาทของจีนถ้าเราพิจารณาในช่วงระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมาที่จีนมีความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นกับไต้หวันก็ดี กับญี่ปุ่นก็ดีเกี่ยวกับหมู่เกาะเตียวหยูหรือเซนกากุ และก็กับบางประเทศในกลุ่มอาเซียนทะเลจีนตอนใต้ จะเห็นได้ว่าจีนปฏิรูปกองทัพโดยการทำให้คณะกรรมการทหารส่วนกลางเป็นศูนย์กลางอำนาจ สีจิ้นผิงปราบทั้งแมลงวันแล้วก็เสือ ปราบปรามคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดเพื่อที่จะควบคุมกองทัพให้ได้ ผมคิดว่าแนวโน้มในอนาคตพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะใช้กองทัพในกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น เป็นทั้งเครื่องมือในการป้องปราม (Deterrent) และเป็นการทูตเชิงบังคับ (Coercive Diplomacy) ด้วยการสาธิตอำนาจมากกว่าที่จะใช้กำลังปฏิบัติการ ทั้งนี้ก็เพราะว่าตะวันตกมักจะชอบคิดว่าจะใช้กำลังอย่างไรเพื่อให้ได้ชัยชนะ แต่จีนมีหลักการอยู่ว่าจะชนะอย่างไรโดยไม่ต้องใช้กำลัง อันนี้ก็เป็นความแตกต่าง อย่างไรก็ตามก็ดีจีนกำลังพยายามขยายขีดความสามารถทางทะเล (Maritime Power) เป็นมหาอำนาจทางทะเล จีนพยายามที่จะเป็น “Two Ocean Power” หรือมหาอำนาจ 2 มหาสมุทร เพราะ ณ วันนี้จีนมีแค่มหาสมุทรเดียวก็คือแปซิฟิก จีนพยายามหาเส้นทางลงทะเลซึ่งจีนก็เจอแล้วไม่ว่าจะเป็นผ่านพม่าหรือผ่านปากีสถาน สุดท้ายก็คือในกรณีความขัดแย้งเรื่องอำนาจอธิปไตยเราจะเห็นว่าจีนได้ใช้

เรือประมง ซึ่งเป็นกำลังทหารบ้านทางทะเลของจีนเข้าไปในพื้นที่เพื่ออ้างเป็น
เจ้าของ ตามมาด้วยกลุ่มเรือป้องกันชายฝั่งที่ถือว่าเป็นพลเรือน และสุดท้าย
จีนจะมีเรือรบของกองทัพจีนอยู่เบื้องหลัง นี่คือวิธีการที่จีนใช้ในการแสวงหา
อำนาจ เพราะฉะนั้นจีนอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกองทัพซึ่งก็คง
ใช้เวลาอย่างน้อยอีก 4-5 ปีในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกองทัพที่เป็นยุทธภูมิ
5 ภาค รวมทั้งยังให้มีการประสานงานเป็น “Joint Operation” เป็นปฏิบัติการ
รบรวม กว่าที่จะไร้รอยตะเข็บคงใช้เวลา 4-5 ปี เพราะฉะนั้นในช่วง 4-5 ปี
ข้างหน้าผมไม่คิดว่าจีนจะใช้กำลัง แต่อีก 5 ปีหลังจากนี้จะเป็นอย่างไรค่อย
มาถามผมใหม่แล้วกัน ขอขอบคุณครับ

อ. ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์:

น่าสนใจมากเราได้เห็นการเริ่มต้นการพัฒนากองทัพของจีนซึ่งมีที่มา
จากระเบียบโลกในช่วงสงครามเย็นมาถึงช่วงหลังสงครามเย็น เห็นการพัฒนา
กองทัพทางด้านอาวุธ บุคลากร โครงสร้าง หลักการทหาร และล่าสุดเห็นการ
จัดระเบียบโครงสร้างใหม่ทั้งหมดในปี 2015 ที่แน่นอนว่าเราได้เห็นบทบาท
ทหารจีนที่อาจจะมากขึ้นในการเป็นเครื่องมือดำเนินกิจการระหว่างประเทศ
อาจารย์จูลี่ซีกก็ได้พูดถึงการพัฒนากองทัพซึ่งต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างระเบียบโลกก่อนหน้านี้ คำถามคือตอนนี้เรากำลังอยู่ในช่วงการ
เปลี่ยนแปลงระเบียบโลกอีกครั้งหนึ่งหรือเปล่า แล้วประเทศอื่นจะต้องรับมือ
กับการเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกนี้ได้อย่างไร ลำดับต่อไปขอเชิญ รศ.ดร. กิตติ
ประเสริฐสุข นำเสนอหัวข้อความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในโครงสร้าง
อำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดีย ในโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป

รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติ ประเสริฐสุข

“ในมุมมองของญี่ปุ่น-อินเดีย จีนมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายเชิงรุกที่เชิงกว้างอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่บทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะค่อยๆ ลดลง การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ อย่างเดียวคงไม่เพียงพอ ญี่ปุ่นจึงกระชับความสัมพันธ์กับอินเดียมากขึ้น อินเดียเองก็กังวลกับการดำเนินยุทธศาสตร์ของจีน เพราะดูจะเป็นการปิดล้อมอินเดีย โดยเฉพาะ Belt and Road Initiative ด้วยเหตุนี้ความร่วมมือด้านความมั่นคงญี่ปุ่น-อินเดีย จึงดูจะมีความก้าวหน้าต่อไปในอนาคต”

ขอบคุณครับอาจารย์ปองขวัญ ผมโชคดีมากได้พูดต่อจากอาจารย์ จุลชีพเพราะว่าสิ่งที่อาจารย์จุลชีพพูดไปนั้นเหมือนเป็นตัวแปรต้นหรือเป็นสาเหตุให้ทางญี่ปุ่นกับอินเดียหันมากระชับความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกันมากในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าจะงานชิ้นนี้ชื่อว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนไป” แต่ก็ไม่ได้ดูเฉพาะญี่ปุ่นกับอินเดีย โดยจะขยายให้เห็นภาพใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงในเชิงระเบียบโลกในเชิงอำนาจของมหาอำนาจต่าง ๆ

การนำเสนอจะมี 3 ส่วนด้วยกัน เริ่มจากกรอบแนวคิด จากนั้นจะมาดูโครงสร้างอำนาจโลกในศตวรรษที่ 21 เน้นที่ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-อินเดียด้านความมั่นคง แล้วก็เสริมเพิ่มเติมด้วย “The Trump Factor” หรือปัจจัยทรัมป์⁴ ที่มีผลอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงนี้ อันนี้อยู่นอกเหนือจากงานวิจัยเพราะงานวิจัยเสร็จก่อนที่ทรัมป์จะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

กรอบแนวคิดที่ใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับอินเดียจะใช้สองกรอบมาผสมกันคือ “Structural Realism” สภาพจริงนิยมเชิงโครงสร้าง และ “Balance of Threat” การถ่วงดุลด้านภัยคุกคาม ซึ่งคนอาจจะไม่คุ้นเท่าไร แต่ที่จริงเป็นทฤษฎีที่มีมานานแล้วเพียงแต่ยังไม่มีการหยิบยกมาพูดถึงมากนักในประเทศไทยบนเวทีสาธารณะ

Structural Realism นั้นมีเจ้าทฤษฎีคือ เคนเนท วอลต์ซ (Kenneth Waltz) ในปี 1979 เขาได้พูดถึงการเมืองโลกโดยเน้นปัจจัยการเปลี่ยนแปลงการกระจายตัวของอำนาจ (Changing the Distribution of Power) หมายความว่า

⁴ นับตั้งแต่ โดนัลด์ ทรัมป์ ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เขาได้ดำเนินแนวทาง “อเมริกาต้องมาก่อน” สหรัฐฯ ภายใต้การบริหารของทรัมป์ถอนตัวจากข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับโลก (<https://www.bbc.com/thai/international-42735104>)

ถ้ามหาอำนาจชาติใดชาติหนึ่งเกิดมีอำนาจเพิ่มขึ้นก็จะกระทบต่อการกระจายตัวของอำนาจทำให้ชาติอื่นที่รู้สึกเป็นภัยคุกคามต้องมาถ่วงดุล อันนี้เหมือนเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ คือถ้ามีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจการกระจายตัวของอำนาจเมื่อไร มีชาติไหนรุ่งขึ้นมามีอำนาจเพิ่มขึ้นก็จะมีชาติอื่นไปถ่วงดุลโดยอัตโนมัติ เรียกว่า “Balance of Power”

แต่นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง สตีเฟน วอลต์ (Stephen Walt) ชื่อคล้ายกันมากอาจจะก่อให้เกิดความสับสนได้ ทั้งสองคนนี้อยู่สำนักเบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) สตีเฟน วอลต์ เองก็เรียนกับ เคนเนท วอลต์ซ ด้วย สตีเฟน วอลต์ ก็บอกว่ารัฐอาจไม่ได้ถ่วงดุลอำนาจต่อรัฐใด ๆ ก็ได้ที่มีอำนาจเพิ่มขึ้น แต่จะถ่วงดุลต่อรัฐที่ตนมองว่าเป็นภัยคุกคาม คือไม่ได้หมายความว่ารัฐไหนรุ่งขึ้นมาอำนาจเยอะขึ้นทหารเข้มแข็งขึ้นมาก็ไปถ่วงดุลเขาหมดขึ้นอยู่กับว่ามองรัฐนั้นเป็นภัยคุกคามหรือไม่ ดังนั้นจึงเสนอมุมมองกรอบแนวคิด “การถ่วงดุลด้านภัยคุกคาม” ขึ้นมา ซึ่งดูจะนำไปใช้ได้มากกว่าในโลกความเป็นจริง ถ้าเราดูกรณีอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริการุ่งขึ้นมากลายเป็นมหาอำนาจ อังกฤษก็ไม่ได้รู้สึกว่าจะเป็นภัยคุกคามของตน ทฤษฎีนี้เปิดมุมมองต่อการรับรู้หรือ “Perception” การมองเรามองเรามีนิยามเป็นมุมมองแบบ Constructivism หรือมุมมองเชิงอัตลักษณ์ เรียกว่า “สรรค์สร้างนิยาม” ซึ่ง ศ.ดร. จุลชีพ ชินวรรโณ เพิ่งจะบัญญัติคำแปลว่านิรมิตนิยาม นักศึกษารุ่นหลังก็อาจจะตามไม่ค่อยทัน Constructivism ก็เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มองในแง่ของความคิดในแง่ของอัตลักษณ์เป็นหลัก

การทะยานขึ้นมาของจีนหรือ “Military Modernization” ที่ อ. จุลชีพ ได้กล่าวไปนั้น สองชาติที่อยู่ไม่ไกลไม่ไกลก็คือเพื่อนบ้านญี่ปุ่นและอินเดีย มองว่าจีนเป็นภัยคุกคาม มีเรือบรรทุกเครื่องบิน 2 ลำใน 5 ปี นิวเคลียร์ก็มี ขีปนาวุธก็มี อาวุธครบทุกอย่าง ทหารก็มีจำนวนมากเป็นล้านๆ คน นากลัวมาก เพราะฉะนั้นสองชาตินี้ก็ได้หันมาถ่วงดุลจีนด้วยการร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกัน นี่คือคำอธิบายง่ายๆ ตรงไปตรงมา

คราวนี้เรามาดูว่านโยบายของจีนหรือการกระทำของจีนคุกคามสองชาตินี้อย่างไร ถ้าดู “อู่ใต้ อู่ลู่” ผมก็เพิ่งจำคำนี้มาจาก อ.จูลี่ฟ หรือ “One Belt One Road” หรือ “Belt and Road Initiative” ของจีนจะเห็นว่ามิติศทางเราจะเห็นเส้นทางหนึ่งแถบมาปากีสถาน การพัฒนาของจีนก่อนจะมาเป็น “อู่ใต้ อู่ลู่” ก็มียุทธศาสตร์ร้อยสร้อยไข่มุกของจีน (String of Pearls) อยู่ที่พม่า ศรีลังกา ปากีสถาน จิบูตี จะเห็นได้ว่า พม่า ศรีลังกา ปากีสถาน ล้อมกรอบอินเดียทั้งนั้นเลย เพราะฉะนั้นชาติที่ไม่มีความสุขกับ One Belt One Road ก็คืออินเดีย อินเดียเองก็ไม่ได้ไปร่วมประชุม One Belt One Road Summit เมื่อวันที่ 14-15 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 ด้วย

มาดูลูกที่ญี่ปุ่น ญี่ปุ่นก็หายไปเลย คือไม่ได้เกี่ยวกับ One Belt One Road แต่เกี่ยวกับที่จีนจะสร้าง “New Center of Gravity” เรียกว่าจุดศูนย์กลางอำนาจเศรษฐกิจการเมืองโลกใหม่ โดยที่จีนเป็นศูนย์กลางแล้วก็ขยายไปยังยุโรป เอเชียกลาง มาทางปากีสถาน มาที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วเชื่อมไปยังทวีปแอฟริกา ตรงนี้เป็นสิ่งที่อินเดียรู้สึกว่าเป็นภัยคุกคาม ส่วนญี่ปุ่นเองยิ่งจีนเข้มแข็งมากขึ้นเท่าไร สร้างพันธมิตรมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งดูจะเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่นมากขึ้นเท่านั้น

คราวนี้มาดูการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอำนาจหรือ “Power Configuration 21st Century” ขอใช้คำว่า “Configuration of Power” โครงสร้างของอำนาจกำลังเปลี่ยนแปลง เริ่มจากการทะยานขึ้นมาของจีน (China’s Rise) จีนเติบโตอย่างต่อเนื่องมากกว่าสองทศวรรษแล้วตั้งแต่ปี 1994 ตอนนั้นจีนมีการปรับค่าเงินหยวนเล็กน้อยด้วยทำให้ส่งออกได้ดี บวกกับ “US Relative Decline” คือการที่สหรัฐอเมริกาจะมีความตกต่ำลงในเชิงเปรียบเทียบไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจจึงแสดงให้เห็นใน “Economic Crisis Lehman Shock”⁵

⁵ วันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2008 ตลาดการเงินทั่วโลกต้องพบเรื่องช็อกวงการเมื่อ Lehman Brothers Holding Inc. วาณิชธนกิจระดับโลกประกาศล้มละลาย ส่งผลให้

ในปี 2008 จนกระทั่งมาในยุคทรัมป์ก็ยิ่งตอกย้ำการที่สหรัฐอเมริกาจะตกต่ำ โดยเฉพาะด้าน “Soft Power” พอเอ่ยถึงสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ก็จะร้องยี้เมื่อนึกถึงผู้นำสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้น่ารักเลย

มาคิดว่าญี่ปุ่นตอนนี้เป็นอย่างไร ย้อนกลับไปเมื่อ 30 ปีก่อนสมัยผมเข้ามาเรียนเศรษฐศาสตร์ ตอนนั้นญี่ปุ่นรุ่งมาก “Japan as Number One” เป็นกระแสว่าญี่ปุ่นจะก้าวขึ้นมาเป็นอันดับ 1 แซงสหรัฐอเมริกา ผมเลือกเรียนญี่ปุ่นจนถึงปริญญาโท พอปริญญาเอกผมก็ตั้งใจจะไปเรียนกับอาจารย์เอซรา โวเกิล (Ezra Vogel) ที่เขียนเรื่อง *Japan as Number One*⁶ ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดไม่รับจึงไปเรียนที่เบิร์กสีย์แทน ไปเรียนกับลูกชายของเอซราคือ สตีเวน โวเกิล (Steven Vogel) เป็นนักรัฐศาสตร์ ปรากฏว่าตอนนั้น “Japan as Number Three” ญี่ปุ่นตกมาเป็นอันดับ 3 แล้ว อันดับ 1 คือสหรัฐอเมริกา อันดับ 2 คือจีน น่าสนใจที่มีการทายว่าจีนจะขึ้นเป็นอันดับ 1 แล้วอันดับ 1 จะมีสภาพเป็นเหมือนญี่ปุ่นอย่างทุกวันนี้หรือไม่ เป็นคำถามที่น่าสนใจ

อินเดียก็ก้าวขึ้นมาเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นกันในช่วงที่ผ่านมา (India is also rising.) ด้านรัสเซียก็มีศักยภาพและอำนาจที่เพิ่มขึ้นในยุคปูติน สัญลักษณ์ของรัสเซียที่เรารู้จักคือหมีขั้วโลก หมีขาว (polar bear) เพราะฉะนั้นเป็นไปได้ที่รัสเซียจะไม่อยู่ในโลกของมหาอำนาจสองขั้วหรือหลายขั้ว ตราบใดที่ประเทศเขามีสัญลักษณ์เป็นหมีขาวอยู่ Polar Bear ของเขาต้องมาสร้างขั้วอำนาจในโลกนี้เป็นหลายขั้วอำนาจ นี่คือนี่ที่รัสเซียคาดหวังเช่นกัน

พนักงานกว่า 25,000 ชีวิตต้องตกงานทันที Dow Jones ร่วงทันทีกว่า 4.4% พร้อมกับต้นทุนการกู้ยืมที่ขยับขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ นับเป็นการเปิดฉากวิกฤตซับไพร์ม ซึ่งสร้างความปั่นป่วนทางการเงินและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง (<https://www.finnomena.com/crisisman/lehman-brothers/>)

⁶ Ezra Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America* (iUniverse 1999)

แล้วประเทศที่เติบโตใหม่เป็นมหาอำนาจเหล่านี้ก็รวมตัวกันเป็น BRICS⁷ อย่างที่ทุกท่านทราบดี คือ Brazil, Russia, India, China และ South Africa คราวนี้เราจะมาเจาะดูเฉพาะโครงสร้างใหญ่แล้วมาดูแบบทวิภาคีบ้าง ว่ามีพัฒนาการอย่างไร ที่จริงแล้วความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจเริ่มมีการปรับตัวตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ไม่ได้เพิ่งมาปรับตัวกันในช่วงนี้ เริ่มจากสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประเด็นหลักของบุชคือสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (War on Terror) บุชเริ่มญาติดีหรือหาพันธมิตรพัฒนาความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับอินเดีย เป็นหุ้นส่วนด้านความมั่นคงเริ่มมีการซ้อมรบร่วมกัน และยังมีความร่วมมือด้านพลังงานนิวเคลียร์สำหรับพลเรือน ถ้าจำกันได้ ปี 1998 อินเดียกับปากีสถานแข่งขันกันทดสอบขีปนาวุธจนถูกคว่ำบาตรจากประชาคมโลก สหรัฐอเมริกาเองก็ประณาม ในยุคคลินตันนี่ประณามอย่างยิ่ง แต่พอสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเริ่มขึ้นสหรัฐฯ ก็หันมาดีกับอินเดีย ในปี 2011 ประธานาธิบดีบารัค โอบามา เริ่มใช้ยุทธศาสตร์ปักหมุดเอเชีย (Pivot

⁷ BRIC เป็นอักษรย่อใช้เรียกกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว (Emerging Market) ประกอบด้วย บราซิล (Brazil) รัสเซีย (Russia) อินเดีย (India) และจีน (China) คำศัพท์นี้ถูกบัญญัติขึ้นโดย จิม โอนีลล์ (Jim O'Neil) หัวหน้าทีมวิจัยเศรษฐกิจโลกจากโกลด์แมนแซกส์ ซึ่งคำว่า BRIC ใช้เป็นสัญลักษณ์แสดงถึงการย้ายอำนาจเศรษฐกิจโลกจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่าง G7 มาสู่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

แม้ว่ากลุ่ม BRICS ไม่ได้มีแนวทางชัดเจนที่จะจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจหรือสมาคมการค้าอย่างเป็นทางการเหมือนสหภาพยุโรป (EU) แต่ก็มีคามพยายามที่จะสร้างพันธมิตรทางการเมืองรวมถึงเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตให้เป็นอำนาจการเมืองระดับภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันแอฟริกาใต้ก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม BRIC จึงมีการเปลี่ยนชื่อเป็น BRICS ซึ่งอักษรย่อ “S” ที่เพิ่มต่อท้ายเข้ามาก็หมายถึง South Africa นั่นเอง (<http://sameaf.mfa.go.th/th/organization/detail.php?ID=4109>)

to Asia) พัฒนาความสัมพันธ์กับอินเดีย เป็นหุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของค่านิยมสากลและภัยคุกคามร่วมกัน โดยเฉพาะภัยคุกคามด้านการก่อการร้าย คงยังจำเหตุการณ์ก่อการร้ายที่มูมไบในปี 2008⁸ กันได้ อินเดียเองก็ตระหนักดีว่าการก่อการร้ายเป็นภัยร่วมกัน

มาตุภพม์บีนี้เปลี่ยนเป็น “America First” หรือ “อเมริกาต้องมาก่อน” แต่ทรัมป์ก็มีนโยบาย “Partner by Strength” นั่นคือจะสานต่อความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ขนาดไหน ความร่วมมือด้านต่อต้านภัยก่อการร้าย ความมั่นคงด้านภูมิภาค ที่ผ่านมามาตุภพม์บีมองอินเดียในเชิงลบ พูดถึงคนอินเดียในสหรัฐฯ ว่ามาแย่งงานคนอเมริกัน อินเดียก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทรัมป์บอกว่า เป็นประเทศที่การค้าเอาเปรียบสหรัฐอเมริกา ผมไปประชุมวิชาการ Asian Studies ที่โตรอนโต แคนาดา ปรากฏว่านักวิชาการเชื้อสายเอเชียใต้จำนวนมากไม่มาร่วมประชุมเพราะกลัวกลับสหรัฐอเมริกาไม่ได้ ถ้ามาประชุมแล้ววันดีคืนดีทรัมป์ประกาศห้ามคนเหล่านี้เข้าประเทศก็จะทำให้วุ่นวาย หลายคนเลยไม่กล้าออกนอกสหรัฐอเมริกาแล้วกลัวกลับเข้าประเทศไม่ได้ ตอนนี้มีความกังวลในเรื่องนี้มาก จนมีการหยิบยกประเด็นนี้มาพูดบนเวที

คราวนี้มาดูจีนกับอินเดียเป็นอย่างไร ในยุคของหูจิ่นเทา สโลแกนหลักของหูจิ่นเทาจะมากับ “การพัฒนาอย่างสันติ โลกแห่งความกลมเกลียวสามัคคี” แล้วก็มีนโยบายเป็นเพื่อนบ้านที่ดี เพราะฉะนั้นในยุคของหูจิ่นเทา ความสัมพันธ์

⁸ การโจมตีนครมูมไบ หรือเรียกสั้นๆ ว่า เหตุการณ์ 26/11 เป็นระลอกการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2008 โดยสมาชิกของ Lashkar-e-Taiba กลุ่มก่อการร้ายอิงศาสนาอิสลามที่ตั้งในปากีสถาน ก่อเหตุกราดยิงหมู่และวางระเบิด 12 ครั้งในเวลา 4 วัน ที่นครมูมไบ ประเทศอินเดีย การก่อการร้ายเริ่มต้นขึ้นในวันที่ 26 และจบลงในวันที่ 29 พ.ย. 2008 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 174 ราย รวมผู้ก่อการร้าย 9 ราย และบาดเจ็บสาหัสราว 300 ราย (https://th.wikipedia.org/wiki/เหตุโจมตีในมูมไบ_พ.ศ._2551)

ของจีนกับอินเดียในภาพรวมก็เป็นไปด้วยดี มองเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ระหว่างกัน แต่ในยุคของสีจิ้นผิงดำเนินนโยบายในเชิงรุกที่เรียกว่าเป็น “Pro-active” ดังเช่นจะมีข้อริเริ่มออกมาทุกปี ตั้งแต่ปี 2013 เขาใช้คำว่า “Chinese Dream” (ความฝันของจีน) “String of Pearls” (ยุทธศาสตร์ร้อยสร้อยไข่มุก) “Maritime Silk Road” (เส้นทางสายไหมทางทะเล) จนพัฒนาเป็น “อีโตะ อี้ลู่” “One Belt One Road” ตอนนั้นก็เปลี่ยนชื่อเป็น “Belt and Road Initiative” หลายชื่อจนงงแต่เราจะเห็นว่ามีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะ “Pro-active” แล้วก็ “Assertive” ด้วย ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในทะเลจีนใต้ ในหมู่เกาะเซนกากุ เตียวหยู เพราะฉะนั้นตรงนี้ย่อมกระทบต่อผลประโยชน์และสถานะเดิมของอินเดียในภูมิภาค โดยเฉพาะ “Belt and Road Initiative” ดังที่กล่าวไป

คราวนี้มาดูญี่ปุ่นกับจีน ญี่ปุ่นกับจีนมีความสัมพันธ์ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 เรียกว่าไม่ตีมาค่อนข้างต่อเนื่อง เริ่มจากนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น จุนอิชิโร โคอิซุมิ เดินทางเยือนยาซุกุนิซึ่งเป็นศาลเจ้าที่สวดบูชาของทหารญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง⁹ สร้างความไม่พอใจให้แก่จีนและเกาหลี ความสัมพันธ์ก็เสื่อมทรามลงต่อนั้น หลังจากนั้นผู้นำญี่ปุ่นทั้งสามคนจากพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) คือ ชินโซ อาเบะ (สมัยแรก) ยาสุโอะ ฟุคุดะ และ ทาโร อะโซ ต่างพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์กับจีนที่ตกต่ำลง ในปี 2009 เมื่อพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (Democratic

⁹ ศาลเจ้ายาซุกุนิเป็นสัญลักษณ์แห่งความโหดร้ายของสงครามในสายตาของจีนและเกาหลีใต้ เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศมาโดยตลอด และตกเป็นข่าวดังภายหลังจากจุนอิชิโร โคอิซุมิ นายกฯ ญี่ปุ่นเดินทางไปสักการะศาลเจ้า ซึ่งถือเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกในรอบหลายปีของญี่ปุ่นที่เดินทางไปสักการะ แม้การกระทำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่จีนและเกาหลีใต้เป็นอย่างมากแต่จุนอิชิโรก็ยังคงปฏิบัติเช่นเดิมตลอดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกว่า 6 ปี (https://th.wikipedia.org/wiki/จุนอิชิโร_โคอิซุมิ)

Party of Japan: DPJ) ขณะเลือกตั้งได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศใหม่ ดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระจากสหรัฐอเมริกาโดยผลักดันการย้ายฐานทัพสหรัฐอเมริกาที่เกาะโอกินาวา ความสัมพันธ์กับจีนก็เริ่มดีขึ้น แต่เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานจีนกับญี่ปุ่นไม่ได้มาโดยตลอดทั้งเรื่องประวัติศาสตร์ สงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งเรื่องข้อพิพาทหมู่เกาะเซนกากุหรือเตียวหยูที่พร้อมปะทุได้ทุกเวลา และมาปะทุมาๆ ในปี 2010 สมัยรัฐบาลนาโโตะ คัง แห่งพรรค DPJ มีเรือประมงพุ่งเข้าชนเรือยามฝั่งของญี่ปุ่น ซึ่ง อ.จูลซีฟ ก็ได้เฉลยแล้ว ได้กั๋งเรือประมงเป็นได้กั๋งมืออาชีพหรือเปล่า เป็นอดีตทหารบ้าน คือต้องมีบางอย่างที่ไม่ธรรมดาถึงกล้าทำ เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ตั้งแต่ปี 2010 เริ่มตึงเครียดขึ้น พอมายุคอาเบะสมัยที่สอง นายกรัฐมนตรี ชินโซ อาเบะ ก็ยิ่งเน้นบทบาทด้านความมั่นคง มีการปฏิรูปด้านความมั่นคงขนานใหญ่ (Security Reform) ซึ่งนักวิชาการ แอนดรูว์ โอโรส (Andrew Oros) ได้เขียนหนังสือชื่อ *Japan's Security Renaissance*¹⁰ กล่าวคือในสมัยอาเบะมีการปรับเปลี่ยนหลายๆ อย่าง เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถทำอะไรได้มากขึ้นในเรื่องความมั่นคงและบทบาทนอกประเทศ รวมทั้งการที่ญี่ปุ่นมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องของความมั่นคงทางทะเล (Active Role on Regional Maritime Security) มีการมอบเรือยามฝั่งมือสองให้แก่เวียดนาม มีการขายเรือยามฝั่งให้ฟิลิปปินส์ เพราะฉะนั้น ณ จุดนี้ในยุคอาเบะความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับจีนก็อยู่ในสภาพที่ไม่ดี บางครั้งก็ตึงเครียดด้วยซ้ำ

ในส่วนความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับอินเดีย ตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็น นายกรัฐมนตรี ราม โดริเริ่ม “นโยบายแลตะวันออก” (Look East Policy) ในปี 1991 เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออก เพราะเห็นความ

¹⁰ Andrew Oros, *Japan's Security Renaissance: New Policies and Politics for the Twenty-First Century (Contemporary Asia in the World)* (Columbia University Press 2017)

รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของชาติเอเชียตะวันออก เริ่มจากญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ฮองกง แล้วก็มาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของเรา รวมทั้งจีนด้วย อินเดีย ดำเนินนโยบายแยกตะวันออกและเริ่มความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นในฐานะหุ้นส่วน นายกรัฐมนตรีราจีฟ คานธี ได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่นสองครั้งในยุคต้นทศวรรษ 1990 ก่อนที่เขาจะถูกลอบสังหาร แล้วความสัมพันธ์ก็มาชะงักงันเมื่ออินเดีย และปากีสถานทดลองขีปนาวุธนิวเคลียร์ในปี 1998 แต่พอทศวรรษ 2000 เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในยุคประธานาธิบดีบุช ญี่ปุ่นก็เจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาในการสานสัมพันธ์กับอินเดีย โดยใช้ชื่อว่า “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์และหุ้นส่วนระดับโลก” (Strategic and Global Partnership) อันนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2000 หรือก่อนสงครามต่อต้านการก่อการร้าย สมัยนายกรัฐมนตรีโยชิโร โมริ ด้วยซ้ำ แสดงว่าญี่ปุ่นมองการณ์ไกลมากกว่าจีน ฟุ้งทะยานขึ้นมาแน่ ฉะนั้นจะต้องพยายามหาพันธมิตรเอาไว้ และอินเดียก็ถือเป็นพันธมิตรที่ไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น อยู่ไกล และเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ญี่ปุ่นมักจะอ้างค่านิยมสากลร่วมกัน เพราะฉะนั้นในปี 2000 นายกรัฐมนตรีโยชิโร โมริ ได้เดินทางเยือนอินเดีย เรียกว่าเป็นการเยือนที่เปิดฉากความสัมพันธ์กับอินเดียในทศวรรษใหม่ ในศตวรรษใหม่ “Global Partnership between Japan-India in the 21st Century” หลังจากนั้นมีการเยือนอย่างต่อเนื่อง ทุกปีจะมีการแลกเปลี่ยนการเยือน มีคำประกาศออกมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปี 2009 นายกรัฐมนตรียูกิโอะ ฮาโตยามะ ได้แสดงถึงความสำคัญของอินเดียในฐานะหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ด้วยการเยือนอินเดียในเดือน ธันวาคม 2009 ตลอดจนมี “แผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าในความร่วมมือด้านความมั่นคง” (Action Plan to Advance Security Cooperation) จากนั้นมาไม่ว่านายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นจะเป็นใครความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับอินเดียก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

นายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ ได้เริ่มความสัมพันธ์กับอินเดียตั้งแต่ตอนเป็นนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นสมัยแรกในปี 2006 โดยเน้นความสัมพันธ์กับอินเดีย

เริ่มจากบอกว่ามีค่านิยมสากลร่วมกันซึ่งคือประชาธิปไตยนั่นเอง ถ้าพูดถึงค่านิยมสากลเมื่อไรกระทบซึ่งไปถึงจีนทันที เพราะจีนไม่ได้เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ก็เน้นเรื่องความมั่นคงทางทะเล มีการแลกเปลี่ยนทางทหาร เพื่อสร้างสมดุลภัยคุกคามจากจีนในทางรูปธรรม ตั้งแต่ปี 2007 ในสมัยนายกฯ อาเบะ นายทาโร อะโซ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นได้เสนอแนวคิด “วงแหวนแห่งเสรีภาพและความรุ่งเรือง” (Arc of Freedom and Prosperity) เป็นภาพที่เขาวาดวงแหวนจากยุโรปพาดมาอินเดีย พาดผ่านมาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแถบอินโดนีเซียและไปโผล่ที่ญี่ปุ่น เป็นวงแหวนของประเทศประชาธิปไตย ก็คือล้อมกรอบจีนเอาไว้ในฐานะประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

การเป็นประเทศที่มีบทบาทเชิงรุกในการรักษาสันติภาพของโลก (Pro-active contribution to peace) ถือเป็นประเด็นหลักของนายกฯ อาเบะ ในช่วงที่ผ่านมา (ค.ศ. 2012-ปัจจุบัน) เพื่ออำนวยการประโยชน์ระหว่างประเทศอย่างแข็งขันเพื่อสันติภาพ คือไม่ใช่อยู่เฉยๆ การจะสร้างสันติภาพได้จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน มีส่วนร่วมอย่างไรนั้นก็ยิ่งเปิดให้ตีความได้หมายความว่าญี่ปุ่นต้องการจะเพิ่มบทบาทในด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ในปี 2014 มีการสร้างความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์และหุ้นส่วนระดับโลกให้เข้มข้นขึ้น ปี 2015 นายกรัฐมนตรีอาเบะเดินทางเยือนอินเดียเพื่อประชุมสุดยอดกับนายกรัฐมนตรีนเรนทรา โมดี ผู้นำทั้งสองมีแถลงการณ์ร่วมว่าด้วย “วิสัยทัศน์ปี 2025 ในฐานะหุ้นส่วนพิเศษในเชิงยุทธศาสตร์และระดับโลก” (Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership) (MOFA 2016) ปี 2016 นายกรัฐมนตรีโมดีไปเยือนญี่ปุ่น คือมีการแลกเปลี่ยนการเยือนทุกปีระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดีย

สำหรับความร่วมมือทางด้านการทหารก็เน้นเรื่องความมั่นคงทางทะเล เพราะว่าทะเลนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดเสถียรภาพและความรุ่งเรืองที่ทั้งอินเดียและญี่ปุ่นเห็นพ้องต้องกัน ความร่วมมือทางทหารมีหลายกรอบด้วยกัน กรอบ

JIMEX (Japan-India Maritime Exercise)¹¹ เป็นการซ้อมรบร่วมเกาะมาลาบาร์ (Malabar) ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมซ้อมรบทางทะเลมาลาบาร์ซึ่งเป็นการซ้อมรบระหว่างอินเดียกับสหรัฐฯ ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 1992 โดยเชิญประเทศพันธมิตรเข้าร่วมฝึกซ้อมเป็นบางปี ญี่ปุ่นเข้าไปเป็น “Permanent Partner” ในมาลาบาร์ ตั้งแต่ปี 2015 ก่อนหน้านั้นเคยไปร่วมครั้งหนึ่งในปี 2007 หลังจากนั้นก็เกรงใจจีนก็ไม่ไปร่วมเพราะว่าความสัมพันธ์กับจีนดีขึ้น ต่อมาความสัมพันธ์กับจีนเริ่มเสื่อมทรามก็กลับเข้าร่วมมาลาบาร์อีกครั้งที่อ่าวเบงกอลเป็นการซ้อมรบร่วมของยามฝั่ง (Coast Guard Joint Exercise) แล้วก็มีการขายอาวุธโดยเฉพาะเครื่องบินสะเทินน้ำสะเทินบก (amphibious aircraft) US-2 ของบริษัท ShinMaywa ซึ่งญี่ปุ่นกำลังขายให้อินเดียอยู่ก็มีสมรรถนะไปได้ไกลกว่าเฮลิคอปเตอร์ สปีดดีกว่า รวมทั้งการควบคุมจำนวนเกาะที่ดูแลก็จะเยอะกว่า

การซ้อมรบมีมาตั้งแต่ปี 2001 ในปี 2007 นี้จะเป็น “JIMEX 12” ปี 2013 มีความร่วมมือ (Working Group) ในการซื้อเครื่องบิน US-2 มี “Dialogue Maritime Affairs” ในปี 2015 มีการทำข้อตกลงในการถ่ายโอนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ด้านกลาโหมและข้อตกลงว่าด้วยการปกป้องข้อมูลลับทางทหาร เพราะฉะนั้นตรงนี้เราจะเห็นว่าความมั่นคงทางทะเลเป็นประเด็น

¹¹ การฝึกซ้อมร่วมระหว่างกองทัพเรือของอินเดียกับกองกำลังป้องกันตนเองทางทะเลของญี่ปุ่นในชื่อ “JIMEX 12” (Japan-India Maritime Exercise) มาจากข้อเสนอของรัฐมนตรีกลาโหมอินเดีย ครั้งการเยือนญี่ปุ่นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 การฝึกซ้อมร่วมครั้งแรกเกิดขึ้นที่ชายฝั่งญี่ปุ่น เน้นภารกิจการจัดการกับภัยคุกคามใหม่ ได้แก่ การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ การปราบปรามโจรสลัด และการประสานความร่วมมือด้านภัยคุกคามทั้งสามมิติ (ทางบก น้ำ และ อากาศ) เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างทหารของทั้งสองประเทศให้มากขึ้น (กิตติ ประเสริฐสุข “ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นกับอินเดียในโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป”, *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, ปีที่ 46 ฉบับที่ 2 [ก.ค.-ธ.ค. 2559], น. 148-171)

หลักของญี่ปุ่นกับอินเดีย ทั้งนี้ก็เพื่อตอบสนองและตอบโต้ “Belt and Road Initiative” ของจีนนั่นเอง

นอกจากนี้ยังมีความพยายามสร้างความร่วมมือกันในด้าน การต่อต้าน การก่อการร้ายและโจรสลัด และที่สำคัญญี่ปุ่นมีข้อตกลงว่าด้วยการร่วมกัน พัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อพลเรือน เพราะนายทศ อาเบะมองว่าอุตสาหกรรม นิวเคลียร์จะเป็นอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ในการสร้างรายได้ที่สำคัญ มีการทำ บันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อปี 2015 ในเรื่องการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

ในด้านพหุภาคี ญี่ปุ่นก็เป็นตัวตั้งตัวตีในการพยายามประสานความร่วมมือไม่เฉพาะญี่ปุ่นกับอินเดียแต่ยังรวมสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียด้วย มีการเจรจา 3 ฝ่าย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย ตั้งแต่ปี 2011-2015 และการเจรจา 4 ฝ่าย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย ซึ่งอาเบะเป็นคนเสนอ ตั้งแต่ปี 2016 ตั้งแต่สมัยที่เขาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรก พออาเบะสมัยสอง ก็อัพเกรดเป็น “Strategic Diamond” คือเพชรมี 4 แฉก มีสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย ออสเตรเลีย ลากเส้นเป็น “Strategic Diamond” ที่จะถ่วงดุลกับจีน

ตั้งแต่ปี 2015 ญี่ปุ่นก็กลายเป็นสมาชิกถาวรของการซ้อมรบมาลาบาร์ ถ้าเทียบกับด้านเศรษฐกิจแล้วความสัมพันธ์ของญี่ปุ่น-อินเดียไม่ได้พัฒนามากเท่าไร เราจะเห็นตัวเลขไม่ได้เพิ่มสูงขึ้น การลงทุนก็ลดลงด้วยซ้ำ่าเพิ่งจะเพิ่มในปีนี้ เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจไม่ได้แน่นแฟ้นกันมากเมื่อเทียบกับความมั่นคง

ปัจจัยเรื่องทรัมป์กลับจะทำให้ญี่ปุ่นกับอินเดียร่วมมือกันมากขึ้น เพราะทรัมป์มีนโยบายอเมริกาต้องมาก่อน (America First) การสร้างความร่วมมือจะอยู่บนผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา เขาใช้คำว่าผลประโยชน์อย่างยิ่งยวดของสหรัฐอเมริกา เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกามาก่อนอย่างอื่นมาทีหลัง จะเห็นว่าแม้ว่าจะให้ความสำคัญกับด้านสันติภาพอย่างเข้มแข็งแล้วยังจะต้องเป็นหุ้นส่วนอย่างเข้มแข็งด้วย ทรัมป์ขอให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ต้องช่วยกันจ่ายเรื่องความมั่นคง หมายความว่าต้องลงแรงมากขึ้นในการรักษา

ความมั่นคงในภูมิภาคนี้ อีกทั้งทรมัก็ได้ออนตัวจากข้อตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership: TPP) เพราะฉะนั้นก็เกิดคำถามต่อภาวะผู้นำของสหรัฐอเมริกาทั้งในประเทศและบนเวทีโลก

สรุปในมุมมองของญี่ปุ่น-อินเดีย จีนมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายเชิงรุกที่แข็งแกร่งอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่บทบาทของสหรัฐอเมริกาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่เข้มข้นเท่าเดิม การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียวคงไม่พอ ฉะนั้นญี่ปุ่นจึงกระชับความสัมพันธ์กับอินเดียมากขึ้น นอกเหนือจากนี้ยังกระชับความสัมพันธ์กับออสเตรเลียด้วย แล้วก็เพิ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงกับชาติอาเซียนอย่างฟิลิปปินส์ เวียดนาม รวมทั้งอินโดนีเซีย

อินเดียเองก็กังวลเช่นกันกับการดำเนินยุทธศาสตร์ของจีน เพราะดูจะเป็นการปิดล้อมอินเดีย โดยเฉพาะ “Belt and Road Initiative” เพราะฉะนั้นความร่วมมือด้านความมั่นคงญี่ปุ่น-อินเดียจึงดูมีความก้าวหน้าไปมาก และดูจะพัฒนาก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ขอจบการนำเสนอไว้แค่นี้ ขอขอบคุณครับ

อ. ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์:

เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระเบียบโลกกำลังค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไป ทำให้หลายๆ ประเทศต้องปรับตัวเนื่องจากว่าทุกประเทศดำเนินนโยบายเพื่อที่จะตอบสนองต่อภัยคุกคามก็ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์กันเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกที่เกิดขึ้น เราจะเห็นอินเดียกับญี่ปุ่นจับมือกันมากขึ้นโดยเฉพาะด้านการทหาร และเน้นทางทะเลเป็นหลักที่ดูจะตอบสนองอย่างชัดเจนต่อความรู้สึกว่าจีนกำลังเพิ่มศักยภาพเป็นภัยคุกคามมากขึ้น ต่อไปเรากลับมาดูมหาอำนาจระดับกลาง เป็นหนึ่งในกลุ่ม BRICS คือประเทศรัสเซีย ปีนี้ประเทศไทยกับรัสเซียครบรอบความสัมพันธ์ 120 ปี ผศ. จิตติภัทร พูนขำ จะพาเราไปทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาว่ามีประวัติศาสตร์ช่วงไหนบ้างที่ได้รับการบันทึกไว้ระหว่างไทยกับรัสเซีย

'ไทย-รัสเซีย' ปรักศน์: สำรวจวรรณกรรมทงวชการ ว่ด้วยความสัมพันธ์ระหว่งประเทศไทย-รัสเซีย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จิตติภัทร พูนขำ

“วรรณกรรมทงวชการแทบท้งหมดอาศัยกรอบการวิเคราะห์
แบบสภาพาริงนิยม อธิบายจุดกำเนิดพัฒนาการความร่วมมือ
ในความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย ว่เกิดจากผลประโยชน์แห่งชาติ
ที่สอดคล้องต้องกันและระบบดุลแห่งอำนาจ
งานชิ้นนี้เสนอคำอธิบายใหม่ว่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญ
ที่ช่วยอธิบายการปรับตัว จุดเปลี่ยน การคลี่คลายความสัมพันธ์
ของไทยกับรัสเซียท้งในมิติโอกาสและข้อจำกัดหรืออุปสรรคขัดขวางด้วยซ้ำ”

สวัสดิ์ศรีรับ เป็นความลำบากใจของผมที่ต้องมาพูดหลัง ศ.ดร. จุลชีพ ชินวรโรจน์ และ รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข รวมทั้งใกล้เวลารับประทานอาหารแล้ว ขอความกรุณาทุกท่านอดทนฟังเล็กน้อย ปีนี้ความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซียมีประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็นที่เป็นหมุดหมาย ประเด็นแรกคือครบรอบ 120 ปีความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย หมุดหมายสำคัญคือ กรกฎาคม ค.ศ. 1897 เมื่อรัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสรัสเซียและเข้าเฝ้าพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 แห่งราชวงศ์โรมานอฟ อีกหมุดหมายหนึ่งคือ 100 ปีการปฏิวัติรัสเซียหรือการปฏิวัติบอลเชวิกในเดือนตุลาคมตามปฏิทินเก่า วันนี้ผมจะพูดถึงหมุดหมายแรกของความสัมพันธ์รัสเซียกับไทยโดยจะขอย้อนประวัติศาสตร์ แต่เป็นประวัติศาสตร์ที่เรียกว่า “ประวัติศาสตร์ของปัจจุบัน” ในเชิงกรอบแนวคิดทฤษฎี History of the Present หรือกรอบวิธีคิดแบบ Genealogy ซึ่งบางคนแปลว่าวงศาวินิจฉัย บางคนแปลว่าสาแหรกวิทยา เป็นคำของนิทเช (Friedrich Nietzsche) กับฟูโกต์ (Michel Foucault) นี่คือการที่ผมใช้ในงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นเกี่ยวกับไทย-รัสเซีย และยังมีประเด็นอื่นๆ อีก 2-3 มิติ

1. คือการมองว่าประวัติศาสตร์เป็นเรื่องของการแตกหักหรือความไม่ต่อเนื่องของช่วงเวลาต่างๆ ปกติเราจะมองประวัติศาสตร์ไทย-รัสเซียเป็นเส้นตรง มีพัฒนาการต่อเนื่อง แต่ที่อยากลองชี้ให้เห็นก็คือมีความไม่ต่อเนื่อง มีการแตกหัก (Rupture) บางอย่าง ที่อาจจะทำให้เรามองเห็นประเด็นต่างๆ เพิ่มขึ้น

2. เป็นประวัติศาสตร์ของปัจจุบันที่ช่วยสถาปนาปัจจุบันอีกครั้งหนึ่ง คือประวัติศาสตร์ในยุคนั้นที่เป็นจุดแตกหัก (Rupture) ที่ได้สร้างความสัมพันธ์ชุดใหม่ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ความรู้ และรวมไปถึงอัตลักษณ์ที่เมื่อครู่ รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข พูดถึงอัตลักษณ์ใหม่ต่างๆ เช่น ท่าไม้การมองของรัฐไทยที่มีต่อรัสเซียแปรเปลี่ยนไปในบางช่วงเวลา สหภาพโซเวียตหรือรัสเซียนั้นถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามของเราจนกระทั่งประมาณทศวรรษ 1970 กลายเป็นมิตรของเราอีกครั้งหนึ่ง ตรงนี้ก็เป็นข้อสังเกตให้เราตั้งคำถามได้

ประเด็นในวันนี้จะลองชวนคุยในงานวิจัยที่ผมทำ แต่อาจพูดในสองมิติ มิติแรกคือประโยชน์ในทางวิธีวิทยาที่เราจะนำไปใช้ต่อได้หรือการตั้งคำถามวิจัย ผมตั้งคำถามวิจัยอะไร ใช้วิธีวิทยาแบบไหนแล้วได้เปิดประเด็นอะไรในความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย มิติที่สอง คือในเชิงคำอธิบาย ชุดคำอธิบายต่างๆ ในทางวรรณกรรมวิชาการมีคำอธิบายอะไรบ้างที่เป็นกระแสหลัก แล้วงานชิ้นนี้ผมพยายามจะเสนอคำอธิบายอะไร

ในวันนี้จะพูด 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนที่ 1 พูดถึงสิ่งที่ผมทำในเชิงการวิจัยที่เป็นการต่อยอดงานวิจัย การตั้งคำถามและการคิดใคร่ครวญวิธีวิทยาซึ่งจะทำให้เราเห็นความเป็นไปได้ในการทำงานวิจัยแบบต่างๆ ทำให้ผมพอจะเข้าใจพลวัตการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซีย ส่วนที่ 2 คือข้อค้นพบบางประการที่ได้จากงานชิ้นนี้ซึ่งตีพิมพ์เป็นหนังสือแล้วชื่อ *วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์สู่สงครามเย็น*¹² ศึกษาสองช่วงเวลาความสัมพันธ์ในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่ปี 1897 การสถาปนาความสัมพันธ์จนถึงการปฏิวัติรัสเซียปี 1917 ในยุคที่ 1 หลัง 1917 เราตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัสเซีย ยุคที่ 2 คือยุคสงครามเย็น หลัง 1917 เป็นต้นมาจนถึงการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในส่วนนี้ก็จะเป็นเรื่องคำอธิบายกับกรณีศึกษาเพราะไม่สามารถเล่าให้ฟังได้ทั้งหมด ส่วนสุดท้ายก็คือเราจะฉลองครบรอบ 120 ปีความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย จะฉลองอะไร จะฉลองทำไม และจะฉลองอย่างไร การกลับไปเข้าใจจุดกำเนิดหรือประวัติศาสตร์ของไทย-รัสเซียอาจช่วยทำให้เราเข้าใจประวัติศาสตร์ของปัจจุบันได้ดีมากขึ้นไม่มากนัก

ในส่วนที่ 1 จะพูดถึงการคิดเกี่ยวกับการตั้งคำถามวิธีวิทยาที่ผมทำวิจัยมา 2-3 ชิ้น งานชิ้นแรกคือ *วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์สู่สงครามเย็น* ได้รับทุนวิจัย

¹² จิตติภัทร พูนขำ, *วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์สู่สงครามเย็น: ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับรัสเซีย (ค.ศ. 1897-1991)* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559)

จากศุนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2556 งานชิ้นนี้มีเป้าหมายสำคัญคือสำรวจสถานะองค์ความรู้ของไทย-รัสเซียศึกษา โดยดูจากงานวรรณกรรมที่เป็นงานทฤษฎีหรืองานชิ้นรองต่างๆ ว่ามีคำอธิบายอะไรบ้าง ข้อเสนอหลักก็คืองานส่วนใหญ่อาศัยทฤษฎีสภาพจริงนิยมหรือ Realism ในการอธิบายว่าไทยอาศัยรัสเซียในการถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจต่างประเทศทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในช่วงสงครามเย็นความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียถูกกำกับด้วยความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงข้อจำกัด อย่างไรก็ตามคำอธิบายแบบนี้ไม่ได้อธิบายการเปลี่ยนความสัมพันธ์หรือการปรับความสัมพันธ์ของไทยกับรัสเซียว่าทำไมไทยกับรัสเซียกลับมาติดกันได้ ทำไมไทยกับรัสเซียถึงมีการร่วมมือกันมากขึ้นโดยเฉพาะด้านการค้า จะเห็นได้ว่าคำอธิบายช่วงนี้จะเลยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นงานชิ้นนี้นำเสนอคำอธิบายใหม่ที่ผมเรียกว่าวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์ เป็นการอธิบายที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจดังจะกล่าวถึงต่อไป

คำถามสำคัญของงานชิ้นนี้คือปัจจัยอะไรเป็นตัวกำหนดผลักดันหรือแม้กระทั่งเป็นปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซียในช่วงเวลาต่างๆ หลังจากที่ผมทำงานวิจัยชิ้นนี้เกือบเสร็จผมก็ไปทำงานวิจัยชิ้นที่ 2 ที่ทำให้ผมเห็นภาพอีกแบบหนึ่งในยุคปัจจุบันก็คือความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซียในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา งานชิ้นนี้ได้รับทุนจากกองทุนรัชดาภิเษกสมโภชของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นโครงการใหญ่มากของผู้ช่วยศาสตราจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล ศึกษาความสัมพันธ์กับมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งรัสเซียก็เป็นประเด็นหนึ่ง ในงานชิ้นนี้ผมตั้งคำถามว่ารัสเซียมีนโยบายต่างประเทศเหมือนกับไทยอย่างไรในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมาความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียมีลักษณะเป็นเช่นไรมีความสัมพันธ์ที่ดีมากน้อยเพียงใด โดยไปดูการปรับความสัมพันธ์การปรับตัวเปลี่ยนแปลงในเรื่องอัตลักษณ์แห่งชาติของรัสเซีย เมื่อรัสเซียมีการปรับตัวไปเป็นอัตลักษณ์แบบ

ตะวันตกนิยมที่ให้ความสำคัญกับตะวันตกเป็นหลัก ผลประโยชน์แห่งชาติของรัสเซียก็จะมีกับเอเชียหรือเอเชียแปซิฟิกน้อยหน่อย ในขณะที่บางช่วงเวลารัสเซียกำหนดอัตลักษณ์ของตัวเองในฐานะที่เป็นยูเรเชียหรือ “Eurasian Power” ซึ่งในช่วงเวลานั้นก็จะมีความสัมพันธ์กับไทยที่เพิ่มมากขึ้นหรือให้ความสำคัญกับเอเชียแปซิฟิกมากขึ้น ส่วนหนึ่งก็เป็นผลของการถูกเบียดขับออกมาจากตะวันตกของรัสเซียด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างเช่นในปัจจุบันรัสเซียภายใต้ปูตินหลังวิกฤตการณ์ไครเมีย

ในงานชิ้นนั้นผมก็ลองเทียบให้เห็นถึงปัจจัยหนึ่งที่ผมใช้ในการต่อยอดงานที่เราเรียกว่า “สรรค์สร้างนิยม” (Constructivism) คือปัจจัยที่เรียกว่า “ความสอดคล้องต้องกัน” (Synchronicity) ระหว่างไทยกับรัสเซียว่าระหว่างอัตลักษณ์ทั้งสองมีลักษณะที่สอดคล้องต้องกันหรือเปล่า อย่างเช่นในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ก็ดูเหมือนมีความสอดคล้องต้องกันในมิติที่สองฝ่ายนิยมตะวันตกด้วยกันทั้งคู่ ขณะที่ในปัจจุบันช่วงรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัสเซีย แต่ในมิติที่ทั้งสองฝ่ายเป็นปฏิปักษ์กับตะวันตกหรือในกรณีของรัสเซียก็คือเป็น Eurasianism เป็นต้น หรือในช่วงที่ไม่มีความสอดคล้องต้องกันแบบแผนความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียก็เป็นในเชิงลบเช่นกัน ดังในรัฐบาลคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เราก็จะเห็นว่ารัสเซียไม่เอาตะวันตกในขณะที่รัฐบาลไทยดูเหมือนจะนิยมตะวันตกมากหน่อย ยกตัวอย่างกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาคือการส่งตัว วิกเตอร์ บูท (Viktor Bout) พ่อค้าอาวุธสงครามกลับไปสหรัฐอเมริกา¹³ เป็นต้น เหล่านี้ก็เป็นงานกลุ่มที่ 2

¹³ วิกเตอร์ บูท ถูกจับกุมที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2008 ตามหมายจับตำรวจสากล ด้วยข้อหาขนส่งอาวุธสงครามให้กับขบวนการค้ายาเสพติดในโคลอมเบีย ปี 2010 ศาลอุทธรณ์ไทยมีคำสั่งให้ส่งตัว วิกเตอร์ บูท ไปดำเนินคดีที่สหรัฐอเมริกา (th.wikipedia.org/wiki) ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้รัสเซียเป็นอย่างมาก ยิ่งกระทรวงการต่างประเทศรัสเซียระบุว่า การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนครั้งนี้เป็นไปภายใต้แรงกดดันของสหรัฐฯ

งานกลุ่มที่ 3 เป็นการศึกษาเชิงนโยบาย ตีพิมพ์ในชื่อ *ความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย: ก้าวสู่หุ้นส่วนยุทธศาสตร์*¹⁴ งานชิ้นนี้เป็นงานวิจัยที่ดำเนินภายใต้โครงการ Russian Eastern Europe Watches ของกรมนยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผมเป็นหัวหน้าโครงการในช่วงสองคือปี 2556-2557 ก็ตั้งโจทย์อีกแบบหนึ่งคือตั้งโจทย์เพื่อจะเข้าใจเศรษฐกิจการเมืองของรัสเซียว่าเป็นอย่างไร เราจะเจาะตลาดการค้าการลงทุนในเรื่องของความสัมพันธ์กับรัสเซียอย่างไร ดังนั้นก็ไปดูในมิติของโครงสร้างทางการเมืองของรัสเซีย ออกมาเป็นข้อเสนอแนะในเชิงยุทธศาสตร์ เพราะฉะนั้นงานในส่วนนี้ก็จะอาศัยทฤษฎีวิพากษ์มาตอบโจทย์ในเรื่องการแก้ไขปัญหา อาจเรียกว่า “Critical Solving Problem Theory” ในด้านหนึ่งก็ได้

ในประเด็นที่สองว่าด้วยข้อค้นพบต่างๆ จากงานเรื่อง *วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์สู่สังคมนิยม* ดังกล่าวไปแล้วข้างต้นก็คือ งานชิ้นนี้เป็นการสำรวจองค์ความรู้หรือสถานะไทย-รัสเซียศึกษา และพยายามจะนำเสนอคำอธิบายใหม่ที่เรียกว่า “วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์” ใน 2 ยุคด้วยกัน โดยคำถามหลักคือปัจจัยอะไรที่เป็นตัวกำหนดผลก่ดินหรือว่าเป็นข้อจำกัดของความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียในแต่ละช่วงเวลา ทั้งในเชิงของคำอธิบายและประเด็นปัญหาต่างๆ ผมจะขอเรียบเรียงให้เห็นสัก 2-3 ประเด็นคือ

ประเด็นแรก วรรณกรรมว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียในฐานะที่รัสเซียก็เป็นมหาอำนาจหนึ่ง กลับมีค่อนข้างน้อยในเชิงเปรียบเทียบเมื่อเทียบกับกรณีของไทยกับจีน ไทยกับญี่ปุ่น

ประเด็นที่สองคือประเด็นปัญหาเรื่องการเข้าถึงเอกสารชั้นต้น ในมิตินี้

¹⁴ จิตติภัทร พูนขำ, *ความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย: ก้าวสู่หุ้นส่วนยุทธศาสตร์* (กรุงเทพฯ: กรมนยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ [และ] โครงการติดตามพัฒนาการของรัสเซียและยุโรปตะวันออก (Russia/Eastern Europe Watch) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557)

มีสองประเด็นสำคัญคือ หนึ่ง จะเห็นได้ว่าในช่วงหลังราว 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา เรามีความพยายามในการแลกเปลี่ยนเอกสารประวัติศาสตร์กับรัสเซีย มีการแลกเปลี่ยน แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยอยู่ ยกตัวอย่างงานชิ้นนี้ซึ่งได้ประโยชน์ค่อนข้างมากคือมีการแลกเปลี่ยนเอกสารทางประวัติศาสตร์ระหว่างไทย-รัสเซียในช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมาตีพิมพ์แล้วในชื่อ *100 ปี ความสัมพันธ์สยาม-รัสเซีย: คำแปลเอกสารประวัติศาสตร์*¹⁵ งานชิ้นนี้เป็นงานที่รวบรวมเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศของฝั่งรัสเซียเป็นหลัก นอกจากชิ้นนี้ล่าสุดจะมีอีก 2 ชิ้นที่ออกมา ชิ้นแรกเป็นการรวบรวมเอกสารประวัติศาสตร์ไทยกับสหภาพโซเวียตตั้งแต่ปี 1941 ถึง 1970 ตีพิมพ์แล้วโดยกรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ ชื่อว่า *ประมวลเอกสารจดหมายเหตุกระทรวงการต่างประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย 1941 ถึง 1970* ทั้งสองชิ้นทางโครงการรัสเซียศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้แปลแล้วก็ได้ประโยชน์จากงานชิ้นนี้ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามมีงานการแลกเปลี่ยนเอกสารอยู่อีกจำนวนมากในช่วงสงครามเย็นก็คือหลังปี 1970 เป็นต้นมา งานอีกชิ้นหนึ่งที่จะมีการตีพิมพ์ก็คือเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เป็นเอกสารฝั่งไทยตีพิมพ์แล้วคาดว่าจะออกเดือนหน้าซึ่งเป็นวาระครบรอบ 120 ปีความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย โดยผ่านการคัดกรองออกมา ดังนั้นเรื่องเอกสารก็ยังมีข้อจำกัดอยู่แม้ว่าจะมีการตีพิมพ์ออกมาก็ตาม

ประเด็นที่สามเป็นประเด็นใหญ่ที่ผมจะนำเสนอก็คือ วรรณกรรมทางวิชาการแทบทั้งหมดอาศัยกรอบการวิเคราะห์หรือคำอธิบายแบบสภาพจริงนิยม อธิบายจุดกำเนิดพัฒนาการความร่วมมือต่างๆ ในความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย ว่าเกิดจากผลประโยชน์แห่งชาติที่สอดคล้องต้องกันและระบบดุลแห่งอำนาจซึ่งไทยพึ่งพาอาศัยรัสเซียในฐานะมิตรประเทศที่มีบทบาทในการช่วยถ่วงดุล

¹⁵ *100 ปี ความสัมพันธ์สยาม-รัสเซีย: คำแปลเอกสารประวัติศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ฝ่ายกิจกรรมพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558)

อำนาจกับมหาอำนาจอื่น เช่นฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 19 กับสหรัฐอเมริกา ในบางช่วงเวลาที่ดึงรัสเซียออกมาใช้เพื่อจะต่อรองก็เป็นเหตุผลสำคัญของ วรรณกรรมทางวิชาการของความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย แม้ว่างานชิ้นนี้ผมจะ มุ่งเน้นการสำรวจวรรณกรรมทางวิชาการเป็นหลักแต่ก็ลองเสนอคำอธิบาย ใหม่ว่ากระแสวิพากษ์ที่เรียกว่าคำอธิบายแบบวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์ที่ได้แย้ง ว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยอธิบายการปรับตัว จุดเปลี่ยน การคลี่คลายความสัมพันธ์ของไทยกับรัสเซียทั้งในมิติโอกาสและข้อจำกัดหรือ อุปสรรคขัดขวางด้วยซ้ำ

ขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาสัก 2 กรณีให้พอเห็นว่ากรอบความคิดนี้ จะช่วยให้เราเห็นภาพอะไรได้บ้าง ก็คือในช่วงก่อนการสถาปนาความสัมพันธ์ ทางการค้าในปี 1897 ก่อนที่ในหลวงรัชกาลที่ 5 จะเสด็จประพาสรัสเซีย ผมคิดว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่เราละเลยไป ในการเข้าใจถึงจุดกำเนิดของความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซีย พุดง่าย ๆ ก็คือสยาม ในขณะนั้น รัชกาลที่ 5 มีพระราชประสงค์ส่งเสริมผลักดันให้มีการทำข้อตกลง การค้ากับรัสเซียหรือจักรวรรดิรัสเซียในขณะที่รัสเซียดูยังลังเลใจอยู่ เมื่อเรา กลับไปดูเอกสารสำคัญก็จะพบว่ารัสเซียส่งเรือมาสยามอยู่ 2-3 ครั้ง ครั้งที่ 1 ในสมัยรัชกาลที่ 4 ปี 1863 ครั้งที่ 2 ในสมัยรัชกาลที่ 5 และครั้งสุดท้าย ปี 1882 มีการส่งเรือยานแปซิฟิกเข้ามาร่วมฉลองครบรอบ 1 ศตวรรษของการ สถาปนาราชวงศ์จักรี

ประเด็นที่ว่ารัชกาลที่ 5 มีพระราชประสงค์ที่จะทำสนธิสัญญาด้าน การค้ากับรัสเซียเป็นประเด็นหนึ่งที่เรามักหลงลืมไป หมายความว่าสำคัญก็คือการ เสด็จประพาสของเจ้าชายนิโคลัส อเล็กซานโดรวิช (Nikolas Aleksandrovich) มกุฎราชกุมารหรือซาร์วิชของรัสเซียในเดือนมีนาคม 1891 ที่ต่อมาพระองค์ จะขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าซาร์พระองค์สุดท้ายคือพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 ครั้งนั้นงานวิชาการหรืองานสารคดีกึ่งวิชาการก็จะมุ่งเน้นประเด็นในเชิง สัญลักษณ์ว่ามีการต้อนรับอย่างมโหฬารจนละเลยหรือลดทอนใจความสำคัญ

ของการเสด็จเยือนครั้งนั้นว่าเป็นเรื่องของการเจรจาด้านการค้าหรือวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์กับรัสเซีย มีเอกสารที่ระบุประเด็นนี้จากฝั่งรัสเซียที่นำเสนอใจเป็นจดหมายของกงสุลใหญ่รัสเซียประจำสิงคโปร์ ขณะนั้นเรายังไม่มีสถานทูตรัสเซียประจำประเทศไทย ทำนทูตกงสุลใหญ่ อา. แอ้ม วียวอดเซฟ ก็เขียนรายงานกลับไปว่าระหว่างที่มีการเสด็จเยือนของซาเรวิช กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ก็แจ้งกับกงสุลใหญ่ซึ่งขณะนั้นเข้ามาทำหน้าที่เป็นทูตเฉพาะกิจว่าสยามได้ทำสนธิสัญญาการค้ากับรัฐบาลเกือบทุกประเทศ รัชกาลที่ 5 จึงมีพระราชประสงค์ที่จะทำสนธิสัญญาดังกล่าวกับรัสเซียบ้าง โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานของชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง กงสุลใหญ่ก็รายงานกลับไป รวมไปถึงในหลวงรัชกาลที่ 5 มีพระราชปรารภว่าจะส่งปริ้นซ์ดำรงหรือกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นทูตกลับไปเยือนรัสเซียเพื่อจะถวายเครื่องราชย์ แต่ในเวลาเดียวกันมีการเจรจาเรื่องข้อตกลงด้านการค้าดังกล่าวด้วย ฉะนั้นในมิตินี้เราจะเห็นได้ว่าไทยเป็นฝ่ายที่อยากติดต่อกับทางรัสเซียอย่างแข็งขันและมีการทูตเชิงรุกในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย แล้วก็พยายามที่จะเจรจาประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัสเซียในช่วงนั้นกำลังเผชิญกับปัญหาภายในเรื่องการทำปฏิวัติทำให้ต้องชะลอประเด็นนี้ออกไปอยู่พอสมควร ดังนั้นกรณีนี้ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย จากนั้นไม่นานไทยก็เผชิญวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 กับฝรั่งเศส เป็นคำอธิบายอีกชุดหนึ่งที่ไม่ได้กล่าวในที่นี้

คณะทูตที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จเยือนรัสเซียไปอยู่ที่พระราชวังลิวาเดียแห่งไครเมีย ในช่วงนี้คำอธิบายกระแสหลักหรือสภาพจริงนิยมก็จะอธิบายจุดกำเนิดในมิติของการแสวงหาความอยู่รอดของสยาม การถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจโดยใช้รัสเซียเข้ามา รวมไปถึงข้อสรุปที่ค่อนข้างมีฉันทามติว่าความอยู่รอดของสยามหรือการคลี่คลายวิกฤตการณ์ไทย-ฝรั่งเศสช่วยคำจูนเอกราชและอธิปไตยของไทย ประเด็นนี้ได้รับอิทธิพลหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัสเซียค่อนข้างมาก หลังจากนั้นก็ทำให้รัสเซียกลายเป็น

มหามิตรของไทย อย่างไรก็ตามถ้าเราย้อนกลับไปดูเอกสารประวัติศาสตร์ในความเป็นจริงแล้วรัสเซียมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการช่วยไกลเกลี่ยประเด็นปัญหาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ในช่วงของการเจรจา 10 ปี แม้ว่าจะมีการเสด็จประพาสรัสเซียในปี 1897 ที่นำมาสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม ยกตัวอย่างคือไทยขอให้รัสเซียเป็นอนุญาโตตุลาการในความขัดแย้งกับฝรั่งเศสแต่ก็ล้มเหลว รายละเอียดดูได้ในหนังสือเล่มนี้

อีกประเด็นหนึ่งที่ยากจะลงซีให้เห็นปัจจัยเรื่องวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์ที่มีบทบาทต่อความสัมพันธ์หรือการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียหลังการปฏิวัติรัสเซียก็คือ เรามักจะอธิบายว่าไทยกับรัสเซียนั้นมีปฏิสัมพันธ์หรือกลับมารื้อฟื้นความสัมพันธ์กันหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด เมื่อไทยจะต้องเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ แต่งานหลายชิ้นเช่นงานของ ศ. (พิเศษ) นรนิติ เศรษฐบุตร และงานของ ศ.ดร. จุลชีพ ชินวรโรจน์ ก็อธิบายอีกแบบหนึ่งว่าเอาเข้าจริงแล้วการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียหรือสหภาพโซเวียตเกิดขึ้นในช่วงก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุด ไทยกับโซเวียตมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตวันที่ 12 มีนาคม 1941 หรือฟื้นความสัมพันธ์ขึ้นมาในช่วงระหว่างสงคราม เพราะฉะนั้นในช่วงนั้นคำอธิบายหลักๆ จึงเป็นคำอธิบายในเรื่องความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง ทำให้ไทยกับโซเวียตมีความสัมพันธ์ที่เป็นอุปสรรคหรือไม่ได้แนบแน่นระหว่างกัน นี่คือคำอธิบายใหญ่ๆ

งานอีกชุดหนึ่งที่สำคัญก็คืองานที่ไปสำรวจทัศนคติหรือการรับรู้ถึงภัยคุกคาม ไม่แน่ใจว่าอาศัยการถ่วงดุลด้านภัยคุกคาม (Balance of Threat) ดังที่ รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข กล่าวถึงหรือไม่ แต่ว่ามีงานกลุ่มนี้ที่ดูเรื่องการรับรู้เช่นงานของ รศ.ฉันทิมา อ่องสุรักษ์ พูดถึงประเด็นเรื่องภัยคุกคามว่าไทยมองสหภาพโซเวียตเป็นภัยคุกคาม อย่างไรก็ตามคำอธิบายชุดนี้ไม่สามารถอธิบายความไม่ต่อเนื่อง การตัดขาด หรือการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับโซเวียตได้ในมิติที่ว่าไทยกับโซเวียตมีการรื้อฟื้นความ

สัมพันธ์ระหว่างกัน รวมถึงมีการปรับความสัมพันธ์ที่ีระหว่างกันในช่วงทศวรรษ 1970

ถ้าเราดูกรณีศึกษา 2 กรณี กรณีที่ 1 การปรับความสัมพันธ์ในช่วงก่อนหรือระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง งานชิ้นนี้เสนอว่าเอาเข้าจริงแล้วปัจจัยด้านการเมืองก็มีบทบาทสำคัญแต่สิ่งที่ถูกละเลยไปก็คือปัจจัยด้านเศรษฐกิจหรือวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์ สิ่งที่รัสเซียหรือสหภาพโซเวียตปรับตัวกับไทย ถ้าเราลองดูงานชิ้นหนึ่งที่สำคัญคือบันทึกของ ประยูร ภมรมนตรี ซึ่งเป็นทูตลับของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล ป. ส่ง ประยูร ภมรมนตรี ไปยุโรป ไปพบกับผู้นำของเยอรมนีและรัสเซีย ท่านบันทึกไว้ว่าได้พบกับผู้นำของโซเวียตรัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีการค้าด้วย ประเด็นสำคัญหนึ่งที่มีการพูดคุยกันคือการเจรจาด้านการค้า การขอซื้อยางและดีบุกกับโซเวียต นี่คืสิ่งทีสหภาพโซเวียตต้องการ มีบันทึกในหนังสือเล่มนี้เขียนไว้ว่าเมื่อตอนที่ไปพบรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจของโซเวียตก็ถามตรงไปตรงมาเลยว่าท่านต้องการอะไร ท่านรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจก็บอกว่า “เขาบอกว่าหิว หิวอย่างมาก ข้าพเจ้าก็เรียนตอบไปว่าพร้อมจะแก้หิว จะเอาอย่างสักกี่พันก็หมีนตันก็สั่งมาได้เลย” (จากบันทึกของประยูร ภมรมนตรี)¹⁶ จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้มีมิติของเศรษฐกิจมาเกี่ยวข้องด้วย บันทึกของนักการทูตในเวลาต่อมาย้ำให้เห็นประเด็นนี้ คุณอเล็กซานเดอร์ก็เขียนไว้ว่าในช่วงระหว่างสงคราม ไทยเป็นมหามิตรในการช่วยขายยางให้กับสหภาพโซเวียต แล้วก็จ่ายเงินผ่านธนาคารเอเชียเป็นเงินถึงประมาณ 1 ล้านดอลลาร์ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างมากในช่วงนั้น

อีกช่วงหนึ่งที่สำคัญที่คำอธิบายกระแสหลักมองไม่เห็นก็คือทำไมอยู่ดี ๆ ไทยกับสหภาพโซเวียตถึงมีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันในเรื่องของ

¹⁶ จิตติภัทร พูนขำ, *วิเทศพาณิชย์สัมพันธ์สู่สงครามเย็น: ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับรัสเซีย (ค.ศ.1897-1991)*

การผ่อนคลายความตึงเครียดหรือที่เรียกว่า “Détente” สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือการปรับความสัมพันธ์หรือท่าทีของไทยในช่วงปี 1968-1969 เป็นความริเริ่มของฝ่ายไทยก่อนที่ลัทธินิกสัน (Nixon Doctrine) จะประกาศขึ้นในปี 1969 กรณีดังกล่าวนำมาสู่อะไรบางอย่าง ก็คือสปีชหรือสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้นคือคุณถนัด คอมันตร์ กล่าวว่าเราจะปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตและจีน นำมาสู่การส่งคณะผู้แทนด้านการค้าไปยังสหภาพโซเวียตในปี 1969 มีการเจรจาสั่งซื้อสินค้าจากไทย ปี 1970 มีข้อตกลงด้านการค้าระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตเป็นฉบับแรกซึ่งเราก็ยังใช้ฉบับนี้อยู่จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการแก้ไขหรือยังไม่มีการทำสนธิสัญญาด้านการค้าระหว่างประเทศหรือ FTA (Free-Trade Area) กับรัสเซีย ข้อตกลงนี้ทำโดยคุณถนัด คอมันตร์ กับท่านทูตรัสเซียประจำประเทศไทยก็คือคุณอนาโตลี โรซานอฟ ก็มีการสั่งซื้อสินค้าจากไทยค่อนข้างมาก เช่น ยางพารา แร่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแร่พลูมโบไรต์ แต่เดิมเป็นสินค้าหลักที่ญี่ปุ่นซื้อจากเราก่อนข้างมากจนกระทั่งทางรัสเซียให้ราคาที่สูงกว่า หลังจากนั้นก็มีข้อตกลงด้านการบินไทยก็อนุญาตให้สายการบินแอโรฟลอตของโซเวียตบินผ่านไทยได้ ลงมาแวะจอดก่อนจะบินไปออสเตรเลียและประเทศเพื่อนบ้าน สายการบินไทยก็เริ่มเข้าไปยังรัสเซียได้ เพราะฉะนั้นการค้าระหว่างไทย-รัสเซียในช่วงนี้ระหว่างปี 1970 เป็นต้นมาเพิ่มขึ้นถึง 5 เท่า นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านขนส่งทางทะเล มีการยกเลิกกฎหมายจำกัดการค้ากับประเทศสังคมนิยมต่างๆ

ประเด็นสำคัญของผมก็คือ คำอธิบายแบบสภาพจริงนิยมหรือกระแสหลัก หรือคำอธิบายแบบความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองอาจจะง่ายตายเกินไปจนมองไม่เห็นถึงพลวัตสำคัญๆ ที่ไทยกับรัสเซียเป็น ซึ่งในที่สุดก็นำมาสู่การเยือนสหภาพโซเวียตของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประเด็นสุดท้าย เราจะฉลองอย่างไรในความสัมพันธ์ 120 ปีไทย-รัสเซีย ผมคิดว่าเรามีเรื่องเล่าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียเป็นเรื่องเล่าหลักว่า

เรามีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แน่หนอนว่า ด้านการทูตเป็นเรื่องสำคัญ แต่ประเด็นหรือโจทย์ใหญ่ของฝ่ายไทยคือทำอะไร เราจะเห็นจุดกำเนิดปฏิสัมพันธ์ไทย-รัสเซียอีกแบบหนึ่ง การที่เราอยากจะปรับความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุน เศรษฐกิจกับรัสเซียในยุคนี้ เป็นเรื่องเล่าที่อาจเรียกว่า “Lost Legacy” หรือเป็นมรดกตกทอดที่ถูกลืมนำไป ในประเด็นนี้โจทย์คือเราจะทำอะไรที่จะเปลี่ยนเรื่องเล่าของการทูตความมั่นคงของสยามหรือไทยในปัจจุบันให้กลายเป็นเรื่องเล่าทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เราได้เปรียบจากมิติตรงนี้ นี่เป็นประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สอง ถ้าเราดูประวัติศาสตร์ของปัจจุบันหรือวงศาวินยา (Genealogy) เราเห็นอะไรบ้าง หนึ่ง เราจะเข้าใจประวัติศาสตร์ที่ไม่เป็นเส้นตรง แต่มองในเชิงการเปลี่ยน ตัดขาด ความไม่ต่อเนื่องของความสัมพันธ์ ซึ่งการตัดขาด ความไม่ต่อเนื่องนั้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอำนาจชุดใหม่ ความรู้ชุดใหม่ และรวมไปถึงอัตลักษณ์ใหม่ เช่นอัตลักษณ์ในเชิงการเป็นมิตรกับรัสเซียแปรเปลี่ยนไป บางช่วงกลายเป็นศัตรูระหว่างกัน ตรงนี้จะเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของไทยในอนาคต สองคือความเป็นตัวแสดง พูดง่ายๆ ก็คือทั้งสองฝ่ายระหว่างไทยกับรัสเซียมองกันและกันในฐานะตัวแสดงระดับรองหรือ Secondary มากกว่าจะเป็นตัวแสดงหลัก เช่นช่วงสงครามเย็นไทยมองสหรัฐอเมริกาเป็นใหญ่ ปัจจุบันนี้เราก็มองเช่นนั้นแต่ไม่แน่ใจว่าเรามองว่าเป็นใหญ่ พูดง่ายๆ ได้ว่ารัสเซียไม่ได้เป็นประเด็นหลักในความสัมพันธ์ เพราะฉะนั้นตรงนี้ก็เป็อีกโจทย์หนึ่งที่ประวัติศาสตร์ของปัจจุบันหรือ Genealogy ทำให้เห็น สามคือ Genealogy ทำให้เข้าใจว่าปัจจัยอะไรที่เป็นตัวช่วยปรับความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียได้ อะไรคืออุปสรรคขัดขวางในความสัมพันธ์ กล่าวคือ Genealogy เปิดให้เราเห็นพลวัตของความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียที่ไม่ได้เป็นเส้นตรง

ประเด็นที่สาม คือประเด็นเรื่องการทูต การเมืองเป็นตัวแบบหรือเป็นประเด็นนำในเรื่องการเปิดตลาดกับรัสเซีย ต้องเข้าใจว่าเงื่อนไขด้านการเมืองภายในของรัสเซียนั้นมีลักษณะที่เป็นระบอบ จะเรียกว่าระบอบเผด็จการก็ไม่เชิง

แต่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีการจัดการ หรือที่นักวิชาการหลายคนเรียกว่า “ประชาธิปไตยที่เน้นองค์อธิปัตย์หรือเน้นอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ” (Sovereign Democracy) พุดง่ายๆ คือเมื่อไรที่สิทธิของประชาชนขัดแย้งกับอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจะมาก่อนเสมอในมุมมองของรัสเซีย เพราะฉะนั้นรัสเซียมีลักษณะดังกล่าว ดังนั้นทางการทูต การเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะเปิดทางให้ในความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นสุดท้ายคือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนต่อประชาชน หรือว่าการทูตสาธารณะอย่างแท้จริงมีอยู่ในความสัมพันธ์ไทย-รัสเซียอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา องค์ความรู้ในการแลกเปลี่ยนของหอจดหมายเหตุ เอกสารหอจดหมายเหตุต่างๆ ภาคธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับหนึ่ง รวมไปถึงการท่องเที่ยว

โดยสรุป การฉลองความสัมพันธ์ 120 ปีระหว่างไทยกับรัสเซียผมคิดว่า ถ้าเรากลับไปดูประวัติศาสตร์ กลับไปดูจุดกำเนิด เราจะเห็นมิติหนึ่งที่เราละเลย ก็คือจุดกำเนิดในเรื่องของวิเทศพาณิชย์สัมพันธ์ ขอบคุณครับ

อ. ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์:

อาจารย์จิตติภักดิ์ก็ได้สรุปรวบยอดการนำเสนอไว้ครบถ้วนแล้ว สิ่งหนึ่งที่อยากจะชี้ให้เห็นไม่ว่าจะเป็นเรื่องจีน เรื่องความสัมพันธ์อินเดียกับญี่ปุ่น หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ไทยกับรัสเซีย นอกจากมุมมองเรื่องการเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลก ความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างระหว่างประเทศที่ยังคงจะเป็นสิ่งสำคัญมากในการคำนวณการออกนโยบาย เรายังเห็นวิธีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใช้วิธีการวิจัยและกระบวนการวิจัยหลากหลายมาก เป็นการเปิดวิธีการมองหรือวิธีการวิเคราะห์ได้ในหลายมุมมองไม่ว่าจะเป็นสภาพจริงนิยมหรือ “Critical Theory” ที่นอกจากจะทำให้เราเข้าใจว่าปรากฏการณ์ที่เราเห็นอยู่นี้ไม่ใช่แค่เรื่องของอำนาจอธิปไตยอย่างเดียว แต่ยังมีมิติอื่นๆ ที่อาจจะเปิดวิธีการมองที่เราละเลยไปจากการวิจัยแบบใดแบบหนึ่งได้

Panel 2: สาขาบริหารรัฐกิจ¹




ดำเนินรายการโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ

- หัวข้อที่ 1: การศึกษานโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าประเทศไทย
โดย ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร ชำรงลักษณะ
- หัวข้อที่ 2: อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการ
ดำเนินงานของประเทศไทย
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.โสภารัตน์ จารุสมบัติ
- หัวข้อที่ 3: การพัฒนาขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการ
ฉุกเฉินจากแนวปฏิบัติ เกณฑ์การตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช
- หัวข้อที่ 4: การบริหารคนเก่ง: แนวคิดในต่างประเทศและประสบการณ์
ในภาครัฐของไทย
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว



¹ วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2560 ณ ห้อง ร.103 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เรียบเรียงโดย นายรัชชชัย ปาลักษณ์มาลัย นิสิตปริญญาโท
บัณฑิตวิทยาลัย สาขาสหวิทยาการ โครงการการจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ:

ขอนำท่านเข้าสู่การนำเสนอผลงานวิจัยและพูดคุยเรื่องงานวิจัยที่ได้รับทุนจากศูนย์วิจัยดีแรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันนี้เรามีวิทยากรที่จะมานำเสนอและร่วมพูดคุยกับเรา 4 ท่าน ท่านแรก ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร ช่างลักษณ์ ในหัวข้อนโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประเทศไทย ท่านที่ 2 รองศาสตราจารย์ ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ ในหัวข้ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย ท่านที่ 3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช เรื่องการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐานการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจากแนวปฏิบัติ เกณฑ์การตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข และท่านสุดท้าย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ซ่อแก้ว ในหัวข้อการบริหารคนเก่ง: แนวคิดในต่างประเทศและประสบการณ์ในภาครัฐของไทย

การศึกษานโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร ชำรงลักษณะณ์

“นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย
ในเชิงการก่อรูปของนโยบาย เราพบว่ามันเกิดจากเบื้องล่าง
กว่าที่ Policy จะออกมาเป็น agenda ได้ต้องมีองค์ประกอบเยอะมาก
ซึ่งสามองค์ประกอบนี้มาบรรจบกันพอดี คือความเคลื่อนไหว
ของกลุ่มวิชาการแพทย์ ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน
และเคลื่อนไหวของภาคการเมือง”

สวัสดิ์ทุกท่าน ไม่คาดคิดมาก่อนว่าคนฟังจะมากมายจนล้นห้อง เรื่องที่จะพูดนี้เป็นกระแสร้อนมาตั้งแต่อาทิตย์ที่แล้ว? คืองานวิจัยชิ้นนี้ทำมาตั้งแต่ปี 2557 วันนี้จะตอบคำถามสามคำถาม ทำไมต้องทำเรื่องนี้ ทำอะไร ทำอย่างไร สุดท้ายคือทำแล้วได้อะไร

ทำไมต้องทำเรื่องนี้? ต้องขอขอบคุณมหาวิทยาลัย University of Yogyakarta ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นพันธมิตรกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยทางเราสนใจเรื่องนี้ ทางอินโดนีเซียก็สนใจเรื่องนี้เช่นกัน เขาเห็นเราเป็นต้นแบบและเขาก็กำลังจะมีนโยบายนี้พอดีในช่วงเวลานั้น แต่ของไทยมีพัฒนาการมาเป็น 10 ปีแล้วและได้รับการยกย่องจากองค์การระหว่างประเทศว่าเป็น best practice โดยส่วนตัวก็สนใจเรื่องนี้อยู่เพราะว่าสุขภาพเป็นเรื่องส่วนตัว แต่พออ่านไปเรื่อย ๆ รู้สึกเริ่มซับซ้อน คือเวลาที่เรานำนโยบายอะไรก็แล้วแต่ไปปฏิบัติมันไม่จบเพียงแค่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่จบเพียงแค่การดำเนินนโยบายเท่านั้นที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ แต่ปัญหาอาจจะมาจากตั้งแต่ตัวนโยบายเลยก็ได้ อันที่จริงบริหารรัฐกิจเราต้องมองเป็นองค์รวม ไม่สามารถมองแยกเป็นส่วนๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าต้องไปติดตามประเมินผลก็จะเห็นปัญหาบางอย่าง

พวกเรา (รัฐศาสตร์) ไม่ค่อยสนใจการศึกษาแนวการแพทย์หรือสาธารณสุข จะพบว่าเรื่องนโยบายด้านสุขภาพ (Health Policy) ไม่ค่อยปรากฏในการเรียนการสอนของคณะรัฐศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจทั่วๆ ไป ดังนั้นสิ่งที่

² นับแต่รัฐบาล คสช. เข้ามาบริหารประเทศ มีการโยนหินถามทางเรื่องการแก้ไขโครงการบัตรทองให้ประชาชนเข้ามา “ร่วมจ่าย” มาโดยตลอด ซึ่งภาคประชาสังคมออกมาคัดค้านด้วยเหตุผลว่าจะเป็นการกีดกันไม่ให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าถึงบริการสาธารณสุข โดยช่วง มิ.ย. 2560 เวทีประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพในหลายจังหวัดถูกกระแสคัดค้านจนส่งผลให้บางเวทีล่ม (<https://www.bbc.com/thai/thailand-40269992>)

ต้องทำคือไปรี้อไล่ดูตั้งแต่แรกเริ่มว่าเกิดอะไรขึ้น ทำความเข้าใจตั้งแต่ศูนย์เลย แล้วก็เห็นว่าเวลาเรามองนโยบาย (Policy) นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือที่เรียกกันว่า 30 บาท มันไม่ได้เริ่มเหมือนนโยบายทั่วไป นี่คือความพิเศษที่น่าสนใจ เพราะปกติในการสอนบริหารรัฐกิจส่วนใหญ่ นโยบายจะมาจากข้างบนลงล่าง และนโยบายนั้นก็เหมือนคุณพ่อรู้ดี รัฐบาลสั่งอะไรมาข้างล่างก็ทำไปแล้วก็มาเจอปัญหาในขั้นตอนดำเนินงาน (implement) ก็หลุดๆ ร่วงๆ ความเข้าใจคลาดเคลื่อนทำนองนั้น ทีนี้พออ่านนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเราพบความน่าทึ่ง ในเชิงการก่อรูปของนโยบาย (Policy formulation) เราพบว่ามันเกิดจากเบื้องล่าง เป็นที่มาว่าทำไมคุณหมอสงวน นิตยารัมภ์พงศ์³ ถึงได้เป็นปราชญ์บุคคล ถ้าพูดถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้วไม่เอ่ยชื่อนี้คงไม่ได้ อย่างไรก็ตามคุณหมอสงวนไม่ได้ทำงานคนเดียว จากที่คลุกคลีไปทุกซอกทุกมุมของหมู่บ้านชนบท เคาะประตูทำงานกับที่มงานยันเที่ยงคืนก็พบว่ามันหยุดตรงนั้นไม่ได้ นั่นคือปฏิบัติมันไม่สำเร็จผลต้องดันสู่นโยบาย คุณหมอก็กลับมาที่กระทรวงแล้วหาหนทางต่างๆ แต่คุณหมอก็ไม่หยุดความตั้งใจเดิมที่อยากให้ทุกคนเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมและถ้วนหน้า แล้วด้วยความที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็ศึกษาวิจัยร่วมกับที่มงานต่างๆ คือคุณหมอทำงานคนเดียวไม่สำเร็จ เพราะฉะนั้นกว่าที่ Policy จะออกมาเป็น agenda ได้ต้องมีองค์ประกอบเยอะมาก

ใครที่เรียนแนวคิด “หน้าต่างนโยบาย” (policy window) มากี่จะพบว่า มันเปิดหน้าต่าง (window) ตรงนี้ มีทั้งการศึกษา การรวมตัว มีการวิจัยที่ยอมรับในทางสาธารณสุขทางการแพทย์เกิดขึ้น คุณหมอและที่มงานก็ไปนำเสนอ ที่มงาน

³ นพ. สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการก่อรูปของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ท่านเสียชีวิตเมื่อวันที่ 18 ม.ค. 2551 ด้วยโรคมะเร็งปอด ขณะอายุ 55 ปี (ดูประวัติและแนวคิดของ นพ. สงวน ได้ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การศึกษานโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าประเทศไทย” น. 58-65)

เหล่านี้ทำงานวิจัยมากมาย ตั้งศูนย์วิจัย ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศก็ให้ทุนมาไปนำเสนอในต่างประเทศ จึงเป็นที่มาว่าทำไมคอนเซ็ปต์นี้จึงลงตัวเพราะมีตัวแบบ ปัญหาคือแนวปฏิบัติเหล่านี้ไม่สามารถนำไปสู่นโยบายได้ก็ต้องไปขายแนวคิด ซึ่งมาเข้าจังหวัดพอดีกับพรรคไทยรักไทยบวกกับผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ไกลก็รับโดยใช้คำว่า “30 บาท” เมื่อไปตรงกับความต้องการของภาคการเมืองพอดีก็เลยกลายเป็นแคมเปญหาเสียงในช่วงนั้นไทยรักไทยก็ชนะเลือกตั้งท่วมท้นเป็นประวัติการณ์ แต่ยังไม่พอที่จะทำให้เกิดการผลักดันไปสู่ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะต้องมียุทธศาสตร์หนึ่ง ประมาณปี 2544-2545 พรรคไทยรักไทยก็ตระเวนผลักดันเวอร์ชันของตัวเอง ขณะที่คุณหมอก็มีเวอร์ชันของคุณหมออยู่ที่ผลักดันออกไปแต่ยังไม่ผลักดันไม่ได้ ที่น่าสนใจคือในส่วนพลังประชาชนซึ่งนำโดยนักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคม คุณจอน อึ้งภากรณ์⁴ ก็รวบรวมรายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกในประเทศไทย ดังนั้นสามารถประกอบนี้ก็มาบรรจบกันพอดี (ความเคลื่อนไหวของกลุ่มวิชาการแพทย์ ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน และเคลื่อนไหวของภาคการเมือง)

เราได้นโยบาย (Policy) ออกมา ทีนี้พอจะนำไปใช้ (implementation) ตอนนั้นเป็นช่วงปฏิรูประบบราชการเนื่องจากรัฐบาลใหม่ที่นำโดยพรรคไทยรักไทยได้ไต่เต้าในทาง Public Administration ก็ได้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM: New Public Management) ซึ่งเข้ามาในช่วงปฏิรูปนี้

⁴ ในช่วงนั้นภาคประชาชนได้ “ร่วมผลักดัน” กฎหมายหลักประกันสุขภาพด้วยการ “ขับเคลื่อนสังคม” อย่างกว้างขวาง นำโดย สว. จอน อึ้งภากรณ์ และคณะกรรมการประสานงานพัฒนาเอกชน (กปอพช.) ร่วมผลักดันเพื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาจนสำเร็จ เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเป็นวาระแรก สภาฯ มีมติรับร่างกฎหมายนี้โดยไม่มีเสียงค้าน (<https://www.nhso.go.th/ARCHIVES/section1/detail3.aspx>)

พอดี หลายๆ ประเทศเกิดภาวะปั่นป่วนตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา มันมาลงตัว
ช่วงนี้ ไอเดียก็คือหลักการในเรื่องทฤษฎีตัวการและตัวแทนจากการบริหารงาน
ในภาคเอกชน (Principal/Agent Theory) นั่นเอง

เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญอีกประการออกมา
เป็นหน่วยงานตระกูล ส ในปัจจุบัน⁵ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็คือเราแยก
ผู้ผลิต/ผู้จัดหา (Provider) ออกจากผู้ซื้อ (Purchaser) ตามหลักการนี้ เพราะ
แต่ก่อนคนใช้เงิน คนขอเงิน คนบริการ คนผลิต คือคนคนเดียวกันอยู่ที่กระทรวง
สาธารณสุข แต่พอแนวคิดนี้เข้ามาผสมผสานตัวแบบ (model) ของหลักประกัน
สุขภาพถ้วนหน้าด้วยเราก็เลยแยกผู้ผลิต หมายความว่า Provider ก็กลายเป็น
กระทรวงสาธารณสุข (โรงพยาบาล หน่วยบริการสุขภาพต่างๆ ที่อยู่ในกำกับ
ดูแล) นอกจากนี้หน่วยที่สำคัญคือ สปสช. (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่ง
ชาติ) เรามีผู้เล่นใหม่เกิดขึ้น บริหารในรูปของคณะกรรมการ แล้วก็มีส่วน
อีกตัวหนึ่งขึ้นมา คือมีคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการ
สาธารณสุข คอยตรวจเช็คการให้บริการสุขภาพ เพราะฉะนั้นเราแยกสองหน่วย
ออกจากกันแล้ว สปสช. ก็มาถือเงิน จุดนี้เป็นโจทย์ทะเลาะกันอยู่ทุกวันนี้ เงิน
ก็โอนจากกระทรวงสาธารณสุขมาอยู่ สปสช. เป็นผู้ใช้เงิน (เป็นผู้ซื้อบริการ)
แปลว่าการบริการจะมีคุณภาพหรือไม่มีคุณภาพก็มีหน่วยตรวจสอบและ
มีหน่วยอื่นๆ อีกตามมา หน่วยวิจัยก็ยังคงอยู่ต่อไปจากที่ผลักดันมาแต่เริ่มต้น
คราวนี้เรามองต่อไปว่าบริการแล้วเกิดอะไรขึ้น มองในเชิงบริหารรัฐกิจ

⁵ “องค์กรตระกูล ส” เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล
(สรพ.) และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) รายละเอียดเกี่ยวกับ
องค์กรตระกูล ส เหล่านี้หาอ่านได้จาก นพ.วิชัย โชควิวัฒน์, *ความจริงเรื่องตระกูล ส*.
(นนทบุรี: บริษัทวิวกิจ จำกัด, 2557)

ถาม: อาจารย์อัมพรศึกษาเรื่องหลักประกันสุขภาพแห่งประเทศไทย ซึ่งของเรามี model จัดโครงสร้างองค์กรแบบ NPM ที่มีการแยกระหว่างผู้ให้บริการกับผู้จ่ายเงินออกจากกัน อยากทราบว่า การแยกแบบนี้ตามแนวคิด NPM มีข้อดีข้อเสียอย่างไร และการเอาแนวคิดนี้มาปฏิบัติในไทยมันประสบผลสำเร็จหรือมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง รวมถึงถ้าเกิดข้อบกพร่องหรือปัญหาอย่างทุกวันนี้ อาจารย์เสนอแนวทางแก้ไขอย่างไร

ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์: ขอเล่าย้อนไปจุดเริ่มต้นคือเราได้เข้าไปเก็บข้อมูลที่โรงพยาบาลสองแห่ง ทั้งสองโรงพยาบาลเป็นโรงพยาบาลต้นแบบ คือโรงพยาบาลบ้านแพ้ว เราอยากดู best practice เพราะว่างานวิจัยชิ้นแรกเป็นแบบ foundation เบื้องต้นเลย แล้วก็ไปเก็บข้อมูลที่โรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งเพื่อมาเปรียบเทียบกัน ก็ได้สัมภาษณ์หมอและคนไข้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ ผลที่ออกมาเมื่อเราแยกบริการออกมาแล้วเราได้คำตอบว่าบริการนี้ดีมีคุณภาพ service quality

จากประสบการณ์ที่เราได้ไปทำโพล์สรุปกับหมอและผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งภาคประชาสังคมและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็มาประชุมกับเรา เราเชิญเขามาให้ข้อมูลก็พบว่า มีปัญหาอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้าง คือมีปัญหาเรื่องการจ่าย คนซื้อเขาซื้อแทนเรา เราในที่นี้หมายถึงประชาชน แสดงว่าเขาต้องซื้อสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่เรา สมมติว่าของบประมาณไป 100 บาท ซึ่งที่จริงรายจ่ายต่อหัวก็เพิ่มขึ้นทุกปี จาก 1,900 บาท ซึ่งเฉลี่ยก็ตกประมาณ 3,000 บาทต่อหัวต่อประชากรทุกคนที่มีสิทธิ์ แล้วสิ่งนี้มันเกิดอะไรขึ้น มีเรื่องพั้วพันหลายประเด็นนอกจากตอนนี้ที่เป็นประเด็นว่า สปสช. ของบประมาณและได้งบประมาณมาซึ่งจริงๆ ก็ตั้งงบประมาณรายหัวของผู้มีสิทธิ์คุณเข้าไป 3,000 บาทตัวนี้ก็มาจากภาษีของประชาชน โดยเฉลี่ยก็จะอยู่ที่ประมาณ 6% ต่อปี เพราะฉะนั้นเงิน UC:

Universal Coverage⁶ เขาเอาเงินเราไปแต่ว่าเขาส่งให้ไม่เต็มร้อยซึ่งกำลังเป็นประเด็นกันตอนนี้ สมมติขอเราไป 100 แต่ส่งมา 60 บาท เพราะฉะนั้นสิ่งที่ได้คือบริการที่ประชาชนได้เพราะเป็นบริการขั้นพื้นฐาน เราได้บริการดี ถึงแม้ว่าจะเทียบไม่ได้กับอีกกลุ่มหนึ่ง ตอนนี้ก็มีคนเสนอว่าสามกองทุนรวมเหลือกองทุนเดียวได้หรือไม่ ตอนนี้เรามีกองทุนข้าราชการซึ่งดีที่สุดที่สุด กองทุนประกันสังคมซึ่งจ่ายสมทบ และกองทุนหลักประกันสุขภาพที่แจกให้ทุกคนซึ่งแต่ก่อนไม่มี แต่ก่อนจะเป็นลักษณะจ่ายโดยสมัครใจ (voluntary) หัวละ 500 บาท ใครอยากได้ก็ไปซื้อเอา แต่ตอนนี้เราได้เสมอภาคถ้วนหน้าแบ่งทุกซ์แบ่งสุขกันตามนโยบายนั้น หลักการเป็นอย่างนั้น

คราวนี้เกิดอะไรขึ้น เงินส่งกลับไป 60 บาทแล้วอีก 40 บาทไปไหน นี่เป็นประเด็นที่เราอ่านแล้วงงๆ ว่าเถียงอะไรกัน เขาก็บอกว่า 60 บาทตรงนี้ไปหักเป็นค่าบุคลากร ค่าอุปกรณ์ที่ สปสช. ไปซื้อ บางทีก็ลงไปในมูลนิธิต่างๆ ซึ่งไม่อยู่ในรายการแล้วก็กลายเป็นประเด็นที่จะต้องแก้ พ.ร.บ. ที่เกิดขึ้นในตอนนี้อย่างหนึ่งทำให้ครอบคลุมจะได้ไม่มีการตกหล่นไป เวลานี้มีมูลนิธิต่างๆ ที่ได้ประโยชน์จากตรงนี้ เขาถึงเรียกตระกูล “ส” ซึ่งมีเยอะมากที่มีมูลนิธิได้ประโยชน์จากตรงนี้แต่ประชาชนได้แค่ 60 บ. ก็เป็นประเด็นว่าประชาชนได้มาน้อยแล้วไปจ่ายเพื่อไปปรับปรุงการบริการจะเป็นไปได้อย่างไร แต่ก็จะมีหน่วยที่มาตรวจสอบคุณภาพ ในปัจจุบันเราพบว่าหน่วยหลักที่ให้บริการก็คือ Primary care unit ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงพยาบาลของรัฐ อีกหน่วยหนึ่งคือหน่วยประจำซึ่งเป็นไปตาม contract และอีกหน่วยหนึ่งคือคลินิกเอกชน

⁶ UC: Universal Coverage คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขรายการบริการทางการแพทย์เหมาจ่ายรายหัว เป็นงบประมาณสำหรับการบริการตามสิทธิประโยชน์ โดยในแต่ละปีกองทุนหลักประกันสุขภาพจะกำหนดสิทธิประโยชน์ในแต่ละด้านและกำหนดงบประมาณต่อหัวประชากร (https://www.nhso.go.th/files/userfiles/file/2017/004/A3_ผอ_สสส_ผู้แทนปลัดมหาดไทย.pdf)

สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือว่าหน่วยเหล่านี้ที่มีอยู่ไม่ใช่ว่าจะได้มาตรฐานเท่ากันหมด เราถึงได้บ่นอยู่ว่าทำไมมาตรฐานไม่เท่ากัน แต่เขาก็จะมีเกณฑ์ขั้นต่ำว่าใน 1 โรงพยาบาลต้องมีเครื่องมือเท่าไร จำนวนแพทย์เท่าไร พยาบาลกี่คน ซึ่งต้องผ่านมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย เราพบข้อถกเถียงว่า สปสช. ทำหน้าที่จัดซื้อ แต่ตอนนี้ พ.ร.บ. กำลังจะเปลี่ยน มันเปลี่ยนหลายอย่างที่เราก็ต้องมานั่งคิดว่าเปลี่ยนอะไร แล้วการเปลี่ยนนั้นมีผลกระทบต่อบริการของพวกเขาหรือไม่ คือสิ่งที่เราต้องคิด เราได้รับบริการเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ การได้รับบริการเต็มเม็ดเต็มหน่วยครอบคลุมถึงอะไร โรคไตเรื้อรัง HIV และ Preventive Care จนถึงวัยชราซึ่งงานวิจัยนี้จะเจาะตั้งแต่วัย 60 ปีขึ้นไปซึ่งจะมีโรคเรื้อรังรวมทั้งมีเรื่องผู้สูงอายุตามมา อันนี้เป็นก็เป็นวาระ (issue) ที่ไม่ไกล เรากำลังเข้าสู่วัยนั้นแล้วจึงต้องสนใจตรงนี้มากหน่อยว่าผลประโยชน์ตรงนี้เราจะได้รับเพิ่มขึ้นหรือน้อยลงตาม พ.ร.บ. ใหม่ มันไม่ควรจะลดลง ปัญหาคือด้วยเงินที่ไม่พอและกระบวนการจัดซื้อที่มีปัญหา

เวลานี้เรากำลังอยู่หลายเรื่องแต่อยากให้มองทั้งระบบตั้งแต่ Policy ตอนนี้เรากลับมาถกกันเรื่องกฎหมายตั้งแต่ Policy ตั้งแต่การกำหนดคณะกรรมการ ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าเนื่องจากนโยบายสาธารณสุขเป็นนโยบายพิเศษที่ไม่ได้เกิดจากข้างบน Top-down approach แต่เป็น bottom-up approach ดังนั้นธรรมชาติ (nature) ของนโยบายนี้คือต้องให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ทุกๆ ปีก็จะมีสมัชชา อาสาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพราะฉะนั้นเป็นธรรมชาติของนโยบายที่น่าสนใจมาก และสอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดให้ต้องมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายในทุกเรื่อง ดังนั้นการแก้ไขโครงการนี้ดิฉันมองว่ามันคือเสน่ห์ มันคือต้นแบบของการกำหนดนโยบายซึ่งอยากให้มองไปถึงนโยบายอื่นๆ ด้วยเช่นนโยบายทางการศึกษา อย่างมองว่ารัฐมนตรีหรือนักการเมืองเป็นผู้รู้ดี ข้างล่างต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยว่าเราต้องการอะไร เราเห็นปัญหาอะไร ซึ่งนโยบายสาธารณสุขเป็นนโยบายที่เป็นตัวอย่างและสอดคล้องกับการให้บริการที่ทั่วถึง นี่คือหัวใจของการ

บริหารรัฐกิจ เสมอภาคเท่าเทียมถ้วนหน้า (equal access to all) แต่อาจ
จะไม่ได้เท่ากันก็ได้

สิ่งหนึ่งที่พบก็คือในขั้นการดำเนินงาน (implementation) คือเรามอง
ว่าในเชิงนโยบาย พ.ร.บ. นี้จะมีการปรับเปลี่ยนที่เห็นได้ชัดที่ตกกันอยู่ 14 ข้อ
ส่วนตัวเห็นโครงสร้างการบริหารของกรรมการ สปสช. ที่ตกกันอยู่ตอนนี้ว่าจะ
มีผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกี่คน ตอนนี้มีข้อสังเกต
กันว่าตัวแทนภาคประชาชนหายไปแล้วไปเอาตัวแทน สธ. เข้ามาใส่ซึ่งก็จะเกิด
ผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะต้องเอาเงินตรงนี้ไปซื้อบริการจาก สธ. ประเด็นนี้
ต้องฟังความทั้งคู่ อยากให้ทุกฝ่ายมาคุยกันเหมือนที่คุยกันมาในอดีตมากกว่า
จะทะเลาะกันแบบนี้ นี่เป็นส่วนของกฎหมาย พ.ร.บ. ที่เกิดขึ้น Implementation
ค่อนข้างน่าเป็นห่วงถ้ามันไม่ชัดเจนว่านโยบายจะเอาตรงไหน จะมีส่วนร่วม
อย่างไร โรงพยาบาลจะได้รับเท่าไร จะจัดซื้ออย่างไร และในเรื่องคุณภาพการ
จ่ายเงินกับการให้บริการซึ่งจะมาเกี่ยวข้องกับเรื่อง “กำลังคน”

ตอนนี้ช่วงปฏิรูปก็ได้ไปนั่งอยู่ในคณะกรรมการการปฏิรูป ไปช่วย
ปฏิรูปด้านกำลังคนว่าประเทศไทยควรจะต้องเดินหน้ามองอุปสงค์อุปทาน
ให้ชัด ตอนนี้เราไม่เห็นภาคอุปสงค์อุปทาน เรากำลังผลิตบุคลากรภาค supply
ต่างๆ มหาวิทยาลัยเราเองก็มีส่วนโดยตรง ขณะที่ demand น้อยลงในบาง sector
พูดตรงๆ ว่าสายเราผลิตเกินไป over supply แต่ว่า demand น้อยลงหรือว่า
supply ไม่ตรงกับ demand ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มันคง มั่งคั่ง และยั่งยืน
ประเด็นนี้ขอย้ำซึ่งยังได้รับความสนใจน้อยอยู่ในตอนนี้ เราตอบไม่ได้ว่าภาครัฐ
ตอนนี้มีกำลังพลเท่าไรแล้วและเป็นลักษณะใด เรื่องสุดท้ายคือจะตรวจสอบ
อย่างไรดี เราต้องมี partner ที่ดีที่ตรวจสอบ ตอนนี้เรามีทั้ง ป.ป.ช. (สำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ทั้ง คตร. (คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ) เข้าไปตรวจสอบ
การใช้เงินทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการให้บริการซึ่งเขาทำหน้าที่
แทนเรา ทำอย่างไรให้ได้บริการที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามเราใช้มาตรฐานของ

ต่างประเทศระดับนานาชาติซึ่งรับรองว่าถ้าไม่ได้มาตรฐานก็คงไม่ได้เป็นตัวอย่าง

ตอนนี้คิดว่ามีหลายส่วนหลายคนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาพูดคุย การเจรจาพูดคุยกันทำให้เกิดเวทีสาธารณะขึ้นซึ่งอดีตเคยทำได้และทำมาแล้ว เป็นวัฒนธรรมในการทำงานของภาคสาธารณสุข อยากเห็นกระบวนการนั้นกลับมาใหม่นอกจากที่ล้มเหลวในหลายเวทีดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผศ.ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ:

งานชิ้นนี้ก็ชี้ให้เห็นว่า Policy stream, Politics stream แล้วก็กระแสปัญหาทั้งสามกระแสทำให้เกิด Policy window ได้เป็นอย่างดี เป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งหลักการของการแยกผู้ซื้อกับผู้ให้บริการยังจำเป็นอยู่หรือไม่ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ปัจจุบันนี้ หัวข้อต่อไปขอเรียนเชิญอาจารย์ โสภารัตน์ จารุสมบัติ ในหัวข้ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กับการดำเนินงานของประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ

“คนรุ่นใหม่ไม่มีความรู้ในเรื่องอนุสัญญาระหว่างประเทศ
ซึ่งในยุคนี้ไม่รู้ไม่ได้ เพราะถ้าไม่รู้เราจะไม่เข้าใจว่าเราเสียผลประโยชน์
ตอนนี้อ่าวไทยมีแท่นขุดเจาะน้ำมัน 400 กว่าแท่น
กำลังจะหมดอนุสัญญาในอีกไม่กี่ปีนับร้อยแท่น จะทำอย่างไร
สารพัดประโยชน์แต่เรายังไม่มีนโยบายระดับชาติในเรื่องนี้
งานทางรัฐศาสตร์เราพยายามจะผลักดันให้มีนโยบายแห่งชาติทางทะเล
อยากให้คนรุ่นใหม่เปิดพื้นที่ทางการศึกษาให้ไกลกว่าสิ่งที่เราเคยทำอยู่”

วันนี้จะพาไปเที่ยวทะเล เชื่อว่าเป็นประเด็นหนึ่งที่พวกเราเองคงไม่ค่อยคุ้นเท่าไร เรื่องอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล หลายคนอาจไม่ค่อยรู้จักกฎหมายฉบับนี้ หรือไม่คุ้นเคยเพราะเชื่อว่าไม่เกี่ยวกับเรา เป็นเรื่องอนุสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งที่ความจริงแล้วภายใต้กฎหมายฉบับนี้มีหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับเราและประเทศชาติมหาศาลดังที่จะนำเสนอในวันนี้ ความสนใจเรื่องนี้เริ่มมาจากว่ามีหลายประเด็นที่นักวิจัยอยากทำ แต่พื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่บนบกมากกว่า ทะเลมีคนสนใจค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ จึงเกิดคำถามว่าถ้าเราจะทำวิจัยทางทะเลบ้างจะมีประเด็นอะไรน่าสนใจและมีเรื่องอะไรที่เราทำได้ ปรากฏว่ามีเยอะมากที่ไม่ค่อยมีการศึกษาในแง่มุมมองของรัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจ ส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นความมั่นคงและวิทยาศาสตร์ทางทะเล

พอตั้งคำถามว่าจะมีประเด็นอะไรที่รัฐศาสตร์สามารถศึกษาได้ ก็ค้นพบว่าในเชิงนโยบายปัจจุบันมีคำคำหนึ่งที่น่าสนใจและอาจจะเป็นบริบทสำคัญในการศึกษาเชิงนโยบายของเราต่อไป คือคำว่า “policy space” เวลาที่เรากำหนดนโยบายหรือแม้กระทั่งดำเนินนโยบายเราไม่ได้อยู่ในจุดที่คงที่หรือไม่ได้อยู่ในสุญญากาศ แต่มีอิทธิพลต่างๆ มีกรอบต่างๆ โลกมันเคลื่อนไปมากแล้วในยุคปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ก็มากกระทบกับการกำหนดนโยบายทั้งของเราเองและของต่างประเทศ แม้กระทั่งวิถีการดำเนินชีวิตของเรา ถ้าเราไม่รู้ว่าจะอนุสัญญาฉบับนี้เกี่ยวอะไรกับเรา เวลาเราไปเที่ยวทะเลหรือเที่ยวโรงแรมที่อยู่ติดทะเลหรือไปทำกิจกรรมทางทะเล ก็จะไม่รู้ว่ากระทบกับเราอย่างไรทั้งที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นโดยที่เราไม่รู้ตัวเลย ดังนั้นจึงเกิดคำถามว่าในอนุสัญญาต่างๆ ที่เราเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศนี้กระทบกับเราอย่างไร

หลายคนอาจจะบอกว่าชื่ออนุสัญญาโบราณมาก ตั้งแต่ ค.ศ. 1982 แต่ประเทศไทยใช้เวลา 30 ปีในการเข้าสู่การเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ และหลังจากนั้น 30 ปีมาจนถึงทุกวันนี้เราให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2554 จนถึงปี 2560 หลังจากนั้นเรายังไม่ได้ทำอะไรกับมันเลย เพราะฉะนั้น space ของเรา

ในแง่การกำหนดนโยบายมองอย่างไร คือมองว่าเมื่อมันมีความเคลื่อนไหวในเวทีโลกที่เปลี่ยนไป มีการพูดถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ภัยพิบัติที่จะเกิดตามมา แต่ในบริบทต่างๆ นั้นย้อนกลับมาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเพราะว่ามีกรอบหลายอย่างที่ถูกลงไว้ เราเข้าไปในภาคือนุสัญญาของเขาเราเองก็ต้องมีการดำเนินการบางอย่างหรือไม่ หรือมันเปิดพื้นที่ให้เราในการทำอะไรได้มากน้อยแค่ไหน ทำไมเราต้องไปฟังเขา หรือถ้าเราอยากทำแบบนั้นเราทำได้หรือไม่ นี่คือโจทย์ที่ตั้งเป็นคำถามขึ้นมาแล้ว ยกประเด็นทางด้านทะเลเป็นตัวประกอบ

ภายใต้อนุสัญญานี้ไม่ได้พูดถึงแค่ทะเลหรือพื้นผิว แต่พูดถึงแต่พื้นผิวชายหาดลงไปจนถึงทะเล ไปถึงส่วนต่างๆ ของทะเล มีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์ต่างๆ ซึ่งเรา (รัฐศาสตร์) ไม่รู้แต่เราเกี่ยวข้องด้วยไม่ว่าจะเป็นแหล่งทวีป เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทะเลหลวง คำอีกมากมายที่เกี่ยวข้องกับเรา เราใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลตั้งแต่น้ำมันไปจนถึงปะการัง ปลา ตลอดจนการทำกิจกรรมต่างๆ เราอาจจะไม่ได้ทำประมงแต่เราก็กินปลา ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรู้ว่าสิ่งเหล่านี้กระทบกับเราอย่างไร

ตอนนี้ออกทะเลมาหลายปีแล้ว ทะเลในทางวิชาการ ทุกวันนี้ยังไม่ได้กลับเลยเพราะว่าคลุกอยู่กับวงการทะเลมาโดยตลอด พอเข้าไปจริงๆ แล้วเราแทบจะไม่ได้ศึกษาเชิงลึกเท่าไร ในแง่มุมของการศึกษาจุดเริ่มต้นมาจากการที่แวดวงของวิทยาศาสตร์มีการศึกษาทางทะเลมาแล้วค่อนข้างเยอะในมุมมองเรื่องความมั่นคง (security) วงการอาหารเขาก็สนใจทะเลมาตลอดแต่เป็นในเชิงความมั่นคงทางอาหาร ในมิติความมั่นคงดังกล่าวได้มีการทำงานร่วมกัน ประจวบเหมาะๆ กับเมื่อมีโอกาสได้เข้าไปศึกษา “ยุทธศาสตร์การจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล” มีทั้งคำว่า “ยุทธศาสตร์”, “การจัดการผลประโยชน์” และ “ทางทะเล” จากคำ 3 คำที่มารวมกันทำให้เราเห็นว่าประเด็นอีกมากที่คนที่ศึกษาเรื่องนี้ต้องทำ เมื่อได้เข้าไปศึกษาและทำงานในแวดวงทางทะเลก็พบว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องที่เป็นความท้าทายหลายอย่างในแง่ของ

การจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งหนึ่งในความท้าทายเหล่านั้น คือการที่เราต้องกำหนดนโยบายภายในประเทศรวมถึงการดำเนินนโยบาย ต่างๆ ให้สอดคล้องกับการที่เราอยู่ภายใต้โลกที่มีระบบการวางกรอบกติกาต่างๆ ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่การศึกษาอนุสัญญาฉบับนี้

หลังจากที่เราศึกษาหัวข้อนี้จบไปก็มึ้งงานตามมามาก ตอนนั้นก็ เป็นผู้ประสานงานชุดโครงการทางทะเลให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (สกว.) มีหน้าที่ในการให้ทุนนักวิจัยภายใต้กรอบของทะเล ที่จริง สกว. ก็อยากหานักวิจัยรุ่นใหม่ที่ทำเรื่องทะเล ก็มีโจทย์มีประเด็นต่างๆ ตามมาเพราะ ว่าในท้ายที่สุดแล้วการจัดการทางทะเลที่จะให้ได้รับประโยชน์จริงๆ นั้นมีสิ่งที่ เรียกว่า “โรดแมป” (Road Map) อยู่ด้วยที่จะเป็น “แผนที่นำทาง” ต้องทำ โรดแมปให้เขา เพราะว่าแผนที่นำทางในการวิจัยนั้นจะบอกโจทย์วิจัยสำหรับ นักวิจัยรุ่นใหม่ๆ ซึ่งเราก็ได้สกัดมาให้แล้วว่าคนที่สนใจเรื่องทะเลมันมีโจทย์ อะไรบ้างในแง่มุมมองทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์ หรือเรื่อง เกี่ยวกับความมั่นคง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีโจทย์ต่างๆ อยู่ในนี้ รวมทั้ง รายละเอียดทุกแง่มุมรวมทั้งคนที่เกี่ยวข้องกัทะเลเกือบทั้งหมด ทั้งทหาร นักธุรกิจ นักวิชาการที่เขียนเรื่องทะเล ฯลฯ สุดท้ายที่กำลังเห็นอยู่ตอนนี้จาก ที่ทำโรดแมปทางทะเลก็พบว่าต้องมองทั้งในแง่การหาข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ การวางยุทธศาสตร์และนโยบายของชาติในเรื่องการจัดการทางทะเล มีประเด็น ที่เราศึกษาเรียกว่าการกำหนดทิศทางการพัฒนาการใช้ประโยชน์ทางทะเล ให้เชื่อมโยงกับความยั่งยืนที่เรียกว่า SDGs (Sustainable Development Goals)⁷ เราก็ตั้งโจทย์เรียกว่า “ความยั่งยืนทางทะเล” เป็นการพัฒนา

⁷ SDGs คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 เป้าหมาย ซึ่งเป็นกรอบทิศทางการพัฒนา ของโลกภายหลังปี ค.ศ. 2015 ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)

“เศรษฐกิจสีน้ำเงิน” (blue economy)⁸ ก็จะเป็นการศึกษาในอีกประเด็นหนึ่งที่เริ่มดำเนินการอยู่ นี่คือภาพรวมทั้งหมดของงานที่ทำและกำลังจะทำในอนาคตเกี่ยวกับเรื่องทะเล

ในส่วน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982” (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS 1982) เรียกย่อๆ ว่า UNCLOS เราศึกษาในทางธุรกิจในแง่ที่ว่าเราทำอะไรในประเด็นที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของกติการะหว่างประเทศ เดิมเราอาจจะมองว่ารัฐไปเป็นภาคีอนุสัญญาก็เรื่องของรัฐ แต่จริงๆ ไม่ใช่ เราต้องปรับวิธีคิดใหม่ โดยเฉพาะคนที่ศึกษาบริหารรัฐกิจในปัจจุบันนี้เราศึกษาเฉพาะในองค์กรไม่พอ เรียบแบบเดิมไม่ได้แล้ว เราจะนั่งแต่ในองค์กรอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมองไปข้างนอก ข้างนอกเขาเป็นอย่างไร รูปแบบองค์กรแบบใหม่ควรเป็นอย่างไร กระบวนการในการทำงานควรเป็นอย่างไร อะไรคือสิ่งที่เราต้องปรับปรุงบ้าง ในส่วนนี้เรามีองค์ความรู้แบบเก่าที่ใช้ไม่ได้ก็จะต้องมีองค์ความรู้แบบใหม่เข้ามา ในการศึกษานี้ก็คิดว่ากฎหมายที่เราเรียกว่า “Unclosed” มันมีผลกระทบอย่างไร

ในการศึกษาก็จำแนก (classify) ออกมาว่าผลบวกผลลบคืออะไร ซึ่งเราค้นพบว่าผลบวกหากมองในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐก็เป็นข้อดีเพราะว่า

⁸ “เศรษฐกิจสีน้ำเงิน” คือ เศรษฐกิจฐานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การเป็นแหล่งอาหาร แร่ ทรัพยากรธรรมชาติ การเป็นแหล่งพลังงาน การท่องเที่ยว การขนส่ง และภาคบริการที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ ธนาคารโลกเชื่อว่า เศรษฐกิจสีน้ำเงินจะเป็นกุญแจสำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนในประเทศที่เป็นชายฝั่งและเกาะขนาดเล็ก ซึ่งมักเป็นประเทศรายได้ต่ำหรือรายได้ปานกลางก่อนมาทางต่ำ ส่วนประเทศที่มีเศรษฐกิจบนแผ่นดิน (land-based economy) เข้มแข็งอยู่แล้ว เศรษฐกิจสีน้ำเงินจะเป็นฐานสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและนับรวมทุกคน (sustainable and inclusive growth) (<http://www.knowledgefarm.in.th/report-blue-economy/>)

ช่วยให้เราได้มีโอกาสแม้จะมีเงื่อนไขต่างๆ แต่ผลกระทบเชิงลบน่าสนใจมาก เพราะเราสูญเสียพื้นที่ที่เรียกว่าเป็นอธิปไตยของเราไปโดยปริยาย ในแง่ที่ว่า มีข้อกำหนดภายใต้อนุสัญญา UNCLOS ว่าแต่ละประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งสามารถที่จะขยายเขตเศรษฐกิจของตัวเองออกไปได้จาก 12 ไมล์ทะเลเดิมไปเป็น 200 ไมล์ทะเล ลองนึกภาพดูจากเดิมที่ว่าเรามีอำนาจอธิปไตย 12 ไมล์ทะเล แล้วเราก็ใช้สิทธิของเรา พอไกลกว่า 12 ไมล์ทะเลไปจะเป็นทะเลหลวง เราก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ภายใต้อนุสัญญา UNCLOS 1982 มันขยายไปเป็น 200 ไมล์ทะเล ถ้าทุกประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งประกาศตามกฎหมายเป็น 200 ไมล์ทะเลทั้งหมดจะเกิดอะไรขึ้น? เราจะเป็นประเทศที่ไม่มีอาณาเขตติดทะเล (Land-Locked States) โดยปริยาย เพราะพอเราจะใช้ประโยชน์เราก็เจอกับมาเลเซีย เจออินโดนีเซีย เจอฟิลิปปินส์ เจอกัมพูชา เรื่องนี้เราไม่ได้คิดไม่ได้เตรียมตัวมาก่อน ภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษตาม UNCLOS 1982 มีการกำหนดเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ)⁹ เราจะต้องมีกฎหมายภายในของเราเพื่อที่จะพิทักษ์ปกป้องคนของเราในการใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะทำประมงก็ดี เพาะเลี้ยงชายฝั่งก็ดี หรือแหล่งท่องเที่ยวก็ดี จะต้องมีส่วนเหล่านี้ แต่เรายังไม่ได้ทำอะไรเลย นี่เป็นแค่ประเด็นเดียวยังมีแง่ลบอีกมากมายที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่จะต้องมีการมีเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้เราสามารถดูแลผลประโยชน์ของเราได้อย่างเต็มที่

ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการก็คือ ในเชิงการบริหารมี 3 เรื่องที่เราต้องปรับ เรียกว่าเป็นช่องโหว่ (gap) มาก หนึ่งในส่วนของนโยบาย (Policy)

⁹ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล เป็นพื้นที่ทะเลซึ่งรัฐมีสิทธิพิเศษเหนือเขตดังกล่าวในการสำรวจและใช้ทรัพยากรทางทะเล เขตเศรษฐกิจจำเพาะครอบคลุมพื้นที่ถัดจากอาณาเขตบนฝั่งไปสองร้อยไมล์ทะเล บางครั้งอาจรวมถึงน่านน้ำอาณาเขตและไหล่ทวีปที่เลยเขตจำกัด 200 ไมล์ทะเลไปด้วย (<https://th.wikipedia.org/wiki/เขตเศรษฐกิจจำเพาะ>)

Framework) พบว่า ระดับนโยบายที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ไม่มีการทำอะไรที่ขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติ ทุกวันนี้กฎหมายก็ยังไม่มีการปรับ มีการตั้งคณะกรรมการมากมายแต่ยังไม่ชัดเจนในการทำงาน (function) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีทั้งหมด 16 กระทรวงก็ทำงานแบบยังไม่ได้บูรณาการกัน ทั้งที่ควรจะทำงานบูรณาการกัน “คน” ถือเป็นเรื่องใหญ่ในทางสาธารณะ คนรุ่นใหม่ไม่ได้มีความรู้ในเรื่องอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งในยุคปัจจุบันนี้ไม่รู้ไม่ได้ เพราะว่าถ้าเราไม่รู้เราจะไม่เข้าใจเลยว่าเราเสียผลประโยชน์ของเรา เราจะไม่รู้ว่าโอกาสที่จะใช้ประโยชน์ที่เราควรได้คืออะไร สอง ในส่วนขององค์กร (institution) เราก็มององค์กรที่รับผิดชอบเรื่องการใช้ประโยชน์ทางทะเลโดยตรงขณะที่ในหลาย ๆ ประเทศเขามี เรื่องทะเลเราก็จะนึกถึงทหารเรือซึ่งเขามองในแง่ความมั่นคง ไม่ได้มองแง่ผลประโยชน์ ไม่ได้มองในแง่ของการปกป้องสิ่งแวดล้อม แทนที่จะจะนำมันกลางทะเลมีใครสนใจบ้าง ตอนนี้อ่าวไทยของเรามี 400 กว่าแท่นและจะหมดอนุสัญญาในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าอีกนับร้อย ๆ แท่น ถามว่าจะทำอย่างไรกับมัน จะใช้ประโยชน์อย่างไร ทำปะการังดีหรือไม่ หรือจะทุบทิ้ง รื้อทิ้ง สารพัดประโยชน์ในทางนโยบาย ถามว่าสุดท้ายแล้วตำแหน่งแห่งที่ (position) ในทางรัฐศาสตร์อยู่ที่ไหน ในเรื่องทะเลควรเป็นอย่างไร ควรทำอย่างไร มีเยอะมากเพราะว่างานทางรัฐศาสตร์ตอบโจทย์ของมัน แต่ในเชิงของนโยบายระดับชาติเรายังไม่มี ก็พยายามจะผลักดันให้มี “นโยบายแห่งชาติทางทะเล” (National Marine Policy) นอกจากนี้ก็ยังมีประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาเชื่อมโยงกับประเด็นเหล่านี้เพิ่มเติมต่อไป ก็อยากให้คนรุ่นใหม่เปิดพื้นที่การศึกษาให้ไกลกว่าสิ่งที่เราเคยทำอยู่

ถาม: ตอนนี้ TDRI กำลังมีโครงการวิจัยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์แห่งชาติเรื่อง การประมง มีส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประมงนานาชาติซึ่งก็กว้างมาก รู้สึกว่ามันเป็นปัญหาที่มีความสับสนมาก อยากจะให้อาจารย์สรุปว่ามันมีอยู่ทั้งหมดกี่ด้าน ด้านไหนเป็นด้านหลัก เช่น เศรษฐกิจ การประมง ความมั่นคง

ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการทะเล การท่องเที่ยว แล้วหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละด้านมีหน่วยงานไหนบ้างที่รับผิดชอบ และใครควรเป็นแมงาน

รศ.ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ: ต้องขออภัยที่พูดกว้างมากเพราะว่าทะเลก็ค่อนข้างกว้างอยู่แล้วและโจทย์ที่ทำก็ค่อนข้างกว้าง ในงานที่ศึกษาก็จะลงรายละเอียดมากกว่านี้

เวลาเราพูดถึงการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักหรือแม้กระทั่งการดำเนินงาน (implement) ตามเงื่อนไขของอนุสัญญา UNCLOS 1982 มีการแบ่งว่าหน่วยงานที่ดำเนินตามอนุสัญญา UNCLOS 1982 มีสองระดับด้วยกันคือหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติ

หน่วยงานที่ดำเนินงานระดับนโยบายก็จะมี 3 หน่วยงานหลักๆ คือ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและทิศทางภายใต้หน่วยงานที่กำหนดนโยบาย อาทิ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มีการกำหนดคณะอนุกรรมการขึ้นมาหลายชุด ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการด้านการจัดการความรู้ คณะอนุกรรมการเรื่องเกี่ยวกับการจัดการด้านกฎหมาย เป็นต้น จะมีตัวบทกฎหมายต่างๆ เป็นกรอบกำหนดว่าต้องทำอะไร

ส่วนในระดับปฏิบัติก็จะมีหน่วยงานปฏิบัติหลักและหน่วยงานประสาน หน่วยงานปฏิบัติหลักจะมีกองทัพเรือ กรมเจ้าท่า กรมประมง กองบังคับการตำรวจ กรมศุลกากร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนหน่วยงานที่เป็นระดับปฏิบัติการร่วมอีก 17 หน่วยงาน ยังไม่รวมหน่วยงานอื่นซึ่งประเด็นทางทะเลมีเยอะมาก อาทิ ประมง ท่องเที่ยว การขนส่ง การอนุรักษ์ เรื่องเกี่ยวกับขยะ เรื่องเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำมัน ฉะนั้นไม่สามารถทำงานเพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ จะต้องมีการทำงานที่เชื่อมโยงกัน ถ้าถามว่าหน่วยงานไหนเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการดำเนินงานภายในอนุสัญญา

สหประชาชาติฯ ก็คือขึ้นอยู่กับภารกิจของเรื่องนั้น

ถามว่ามีกี่ด้าน? ถ้าเราแบ่งตามกรอบกติกาแล้วกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลแบ่งเป็น 6 ด้านหลักๆ คือ การจัดการทรัพยากรทางทะเล การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เรื่องธุรกิจการส่งออก เรื่องธุรกิจการท่องเที่ยว การขนส่ง เรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน และวิทยาศาสตร์ทางทะเล นี่คือภาคส่วน (sector) ที่สำคัญ นอกจากประเด็นทางทะเลแล้วถ้าจะต้องทำกิจกรรมที่ใช้ประโยชน์ทางทะเลเราก็จะแบ่งได้อีกมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพลังงาน แร่ธาตุ เรื่องของปลา เรื่องเกี่ยวกับปะการัง การทำประมง การดูแลชุมชน การท่องเที่ยว การรักษาผลประโยชน์ต่างๆ มีอีกเป็นร้อยๆ เรื่องที่เกี่ยวกับทะเล

เวลาทำงานเรื่องนี้หลายคนถามว่ารัฐศาสตร์เกี่ยวอะไรกับทะเล จริงๆ เราไม่ได้พูดถึงรัฐศาสตร์แบบเดิมที่เป็น traditional security อีกต่อไปแล้ว ประเด็นทางทะเลเป็น non-traditional security เพราะว่าไม่ได้พูดถึงเฉพาะเรื่องความสงบเรียบร้อย ความขัดแย้ง ความปลอดภัย เพราะฉะนั้นเวลาที่เราทำงานรัฐศาสตร์จะได้เปรียบเพราะเราจะเป็นคนมองภาพรวมงานเกือบทั้งหมด แต่ในแต่ละภาคส่วนเขาก็จะมีผู้เชี่ยวชาญอยู่ แต่เขาไม่เชื่อมโยงกัน คือความที่มันเป็นวิทยาศาสตร์เขาก็จะทำงานเฉพาะส่วนของเขา เวลาเขาจะทำงานเชิงนโยบายเขาต้องเอาคนแบบเราเข้าไปนั่งมองแล้วเชื่อมโยงจุดต่างๆ ให้ เวลาไปทำงานหลายคนถามว่าอาจารย์มาจากที่ไหน เรียนอะไรมา ทำไมมาอยู่ตรงนี้ ทำไมถึงทำตรงนี้ น่าสนใจว่าเรา (รัฐศาสตร์) มักจะทำงานเฉพาะสิ่งที่เราสนใจจนลืมมองว่าผลประโยชน์ของประเทศมีอีกมารวมทั้งเรามักจะไม่ได้มองผลประโยชน์ทางทะเลที่เป็นเรื่องใหญ่ ถ้าเราไม่ดูให้ดีประเทศเราจะสูญเสียผลประโยชน์มหาศาล

อีกประเด็นหนึ่งที่กล่าวถึงข้างต้น คือแทนชุดเจาะน้ำมันที่จะหมดอายุสัมปทานในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าซึ่งมันอยู่ข้างนอกพื้นที่แต่ว่าเวลามันหมดจะต้องจัดการยังไง จะทำปะการังเทียมดีหรือไม่ ถ้าทำปะการังเทียมคือเอาสิ่งที่อยู่

ข้างนอกเรากลับเข้ามาในอ่าวไทยได้หรือไม่ แล้วถ้าเอาเข้ามาอ่าวไทยอะไรจะเกิดขึ้น ตอนพูดเจาะก็เรื่องหนึ่ง ตอนรื้อก็อีกเรื่องหนึ่ง รื้อแล้วเอากลับมาหรือยังไง ตอนนี้ปะการังเทียมเรา รื้อมา 6 แห่งแล้วยังไม่เคยมีใครศึกษา ยังมีประเด็น (issue) อีกมากที่ถูกละเลย รัฐสนใจ (concern) สิ่งเหล่านี้หรือไม่ มีงานวิจัยรองรับหรือยัง ยังไม่มีใครทำหรือแม้กระทั่งการทำวิจัยทางทะเลภายใต้อนุสัญญา UNCLOS 1982 ก็จะเขียนว่าเรามีอำนาจอธิปไตยในการกำหนด แต่พอเราไม่ได้ทำอะไรเลยก็มีโอกาสที่เราจะสูญเสียผลประโยชน์ เพราะว่าการทำงานวิจัยทางทะเลต้องมีการเอาข้อมูลเข้ามา ญี่ปุ่น จีน เกาหลี เขาเอาสาหร่ายมาทำยามากมายแต่เรา还没有มีสิ่งเหล่านี้ เพราะฉะนั้นจะต้องมีประเด็นเชิงนโยบายในเชิงลึก ทุกวันนี้ก็อาจจะมีความงานที่เขาทำอยู่แต่ในเชิงนโยบายงานพวกนี้ยังไม่ออกมาจึงทำให้พูดได้ค่อนข้างกว้าง ถ้าใครสนใจประเด็นใดติดตามได้และก็ศึกษาได้เพราะว่าเขาต้องการนักศึกษารุ่นใหม่ๆ เข้าไปวิจัยเพื่อตอบโจทย์เหล่านี้แล้วก็เอาข้อมูลเหล่านี้ออกมาทำในระดับนโยบายให้มากขึ้น

ผศ.ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ:

งานของ อ.โสภารัตน์จะมีส่วนของเชิงสถาบัน (Constitution) ค่อนข้างมาก ซึ่งจากที่เห็นมีช่องว่างของนโยบาย (Policy gap) อยู่พอสมควรที่อาจใช้เป็นโจทย์ต่อยอดการวิจัยในอนาคตได้ ซึ่งจะมีการเปิดพื้นที่ Marine Policy สำหรับผู้ที่สนใจในนโยบายสาธารณะ หัวข้อต่อไปขอเชิญ อ.ทวิดา กมลเวชช นำเสนอเรื่องการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐานการเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจากแนวปฏิบัติ เกณฑ์การตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข

การพัฒนาขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐาน
การเปิดใช้งานศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินจากแนวปฏิบัติ
เกณฑ์การตัดสินใจระดับการจัดการสาธารณสุข

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช

“เกณฑ์ในการบริหารจัดการสาธารณสุขทั้ง 4 ข้อ คือ 1. พื้นที่ที่เสียหาย
2. จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบและบาดเจ็บล้มตาย
3. ความซับซ้อนของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
และ 4. ขอบเขตและดุลพินิจในการปกครอง
เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะใช้ทรัพยากร
ถ้าทำได้ดังนี้ การจัดการสาธารณสุขจะรวดเร็ว เข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึง
งานชิ้นนี้ตอบโจทยว่าเวลาเกิดเรื่องขึ้น
ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ทำงานได้เต็มที่และได้ผลประโยชน์เต็มที่”

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจมากในศาสตร์ของนโยบายสาธารณะ คือ เนื่องจากว่าเราเป็นบริหารรัฐกิจซึ่งมักพูดถึงนโยบายสาธารณะเพียงในมุมมองของการออกแบบนโยบาย (policy design) หรือพูดถึงนโยบายสาธารณะในมุมมองของการวิพากษ์ประเด็นของนโยบาย เราจะเห็นได้ว่าที่อาจารย์ทั้งสองท่านนำเสนอไปนั้นกล่าวถึงการออกแบบ การชี้ช่องว่างเพื่อให้นโยบายสาธารณะมีตำแหน่งแห่งที่และเป็นตำแหน่งแห่งที่ซึ่งต้องอาศัยความรู้ในเชิงสหวิทยาการ ในขณะที่เดียวกันนโยบายสาธารณะที่เราพูดถึงในเชิงบริหารรัฐกิจเราไม่ได้พูดถึงว่านโยบายหน้าตาเป็นอย่างไร สิ่งสำคัญพอๆ กับว่านโยบายหน้าตาเป็นอย่างไร คือเอาไปทำอย่างไร เพราะเรารู้กันอยู่ว่านโยบายประเทศนี้ออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์หรือแผนอะไรก็จะวางไว้แน่หนึ่งหลังตู้ไม่เคยถูกใช้ไม่เคยถูกเอามาปฏิบัติ ดังนั้นเราจะพูดถึงนโยบายสาธารณะผนวกกับเครื่องมือในการจัดการ เนื่องจากว่าปัญหาหลักใหญ่ที่สุดในแวดวงของนโยบายสาธารณะคือ นโยบายปัจจุบันในประเด็นสาธารณะนั้นเป็นสหวิทยาการ ด้วยเหตุนี้การออกแบบการบริหารจัดการภายใต้นโยบายลักษณะนี้จึงต้องเป็น “การบริหารจัดการที่บูรณาการ” (Collaborative Governance) ดังนั้นจะต้องมีการออกแบบซึ่งเป็นที่มาของงานชิ้นนี้

ดิฉันทำงานเกี่ยวกับด้านภัยพิบัติ อาจารย์โสภารัตน์ท่านออกทะเลไปแล้วพอลื่นซัดเข้าฝั่งก็กลายเป็นปัญหาของดิฉัน พอเกิดประเด็นปัญหาภัยพิบัติชิ้นงานชิ้นนี้ทำอะไร เนื่องจากงานวิจัยของเราถือเป็นการออกแบบเชิงสถาบันเพื่อให้หน่วยงานเอาไปใช้ได้จริง ทางศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม จึงให้งบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมเพื่อออกมาเป็นงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมไม่ใช่ชิ้นหิ้ง ประจวบกับทาง UNDP (โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ) ก็มาบอกว่าอุทกภัยเมื่อปี 2554 มันแปลกประหลาด ประหลาดที่ว่าทำไมบางพื้นที่จัดการโดยจังหวัด บางพื้นที่จัดการโดยท้องถิ่น บางพื้นที่จัดการโดยกระทรวงมหาดไทย อะไรเป็นเงื่อนไขให้ประเทศนี้ตัดสินใจว่าพื้นที่ไหนจะบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับที่เท่าใด คำว่าระดับที่เท่าใดมีความสำคัญ

ต่อการกำหนดใช้ทรัพยากรว่าจะใช้ภายใต้ขอบเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้ทางอำเภอหรือจังหวัดเข้ามาช่วย อะไรจะเป็นตัวบอกให้ทุกคนเคลื่อนย้ายทรัพยากรเข้าสู่พื้นที่ว่าต้องทำงานร่วมกัน ผลปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีเกณฑ์บ่งบอกชัดเจนในจุดดังกล่าว คำถามต่อมาคือแล้วที่ผ่านมามีประเทศไทยจัดการอย่างไร หลายท่านที่ให้ข้อมูลก็บอกว่าใช้ดุลพินิจ ดิฉันจึงสงสัยว่าดุลพินิจที่ว่านี่คืออะไร

จากข้อสงสัยและคำถามข้างต้น ดิฉันจึงไปตามหาเขาบริหารจัดการกันอย่างไรเวลาเกิดอุทกภัย รู้ได้อย่างไรว่าต้องเคลื่อนย้ายทรัพยากรอย่างไรเมื่อไร คำตอบที่ได้คือ “มันมาจากสมอง” ดิฉันก็สงสัยต่อว่าสมองที่ว่าคืออะไร “คือประสบการณ์ที่เราเคยเจอกันมา” ดิฉันก็สงสัยอีกว่าแล้วประสบการณ์ที่ว่ามันเป็นอย่างไร คำตอบที่ได้ก็ชวนคิดว่าเราต้องทำบุญให้มากเข้าไว้ ดิฉันเลยบอกว่าแล้วถ้าบุญไม่มีแล้วประสบการณ์ที่เคยเจอกันไม่มีอีกจะต้องทำอย่างไร คำตอบที่ได้คือปล่อยให้ไปตามใจปรารถนา ดิฉันมองว่าแบบนี้ไม่ได้การละ บทสนทนาข้างต้นอาจเป็นอะไรที่ตลกขบขัน แต่ถ้ามันเกิดขึ้นจริงการบริหารจัดการไม่เป็นระบบ ยิ่งโดยเฉพาะในภาวะวิกฤต คุณมีเวลาตัดสินใจน้อย ทักษะในการตัดสินใจแก้ปัญหาเฉพาะหน้าจะต้องอยู่บนพื้นฐานของขั้นตอนการทำงานที่วางไว้ตามเกณฑ์มาเป็นอย่างดี ถ้ามองว่าการเอาเกณฑ์มาวางในการทำงานให้เป็นระบบ กรณีสาธารณสุขจะให้ใครเป็นหลัก ใครจะเสริมเข้ามาเมื่อไร จังหวะใด ใช้ทรัพยากรเท่าไร มันต้องมีเกณฑ์บอกไว้ชัดเจนเพื่อช่วยให้เราตัดสินใจได้ในภาวะเร่งด่วน หรือภาวะที่เราตื่นตระหนก (panic attack) เพื่อที่เราจะได้ใช้สมองที่เหลือในการตัดสินใจต่อโจทย์ใหม่ อะไรที่เป็นโจทย์ปกติก็ใช้ระบบและเงื่อนไขที่วางไว้ เป็นที่มาของการจะสร้างโจทย์ขึ้นมาตกลงว่าในพื้นที่เวลาเกิดเรื่องจะใช้เกณฑ์อะไรในการตัดสินใจ จะใช้ทรัพยากรใครเมื่อไรถึงจะบอกได้ว่าอยากได้ความช่วยเหลือจากที่อื่น เมื่อไรควรมีทรัพยากรมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่สูงกว่าจะได้ปล่อยทรัพยากรตัวเองให้เข้าสู่พื้นที่เพื่อช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นที่มาของงานชิ้นนี้

เนื่องจากทางศูนย์วิจัยดิจิทัล ชัยนาม บอกว่าอาจารย์ทวิตาถ้าจะทำเรื่อง การออกแบบเชิงสถาบัน (institutional design) เพื่อให้หน่วยงานใช้ โจทย์ ต่อมาคือทางหน่วยงานหรือทางกรมจะใช้กับอาจารย์หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ทำให้ออกแบบงานวิจัยที่เป็น Action Research ร่วมกัน ซึ่งเป็นโจทย์วิจัยที่นิยมมาก สำหรับบริหารรัฐกิจในช่วงปัจจุบันโดยเฉพาะถ้าเป็นงานวิจัยเชิงพื้นที่ กล่าว ง่ายๆ คือ ให้ทางกรมส่งคนมาร่วมทำวิจัยกับเรา เราศึกษาอะไรเขาก็ศึกษา เหมือนเรา เราไปลงพื้นที่เขาก็ลงพื้นที่ไปกับเรา เวลามาเสนออะไรก็จะร่วมกัน เสนอร่วมกันแก้ไขไปตลอดทาง เพราะท้ายที่สุดเวลางานเราเสร็จแล้วเราส่งมอบ ให้เขาแล้วเขาก็จะนำไปใช้ต่อและใช้เป็นได้เลย

จากการศึกษาทำให้ได้เกณฑ์หลักๆ มา 4 เกณฑ์ในการบริหารจัดการ สาธารณภัย 1. พื้นที่ที่เสียหาย 2. จำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบบาดเจ็บ ล้มตาย 3. ความซับซ้อนของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่นน้ำท่วมที่ระยอง ในพื้นที่ถือว่าเกินขอบเขตจังหวัดหรือยัง ดินันตามใหม่ว่าตกลงจังหวัดระยอง มีขอบเขตในน้ำด้วยหรือไม่ เฉพาะน้ำท่วมที่รั่วออกมาที่ไม่มีอุปกรณ์ที่จะจัดการ กับมันแล้ว สรุปว่าต้องเลื่อนระดับสาธารณภัยให้สูงขึ้น ทั้งๆ ที่พื้นที่และประชากร ไม่ได้มีความเสียหายเท่าไร ทำไม่ต้องเลื่อนระดับ ก็เพื่อใช้อำนาจในการขอ เครื่องมือพิเศษจากต่างประเทศ ซึ่งในส่วนนี้อำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่มีอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นมันก็ต้องขยาย นี่คือตัวอย่างความซับซ้อน 4. ขอบเขตและดุลพินิจในการปกครอง โดย 4 เกณฑ์นี้ต้องเก็บข้อมูลพอสมควร อาทิ บอกว่าพื้นที่เสียหายเพราะน้ำท่วมเป็นพื้นที่ปลูกผักชากับพื้นที่ปลูก กล้วยไม้ การเข้าช่วยไม่เหมือนกัน คำถามมีอยู่เกณฑ์เดียวว่าต้องเข้าที่ไหน ก่อน ต้องเข้าพื้นที่ปลูกกล้วยไม้ก่อนเพราะผักชามีน้ำได้แต่กล้วยไม้แช่น้ำ ไม่ได้ก็ต้องช่วยกล้วยไม้ก่อน อันนี้ไม่ได้พูดเรื่องมูลค่าแต่พูดเรื่องธรรมชาติ ของพืชที่ทนน้ำซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องมีความรู้ในพื้นที่อีก เพราะฉะนั้นเกณฑ์ 4 ข้อนี้ ถูกวางไว้ให้ท้องถิ่น นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และ นายกรัฐมนตรี ใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจว่าเมื่อไหร่จะใช้ทรัพยากร

ถามว่าทั้งหมดนี้พอเขียนเสร็จแล้วจะมีฤทธิ์แค่ไหนก็ต้องตอบแบบนี้ สิ่งที่ทำทั้งหมดนี้ทางหน่วยงานราชการรับทราบและนำไปใช้แล้ว ตอนนี้อยู่ในแผนชาติฯ (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ) รับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว รอเพียงการประกาศอย่างเป็นทางการถามว่าจะเกิดประโยชน์อะไร ถ้าทำงานได้ตามระบบนี้การจัดการสาธารณภัยจะรวดเร็วเข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึงมากขึ้น ประชาชนได้ประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันหากเกิดสถานการณ์ที่คาดไม่ถึงจริงๆ จนอาจกลายเป็นข้ออ้างได้ คือถ้าเกิดเหตุการณ์คาดไม่ถึงแต่เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถตามระบบขั้นตอนที่วางไว้ก็ให้ถือเป็นหลักประกันเจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องถือเป็นหลักประกันให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งที่ผ่านมาคดีฟ้องร้องภาครัฐอยู่ในระบบไม่น้อยกว่า 2,000 คดี ดิฉันทำงานชิ้นนี้เพื่อตอบโจทย์ว่าเวลาที่เกิดเรื่องขึ้นทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ทำงานได้เต็มที่ ช่วยเหลือตัวเองได้เต็มที่ และได้ผลประโยชน์เต็มที่ทั้งหมดทั้งสิ้น

ดิฉันโชคดีมากที่สิ่งๆ ที่ทำทั้งหมดนี้ได้ถูกใช้ตอนเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อต้นปี 2560¹⁰ ที่บางสะพานและชะอำก็มีการเปิดใช้ศูนย์อำนวยการฉุกเฉินและใช้ขั้นตอนเหล่านี้ในการบริหารจัดการ ซึ่งแน่นอนว่ายังต้องปรับปรุงพัฒนากันไป แต่หากถามดิฉันว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นมั๊ย ก็ต้องตอบว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นรวดเร็วขึ้น

¹⁰ สถานการณ์น้ำท่วมภาคใต้ตั้งแต่เดือน ธ.ค. 2559 ต่อเนื่องมาถึง ม.ค. 2560 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ได้รายงานสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และน้ำป่าไหลหลากในพื้นที่ภาคใต้ มีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น 12 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี นราธิวาส ยะลา พัทลุง สงขลา ปัตตานี ตรัง กระบี่ ระนอง ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 95 ราย (<http://www.thaiwater.net/current/2017/floodsouthjan2017/body.html>)

ถาม: น่าสนใจว่าตอนเกิดภัยพิบัติใครเป็นคนจัดการดูแล อำนาจหลักอยู่ที่ใคร ในการทำวิจัยอาจารย์มีวิธีการอย่างไรในการนำงานวิจัยเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายอย่างเช่นกระทรวงกรมต่างๆ หรือว่าการเอางานวิจัยไปให้เขาปฏิบัติ บรรลุเป็นแผนแห่งชาติ รวมถึงการเอาแผนแห่งชาติไปสู่ท้องถิ่นอาจารย์มีวิธีการอย่างไร

ผศ.ดร. ทวีดา กมลเวชช: ไม่มีอำนาจปกครองใดใช้ได้โดยไม่ผ่านเครื่องมือการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่แยกสาขาจากกันโดยเด็ดขาดด้วยเหตุผลนี้ เด็กปกครองต้องเรียนรู้เครื่องมือการจัดการ เด็กบริหารต้องเรียนรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. และอำนาจทางปกครอง ตอบคำถามแรกเรื่องว่าใครทำอะไรที่ไหน เหตุการณ์จริง ฝนตกหนักน้ำเริ่มขัง อปท. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ออก นั่นคือพื้นที่ของ อปท. นายกเทศมนตรีเป็นคนบัญชาการสาธารณภัยในระดับที่ 1 น้ำท่วมเกินกว่าที่บางสะพานจะรับได้แล้วเลยไปที่ อปท. ข้างเคียง นายกเทศมนตรี 2 คนออกมาบัญชาการในพื้นที่ตนเอง พื้นที่รอยต่อหรือการตัดสินใจใดที่จะมีผลกระทบต่อพื้นที่ของกันและกันให้ใช้คำสั่งนายอำเภอ นี่ถือเป็นการบริหารจัดการสาธารณภัยระดับที่ 1 นายอำเภอทำไปทำมาเกินความสามารถตัดสินใจไม่ไหวแล้วนายอำเภอก็ให้ผู้ว่าฯ ช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจวบศิริพันธ์เข้าถือระบบบัญชาการ ถามว่านายกเทศมนตรีไปไหน นายกเทศมนตรีลงไปอยู่ในพื้นที่ ผู้ว่าฯ บัญชาการอยู่ในส่วนที่เป็นจังหวัด พอเกินจังหวัดประจำจวบศิริพันธ์ ถ้านครศรีธรรมราชเกิดได้รับผลกระทบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด 2 จังหวัดอำนาจเท่ากัน ต่างคนต่างตัดสินใจเอาจังหวัดตัวเองเป็นใหญ่ไม่ได้ การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อจังหวัด ทั้ง 2 จังหวัดนี้จะถูกบัญชาการโดยผู้บัญชาการส่วนหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็จะถูกส่งลงมาเพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่จะมีผลกระทบต่อทั้ง 2 พื้นที่ แล้วถามว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไปไหน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไปคุมในจังหวัด นายกเทศมนตรีก็ไปคุมด่านหน้าที่เกิดเหตุ นี่คือ

ระบบบัญชาการที่สร้างขึ้นในภาวะวิกฤต ให้ใช้อำนาจปกครองในภาวะวิกฤต รับรองโดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้นถ้าเกิดภาวะวิกฤตรัฐบาลจะต้องไม่ใช่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ต้องมาใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

คำถามต่อมาเวลาสร้างงานวิจัยแบบนี้ ในเมื่อพวกเราบริหารรัฐกิจ ชื่นชอบ “การบริหารจัดการที่บูรณาการ” (Collaborative Governance) การที่จะบริหารจัดการในรูปแบบนี้ได้ดิฉันคนเดียวไม่มีทางไปบังคับให้หน่วยงานใช้ เนื่องจากศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม ซึ่งเปิดกว้างมาก่อนว่าสามารถทำงานวิจัยแบบนี้ได้ประกอกับดิฉันขอให้ UNDP สนับสนุน ดังนั้นมาตรฐานที่ก่อมากับ UNDP จะเป็นตัวกำหนดให้เกิดความเชื่อมั่นของหน่วยงานที่อยู่ในประเทศไทยว่าถ้านักวิจัยคนนี้ไปแปลงมาตรฐานระดับโลกให้มาเข้ากับวิถีไทยได้หน่วยงานก็จะใช้ได้อย่างไม่ยากลำบากนัก ระหว่างนักวิจัย หน่วยงานที่คุมมาตรฐานและหน่วยงานราชการ ว่าสิ่งที่จะทำถ้าเขาทำตามแล้วเขาจะได้ประโยชน์ คดีฟ้องร้องจะลดลง การทำงานจะเป็นระบบมากขึ้น ข้าราชการสามารถตัดสินใจบริหารจัดการขัดคำสั่งลึกลับของนักการเมืองได้ด้วยการณ์เอาขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) หรือ SOPs และเกณฑ์ที่ออกแบบไว้อย่างชัดเจนไปใช้ในการบริหารจัดการ

ส่วนสุดท้ายบังเอิญว่าช่วงที่เราทำทั้งหมดนี้อยู่ในช่วงที่ประเทศนี้กำลังต้องการแผนชาติฯ ฉบับใหม่ ว่าประเทศนี้จะมีการเคลื่อนไหวการบริหารจัดการสาธารณภัยแบบไหนให้เป็นระบบที่ได้มาตรฐานโลกด้วยส่วนหนึ่ง ในขณะเดียวกันชื่อเข้ากับอาเซียนได้ในประเทศต่างๆ และรวมถึงสามารถบริหารจัดการระหว่าง อปท. ด้วยกันเองได้ ซึ่งถือว่าประเทศมีความต้องการในส่วนนี้ อยู่ สำหรับดิฉันแล้วถ้าถามว่าพอไปถึง อปท. แล้วจะอย่างไร Collaborative Governance หรือการบริหารจัดการงานภาครัฐแบบร่วมด้วยช่วยกัน ร่วมคิดร่วมทำ ตำแหน่งหนึ่งที่มีความหมายมากเราเรียกว่า network manager เพราะ

network manager คือคนที่ช่วยบูรณาการให้งานมันเดินหลายต่อหลายครั้ง network manager สำคัญอย่างไร คนคนนี้เป็นคนบูรณาการปฏิบัติการของ Collaborative Governance หลายต่อหลายครั้ง network manager คือคนภายนอกเอ็นจีโอเข้ามา ซึ่งขณะนี้ network manager ของแผนฯ ฉบับนี้ การนำเอาบทเรียนไปสอน อปท. ไปช่วย อปท. เขียนงานทั้งแผนปฏิบัติการและแผนเงินคือตัวดิฉันเอง ก็ต้องมีการอุทิศตัวบางอย่างร่วมด้วย เพราะฉะนั้นพอรวมกันมันก็จะได้คอนเซ็ปต์ของการทำงานแบบนี้ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ก่อนจบขอทิ้งท้ายไว้เล็กน้อย บทความของดิฉันตีพิมพ์ในวารสาร รัฐศาสตร์สาร ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถ้าใครอยากจะอ่านงานวิจัยซึ่งเป็นกึ่งนวัตกรรมออกแบบให้ใช้ได้จริง ลงไปสู่พื้นดินได้จริง นโยบายจะแก่งที่เรารเรียกว่า Collaborative Governance ที่เคยเกิดขึ้นจริงได้ก็ขอเชิญอ่านบทความเพิ่มเติม

ผศ.ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ:

งานของอาจารย์ทิวดาถือว่าการจัดระบบบนความไวระบบเรียกว่า เป็นสิ่งที่ยากที่สุด แต่ว่าปัจจัยที่เป็นความสำเร็จผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ทำเป็นมาก สำหรับการใส่ SOPs ของอาจารย์ก็คือเรื่องความร่วมมือของข้อมูล ในลำดับต่อไปขอเชิญอาจารย์สุนิสา ช่อแก้ว นำเสนอหัวข้อการบริหารคนเก่ง: แนวคิดในต่างประเทศและประสบการณ์ในภาครัฐของไทย

การบริหารคนเก่ง: แนวคิดในต่างประเทศ และประสบการณ์ในภาครัฐของไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว

“ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราต้องผูกระบบคนเก่งเอาไว้กับแผนอัตรากำลัง เพราะถ้าเราไม่ผูกไว้ด้วยกัน สิ่งที่เราฝันหมายว่าจะได้คือ contribution หรือสิ่งที่ส่งมอบ ไม่มีทางได้ และ contribution นั้นคือให้ประเทศเรา ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราต้องทำข้อมูลและแนวโน้มด้านอัตรากำลัง หรือทำ HR Analysis ได้แล้ว”

สวัสดิ์ทุกท่าน คาดว่าในท้องนี้ราว 60% น่าจะเป็น Generation Y¹¹ เราฟังเรื่องที่เป็นนโยบาย (policy) และระบบกันมาแล้ว มาฟังเรื่องที่เป็นเครื่องมือกันบ้าง หัวข้อที่จะพูดในวันนี้เป็นเรื่องเครื่องมือในการจัดการคนเก่ง

จุดเริ่มต้นของงานวิจัยชิ้นนี้เกิดจากการที่ได้มีโอกาสไปทำงานเป็นที่ปรึกษาในภาครัฐ ย้อนไปก่อนหน้า 2 ปีงานที่ทำในส่วนที่เป็นการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง ระหว่างทางที่พัฒนาผู้บริหารระดับสูงก็ได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยน ปรากฏว่าสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงมักสะท้อนกลับมาคือเรื่องของ Generation Y โดยเฉพาะ Generation Y ที่เป็นกลุ่มคนเก่ง (talent) จากการที่ได้ฟังเสียงสะท้อน (feedback) เรื่อยๆ ก็เกิดความสนใจว่าคนกลุ่มนี้ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วเราเรียกเขาว่าเป็นคนเก่ง เราจะจำแนกเขาว่าเป็นคนเก่งแบบใด มิติใด และก็อยากจะเห็นวาระบบที่ทำในบ้านเราเป็นระบบที่เรียกว่า “การบริหารคนเก่ง” เราวัดอะไรจากคนที่เป็นคนเก่ง แล้วคนเก่งส่งมอบสิ่งใดให้แก่ระบบราชการบ้าง

จากความสนใจดังกล่าวแต่คิดว่าเรายังมีความรู้เรื่องนี้ไม่พอจึงไปค้นงานศึกษาเพิ่มเติม กระทั่งได้อ่าน paper ที่เป็นแรงบันดาลใจ คืองานของ ผศ.ดร. ออรร ภูเจริญ¹² ซึ่งท่านได้เปรียบเทียบงานเกี่ยวกับการพัฒนา

¹¹ Generation Y, Gen Y หรือ Why Generation คือ กลุ่มคนที่เกิดระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2533 อายุ 19–28 ปี ในปี 2553 คาดว่ามีประชากรไทยอยู่ในกลุ่มอายุ Gen Y ประมาณ 10 ล้านคน คิดเป็นประมาณ 16% ของประชากรทั้งหมด Gen Y คือประชากรกลุ่มที่เกิดหลัง Extraordinary Generation หรือ Generation X, Gen X พวกเขาเกิดในช่วงเวลาที่บ้านเมืองสงบสุขและเติบโตมาในยุคของการเปลี่ยนแปลงอย่างมากของสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เป็นวัยที่เพิ่งเริ่มเข้าสู่วัยทำงาน มีลักษณะนิสัยชอบแสดงออก ความเป็นตัวของตัวเองสูง ไม่ชอบอยู่ในกรอบ (<http://www.impressionconsult.com/web/index.php/articles/256-why-generation-generation-y-gen-y.html>)

¹² Poocharoen, O. and Lee, C. 2013. “Talent Management in the Public Sector:

บริหารคนเก่งไว้เป็น 3 ประเภท ความจริงงานวิจัยดั้งเดิม (original) ไม่ได้มาจากภาครัฐ แต่มาจากงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษาแม็คคินซี (McKinsey & Company, Inc.) ช่วงที่แม็คคินซีสนใจศึกษาเรื่องคนเก่งในปี 2540 หรือ 20 กว่าปีที่แล้วช่วงที่บ้านเราเกิดวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ในขณะที่อีกซีกโลกหนึ่งทางฝั่งตะวันตกเขาสนใจเรื่องการขับเคลื่อนหน่วยงานเรื่องของการพัฒนาบริหารคนเก่ง พอกลับมาดูงานวิจัยที่เป็นงานคลาสสิกศึกษาว่าในศตวรรษที่ผ่านมาตั้งแต่มีข้าราชการคนแรกที่ได้เงินเดือนในปี 2418 จนกระทั่งถึงปัจจุบันระบบการบริหารคนในภาครัฐของเราเปลี่ยนไปอย่างไร ช่วงปี 2418 เรามีข้าราชการคนแรกที่ได้เงินเดือนคือ เจ้าฟ้ามหามาลา (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์) เจ้าพระยากระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2416-2429) ยุคที่ 2 ยุคปฏิรูประบบราชการภาค 2 เรามีกระทรวงครั้งแรก 12 กระทรวง ยุคที่ 3 ยุครับราชการ ในยุคนั้นปรากฏสำนวน “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” ดังนั้นจึงไม่มีเหตุการณ์สมองไหลในระบบราชการเลย คนอยากเป็นข้าราชการกันทั้งนั้น จนกระทั่งยุคที่ 4 ตั้งแต่ พ.ศ. 2530-2539 ยุคของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6-7 ในยุคนั้นเกิดปรากฏการณ์สมองไหล แม้ว่าในช่วง 10 ปีนั้นจะมีการปรับระบบคำตอบแทนในภาครัฐมากกว่า 20 ครั้งแต่ก็ไม่สามารถดึงดูดให้คนโดยเฉพาะคนที่อยู่ในสายงานสำคัญ เช่นสายการแพทย์ ไม่ให้ไหลออกในภาครัฐได้ ซึ่งยังเป็นปัญหาอยู่จนทุกวันนี้ นับตั้งแต่วิกฤตต้มยำกุ้งเป็นต้นมา

เหตุที่เริ่มต้นที่ปี 2540 เพราะปี 2540 มีจุดเปลี่ยนสำคัญคือเริ่มมีเครื่องไม้เครื่องมือมากขึ้น ไม่ว่าตะวันตกมีสิ่งใดประเทศไทยจะมีสิ่งนั้น ทั้งระบบบริหารคนเก่ง ระบบพิเศษๆ เรามีหมด ประเด็นคำถามสำคัญก็คือระบบที่มีสามารถตอบโจทย์ปัญหาเหล่านั้นได้หรือไม่

พอย้อนกลับไปดู ท้ายที่สุดคำว่า “talent” คืออะไรกันแน่ ถ้ามอง คำนียามจะพบว่าพจนานุกรมไทยและต่างประเทศให้คำจำกัดความ talent ไว้ ว่า “พรสวรรค์ที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด” แต่พอไปดูคำนิยามของสายจิตวิทยา ปรากฏว่านักจิตวิทยาไม่ได้มองอย่างนั้น คนเก่งไม่จำเป็นต้องมาจากพรสวรรค์ อย่างเดียว จะมีทั้งส่วนที่อยู่ด้านบนและส่วนที่อยู่ด้านล่างซึ่งพัฒนาได้ ที่สำคัญ คือคนเก่งไม่ได้วัดเพียง IQ อย่างเดียวแต่มี EQ ด้วย นี่ก็คือคีย์เวิร์ดสำคัญในการ ออกแบบ (design) ระบบบริหารคนเก่ง (talent management) ทั้งใน ต่างประเทศและบ้านเรา

เดฟ อุลริช (Dave Ulrich) เจ้าพ่อ HR ชื่อดัง ประมาณ 4-5 ปีที่แล้ว มาพูดที่เมืองไทยโดยการเชิญของสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย ในเรื่องบทบาทของ HR อุลริชบอกว่าถ้าจะเป็น talent จริงๆ นับแค่ความสามารถไม่พอ แต่ต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ มีความสามารถ (Competence) มีพันธะผูกพัน (Commitment) และมีสิ่งที่ส่งมอบ (Contribution)¹³ โดยเฉพาะตัวสุดท้าย contribution อุลริชบอกว่าการเป็น talent ไม่ได้แปลว่าเขาจะต้องลงทุนกับคุณแล้วคุณไม่ส่งมอบอะไรให้ แต่สิ่งสำคัญคือถ้าคุณเป็น talent คุณต้องส่งมอบสิ่งสำคัญให้แก่หน่วยงานด้วย และยังเป็น talent ของภาครัฐคุณต้องส่งมอบอะไรให้ประชาชนด้วย

ระบบ talent ในงานของอาจารย์อรอรเราได้คีย์เวิร์ดสำคัญมา 2 ตัว คือคำว่า “exclusive” กับ “inclusive” exclusive (การบริหารคนเก่งตาม มุมมองแบบเฉพาะกลุ่ม: Exclusive Approach) แปลว่าเราใช้ระบบแบบ exclusive นั้นหมายความว่าเราจะทำระบบพิเศษของ talent แบบแตกต่าง สมมติว่าอาจารย์ทวีดาเป็น talent แล้วพวกเราเป็นคนธรรมดา เดินเข้ามา อาจารย์ทวีดาคือระบบ talent ส่วนพวกเราเป็นระบบปกติ เราต้องเดินอีกกลุ่มหนึ่ง

¹³ Ulrich, D. 2006. “The Talent Trifecta”, *Workforce Management*. September, 32-33.

นี่คือระบบ exclusive แต่ยังมีอีกระบบหนึ่งคือ inclusive (การบริหารคนเก่งตามมุมมองแบบภาพรวม: Inclusive Approach) หมายความว่า talent กับคนในระบบปกติอยู่ในลู่วิ่งเดียวกัน ซึ่งถ้าคุณวิ่งไม่แรงพอนั้นหมายความว่าในอนาคตคุณก็อาจจะไม่ใช่ talent ก็ได้ ดังนั้นในระบบ inclusive ทุกคนมีโอกาสที่จะเป็น talent ได้อย่างเท่าเทียมกัน

จะเห็นว่าเวลาทำเรื่อง talent ในแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมาเลเซีย สิงคโปร์ หรือว่าประเทศไทย เราไปเล่นกันที่ระบบ HR (Human Resource: การบริหารทรัพยากรมนุษย์) สำคัญๆ นั่นคือระบบการสรรหาคัดเลือก ระบบการพัฒนา และระบบการรักษาเอาไว้ แต่อยู่ที่สิงคโปร์จะมีจุดที่แตกต่างจากบ้านเรา เรามีสิ่งที่เรียกว่า Green Harvesting Recruitment คือไปสรรหาตั้งแต่คนเก่งอยู่ระดับมัธยมต้น นั่นหมายความว่าระบบ talent ของสิงคโปร์ค่อนข้างเป็น exclusive คนที่เป็น talent ถูกกำหนดมาตั้งแต่เด็กๆ ว่าคนนี่คือ talent

ในประเทศไทยเราลองดูระบบ นปร. และระบบ HIPPS (ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง: High Performance and Potential System) นปร. มาจาก นักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ เรามีนักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่มาตอนนี้ประมาณรุ่นที่ 11 แล้ว เราจะรับเฉพาะคนที่เป็นนักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ปีละประมาณ 40 คนเท่านั้น นปร. จะมี 7 ด้านคัดเลือกด้านแรกๆ จะเป็นด้านที่ screen profile ซึ่ง profile อย่างหนึ่งก็คือใช้ภาษาอังกฤษเป็นตัวตัด TOEFL 550 profile จะถูกกำหนดไว้เข้มงวด (strict) มากคือ ระบบ talent แบบ นปร. ค่อนข้างที่จะ exclusive ถ้าเปรียบเทียบกับระบบ HIPPS ของสำนักงาน ก.พ. (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) ต้องบอกว่าระบบ 2 ระบบนี้ผู้รับผิดชอบไม่เหมือนกัน ระบบแรก โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) คนรับผิดชอบคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งปกติจะทำงานเรื่องโครงสร้างเขาให้เหตุผลว่าสาเหตุที่ทำให้เรื่อง talent เพราะไม่ได้มอง talent เป็นตัวคน แต่

มอง talent เป็นโครงสร้าง ในขณะที่ระบบ “โครงการส่งเสริมพนักงานที่มีศักยภาพ หรือ High Performance and Potential Staffs: HiPPS” อีกอันหนึ่ง HiPPS (High Performance and Potential System) เขาใช้คำว่า “system” หมายความว่าเขาลงทุนกับคนเก่ง เพื่อให้คนเก่งสร้างความเปลี่ยนแปลงให้ระบบราชการ แต่ว่าจุดที่แตกต่างกันก็คือถ้าดูตั้งแต่ screen profile นปร. มีจำกัดอายุ ถ้าจบปริญญาเอกต้องอายุไม่เกิน 35 ปี จบปริญญาโทก็จำกัดอายุ เช่นเดียวกัน คือมองความคุ้มค่าในการลงทุนด้วย แต่ในขณะเดียวกัน HiPPS จะไม่ใช่ ถ้าจะเป็น HiPPS ได้นั้น ย้อนกลับไปยุคแรกๆ ของระบบราชการ อย่างแรกคือต้องทำงานในระบบราชการมาไม่น้อยกว่า 2 ปี สองคือนายต้องโปรโมต อันนี้สำคัญและค่อนข้างที่จะ inclusive ถ้าเปรียบเทียบกับนี่เป็น key point สำคัญก็คือ ยังมีวิธีการจำแนก talent ว่าได้จากตัวบุคคล (key people) หรือตัวตำแหน่ง (key position)

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝั่งยุโรปเช่นอังกฤษ จะใช้วิธีการผูกระบบคนเก่งเอาไว้กับแผนอัตรากำลัง และไม่ได้มองคนเก่งแค่แนวตั้ง บ้านเรามองแนวตั้งอย่างเดียว คือสร้างคนเก่งขึ้นไปเป็นนาย แต่ที่นั่นไม่ใช่ คนเก่งไม่จำเป็นต้องเป็นนายก็ได้ คนเก่งเป็นมืออาชีพ (professional) ก็ได้ คนเก่งทำเรื่องภัยพิบัติก็ได้ ทำเรื่องทะเลก็ได้ เมื่อมองย้อนกลับมาดูว่าระบบในบ้านเราเป็นแบบไหน ปรากฏว่าระบบที่มีในบ้านเราทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นระบบ นปร. ระบบ HiPPS หรือแม้กระทั่งในงานวิจัย จะมีอีกกรณีศึกษา (case study) หนึ่งที่ได้เข้าไปสังเกตการณ์ (observe) ระบบแบบใกล้ชิด ได้เข้าไปสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ พบว่าระบบที่มีในระบบบ้านเราเป็นระบบตัวบุคคล (key people) ทั้งหมดเลย ไม่มีการผูกระบบ talent เอาไว้กับอัตรากำลัง จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะประการแรกคือ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราต้องผูกระบบคนเก่งเอาไว้กับแผนอัตรากำลัง เพราะว่าถ้าเราไม่ผูกระบบเอาไว้ด้วยกัน สิ่งที่เรามั่นหมายว่าจะได้คือ contribution ไม่มีทางได้ และ contribution นั้นคือ contribution ให้ประเทศเรา อย่างที่สองก็คือ ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราต้องทำ

ข้อมูลและแนวโน้มด้านอัตรากำลัง (Workforce Facts and Figures) หรือทำ HR Analysis ได้แล้ว เมื่อสองสัปดาห์ก่อนไปดูงานที่มีตรผล ซึ่งเขาได้รางวัล 2 รางวัลคือ รางวัลนายจ้างแห่งทางเลือกและรางวัลนายจ้างของคน Gen Y วันนี้ตลาดในบ้านเรา Gen Y ครองตลาดทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เกือบ 50% แล้ว ที่มีตรผลมี Gen Y 68% ยิ่งในธุรกิจใหม่ที่ทำเรื่องพลังงานมี Gen Y เกือบ 80% ดังนั้นสิ่งที่เขาทำก็คือเขาเก็บข้อมูลแบบละเอียดแล้วเอาข้อมูลนั้นมาออกแบบแพ็คเกจเพื่อให้คนเก่งทำงานได้ และ contribution ประเด็นถัดมาก็คือ talent and change driven หมายความว่า talent ไม่ใช่แค่เรื่องระบบ แต่ต้องสร้างความเปลี่ยนแปลง สุดท้ายคือต้องทำแบรนด์ดิ้ง

ถาม: มองว่ามีเรื่องของ culture กับอำนาจอยู่ในนั้น รวมถึง contribution อาจต้องเชื่อมโยงอยู่กับ KPI ที่วัดได้จริงๆ แล้วก็นำไปสู่งาน รวมทั้งมีค่าตอบแทน (rewards) ที่สมน้ำสมเนื้อ เช่นเอกชนซึ่งชัดเจนว่าทำงานเท่าไรให้ได้เงินเท่าไรจะให้โปรเมตอย่างไร แต่ในภาคราชการบางที่มันไม่ชัดและบางที่ทำงานแทบตายได้สองพันหรือพันกว่าบาท ซึ่งไม่น่าไปสู่แรงจูงใจเท่าที่ควร อยากทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้

ผศ.ดร. สุนิสา ช่อแก้ว: ตอนนี้สัดส่วนกลุ่ม talent ในภาครัฐ 70% เป็น Gen Y 30% เป็น Gen X ไม่มี Baby Boomer ในกลุ่ม talent เนื่องจากว่ากลุ่มที่ทำมากราว 13 ปี ตอนนี้นั้นคนที่อยู่ระบบ talent รุ่นแรกๆ เริ่มเป็นรองอธิบดีกันแล้ว เราได้เห็นอธิบดีอายุ 40 ต้นๆ เราได้เห็น C9 อายุ 30 ปลายๆ ล่าสุดเราไปทำ project change ที่กระทรวงการคลังมีอาจารย์ทวีดาไปร่วมด้วย ในคลาสทั้ง 14 คนเราเชิญ C9 ไปร่วมก็มีท่านรองอธิบดีด้วย อายุน้อยสุด 39 อายุมากที่สุด 45 นี่เป็นตัวเลขบางส่วนแต่ก็มีหลายคนที่เป็น talent แล้วไม่ได้ไม่สมหวังก็มีอยู่หลายส่วน

ต้องบอกว่าระบบ talent และ HIPPS ไม่เหมือนกัน นปร. หลังจากนี้

ได้รับคัดเลือกเข้ามาเขาจะพัฒนาเราอยู่สองปีโดยไม่ต้องทำงานให้เป็น policy analyst ทำหน้าที่ปรึกษาในนโยบาย ในขณะที่ระบบ HIPPS ถ้าไปดูวิชาที่สอน เขาจะไม่ได้สอนเราตลอดปี ต้องมาอบรมด้วยทำงานด้วย วิธีที่เขาพัฒนาเรา จะเป็นเรื่องการจัดการคน (soft skills) ถามว่าในระบบราชการตอนนี้มีทั้งคน จาก นปร. และ HIPPS และคนกลุ่มนี้ก็จะเป็นคนที่ไม่ค่อยดีด้วย

จากตัวอย่างที่ยกมานั้นสะท้อนให้เห็นว่า ตัวที่เป็นปัจจัยดึงดูด คือการ ที่เขามี track ลู่วิ่งที่ทำให้เขาได้วิ่งได้เร็วกว่าคนที่อยู่ใน track ปกติ นี่คือนี่คือสิ่งที่ ดึงดูดซึ่งผลที่ออกมาในประเทศไทยถ้าเทียบกับต่างประเทศผลออกมาคล้ายกัน เนื่องจากว่าภาครัฐจะมีเงื่อนไขข้อจำกัดในการที่จะให้ค่าตอบแทนที่สูง ถ้าแข่ง กับเอกชน ในบรรดาประเทศที่ศึกษามามีเพียงประเทศเดียวที่สามารถให้ค่า ตอบแทน talent ในภาครัฐที่สูงพอๆ กับเอกชนหรือมากกว่าเอกชน และให้ เป็นแพ็คเกจรายบุคคล ก็คือสิงคโปร์ มีการดีเป็นรายบุคคล นับว่าน่าสนใจ แต่ถ้าไปถึงจุดนั้นได้ก็ต้องไปปลดล็อกประการหนึ่ง คือระบบการจ้างงานเป็น สัญญาจ้างและในสัญญาจ้างต้องระบุให้ชัดเจนว่า ในระหว่างที่คุณอยู่ในสัญญา จ้าง 1 ปีหรือ 2 ปี คุณต้องส่งมอบอะไร ถ้าส่งมอบไม่ได้ไม่ปล่อยแต่ไม่จ้างต่อ อันนี้เป็นสิ่งที่ระบบสามารถออกแบบได้ เท่าที่ดู ณ ตอนนี้แต่ละปีมีคนเข้ามา สมัครในโครงการ talent ก็ยังเยอะอยู่ แต่สิ่งที่น่าสนใจกว่านั้นคือระบบ นปร. มันมีความขัดแย้งกันระหว่างคนที่เข้าไปอยู่ในระบบซึ่งเป็นเด็กรุ่นใหม่กับเวลา เขาลงระบบจริงเขาไปอยู่บางกระทรวง แต่พอลงพื้นที่ในต่างจังหวัด วิธีการ คัดเลือกคนลงพื้นที่ก็คือคนที่ได้ลำดับที่สูง คนที่ได้ที่หนึ่งที่สองจะได้เลือกก่อน จนกระทั่งที่สุดท้ายถึงจะมีสิทธิ์เลือกหรือแทบจะไม่ได้เลือกแล้วต้องไปลงใน กระทรวงที่ไม่ได้อยากเลือก สุดท้ายเจอความขัดแย้งก็คือเราไปอยู่ในที่ที่ทุกคน ไม่เหมือนเราเลย ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า เพราะ นปร. ใช้งบประมาณ ต่อหัวราว 2 ล้านบาท

Panel 3: สาขากาการเมืองการปกครอง¹



ดำเนินรายการโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ

หัวข้อที่ 1: รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้าน
สิ่งแวดล้อม

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ

หัวข้อที่ 2: นอกเมืองไม่นอกการเมือง: พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ของคนไทย พ.ศ. 2545-2554

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว

หัวข้อที่ 3: ความขัดแย้งทางชนชั้นกับการเมืองมวลชนรอยัลลิสต์: ความ
ย้อนแย้งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยกับพระราชอำนาจ
ในสังคมไทย

โดย ศาสตราจารย์ ดร.เกษียร เตชะพีระ



¹ วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2560 ณ ห้อง ร.103 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ เรียบเรียงโดย นางสาวชัชฎา กำลิ่งแพทย์ นักศึกษาปริญญาโท
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์





ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

สวัสดิ์แขกผู้มีเกียรติ นักศึกษา เพื่อนนักวิชาการ และสื่อมวลชนทุกท่าน
ขอบคุณที่อยู่กับเราตั้งแต่เข้ามาจนถึงเซสชันสุดท้ายในวันนี้ซึ่งปิดด้วยสาขา
การเมืองการปกครอง เพื่อไม่ให้เป็นการเสียเวลา เรามีวิทยากร 3 ท่าน จะเริ่มจาก
อาจารย์วรรณภาก่อน ต่อด้วยอาจารย์อรรถสิทธิ์ และปิดท้ายด้วยอาจารย์เกษียร
หลังจากนั้นจะเปิดเวทีให้ทุกท่านได้ซักถาม ขอเริ่มจากอาจารย์วรรณภาใน
หัวข้อ “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม”

รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณภา ทิระสังขะ

“สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้ ไม่ได้อาศัยเพียง
ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังมีอาศัยเครื่องมือกลไกอื่นๆ
โดยผ่านนโยบายภาครัฐ ผ่านการขับเคลื่อนภาคประชาสังคม
และผ่านกระบวนการยุติธรรม ทำอย่างไรให้เราทุกคนคิดว่า
เราเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
มีสิทธิที่จะใช้ ดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และเข้าไป
บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกคน”

หัวข้อนี้เป็นหัวข้องานวิจัยที่ได้รับทุนจากศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม เมื่อปี 2559 ตอนที่ทำวิจัยนี้รัฐธรรมนูญปี 2560 ยังไม่ประกาศใช้ พอประกาศใช้หลังจากการออกเสียงประชามติพบว่าเนื้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้เปลี่ยนมาก อยากจะชวนคุยในเรื่องสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญพูดถึงเรื่องอะไรบ้าง เวลาเราพูดถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม ดิฉันคิดว่าสิ่งแวดล้อมอยู่รอบตัวเรา และเราดำรงอยู่ได้ เรามีชีวิตอยู่ได้ เรามีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ก็ต้องอาศัยการอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ขอยกคำกล่าวนี้มากระตุ้นพวกเรา

“การดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพจะส่งผลให้เกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากธรรมชาติในรูปแบบของความเป็นอยู่ที่ดี และมีชีวิตอย่างมีคุณค่า มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้มีแหล่งอาหารสำหรับคนรุ่นนี้และรุ่นต่อไป มีน้ำ ที่อยู่อาศัย และสุขภาพที่ดี มีสิทธิด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับ การดำรงอยู่อย่างเป็นระบบของระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ”

พูดง่าย ๆ คือสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไม่สามารถมีเป็นสิทธิเดี่ยว ๆ โดด ๆ ได้ มันเกี่ยวกับสิทธิด้านอื่น ๆ ด้วย หัวข้อนำเสนอวันนี้จะพูดถึงสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมว่าคืออะไรและเป็นอย่างไร ในเรื่องของการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนั้นงานวิจัยได้ศึกษาตัวอย่างในฝรั่งเศส และคำถามสุดท้ายคือเราจะไปถึงการรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ของรัฐไทยได้หรือไม่อย่างไร

หัวข้อแรกสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมคืออะไรและอย่างไร งานชิ้นนี้มองว่าสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมคือเรื่องของการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม หมายความว่าในแต่ละประเทศ ในแต่ละรัฐ ในแต่ละสังคมต่างก็มีวิธีการจัดการกับการใช้อำนาจโดยผ่านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เวลาเราพูดถึงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเราอาจจะนึกถึง น้ำ ป่า อากาศ แต่จริง ๆ แล้วมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่

มากไปกว่านั้น ยกตัวอย่างเช่น คลื่นความถี่ พลังงาน เป็นต้น นี่ก็เป็นการพูดถึงการใช้อำนาจในรัฐนั้นๆ ว่ามีวิธีการจัดการอย่างไร ซึ่งดิฉันคิดว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดของแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อม คือการดำรงอยู่หรือมีอยู่ของสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศและในระดับสากลถือว่าการที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติ และเป็นสิทธิมนุษยชนที่จะดำรงอยู่ในการมีน้ำ มีอากาศ มีสภาพแวดล้อมที่ดี นี่คือสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง สิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญทำอย่างไรให้คนในรัฐนั้นในประเทศนั้นมีพื้นฐานการดำรงชีวิตผ่านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นี่คือหัวใจสำคัญที่เราต้องจัดการ

อีกแนวคิดหนึ่งคือสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นหรือว่ามีอยู่พร้อมๆ กับแนวคิดเรื่องสมบัติสาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พลังงาน คลื่นความถี่หรืออะไรก็แล้วแต่มันเป็นสมบัติของชาติ พอบอกว่าเป็นสมบัติของชาติ วิธีคิดคือเราเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรนั้น เราเป็นเจ้าของในการจัดการทรัพยากรนั้นผ่านกระบวนการหลายๆ กระบวนการ เพราะฉะนั้นแนวคิดเรื่องสมบัติสาธารณะจึงผูกโยงกับการที่เราจำเป็นต้องมีสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำให้ ในความเป็นจริงแล้วเวลาเราพูดถึงสิทธิมันผูกพันกับหน้าที่ด้วย สิทธิก่อให้เกิดหน้าที่ สิทธิมันก่อให้เกิดการที่คนอื่นต้องปฏิบัติต่อเราเพื่อรับรองสิทธินั้นด้วย ดิฉันคิดว่าแนวความคิดเรื่องสมบัติสาธารณะในสังคมไทยยังมีข้ออ่อนด้อยเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพราะในความเป็นจริงคนเมืองที่ใช้ชีวิตอยู่ในเมืองอาจจะไม่รู้สึกรู้ว่าเราเป็นเจ้าของอากาศ เป็นเจ้าของน้ำ เป็นเจ้าของพลังงาน เป็นเจ้าของคลื่นความถี่ เพราะฉะนั้นการที่เราจะเข้าไปบริหารจัดการหรือมีอำนาจในการไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการจึงอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำด้วย วิธีคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ดีหรือวิธีคิดที่ว่าเราเป็นเจ้าของสมบัติสาธารณะนี้

มันผ่านรูปแบบใดได้บ้าง ก็ผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อครูอาจารย์โสภารัตน์พูดถึงการจัดการทางทะเลด้วย ถ้ามองในมุมนี้ทะเลก็เป็นสมบัติสาธารณะ ทำอย่างไรให้เราในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจ เจ้าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของประเทศได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดโดยผ่านรูปแบบต่างๆ ดิจันจะเล่าต่อไปว่าในรัฐธรรมนูญปี 2560 และการที่ คสช. มีคำสั่งต่างๆ ออกมาอาจจะทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอ่อนด้อยลงไปด้วย แต่อย่างไรก็ดีในทางระหว่างประเทศ สิทธิด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมผูกโยงกับการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย ในเมื่อคุณบอกว่าคุณจำเป็นต้องดำรงอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี คุณก็มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการเข้าไปจัดการหรือบอกว่าการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีแบบที่เราต้องการนั้นมันคืออะไร ก็จะผูกโยงกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเชื่อมและสัมพันธ์กับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม คุณจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเข้าไป participate กับอะไรได้ถ้าหากคุณไม่มีข้อมูลในมือ ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดในเรื่องข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมคือข้อมูลที่คนทุกคนที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาตินั้นควรจะต้องมี ข้อมูลเป็นอาวุธสำคัญที่ทำให้คุณเข้าไปต่อรอง เข้าไปมีส่วนร่วม และเข้าไปบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ในฐานะที่คุณเป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้น

สิทธิต่อมาคือเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นอีกขั้นหนึ่งที่พูดถึงว่าการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีผ่านรูปแบบใดได้บ้าง การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวคิดที่ไม่ได้ใหม่มากนักแต่มีการพูดถึงในประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนเราคงทราบกันดีว่าควบคู่ไปกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมคือทำอย่างไรให้การมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมันดำรงอยู่ได้ในรุ่นลูกรุ่นหลานต่อไปด้วย

อีกเรื่องหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญและจะทำให้สิทธิมนุษยชนในการมี

สิ่งแวดล้อมที่ดีหรือสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบ ขอยกตัวอย่างการรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส ฝรั่งเศสถือว่าเป็นผู้นำด้านสิ่งแวดล้อมประเทศหนึ่ง เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเพราะประเทศนี้ปล่อยมลพิษเยอะพอสมควร จะเห็นว่าประเทศไหนที่เป็นผู้นำของโลกอย่างสหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส มักจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ผลิตมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมเยอะพอสมควร แต่ว่าอย่างไรก็ดีวิธีคิดด้านสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสนั้นมีความน่าสนใจ นั่นคือแนวความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสถูกกำกับโดยการสวมบทฮีโร่การเป็นผู้นำสิ่งแวดล้อมของโลก ไม่ว่าจะเป็นการประชุม COP 21 ล่าสุด² และมีการออกมาพูดถึงการที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ โดนัลด์ ทรัมป์ ขอดอนตัวออกไป ซึ่งประธานาธิบดี เอ็มมานูเอล มาครง แห่งฝรั่งเศสก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์อยู่พอสมควร ดิฉันคิดว่าวิธีการแบบนี้ทำให้ฝรั่งเศสจะเป็นผู้นำเรื่องเกี่ยวกับการจัดการดูแลและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้สัตยาบันระหว่างประเทศในหลายๆ เรื่อง ฝรั่งเศสเองก็พยายามที่จะเป็นผู้นำด้านนี้

นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีเรื่องหนึ่งที่ถูกเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมคือ “กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม” (la charte de l’environnement) กฎบัตรนี้เขียนขึ้นท้ายผนวกของรัฐธรรมนูญ แปลว่าฝรั่งเศสเขียนกฎบัตรขึ้นมา 10 กว่าข้อแล้วเอากฎบัตรนี้มาแนบท้ายรัฐธรรมนูญให้เป็นเสมือนหนึ่ง

² COP21 หรือในชื่อเต็มคือ Conference of Parties เป็นการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 21 ซึ่งเป็นการเจรจา ระหว่างผู้นำประเทศจากกว่า 190 ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย มีผู้เข้าร่วมกว่า 50,000 คน ทั้งจากภาคการเมือง ชุมชนทางวิทยาศาสตร์ และภาคประชาสังคม จัดขึ้นในวันที่ 30 พ.ย.-11 ธ.ค. 2015 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เป็นการเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่เลวร้ายที่สุดที่จะเกิดขึ้นจากวิกฤตโลกร้อน (<http://www.ispacethailand.org/ไลฟ์สไตล์/7651.html>)

รัฐธรรมนูญจริง ๆ ในประเทศไทยเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ฝรั่งเศสมาช้ากว่า แต่การมาช้ากว่าของฝรั่งเศสมาอย่างเป็นชุดและเป็นรูปธรรมมากกว่า กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของเขาไม่ได้เขียนอะไรที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยแต่เขียนหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนี้น่าสนใจตรงที่ทำให้คนในสังคมเข้าใจว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้าง ยกตัวอย่างเช่น ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้หลักป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และอีกหลาย ๆ หลักการที่เกิดขึ้น หลักการเหล่านี้ที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อการสร้างหลาย ๆ เรื่องตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็งผ่านการตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฝรั่งเศสใช้ระบอบรูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็จะมีการควบคุมกฎหมายที่ออกมาหรือหากมีการใช้สิทธิที่ขัดต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้เทียบเท่ารัฐธรรมนูญนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไป พุดง่าย ๆ ก็คือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจะดึงเอาประเด็นสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญออกมาให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นผ่านกระบวนการทางศาล

สิ่งที่น่าสนใจในฝรั่งเศสอีกประการคือ “ประมวลกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม” เข้าใจว่าในไทยเองคนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมก็อยากให้มีประมวลกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น เพราะกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทยกระจัดกระจายหลายเรื่องทั้งเรื่องน้ำ มลพิษ ขยะ กระจัดกระจายไปหมด แต่ในฝรั่งเศสมีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นมาและเรียงลำดับแยกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม นี่คือจุดดี แปลว่ามีเล่มเดียวประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวดแรกพูดถึงเรื่องหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมด หมวดถัดไปก็จะแยกตามมลพิษ เขตอุตสาหกรรมทั้งหลายรวมไปถึงน้ำ อากาศ ของเสีย มีทุกเรื่องและเป็นไปอย่างเรียงลำดับตั้งแต่

กฎหมายระดับรัฐบัญญัติ กฤษฎีกา รวมถึงกฎหมายลูกทั้งหลายที่สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะออกมาจากกระทรวงหรือหน่วยงานใด ซึ่งแปลว่าการบังคับใช้กฎหมายจะง่าย ไม่ใช่ไปดูว่ากฎหมายกระทรวงนี้จะไปขัดต่อกฎหมายอีกกระทรวงหรือเปล่า หรือว่าระเบียบนี้ออกมาไปขัดต่อระเบียบของอีกกระทรวงหรือเปล่า แต่มันจะถูกเรียงลำดับให้เป็นเหตุเป็นผลกัน เพราะฉะนั้นการทำงานหรือการบังคับใช้หรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศสจะไม่ได้ดูที่หน่วยงานเป็นหลัก แต่ดูที่ content หรือตัววัตถุหรือสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ซึ่งก็ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

นอกจากนี้หลังจากที่มีการรณรงค์หรือทำกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา รูปแบบของฝรั่งเศสก็เปลี่ยนไป กระทรวงถูกตั้งชื่อใหม่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลายเป็นกระทรวงการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของการเป็นผู้นำ มีการทำนโยบายเป็นชุดอย่างเป็นรูปธรรม และถูกนำไปประยุกต์ใช้ในทุกภาคส่วน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

ดิฉันคิดว่าสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการตระหนักตัวของคนในฝรั่งเศสเอง ฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่กระแสดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มขึ้นสูง ไม่ว่าจะเรื่องการใช้รถ เรื่องการแยกขยะที่น่าสนใจคือพรรคการเมืองสีเขียวในฝรั่งเศสได้รับคะแนนนิยมสูงพอๆ กับพรรคเขียวในเยอรมนีอีกด้วย นี่คือการแสที่ฝรั่งเศสพยายามมีบทบาทเป็นผู้นำ ผ่านกระบวนการเขียนกฎหมายให้ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญให้กลายเป็นกฎหมายของประเทศ และทำให้การออกนโยบายขององค์กรต่างๆ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมสอดคล้องกันได้อย่างลงตัว

ในไทยเราเขียนมาเยอะพอสมควรก่อนหลายๆ ประเทศ เมื่อครั้งรัฐธรรมนูญ 2540 ออกมาเราดีใจที่มีเรื่องสิทธิชุมชน เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่อง

การมีส่วนร่วมในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ แต่จริงๆ แล้วสังคมไทยเราไปถึงหรือเปล่ากับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือเราเขียนเยอะด้วยลายลักษณ์อักษรเราทำเยอะแต่ไปถึงมั๊ยไม่ถึง ดิฉันคิดว่าสิ่งหนึ่งที่จะต้องทำความเข้าใจคือเวลาเราบอกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมันคือการให้หรือการรับรอง คนในสังคมส่วนใหญ่เข้าใจว่าสิทธิคือการที่รัฐธรรมนูญมอบให้ แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐธรรมนูญเพียงแต่รับรองว่าคุณจะใช้สิทธินี้ผ่านองค์กร กระบวนการ เครื่องมือ กลไกอย่างไร แปลว่าไม่ได้มีใครให้สิทธิแก่คุณ แต่มันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ คุณมีอยู่แล้วเพียงแต่คุณจะใช้มันอย่างไรจะมีเครื่องมืออย่างไร รัฐจะอำนวยความสะดวกอย่างไรผ่านกลไกหรือเครื่องมืออย่างไร ต่างหาก มันไม่เหมือนกับการให้แต่คือการรับรอง เวลาเราพูดว่าบทบัญญัตินี้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือให้สิทธิอย่างเป็นทางการ

นอกจากนี้ปัญหาของไทยเองที่ดิฉันคิดว่ามันยังไปไม่ถึง เนื่องจากว่าหลาย ๆ เรื่องในกฎหมายไทย เท่าที่งานวิจัยสำรวจดูก็พบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยกระจัดกระจายหลายฉบับมีทั้งประกาศระเบียบเต็มไปหมด บางประกาศบางระเบียบแต่ละกระทรวงล้วนแล้วแต่ขัดแย้งกันเอง เจ้าของหน่วยงาน หรือบางเรื่องไม่มีเจ้าของงานก็จะถกเถียงกันว่าใครจะเป็นแม่งานอย่างนี้เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาอยู่พอสมควรในการประมวลกฎหมาย คำว่าประมวลคือรวบรวมกฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นการมีหรือการจัดทำประมวลกฎหมายอย่างเป็นทางการและเป็นระบบสอดคล้องกันเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะทำให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของไทยไปถึงได้จริงๆ

นอกจากนี้การบังคับใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ก็อาศัยหลายเรื่องด้วยกันไม่ว่าจะเป็นในตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเอง ในรัฐธรรมนูญ 2560 มีหลายมาตราที่พูดถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมาตรา 52, 58 ฯลฯ แต่สิทธิที่ถูกเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญจะไม่มีทางเกิดขึ้นจริงถ้าไม่มีการบังคับใช้อย่างเป็นทางการ การบังคับใช้ไม่ได้อาศัยการที่รัฐบังคับใช้

อย่างเดี่ยวเพราะเนื่องจากมันเป็นสิทธิของเรา การบังคับใช้คือต้อง active แปลว่าที่หลายคนตกเถียงบอกว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ตัดถ้อยคำเรื่องสิทธิชุมชน ออกไปมันทำให้สิทธิชุมชนนั้นหายไป แต่ดิฉันคิดว่าไม่ได้หายไปไหน เพราะมันเป็นสิทธิที่มีดำรงอยู่แล้วในการพิทักษ์รักษาจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมซึ่งเราเป็นเจ้าของมัน ถ้าคอนเซ็ปต์นี้ได้ต่อให้มันไม่ได้ถูกเขียนไว้คุณก็มีสิทธิเข้าไปจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมซึ่งพวกเราเป็นเจ้าของ คุณอยู่กรุงเทพฯ แต่คุณก็เป็นเจ้าของต้นไม้ที่เขาใหญ่ วิธีคิดแบบนี้อาจทำให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้จริงในอนาคต

แต่อย่างไรก็ดี อย่าลืมว่าเรามีอุปสรรคบางอย่างที่ทำให้การบังคับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมหยุดชะงักลง ถ้าสำรวจดูในคำสั่ง คสช. มีคำสั่ง คสช. หลายคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ที่ไปกระทบต่อเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ที่เด่นๆ มี 3 เรื่อง เรื่องแรก คำสั่ง คสช. ที่ 3/2558 เรื่องการชุมนุมเกิน 5 คน เราไม่แน่ใจว่าถ้าหากไปประท้วงเรื่องโรงไฟฟ้าที่กระบี่ อาจโดนเรื่องชุมนุมเกิน 5 คนหรือเปล่า จะเห็นว่าอุปสรรคสำคัญของการเข้าถึงหรือเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือการออกคำสั่งเหล่านี้ หรือคำสั่งที่ 4/2559 เรื่องเกี่ยวกับผังเมือง คือการยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงในเรื่องการใช้บังคับให้ผังเมืองรวมยกเว้นบางประเภท แปลว่าผังเมืองที่เคยวางแผนไว้ว่าโซนนี้ๆ ถูกยกเว้นไป และรวมถึงคำสั่ง คสช. ที่ 9/2559 เกี่ยวกับเรื่อง EIA คือยกเว้นการทำ EIA ปกติถ้าทำโครงการรัฐขนาดใหญ่หรือแค่ทำคอนโดกก่อสร้างขนาดใหญ่ก็ต้องทำ EIA แต่คำสั่งนี้ยกเว้นการทำ EIA คือสามารถไปหาผู้รับเหมาหาคนจัดทำโครงการแล้วค่อยมาทำ EIA ภายหลัง ข้องกังวลหรือข้อน่าห่วงก็คือว่าสิทธิทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมันถูกอุปสรรคเหล่านี้ถูกหยุดยกเว้นเหล่านี้ ซึ่งหยุดยกเว้นเหล่านี้ไม่ได้เป็นหยุดยกเว้นเล็กๆ น้อยๆ แต่เป็นหยุดยกเว้นที่มันนาน เราก็อยู่กับคำสั่งนี้มาสักพักแล้ว เราก็รู้สึกว่าการออกคำสั่งแบบนี้มันไปกระทบต่อวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม หรือการป้องกันก่อนจะเกิด

เหตุทางสิ่งแวดล้อม มันถูกทำลายลงโดยข้อยกเว้นชั่วคราวเหล่านี้ กลายเป็นว่าคำสั่งตามมาตรา 44 นอกจากจะทำลายระบบการเมืองในทางกระแสหลักภาวะทางการเมืองทั่วๆ ไปที่เราเห็นแล้วยังกระทบต่อต้านสิ่งแวดล้อมด้วย มันครอบคลุมไปทุกๆ เรื่องซึ่งดูแล้วหมดหวัง เมื่อลองเข้าไปดูคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในศาลไทยมีที่น่าสนใจอยู่หลายคดี คดีที่เราอาจจะเคยได้ยินคือคดีของศาลปกครองเองที่คุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็ง แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มียุติที่เป็นกรณีศึกษามากนักจากการสำรวจ อย่างไรก็ตามก็ตีศาลไทยไม่มีศาลไหนกล้าที่จะตัดสินว่าคำสั่งตามมาตรา 44 เป็นการออกคำสั่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพทั้งหลายที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าออกคำสั่งตามมาตรา 44 ก็ทำทุกอย่างได้ นับว่าน่าเป็นห่วงพอสมควร

ดิฉันคิดว่าสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมมันจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยทำได้หรือเปล่า สำหรับดิฉันแล้วค่อนข้างประทับใจเกี่ยวกับเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม คือการที่เราเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนั้นเราต้องเข้าไปมีส่วนร่วม มันไม่แปลกถ้าเราฝักการสร้างความประชาธิปไตยในชีวิตประจำวันของเรา ในการทำงานของเราและในทุกๆ เรื่อง กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมก็เอาแนวคิดเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการสร้างประชาธิปไตยมาใช้ได้ ลองสังเกตดูง่ายๆ ได้ว่าประเทศไทยประชาธิปไตยเข้มแข็งประเทศนั้นก็จะมีระบบเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยคำนึงถึงคนทุกคนในสังคมนั้นๆ ในประเทศนั้นๆ ให้มีการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนเองได้อย่างคุ้มค่ามากที่สุด

เรื่องที่สองที่ควรคิดก็คือว่าเวลาเราพูดถึงสิทธิเรามักจะพูดว่าในรัฐธรรมนูญเราเขียนเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้มากมาย แต่จริงๆ แล้วมีกลไกหรือเครื่องมืออื่นๆ นอกจากตัวบทกฎหมาย ดิฉันคิดว่าตัวบทกฎหมายอาจจะ

เป็นเพียงแค่การรับรองอย่างเป็นทางการ ส่วนที่ไม่เป็นทางการมีอยู่มากมาย ลองดูกระแสเรื่องโรงไฟฟ้าที่กระบี่ เป็นเรื่องน่าแปลกใจมากกว่าทำไมรัฐบาลทหารทุบโตะผ่านเรื่องนี้ไม่ได้ สุดท้ายก็ต้องยอมพ่ายแพ้ ดิฉันคิดว่าสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมสามารถเกิดขึ้นได้จริงไม่อาจอาศัยเพียงตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังคงอาศัยเครื่องมือกลไกอื่นที่สำคัญ ทั้งผ่านนโยบายภาครัฐ ผ่านการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐ แนนอน และผ่านกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ ที่ทำให้มันเกิดขึ้นได้จริง ซึ่งก็ต้องย้อนกลับไปก่อนเชื่ปต์ที่พูดมาแต่ต้นว่าทำอย่างไรให้เราทุกคนคิดว่าเราเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนั้น มีสิทธิที่จะใช้ มีสิทธิที่จะดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีสิทธิที่จะเข้าไปบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกคน

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

ขอบคุณ อ. วรณภา ผมคิดว่าน่าสนใจเพราะอาจารย์เปิดเรื่องโดยโยงเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาผูกกับเรื่องอำนาจ ผูกกับเรื่องสิทธิมนุษยชน และผูกกับเรื่องสมบัติสาธารณะ มันขยายคอนเซ็ปต์ออกไป พอมองตามโจทย์แบบนี้ทำให้เรื่องสิ่งแวดล้อมมาผูกกับเรื่องประชาธิปไตยในตอนท้ายที่อาจารย์ขมวดปมให้เห็น มันไม่ได้แยกขาดจากกัน บางทีในสังคมไทยเรามองเรื่องการต่อสู้เรื่องสิ่งแวดล้อมกับการต่อสู้เรื่องประชาธิปไตยแยกขาดออกจากกัน อาจารย์ชี้ให้เห็นว่าที่จริงอาจเป็นโจทย์เดียวกันได้จากบทเรียนของประเทศอื่นๆ พื้นที่ของการมีส่วนร่วม พื้นที่ของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งก็อาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ลำดับถัดไปขอเชิญอาจารย์ อรรถสิทธิ์ เดิมงานวิจัยของอาจารย์ศึกษาพฤติกรรมกรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทยในปี 2545-2554 แต่ว่าล่าสุดอาจารย์มีข้อมูลมาถึงปี 2557 ด้วยก็จะมานำเสนอข้อมูลในวันนี้ โดยใช้เครื่องมือเชิงปริมาณ แบบสอบถาม มีผลสรุปที่น่าสนใจหลายประการทีเดียว

นอกเมืองไม่ออกการเมือง: พฤติกรรมการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของคนไทย พ.ศ. 2545-2554

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรรถสิทธิ์ พานแก้ว

“ทุนทางสังคมคือการรวมกลุ่ม เป็นสิ่งที่จะสร้างและรักษาประชาธิปไตยได้ การรวมกลุ่มทำให้คนเกิดการเรียนรู้ สร้างบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน แต่การรวมกลุ่มของประเทศไทยมักถูกมองว่าเป็นเรื่องของการไม่เอารัฐ เราต้องมองใหม่ว่าการที่มีกลุ่มทางสังคม กลุ่มนอกเหนือภาครัฐ ถือเป็นทุนเสริมและเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตย”

งานชิ้นนี้ในช่วงแรกใช้ชื่อว่า “นอกเมืองไม่นอกการเมือง: พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของคนไทยตั้งแต่ปี 2545-2554” เขียนร่วมกับอาจารย์สถิต ฐานานิติโชติ แห่งสถาบันพระปกเกล้า งานชิ้นนี้ใช้การสำรวจ เวกวิเคราะห์ผลสำรวจจากชุดข้อมูลที่เรียกว่า Asian barometer ซึ่งเป็นการสำรวจทั่วทวีปเอเชียรวมถึงประเทศไทย เราใช้ผลตั้งแต่ปี 2545 แล้วผลของปี 2557 ออกมาเมื่อประมาณสองอาทิตย์ พอเจอข้อมูลปี 2557 ใหม่ จากที่เคยตั้งชื่อว่า “นอกเมืองไม่นอกการเมือง” เพราะสาเหตุข้อค้นพบไม่ใช่แบบที่คิดแล้ว ปี 2557 เกิดอะไรอย่างหนึ่งต่อตัวข้อมูล ผมจะค่อยๆ อธิบายว่าผมตอบคำถามอะไร

งานชิ้นนี้ถามคำถามง่ายๆ ว่า “การจะมีส่วนร่วมของคนไทยในทางการเมืองอะไรคือปัจจัย” เป็นคำถามที่ไม่ใช่คำถามใหม่และไม่ใช่คำถามเก่า เป็นคำถามที่ถูกถามอยู่เสมอเพียงแต่ว่าปัจจัยที่ถูกใช้อธิบายเปลี่ยนไปตามยุคสมัย นี่คือหัวข้อ แล้วความแตกต่างของงานนี้อยู่ตรงไหน การถามว่าทำไมคนมีพฤติกรรมทางการเมืองแบบนี้หรือมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้มีงานหลายชิ้นที่ทำ แต่ว่าข้อจำกัดของงานเหล่านั้นก็คือเป็นงานศึกษาเฉพาะพื้นที่เล็กๆ เป็นพื้นที่จังหวัดบ้าง พื้นที่เขต อบต. บ้าง แม้จะเป็นพื้นที่ประเทศก็จะถามแค่ปีเดียว ขณะที่งานชิ้นนี้เราถาม 12 ปี ตั้งแต่ปี 2545-2557 อาจไม่ได้ถามทุกปี ถาม 4 ปีครั้งคือปี 2545, 2549, 2553 และ 2557³ ถ้าเราดูเวลาช่วงปี 2545-2557 เป็นช่วงที่การเมืองมีการเปลี่ยน เรียกว่าสถานการณ์การเมืองทำให้คนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมพอสมควร ซึ่งผลการศึกษาที่สะท้อนแบบนั้น

เมื่อก่อนเราอธิบายอย่างไร คนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองจากอะไร ส่วนใหญ่จะบอกว่ามันเป็นเรื่องของสภาพทางเศรษฐกิจสังคม เพศ อายุ รายได้ การศึกษา ส่วนใหญ่จะบอกแบบนี้ งานศึกษาย้อนไปถึงปี 2526 งานของ อ. สุจิต บุญบงการ และ อ. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁴ ก็จะบอกว่าในประเทศไทย

³ ผลการศึกษาปี 2557 มาจากการสำรวจเมื่อปลายปี 2556

⁴ สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย

เพศหญิงมีส่วนร่วมมากกว่า คนที่มีอายุมากกว่า 50 ปีก็มีส่วนร่วมมากกว่า คนที่อาศัยอยู่ในชนบทก็มีส่วนร่วมมากกว่า คนที่มีการศึกษาในระบบที่สูงกว่า ก็มีส่วนร่วมมากกว่า งานแต่ละชิ้นจะอธิบายไปในทำนองนี้ แต่คำอธิบายว่าคนชนบทมีส่วนร่วมมากกว่าก็ถูกชุดคำอธิบายที่ว่าเนื่องจากเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศไทย ในความเป็นจริงแล้วในต่างประเทศเขาบอกว่าคนในเมืองจะ active ทางการเมืองมากกว่า แต่ในประเทศไทยบอกว่าถ้าคนชนบท active นั้นเป็นเพราะคนชนบทถูกระดม เป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ เป็นเรื่องของ การซื้อสิทธิ์ขายเสียง เรายังจะใช้คำอธิบายแบบนี้หรือไม่ เพราะฉะนั้นภาพที่เราเห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในอดีตจะเห็นเป็นเรื่องของคนที่มีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองน้อย ไม่สนใจการเมือง ถูกชักจูง ถึงเวลา ก็ไปมีส่วนร่วม ไปเลือกตั้ง ไม่ได้ไปเพราะว่ามีแรงขับอย่างอื่น ถ้ามองแล้วงานนี้เราจะตอบอย่างไร งานชิ้นนี้เราเอาคำอธิบายเดิมมาใช้เพียงแต่เราเพิ่มคำอธิบายใหม่ เข้าไปว่ามันคงไม่ใช่แค่สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดียว งานนี้เราใช้ทัศนคติทางการเมืองและความสนใจทางการเมืองเข้าไปช่วยอธิบายด้วย คือในงานพฤติกรรมทางการเมืองแบบใหม่เราเชื่อว่าเรื่องจิตวิทยาของคนเป็นตัวผลักดันมากกว่าเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ความคิดของคนส่งผลให้คนมีพฤติกรรมแบบนั้นแบบนี้มากกว่า ดังนั้นงานนี้เราใช้ตัวแปร คำอธิบายแบบเดิมบวกกับตัวแปรการอธิบายแบบใหม่เอามารวมกัน เราใช้ ข้อมูลของชุด Asian barometer และวิธีการวิเคราะห์ที่เป็นเทคนิคเชิงปริมาณ และสถิติประยุกต์ หมายความว่าเวลาเราวิเคราะห์เราจะไม่มองอย่างเดียวว่า เป็นเพศหญิงแล้วมีส่วนร่วม หรือคนมีการศึกษาสูงหรือน้อยแล้วมีส่วนร่วม แต่เรามองว่าคนก็คือคน คนหนึ่งคนประกอบไปด้วยหลายๆ อย่าง เราใส่หลายๆ ปัจจัยเข้าไป แล้วปัจจัยอะไรบ้างที่เราใช้อธิบาย

(กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527)

ขออธิบายก่อนว่าแล้วจะวัดอย่างไรกับเรื่องที่ว่าคนที่คนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองเราใช้อยู่ไว้ด้วยบ้าง เราใช้กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง 6 กิจกรรม ซึ่งจะรวมทั้งการมีส่วนร่วมแบบทางการและไม่เป็นทางการ เราต้องแยกให้ออกก่อนว่าการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นจุดเล็กอยู่ในร่มใหญ่ของสิ่งที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในงานชิ้นนี้วัดด้วย 6 กิจกรรม คือ 1. คุณออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ 2. เวลาที่มีการเลือกตั้งเรามีแคมเปญรณรงค์หาเสียงคุณไปร่วมด้วยหรือไม่ หรือแม้กระทั่งเอาป้ายหาเสียงไปปักไว้หน้าบ้านตัวเองหรือเปล่า 3. คุณได้ออกตัวสนับสนุนพรรคการเมืองหรือไม่ คุณไปนั่งกับเพื่อนบ้านแล้วบอกวามเลือกพรรคนี้ดีหรือไม่ 4. การติดต่อราชการ หลายคนอาจสงสัยว่าเกี่ยวข้องหรือไม่ คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ใช่การติดต่อราชการเฉยๆ แต่เป็นการติดต่อเพื่อแสดงความต้องการในเชิงนโยบายและการเมือง นี่จึงถือว่าคุณมีส่วนร่วมทางการเมือง 5. การติดต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา 6. การมีส่วนร่วมประท้วงหรือเดินขบวน เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่ได้อยู่ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบทางการ ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นกัน

เรามาดูสถิติการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละเรื่อง ในแบบสอบถามจะถามว่าเมื่อการเลือกตั้งครั้งที่แล้วครั้งก่อนหน้าท่านออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ทุกคนอาจแปลกใจที่คนไทยตอบว่าตนไปเลือกตั้งร้อยละ 95 ถามว่าจริงหรือไม่ โดยเฉลี่ยในประเทศไทยคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งประมาณร้อยละ 70-75 แต่ถ้าท่านไปลำพูน คนลำพูนประมาณร้อยละ 97 ออกไปเลือกตั้งการเลือกตั้งในประเทศไทยทุกคนออกไปเลือกตั้ง คำอธิบายง่ายๆ คือการเลือกตั้งเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เราสามารถทำได้ง่ายที่สุด ในแต่ละปีคนจะออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากพอสมควรยกเว้นปี 2549 เรายังรู้กันดีปี 2549 คล้ายกับเป็นหลุมดำของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทย สิ่งที่น่าสนใจที่ผมอยากจะทำให้คือคำถามที่ว่าท่านเคยมีส่วนร่วมในการประท้วงหรือเดินขบวน

หรือไม่ ในปี 2545 มีประมาณร้อยละ 5.7 ปี 2549 มีประมาณร้อยละ 3.2 ปี 2553 มีร้อยละ 6.5 ส่วนปี 2557 คนไทย 100 คนมี 9 คนเคยประท้วง

เมื่อเราถามว่าท่านเคยทำกิจกรรมเหล่านี้หรือไม่ในบรรดา 6 กิจกรรม ผมจะแบ่งกิจกรรมออกมาเป็นว่า ใน 6 กิจกรรมมีค่ากลางค่าเฉลี่ยของคนอยู่ที่กิจกรรมแล้วแบ่งคนว่าคนที่มีส่วนร่วมน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของคนปกติเป็นพวกที่มีส่วนร่วมแบบมาๆ หายๆ ผมเรียกว่าเป็น passive participant พวกที่มากกว่าค่าเฉลี่ยค่ากลางผมเรียกว่าเป็นคนที่มีส่วนร่วมแบบกระตือรือร้น เป็น active participant จะเห็นว่าสัดส่วนในปี 2545, 2549, 2553 จะเห็นคนมาๆ หายๆ ค่อยๆ ไกล่เคียงกัน แต่พอปี 2553, 2557 คนรู้สึกเรื่องการเมืองมากขึ้น จะเห็นว่าช่องว่าง (gap) การมีส่วนร่วมของคนที่กระตือรือร้นกับคนที่มาๆ หายๆ เริ่มน้อยลงไปในปี 2557 คือในที่สุดแล้วคนรู้สึกไม่ค่อยมีส่วนร่วมเท่าไร อย่างมากทุกคนไปเลือกตั้งแต่อย่างอื่นแทบจะไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

ผมจะอธิบายว่าความน่าจะเป็นของคนที่มีส่วนร่วมแบบกระตือรือร้นกับแบบมาๆ หายๆ เราอธิบายด้วยอะไรได้บ้าง เราใช้ตัวปัจจัยในการอธิบายออกเป็น 4 กลุ่ม ก็จะมาจากฐานคิดเดิม คือ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม เรื่องของเพศ อายุ ระดับรายได้ ระดับการศึกษา และถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นเรื่องคลาสสิกที่ต้องถาม ไม่ถามเรื่องนี้ไม่ได้ หลังจากนั้นมียู 3 อย่างที่เพิ่มเติมในงานนี้ที่แตกต่างก็คือเราถามว่า เวลาคนเราอยากจะมีส่วนร่วมทางการเมือง ท่านมีความมั่นใจไหมว่าท่านสามารถมีส่วนร่วมแล้วมันเกิดผลจริงๆ หรือมีส่วนร่วมไปงั้นๆ เราจะมีคำถามแบบนี้ ท่านคิดว่าคนเราถ้าไม่พึ่งพอใจกับระบบที่เราอยู่เราอาจจะไม่อยากมีส่วนร่วมก็ได้ นี่เป็นทัศนคติสองอย่างที่เรากล่าว อีกเรื่องหนึ่งเรามีสมมติฐานว่าคนที่สนใจทางการเมืองน่าจะมีส่วนร่วมมากกว่าคนที่ไม่สนใจทางการเมือง ซึ่งในจุดนี้เราวัดอยู่สองข้อคือถามว่าท่านมีความสนใจทางการเมืองหรือไม่ กับท่านได้ติดตามข่าวสารการเมืองหรือไม่ สิ่งนี้บอกอะไร เวลาที่คุณบอกว่าตัวเองรู้เรื่องการเมืองคือรู้เรื่องดราม่าทาง

การเมืองคือใครทะเลาะกับใคร ใครไม่ถูกกับใคร คนในห้องนี้สามารถตอบได้ หรือไม่ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 9 คนชื่ออะไรบ้าง ผมตอบได้ 2 คน แสดงว่าคุณมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองหรือไม่ เวลาเราบอกว่าเรามีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากแต่ศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นคนตัดสินทุกอย่างเรารู้จักเกิน 4 คนหรือไม่

จากนั้นเราถามเรื่องของกลุ่มบัจฉัยด้านต้นทุนทางสังคม การรวมกลุ่มเราถือว่าเป็นการขัดเกลาทางสังคม เมื่ออยู่ในกลุ่มเราจะเรียนรู้การอยู่ด้วยกัน ใครเป็นประชาธิปไตย ใครเป็นเผด็จการ ใครมีแววผู้นำ เราก็กถามสองคำถามว่า ท่านคิดว่ามีพรรคการเมืองที่รู้สึกว่าการของเขาใกล้เคียงกับความคิดทางการเมืองของท่านหรือไม่ เราไม่ได้ถามว่าท่านสามารถบอกได้หรือไม่ว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เราถามว่ามีพรรคไหนที่ท่านคิดว่าสามารถเป็นพรรคที่แทนความคิดของตนเองได้ และอีกข้อหนึ่งถามว่า ท่านเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมอะไรบ้าง เหล่านี้คือบัจฉัยทั้งหมดประมาณ 12-13 ตัว ถามว่า ถ้าเราเอาบัจฉัยทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกันพร้อมกัน บัจฉัยอะไรบอกได้ดีที่สุดว่าคนคนนั้นจะเป็นคนที่มีส่วนร่วมทางการเมืองแบบกระตือรือร้น หรือเป็นคนที่มีส่วนร่วมแบบมาๆ หายๆ เราก้ใช้เทคนิคทางสถิตินี้ ค้นพบอะไรบ้าง เราจะแสดงให้เห็นในแต่ละปี

ทุกปีเราจะใช้ตัวแปรเหมือนกันทั้งหมด เมื่อผลออกมาแล้วเราเจอว่า ตัวแปรที่บอกว่าในปี 2545 นั้นโอกาสที่คนจะมาร่วมแบบกระตือรือร้น หรือแบบมาๆ หายๆ มีแค่ตัวแปรเหล่านี้ ได้แก่ เพศ เพศชายจะมีส่วนร่วมมากกว่า คนที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบกระตือรือร้นมากกว่าคนที่มีการศึกษาน้อย คนชนบทจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าคนที่มีความสนใจทางการเมืองมากกว่าก็จะมีส่วนร่วมมากกว่า ความน่าสนใจคือคนที่บอกว่ามีพรรคที่แทนความคิดของตนเองได้ก็จะมีส่วนร่วมแบบกระตือรือร้น ในขณะที่เดียวกันคนที่มีส่วนร่วมในกลุ่มก็จะมีส่วนร่วมมากกว่า โดยสรุปก็คือคนที่มีลักษณะเหล่านี้จะเป็นคนที่มีพฤติกรรมทางการเมืองแบบ

กระตือรือร้น นี่คือผลปี 2545

เมื่อเราคูปี 2549 บัจจยเหมือนเดิม ทำเหมือนเดิม มีความเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง เรพบว่ปี 2545 ตัวแปรในเรื่องของเพศหายไแต่เรื่องรายไได้เข้ามาแทน ส่วนเรื่องการศึกษา ที่อยู่อาศัย ทัศนคติทางการเมืองที่เคยมีในปี 2545 ไม่มีแล้ว ความสนใจทางการเมืองยังอยู่ และบัจจยด้านต้นทุนทางสังคมคือ ถ้าคุณรวมกลุ่มในสังคมคุณก็ยังมีส่วนร่วมอยู่ เราก็จะเห็นว่าในปี 2545 กับ 2549 คำอธิบายจะแตกต่างกันออกไป ความเหมือนยังอยู่ ความต่างก็ยังมี

เรามาคุที่ปี 2553 ถามเหมือนเดิม ที่เปลี่ยนแปลงไปคือตัวแปรเรื่องเพศกลับมาใหม่ ระดับการศึกษาหายไ ในแต่ละปีแล้วแต่บริบททางการเมือง ในปีนั้น ในปี 2549 ความสนใจทางการเมืองกลับมาห้คู่ การรวมกลุ่มยังอยู่ ถิ่นที่อยู่อาศัยในชนบทยังอยู่ นี่คือปี 2553 พอปี 2557 ข้อมูลที่ออกมาใหม่เป็นแบบนี้คือ ถ้าคุณคิดว่าคุณมั่นใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองคุณจะกระตือรือร้น คุณมีความรู้สึกว่พรรคการเมืองและคุณมีการรวมกลุ่มทางสังคม

เมื่อเราเอาตัวแปรทั้งหมดมาดูว่ห้ปี 2545-2557 สิ่งที่อยู่รอดตลอด 12 ปีเท่าที่เห็นมีตัวแปรเดียว คือการมีส่วนร่วมทางการเมือง เรามองปี 2545-2553 ก่อน นี่เป็นเหตุผลว่ทำไมผมตั้งชื่องานชิ้นนี้ว่ “นอกเมืองไม่นอกการเมือง” คือคุณอาจจะอยู่นอกเมืองแต่คุณไม่ได้อยู่นอกการเมืองเลย ผมกำลังจะบอว่ตั้งแต่ปี 2545-2553 ถ้าเราเป็นคนในชนบท มีความสนใจทางการเมืองและไได้เข้าไปรวมกลุ่มทางสังคม เขาคือคนที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ก็สอดคล้องกับที่ทุกคนบอว่คนชนบทเปลี่ยนไป คนชนบทตื่นขึ้น แต่เมื่อตื่นขึ้นเยอะๆ ในปี 2557 ชนบทอธิบายไได้แล้ว ไได้บอว่คนชนบทคนที่อยู่เขตนอกเมืองแล้วจะมีส่วนร่วมมากกว่าคนในเมือง ในปี 2557 บอว่ว่มันอธิบายไได้แล้วไม่ว่คุณจะเป็นคนที่ไหนก็ตาม สิ่งเดียวที่อยู่รอดห้ 12 ปีที่อธิบายไได้ก็คือคุณต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง

ทำไมผมถึงบอไได้ว่าปี 2545-2553 คนชนบทตื่นขึ้น เรลองมาคุทัศนคติทางการเมืองของเขาในบางข้อ คือรัฐธรรมนูญ 2540 ทำให้คนรู้สึก

ตื่นตัวทางการเมือง ประชาธิปไตยที่กินได้ ปราบปรามการฉ้อโกง การตื่นตัวของชนบท ลองดูทัศนคติตัวแรก เมื่อเราถามว่าประชาธิปไตยเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ให้แสดงความคิดเห็น 0 คือไม่เหมาะสมเลย 10 เหมาะมากที่สุด หาค่าเฉลี่ยออกมา เราจะเห็นว่า ปี 2545 หลังเราได้รัฐธรรมนูญใหม่ๆ ปี 2544 ทุกคนมีความสุขมาก ทุกคนให้คะแนนสูงสุด เฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 8.7 คนชนบทบอกร้อยละ 8.8 คนเมืองบอกร้อยละ 8.6 บางคนอาจจะบอกว่าผลที่ออกมาแตกต่างกันเล็กน้อย แต่ในทางสถิติความแตกต่างระหว่างคนชนบทกับคนเมืองมีนัยสำคัญคือแตกต่างกันจริง แต่เราจะเห็นว่าเมื่อเวลาผ่านไปคำถามว่าประชาธิปไตยเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ คนเมืองที่เคยตอบร้อยละ 8.6 เหลือแค่ร้อยละ 7.9 เมื่อเวลาผ่านไป 8 ปี

อีกคำถามหนึ่งถามว่าในบางสถานการณ์ระบอบเผด็จการก็น่าพึงพอใจมากกว่าระบอบประชาธิปไตย เราจะเห็นว่าในปี 2545 ทั่วประเทศบอกร้อยละ 11 คนในเมืองบอกร้อยละ 14.5 พอปี 2549 ตูจะน้อยกว่า แต่พอปี 2553 คนเมืองบอกว่าในบางสถานการณ์ระบอบเผด็จการก็น่าสนใจมากกว่า อีกคำถามหนึ่งเราถามว่าในบางสถานการณ์ระบอบประชาธิปไตยเอาอย่างไร คนที่ตอบว่าบางสถานการณ์เผด็จการดีกว่า บางคนตอบว่าเฉยๆ ไม่สำคัญอะไร คนที่บอกเฉยๆ ไม่สำคัญอะไรเราจะเห็นว่าพอปี 2553 คนเมืองที่ร้อยละ 3.8 ในปี 2545 บอกเฉยๆ คนเมืองเกือบร้อยละ 10 บอกไม่เป็นไรหรือยกย่องก็ได้ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของคนทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 6.8 คนชนบทอยู่ที่ร้อยละ 5.1

ตัวแปรสุดท้ายจะเป็นตัวที่บอกว่าความคิดเห็นในเรื่องประชาธิปไตยผลักดันให้คนไปมีส่วนร่วมทางการเมือง คนชนบทที่มีความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยเปลี่ยนไป ในสามข้อข้างต้นคนตอบว่าไม่ว่าอย่างไรประชาธิปไตยก็น่าพึงพอใจกว่า ในช่วงปี 2545-2549 คำตอบยังเกาะกลุ่ม เมื่อถึงปี 2553 คนเมืองร้อยละ 72 เท่านั้นที่บอกว่ายังไงประชาธิปไตยก็น่าพึงพอใจกว่า ในขณะที่เดียวกันคนชนบทไม่ได้ลดลง อาจจะลดลงปี 2549 แต่เพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ กันคือค่าเฉลี่ยเท่ากัน ความแตกต่างนี้ถามว่าอาจแค่ร้อยละ 10 แต่ว่าเป็นความแตกต่างที่มี

นัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่าคนคิดต่างกันจริงๆ ปี 2545-2553 ความคิดแบบนี้ทำให้คนชนบทที่มีความสนใจทางการเมืองและรวมกลุ่มได้รับการขัดเกลาทางการเมือง กระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization) อยู่ในกลุ่ม เรียนรู้ว่าเราทำอะไรได้ทำอะไรไม่ได้ก็จะตอบคำถามนี้ได้ พอปี 2557 เราใช้ผลนี้ไม่ได้แล้ว ปี 2557 เราไม่สามารถบอกได้ว่าคนชนบทหรือคนเมืองออกไปเลือกตั้ง เหลือแค่ในเรื่องของการรวมกลุ่มอย่างเดียว ได้คำอธิบายว่าปี 2545-2553 ชนบทถูกปลุก ปลุกมากตื่นตัวมาก ต่อมาคนเมืองรู้สึกว่ามีคนชนบทมากไปแล้ว พอปี 2553 เราใช้คำว่าคนเมืองก็ strike back กลับมาขอกลับมาในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง แล้วแต่ว่าท่านจะมองการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอย่างไร หลังปี 2553 เป็นเรื่องของขบวนการต่อต้านของชนชั้นกลางกับการเมืองในขณะนั้นทำให้คนชนชั้นกลางตื่นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นถ้าจะบอกว่าปัจจัยของชนบทอย่างเดียวหรือไม่ ถ้าจะให้ผมบอกว่าปี 2545-2557 อธิบายอะไรได้ ผมบอกได้อย่างเดียวคือการทำให้คนมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นคือการรวมกลุ่ม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะอยู่รวมกลุ่มกัน การขัดเกลาทางสังคมและการเมืองเป็นเรื่องของการหนุนเสริมให้มีการมีส่วนร่วมและถ้าการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เกิดขึ้นแล้วมันไม่หยุด

ผมขอทิ้งท้ายด้วยคำโค้วตจาก โรเบิร์ต พัทนัม (Robert Putnam) ที่พูดเรื่องของ social capital ว่า social capital หรือทุนทางสังคมคือการรวมกลุ่มของคนในสังคมมันเป็นสิ่งที่จะสร้างและรักษาประชาธิปไตยได้ การรวมกลุ่มทำให้คนเกิดการเรียนรู้ สร้างบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เข้าใจกัน หากตามว่างานนี้จะบอกอะไร เราควรจะปล่อยให้คนรวมกลุ่มให้การเมืองเป็นเรื่องของสิ่งที่คนได้เรียนรู้ คือหนึ่ง คนถูกปลุกมาเรียบร้อยแล้วและการเรียนรู้ของคนเกิดจากการรวมกลุ่ม แต่เราจะเห็นว่าการรวมกลุ่มของประเทศไทย โดยเฉพาะภาคประชาสังคม มักถูกมองว่าเป็นเรื่องของการไม่เอารัฐ เราต้องมองว่าการที่มีกลุ่มทางสังคม กลุ่มนอกเหนือภาครัฐ มันเป็นเรื่องของการหนุนเสริมและเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตย

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

มีข้อมูลที่น่าสนใจหลายอย่างที่ชวนถกเถียงกันได้อีก คือก่อนหน้านี้ การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย มีนักมานุษยวิทยานักสังคมวิทยาศึกษาไว้เยอะ งานแบบอาจารย์กลับมีน้อยกว่าที่ใช้เชิงสถิติและเชิงปริมาณ แต่ว่าบางส่วนก็สอดคล้องกันในเรื่องที่ว่าคนชนบทมีส่วนร่วมทางการเมืองเยอะขึ้นแล้ว ไม่เหมือนแต่ก่อนที่เราเรียนในสมัยทศวรรษ 2520-2530 ว่าคนชนบทเฉยชาทางการเมือง เป็นข้อมูลที่มาเสริมตรงนี้ แต่ว่าก็มีหลายอย่างที่ดูเหมือนเป็นปริศนาที่ต้องอภิปรายกันต่อ สำหรับหัวข้อสุดท้ายขอเชิญอาจารย์เกษียร เตชะพีระ

ความขัดแย้งทางชนชั้นกับการเมืองมวลชนรอยลลิสต์:
ความย้อนแย้งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตย
กับพระราชอำนาจนำในสังคมไทย

ศาสตราจารย์ ดร. เกษียร เตชะพีระ

“กลุ่มอำนาจและสถาบันต่างๆ ต่างก็อาศัยช่วงที่เส้นอำนาจเดิม
คลอนแคลนคลี่คลาย พากันหาทางปรับเส้นอำนาจและเขตอำนาจกันใหม่
โดยผลักดันเส้นอำนาจใหม่ของตนออกไปให้กว้างไกลที่สุด
ด้วยความหวังว่าเส้นอำนาจไกลที่สุดของตน ฝ่ายอื่นจะยอมรับโดยดุษณี
ข้อความเสี่ยงที่ชวนวิตกคือ เส้นเขตอำนาจต่างๆ ที่ต่างกลุ่มต่างลากขึ้นใหม่
อาจพาดเกยเบียดเสียดกัน กระทั่งปะทะชนกันได้
จะยึดถือไปนานเท่าใดจึงจะบรรลุดินตามติใหม่ที่ค่อนข้างลวมตัว
และเป็นที่ยอมรับของกลุ่มพลังฝ่ายต่างๆ”

สวัสดิ์ครับ ผมอยากจะเริ่มโดยการพูดถึงที่มาของงานวิจัยสักเล็กน้อย และพูดถึงสิ่งที่ตั้งใจจะพูดวันนี้ คือชื่อมันยาวและพยายามจะรวมทุกอย่างไว้ด้วยกัน “ความขัดแย้งทางชนชั้นกับการเมืองมวลชนรอยัลลิสต์: ความย้อนแย้งของกระบวนการสร้างประชาธิปไตยกับพระราชอำนาจในสังคมไทย” งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทุนจากศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม เมื่อคนให้ทุนบอกให้มาพูดจึงต้องมาพูดไม่มีทางเลือก ผมเริ่มคิดเขียนบทความนี้ช่วง กปปส. ปิดกรุงเทพฯ⁵ แล้วบังเอิญนำเสนอบทความนี้ครั้งแรกที่ลอนดอน ได้รับเชิญไปพูดเรื่องการเมืองไทยที่ London School of Economics วันรัฐประหารพอดีคือวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ผมตั้งใจจะทำอะไรในงานวิจัยชิ้นนี้ คือตั้งใจจะมองความขัดแย้งทางการเมืองไทยในรอบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาโดยวางมันลงไปในภูมิหลังของประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ ที่ทำอย่างนั้นเพราะว่าเผด็จการเป็นคนสอนวิชาการเมืองการปกครองไทย (ร. 321) สอนมาประมาณสิบกว่าปีแล้ว มีข้อสรุปข้อค้นพบจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับภาพของประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ ดังนั้นสิ่งที่อยากจะเขียนในบทความนี้แทนที่จะโฟกัสไปที่การรัฐประหาร ผมอยากจะมองดูความขัดแย้งในรอบ 2 ทศวรรษว่ามันแปลว่าอะไร มันหมายถึงอะไรถ้าเราดูมันในภูมิหลังของประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ งานชิ้นนี้ถูกนำเสนอแล้วครั้งแรกในเมืองไทยที่งานวิชาการ 40 ปี 6 ตุลา คนที่ช่วยนำเสนอคือ ดร. เอกสิทธิ์ หนูหนักดี คือตอนนั้นผมรีบปากไปพูดอีกเรื่องที่อยู่สเตรเลียดตรงก็วันนั้นพอดีเลยต้องให้वान ดร. เอกสิทธิ์ให้ช่วยนำเสนอ หลังจากนั้น

⁵ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ แกนนำ กปปส. ประกาศยุทธศาสตร์ “Shutdown กรุงเทพฯ” ในวันที่ 13 มกราคม 2557 เริ่มเคลื่อนขบวนโดยยุบเวทีราชดำเนิน กระจายผู้ชุมนุมเข้าตึกพื้นที่ 7 แห่งที่สำคัญทางเศรษฐกิจทั่วกรุงเทพฯ เพื่อกดดันรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้ลาออกจากรัฐบาลรักษาการ การเคลื่อนไหวของ กปปส. ครั้งนี้ยังเลยไปถึงการขัดขวางการเลือกตั้ง 2 ก.พ. 2557 จนนำไปสู่การรัฐประหารในเวลาต่อมา (http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Shutdown_กรุงเทพฯ)

ได้รับการตีพิมพ์ใน *ฟ้าเดียวกัน* ฉบับ 40 ปี 6 ตุลา⁶

เนื่องจากมันถูกนำเสนอแล้วและเนื่องจากมีการตีพิมพ์แล้วผมเลยเตรียมสคริปต์มา 2 สคริปต์ สคริปต์หนึ่งเป็นสคริปต์ที่จะพูดถึงตัวงานวิจัย อีกสคริปต์หนึ่งผมเผื่อไว้ สคริปต์ที่เผื่อไว้คืออะไร คือการคิดต่อยอด เพราะงานถูกนำเสนอแล้วถ้าท่านสนใจจริงท่านคงไปหาอ่านเองได้ ผมเอาข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยนี้มามองดูสถานการณ์ปัจจุบันผมเห็นอะไรบ้างผมจึงเตรียมสคริปต์ 2 มาด้วยให้มันได้ต่อยอดงานวิจัยออกไป แล้วเมื่อเช้านี้ได้มาฟังอาจารย์ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ปาฐกถาแล้วท่านทั้งประเด็นที่นำคิดไว้ ผมรู้สึกว่ามีเรื่องสำคัญอยู่สองเรื่องซึ่งท่านมีโอกาสพูดถึงแต่อาจจะไม่มีโอกาสได้อธิบาย ขยายความ เรื่องที่หนึ่งคือเรื่องรัฐพันลึก หรือ Deep State อีกเรื่องหนึ่งเป็น ประโยคสั้นๆ ที่ท่านพูดปิดท้ายปาฐกถาที่น่าสนใจมาก ท่านบอกว่าการที่มีนักการเมืองนอกระบบมากขึ้น ท่านใช้คำว่า State elite หรือนักการเมืองที่จริงๆ เป็นข้าราชการประจำแต่ออกมาเล่นการเมืองในภาวะที่ไม่มีการเลือกตั้ง มันน่าสนใจว่า State elite เหล่านี้ การเมืองเข้าไปยุ่งกับเขา เขามาเล่นการเมืองแล้วจะนำไปสู่ความขัดแย้งอะไรบ้าง กล่าวคือท่านนำเสนอประเด็นว่านำคิดต่อ ท่านยังไม่ขยายความว่า State elite หรือ Bureaucratic elite เมื่อถูก politicize ถูกดึงเข้ามาเล่นการเมืองจะมี conflict อะไรเกิดขึ้นบ้าง ผมอยากจะหยิบเอาสองเรื่องนี้มาพูดต่อ คือผมอยากทำในสิ่งที่อาจารย์ เสกสรรค์เปรยขึ้นหลังจากที่ท่านปาฐกถา ท่านบอกว่าสิ่งที่เราควรทำคือการวิเคราะห์สถานการณ์รูปธรรมอย่างเป็นรูปธรรม concrete analysis of the concrete situation ผมคิดว่าทำแบบนี้อาจจะเป็นประโยชน์ อาจจะน่าสนใจ และอาจจะมีความเชื่อมโยงกับสิ่งที่อาจารย์เสกสรรค์พูดไว้ ดังนั้นหัวข้อทำนองนี้ ผมจะต่อยอดจากงานวิจัยคือพูดถึงภูมิทัศน์ใหม่ทางการเมือง มี

⁶ *ฟ้าเดียวกัน* ฉบับ 40 ปี 6 ตุลา ความขัดแย้งและวัฒนธรรมลอยนวลพันผิดในสังคมไทย, ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2559)

4 ประเด็นย่อยคือ ประเด็นที่ 1 ตุ๊กตาแม่ลูกดกรัสเซีย Matryoshka doll ประเด็นที่ 2 คือกระบวนการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่ หรือสภาวะสมัยใหม่ แบบไทยๆ (Modernization/Modernism Thai Style) ประเด็นที่ 3 ฉันทามติ แห่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศ อาจจะเรียกได้ว่า The Bhumibol Consensus และประเด็นที่ 4 คือการลากเส้นแบ่งเขตอำนาจ กันใหม่และการเมืองวัฒนธรรมของการหววนหาอดีต (Re-demarcation of Power Boundaries & the Cultural Politics of Nostalgia)

เริ่มที่ตุ๊กตาแม่ลูกดก ซึ่งท่านก็คงนึกออกคือตุ๊กตารัสเซียที่มันถอดเป็นชั้นๆ ในแวดวงรัฐศาสตร์สังคมศาสตร์ไทย การค้นพบทางวิชาการแห่งปี พ.ศ. 2559 น่าจะได้แก่แนวคิดวิเคราะห์เรื่อง “รัฐพันลึก” หรือ Deep State ของอาจารย์ ดร.เออเจนี เมรีโอ (Eugénie Mérieau) แห่ง Paris Institute of Political Studies (Sciences-Po) ในบทความที่ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษ ชื่อว่า “Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)” ลงใน *Journal of Contemporary Asia* ปี 2559⁷ บทความนี้ถูกกล่าวขวัญถึงมาก ถูกวิเคราะห์วิจารณ์คัดต่อยอดจากนักวิชาการไทยหลายคน เช่น ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร อ. นิธิ เอียวศรีวงศ์ รวมทั้งผมด้วย และมีการแปลเป็นไทย ชื่อบทความว่า “รัฐเร้นลึกในไทย พระราชอำนาจ และศาลรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540–2558)” แปลโดย วีระ อนุบาลศิลป์⁸ แนวคิดรัฐพันลึกเสนอว่าในรัฐสมัยใหม่บางรัฐอย่างตุรกี อเมริกา หรือไทย ภายใต้

⁷ Eugénie Mérieau, “Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015)”, *Journal of Contemporary Asia*, 46: 3 (2016); 445–466

⁸ เออเจนี เมรีโอ, “รัฐเร้นลึกในไทย พระราชอำนาจ และศาลรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540–2558)”, แปลโดย วีระ อนุบาลศิลป์, *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มกราคม–เมษายน 2559): 13–46

รัฐบาลจากการเลือกตั้งทางการเมืองครั้งรัฐราชการประจำต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง-ข่าวกรอง ตุลาการบางหน่วย ถ้าคิดถึงในกรณีไทย คงจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางแห่ง หรือแม้แต่ผู้บริหารบางมหาวิทยาลัย ที่เป็นรัฐส่วนลึกหรือเร้นลึกซ่อนทับอยู่ในลักษณะรัฐซ้อนรัฐ หรือรัฐในรัฐ รัฐพันลึกที่ว่ามีตรรกะและผลประโยชน์ต่างหากของตัวเอง สามารถดำเนินงานอิสระจากรัฐบาลเลือกตั้งและอาจแข็งขันหรือกระทั่งโค่นอำนาจรัฐบาลเลือกตั้งได้ภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอน แต่ไม่ทันข้ามปีสภาพการณ์ความเป็นจริงของการเมืองไทยก็เปลี่ยนไปแล้ว เมื่อคิดถึงข่าวสารบ้านเมืองอันแปลกพิลึกพิสดารชวนพิศวงระยะหลังมามีหลายข่าว ลองนึกว่าเดือนที่ผ่านมามีข่าวแปลกๆ เยอะ อะไรที่เคยอยู่ก็หายไป อะไรที่ไม่น่าจะแก้ได้ก็แก้ได้ ผมนึกข่าวรูปธรรมไม่ออก คือมีข่าวแปลกๆ พิสดารชวนพิศวงเยอะ สมดังที่อาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ได้กล่าวทักไว้ในระยะหลังว่า “อะไรที่ไม่เคยเห็นก็จะได้เห็น และอะไรที่เคยเห็นก็อาจจะไม่ได้เห็นอีกแล้ว” ผมคิดว่ามันสะท้อนแนวคิดรัฐพันลึกหรือรัฐซ้อนรัฐ a state within a state อาจจะไม่พอเพียงแล้วที่จะทำความเข้าใจสภาพการเมืองไทยที่เปลี่ยนภูมิทัศน์ไปใหม่ในปี พ.ศ. 2560 ผมรู้สึกว่สิ่งที่เรากำลังประสบพบเห็นมันเหมือนตุ๊กตาแม่ลูกดกรัสเซียที่เรียกว่า Matryoshka doll กล่าวคือมันดูเสมือนหนึ่ง a state within a state within a state within a state เป็นชั้น เป็นชั้น เป็นชั้น เป็นชั้น หลายต่อหลายชั้น ซ้อนทับกัน คำถามคือสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร

หัวข้อที่สอง กระบวนการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือภาวะสมัยใหม่แบบไทยๆ Modernization หรือ Modernism Thai Style ผมคิดว่าต้องย้อนไปถึงจะเห็นว่ามีความเป็นมาอย่างไร สิ่งที่เราเรียกว่ากระบวนการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือภาวะสมัยใหม่ (modernization/modernism) อันเป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากปรัชญาอูคู๋แจ็งของยุโรป-อเมริกาเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 แล้วแผ่กระจายไปทั่วโลก รวมทั้งสยามด้วยผ่านระบอบอาณานิคมในคริสต์ศตวรรษที่ 19-20 ประกอบไปด้วยการปฏิวัติใหญ่ 3 ด้านด้วยกัน คือ หนึ่ง

การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ (scientific revolution) ในด้านปัญญา ความรู้ วัฒนธรรม โดยเฉพาะกระแสเหตุผลนิยม ประสบการณ์นิยม วิธีการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ คติโลกวิสัย (rationalism, empiricism, scientific method, secularism) เข้ามาแทนที่ความเชื่อทางศาสนาหรือความเชื่อในเทวสิทธิ์ของผู้ปกครองหรือพระเจ้าแผ่นดิน สองคือการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) ในด้านเศรษฐกิจสังคม โดยเฉพาะระบบตลาด เศรษฐกิจทุนนิยม การแบ่งงานกันทำ การผลิตแบบอุตสาหกรรมเป็นต้น และสาม การปฏิวัติกระฎุมพี (bourgeois revolution) ในด้านการเมือง โดยเฉพาะระบอบรัฐธรรมนูญ เสรีนิยม ประชาธิปไตย ชาตินิยม เป็นต้น

ในประสบการณ์ประเทศต่างๆ ของโลก กระบวนการปฏิวัติ 3 ด้านเพื่อไปสู่ภาวะสมัยใหม่ดังกล่าวมีลักษณะพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดิน รุนแรงนองเลือดและทิ้งบาดแผลทางความคิดจิตใจไว้ในสังคมมาก แต่ในกรณีประสบการณ์ของสยามในเมืองไทยค่อนข้างต่างออกไป กล่าวคือมีลักษณะไปครึ่งทาง กึ่งๆ กลางๆ มีการประนีประนอมรอมชอมกันมาก หรือจะมองในทางกลับกันก็ได้ว่ากระบวนการไปสู่ภาวะสมัยใหม่ในเมืองไทยนั้นไม่เสร็จสิ้น ค้างเติ่ง เปลี่ยนผ่านเท่าไรก็ไม่ถึงจุดหมาย ไม่สำเร็จสมบูรณ์สักที (unfinished transition) ศาสตราจารย์เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน ครูของผมซึ่งท่านฟังล่วงลับไปรวมทั้งนักวิชาการที่ศึกษาการเมืองไทยแบบทวนกระแสหลายคน ผมขอเอ่ยชื่อบางท่าน อาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ อาจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ ไมเคิล ไรท์ ไมเคิล เอิร์ชเฟลด์ ธงชัย วิจิตรจจะกุล ไชยันต์ รัชชกุล กุลธิดา เกษบุญชู มีผู้คนเหล่านี้เสนอไว้คล้ายๆ กันว่าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียอาคเนย์แล้วถึงแม้สยามไม่ได้ตกเป็นอาณานิคมของตะวันตกเต็มตัว แต่ก็อยู่ในสภาพอาณานิคมทางอ้อมหรืออาณานิคมอำพราง (crypto-colonism) ที่ผนวกเข้ากับระบบทุนนิยมของอาณานิคมตะวันตกทั่วโลกในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการทูตการเมือง ภายใต้อำนาจอำนวยการของเจ้านายขุนนางท้องถิ่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สยามจึงมีลักษณะเป็นอิตดา

อาณานิคม เอาคำว่าอัตตาที่แปลว่าตัวตนมาบวกกับอาณานิคม หรืออาณานิคมภายใน (autocolony/internal colonialism) ของ “คนไทย” ด้วยกันเอง ไม่มีคนต่างชาติมาเป็นเจ้าอาณานิคม ฉะนั้นจึงไม่มีขบวนการชาตินิยมของประชาชนเพื่อกู้ชาติจากต่างชาติ มีแต่ “กบฏลี้ลับครึ่งๆ กลางๆ” (“the partial, mystified revolt” นี้เป็นคำของครูเบนของผม) ของคณะราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2475 ใครที่นิยมชมชอบคณะราษฎรพอม่าฟังเรื่องนี้แล้วอาจจะไม่ชอบ ซึ่งสมาชิกของคณะราษฎรผู้ก่อการล้มแต่เป็นชนชั้นนำตัวแทนกลไกปกครองระบบราชการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง ฉะนั้นสยามหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วจึงยังไม่เป็นรัฐชาติสมบูรณ์จริงเต็มตัวเสียทีเดียว เป็นแค่รัฐราชการรวมศูนย์ที่มีปัญหาความชอบธรรมเรื่องจริงอยู่ภายใต้อุดมการณ์ราชาชาตินิยมบ้าง เสนาชาตินิยมบ้างสลัดกันไป หากพูดในภาษาของอาจารย์นิธิที่ท่านกล่าวเมื่อเร็วๆ นี้ในงานเสวนาครั้งหนึ่ง สยามกลายเป็นรัฐที่ไม่มีชาติ ไม่มีชาติที่แท้จริง ในความหมายชุมชนในจินตนาการของพลเมืองที่เสมอภาคและเป็นภราดรภาพต่อกัน และที่กุมอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ถ้าว่าชาติหมายถึงสิ่งนี้ ชุมชนในจินตนาการที่เสมอภาคแล้วเป็นภราดรภาพที่กุมอำนาจอธิปไตยไว้ร่วมกัน (imagined community of equal citizens) ไม่มี ไทยจึงตกอยู่ในสภาพสังคมที่ไม่เป็นชุมชนในจินตนาการของคนไทยและคนไม่ไทยที่ไม่เท่าเทียมกัน (imagine uncommunity of unequal Thais & un-Thais) และเพราะฉะนั้นจึงเกิดกรณีเหยื่อของรัฐที่ไม่มีชาติดังกล่าวนี้นี้ให้พบเห็นอยู่เนืองๆ ไม่ว่าจะเป็นทนายสมชาย นิละไพจิตร บิลลี่ พอลละจี รักจงเจริญ ชัยภูมิ ป่าแส ไปจนถึงไผ่ ดาวดิน

หัวข้อที่สาม ฉันทามติแห่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศ สังคมไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ผ่านการเดินทางแสวงหาสลับพลิกผันปรับเปลี่ยนไปมาระหว่างแรงผลักดันต่อชุดแย้งของโครงการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือเดินไปสู่ภาวะสมัยใหม่ในแนวทางต่างๆ มีหลายโปรเจกต์ หลายโครงการ ชัดแย้งต่อสลับพลิกผันไปมา เช่น โครงการ

เสรีประชาธิปไตย โครงการสังคมนิยมประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์ โครงการชาตินิยมแบบอำนาจนิยมทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โครงการเสรีนิยมรอยัลลิสต์ของหม่อมราชวงศ์เสนีย์และคึกฤทธิ์ ปราโมช โครงการเผด็จการทหารอาณัติสิทธิ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โครงการปฏิวัติประชาธิปไตยประชาธิปไตยของขบวนการคอมมิวนิสต์ เป็นต้น เหล่านี้คือทางเลือกของโครงการต่างๆ ที่มุ่งสู่ความทันสมัยในแบบและความเชื่อแตกต่างกันไป กระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศ คือในหลวงรัชกาลที่ 9 สังคมไทยจึงได้บรรลุฉันทมติของการประนีประนอมรวมขอมระหว่างกระบวนการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือเปลี่ยนไปสู่ภาวะสมัยใหม่กับฐานการเมืองวัฒนธรรมไทยแบบอนุรักษ์นิยมที่ลงตัวในระดับหนึ่งระหว่างช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ซึ่งพอจะสรุปสาระสังเขปในด้านต่างๆ โดยสังเขปได้ดังนี้

ในแง่เศรษฐกิจ เอาเศรษฐกิจทุนนิยมที่เติบโตอย่างไม่สมดุล เมืองโตชนบทลืบ อุตสาหกรรมโตเกษตรกรรมลืบ เศรษฐกิจทุนนิยมที่เติบโตอย่างไม่สมดุลโดยถูกทานไว้ด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในแง่การเมือง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้านอุดมการณ์ ราชอาณาจักรนิยม มีชาตินิยมบวรราชาชาตินิยม หรืออุดมการณ์ชาติพันธุ์ไทยภายใต้พระราชอำนาจนำ ในแง่ศาสนา เมื่อพิจารณาดูจะพบว่าฉลาดมาก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก เป็นทางเลือกที่ไม่ใช่ secularism เต็มที่ ไม่ใช่รัฐทางโลกที่เป็นกลางของทุกศาสนา แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ใช้รัฐที่เป็นพุทธเต็มตัว แต่ให้องค์พระประมุขเป็นพุทธมามกะและเป็นอัครศาสนูปถัมภก

อาจกล่าวได้ว่าฉันทมติแห่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศเป็นแบบวิถีการเปลี่ยนผ่านสู่ความทันสมัยแบบไทยๆ ผ่านการประนีประนอมต่อรอง ที่ไม่หักราญจนเหี้ยน ไม่ใหม่หมด คนข้างล่างได้บ้าง แม้จะได้ไม่มากเท่าคนข้างบน คนชั้นกลางได้มากกว่าและเติบโตใหญ่ขยายตัว

ออกไป ส่วนคนข้างบนได้มากที่สุด มันช่วยให้หลีกเลี่ยงการแตกหักกวาดล้างรุนแรงของกระบวนการเปลี่ยนไปเป็นแบบสมัยใหม่/ภาวะสมัยใหม่มาได้ และมีฐานรองรับสนับสนุนจากคนชั้นต่างๆ พอสมควร ทั้งคนชั้นบน คนชั้นล่าง และคนชั้นกลาง

ขณะเดียวกันก็มีเส้นอำนาจ (power boundaries) และการแบ่งเขตอำนาจ (jurisdiction) เชิงปฏิบัติหรือเสมือนจริงที่ใช้การได้ เส้นอำนาจที่ว่าอาจไม่ต้องตรงกับเส้นเขตอำนาจและการแบ่งเขตอำนาจตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเสียเลยทีเดียว แต่ก็เป็นที่ยอมรับเคารพกันว่าอำนาจของฝ่ายหนึ่งหยุดตรงนี้ อำนาจของอีกฝ่ายเริ่มตรงนั้น ไม่ก้าวก้าวกัน ยอมรับเคารพกัน โดยมีสถาบันกษัตริย์เป็นประหนึ่งอนุญาโตตุลาการสุดท้ายในยามเกิดความแตกต่างขัดแย้ง นอกจากนี้ ภายใต้ฉันทมติแห่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมโกศนั้น โครงการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่/ภาวะสมัยใหม่ทางเลือกอื่นๆ ไม่ว่าจะเส้นทางเสรีประชาธิปไตย สังคมนิยม ชุมชนนิยม ทหารนิยม สมบูรณาญาสิทธิ ฟาสซิสต์ คอมมิวนิสต์ ต่างถูกแช่แข็งให้หยุดยั้งชะงักไว้ชั่วคราวด้วยบารมีแห่งพระราชอำนาจนำ จวบจนการปรากฏขึ้นของโครงการทางเลือกเพื่อเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือเปลี่ยนสู่ภาวะสมัยใหม่ในแนวทางประชานิยมเพื่อทุนนิยมบวกประชาธิปไตยอำนาจนิยมโดยผ่านการเลือกตั้งของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร แห่งพรรคไทยรักไทย ใน พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 2544 อันนี้คือ period ของ The Bhumibol Consensus จนกระทั่งมีโครงการทางเลือกของรัฐบาลทักษิณ

ประเด็นสุดท้าย การลากเส้นแบ่งเขตอำนาจกันใหม่และการเมืองวัฒนธรรมของการหวนหวอดอดีต ปัจจุบันการที่เกิดสภาพ “อะไรที่ไม่เคยเห็นก็จะได้เห็น และอะไรที่เคยเห็นก็อาจจะไม่ได้เห็นอีกแล้ว” ดังที่อาจารย์ชาญวิทย์ เอ่ยทักนั้น เพราะผู้ที่สนับสนุนโครงการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่หรือเปลี่ยนสู่ภาวะสมัยใหม่อันเป็นทางเลือกในแนวทางต่างๆ ได้ฟันตัวโผล่ออกมาแย่งชิง

พื้นที่ปะทะกันเพื่อผลักดันแนวทาง modernization หรือ modernism ของตัวเอง ในสถานการณ์อันเปราะบางที่ไม่มีอำนาจนำทางการเมืองอันเป็นที่ยอมรับ ในแง่ความชอบธรรม ไม่มีกรอบกฎเกณฑ์กติกากฎของการดำเนินการ หรือแก้ไขยุติความขัดแย้ง มีแต่กระบวนการยุติธรรมที่ถูกตั้งคำถามมากขึ้น และอำนาจการบังคับด้วยกำลังที่ไม่อาจแก้ไขข้อขัดแย้งให้หมดไปได้ โดยฝ่าย ต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการเปลี่ยนเป็นแบบสมัยใหม่ในเวลาต่างๆ พยายาม หวนหาช่วงอดีตหรือบ้านเก่าที่สอดคล้องกับอุดมคติของกลุ่มตนมากที่สุด บ้าง ก็หวนไปหาสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีอยู่ไม่น้อยโดยเฉพาะในละครสร้างจำลอง สมัย ร. 5 ท่านขุนท่านหลวง บ้างก็หวนไปหาสมัยรัชกาลที่ 7 บ้างก็หวนหา ยุคปฏิวัติและมาตรา 17 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น เกิดเป็นกลุ่ม อាកการทางการเมืองวัฒนธรรมของการหวนหาอดีต

ประเด็นคือผมคิดว่าเราเจอแบบนี้มาก เกิดเป็นกลุ่มในการหวนหา อดีตและวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นเพราะอะไร หวนหาอดีตกันเยอะเพราะ อะไร ผมคิดว่าประเด็นไม่ใช่อดีต ประเด็นคือกลุ่มฝ่ายต่างๆ ที่มีโปรเจกต์ modernization ของตัวเองไปเลือกหยิบอดีตที่คิดว่าตอนนั้นโปรเจกต์ของ ตนเองตั้งอยู่ที่สุด เหมาะที่สุด เด่นชัดที่สุดแล้วหวนหา ขณะเดียวกันกลุ่ม อำนาจและสถาบันต่างๆ ซึ่งเสมือนตุ๊กตาแม่ลูกดกของรัสเซีย (a state within a state within a state) ต่างอาศัยช่วงที่เส้นอำนาจเดิม คลอนแคลนคลี่คลาย ฐานรองรับแนวทางปฏิบัติตามประเพณีเดิมขยับขยาย เปลี่ยนแปลง พวกกันหาทางพยายามปรับเส้นอำนาจและเขตอำนาจกันใหม่ โดย ผลักดันเส้นอำนาจใหม่ของตนออกไปให้กว้างไกลที่สุด ให้เขตอำนาจของตน แผ่ขยายออกไปให้มากที่สุด กินพื้นที่อำนาจเก่าใหม่ให้ใหญ่ที่สุดด้วยความหวัง ว่าเส้นอำนาจที่ไกลที่สุดของตนซึ่งอยากให้อยู่ตรงนั้นนั้น ฝ่ายอื่นจะยอมรับโดย ดุษณี ได้ข้อยุติกันตรงนี้ ทุกฝ่ายคิดแบบนี้ หวังแบบนี้ และทำแบบนี้ ดังเช่นที่ คสช. และสถาบันอำนาจในเครือเร่ร่อนผลักดันกฎหมายใหม่ๆ สารพัดออกมา แผ่ขยายเขตอำนาจของฝ่ายความมั่นคงและหน่วยราชการไปสุดเอื้อมก่อนที่จะ

จัดการเลือกตั้งและมีสภาภิรัฐมนตรีใหม่ขึ้นมา ข้อความเสียงที่ชวนวิตกคือ เส้นเขตอำนาจต่าง ๆ ที่ต่างกลุ่มต่างลากขึ้นมาอาจพาดเกยกันได้ เบียดเสียดกันได้ กระทั่งปะทะชนกันได้ แล้วจะหาข้อยุติอย่างไร จะยึดเยื้อไปนานเท่าใดจึงจะบรรลุนั้นทามติใหม่ที่ค่อนข้างลงตัวและเป็นที่ยอมรับของกลุ่มพลังฝ่ายต่าง ๆ

“อะไรที่ไม่เคยเห็นก็จะได้เห็น และอะไรที่เคยเห็นก็อาจจะไม่ได้เห็นอีกแล้ว” ในแง่หนึ่งจึงเป็นการแสดงออกของภูมิทัศน์ใหม่ทางการเมืองดังกล่าวมานี้เอง

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

ขอบคุณครับ หากใครติดตามงานของอาจารย์เกษียรมาตลอดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่เกิดวิกฤตการเมือง อาจารย์เขียนบทความหลายชิ้นแต่ว่าที่นำเสนอวันนี้ผมคิดว่าน่าสนใจ เหมือนอาจารย์ได้ประมวลความคิดของอาจารย์ทั้งหมดกลั่นออกมาอย่างตลกขบขันเป็นบทความชิ้นนี้แล้วเอามามองสถานการณ์ปัจจุบัน สำหรับผมคิดว่าเป็นคำอธิบายเกี่ยวกับสภาวะที่เราดำรงอยู่ในปัจจุบันที่เป็นระบบและลึกซึ้งที่สุดในตอนนี้ ผมคิดว่ายิ่งถ้าใครได้ฟังต่อจากอาจารย์เสกสรรค์เมื่อเข้านี้ก็เห็นภาพทิศทางของสังคมไทยในอนาคตซึ่งนำหวั่นวิตกไม่น้อยเพราะมีความสับสนอลหม่านในความไม่ชัดเจน ตอนนี้ผมจะยังไม่ใช้สิทธิของผู้ดำเนินรายการในการชวนทั้งสามท่านคุยเพราะจะเป็นการผูกขาดเวทีมากเกินไป เชื่อว่าผู้ฟังน่าจะมีคำถามหรือมีความเห็นต่อการนำเสนองานวิจัยของอาจารย์ทั้งสามท่านซึ่งน่าสนใจทั้งสิ้น จึงอยากเปิดเวทีให้ได้ซักถามแลกเปลี่ยน เชิญครับ

ถามตอบ Q&A

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

ผมมีคณละคำถามเพื่อชวนอภิปรายต่อ ประเด็นหนึ่งของ อ. วรณภา คือตอนนั้นในแง่ลำดับชั้นทางกฎหมายหลายคนสับสน ตอนนี้มีรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ว่า ม. 44 ที่เป็นอำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรียังคงซ่อนอยู่ซึ่งมันอยู่ในหลายๆ เรื่อง แล้วมิติด้านสิ่งแวดล้อมก็เห็นชัดเช่นที่อาจารย์บอกว่ามีการยกเว้นในเรื่องผังเมือง เรื่องการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือ EIA สมมติผมถามจากจุดยืนภาคประชาสังคมที่ต่อสู้เรื่องสิ่งแวดล้อม เขาจะสามารถอ้างอิงกับรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ว่าจริงๆ รัฐธรรมนูญควรจะบังคับใช้แล้วทำให้ ม. 44 ที่ไปยกเว้นเรื่องพวกนี้นั้นตกไป สามารถต่อสู้ในแง่กฎหมายได้หรือไม่

ผศ.ดร. วรณภา ทิระสังขะ:

มีกลุ่มที่ไปฟ้องคำสั่งตามมาตรา 44 เรื่องเกี่ยวกับการทำ EIA แต่ศาลไม่รับฟ้อง ในหลายๆ คดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจมาตรา 44 ศาลบอกว่าถือเป็นที่สุด ไม่มีการตรวจสอบอีก แปลว่าต่อให้สุดท้ายคำสั่งตามมาตรา 44 นี้ยังคงอยู่ไปตราบเท่าที่จะมีการเลือกตั้ง มีรัฐบาลใหม่และมีการออก พ.ร.บ. ให้คำสั่งเหล่านี้สิ้นสุดลง นี่คือนี่ที่อันตรายมาก คือใช้ช้อยยกเว้นเป็นหลัก ดิฉันคิดว่าอย่างนั้น มีคนฟ้องแล้วศาลไม่รับฟ้อง ศาลปกครองไม่รับฟ้องในหลายๆ คดีที่เกี่ยวกับเสรีภาพ ยกตัวอย่างหนึ่งที่อาจจะรู้จักกันดีคือเสรีภาพเรื่องการเดินทาง มีคำสั่งตามมาตรา 44 ห้ามเดินทางออกนอกประเทศของคุณวัฒนา เมืองสุข คุณวัฒนา เมืองสุข ไปฟ้องศาลปกครอง ปรากฏว่าศาลปกครองไม่รับฟ้องเพราะถือว่าการคำสั่งตามมาตรา 44 ถือเป็นที่สุดแม้ว่าการห้ามการเดินทางจะ

ขัดต่อเสรีภาพของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม⁹ แม้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะประกาศใช้แต่คำสั่งตามมาตรา 44 ยังคงอยู่ เพราะฉะนั้นดิฉันคิดว่าเราไม่อาจคาดหวังกระบวนการยุติธรรมกับศาลไทยในสถานการณ์แบบนี้ เราขอพูดว่านักกฎหมายไปติดปากหล่มเสมอซึ่งมันคือเรื่องจริง กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะศาลไทยเรายังไม่เห็นคำที่เราเคยพูดกันว่าตุลาการภิวัตน์ในแง่ความหมายแบบนี้ยังไม่เห็น

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

อีกคำถามหนึ่งไม่แน่ใจว่าจะเป็นกรณีโยนเผือกหรือเปล่านั้น ตอนนี้องค์กรรถไฟไทย-จีนที่กำลังเป็นประเด็นอยู่¹⁰ แต่ว่ามีประเด็นที่เชื่อมโยงกับเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย ในแง่นี้เท่ากับช่องทางทางกฎหมายในการต่อสู้ก็ถูกปิดประตูแล้วเช่นกัน

⁹ นายโสภณ บุญกุล รองอธิบดีศาลปกครองกลาง เจ้าของสำนวนคดี และองค์คณะ มีคำสั่งไม่รับฟ้อง คดีหมายเลขดำ 1343/2558 ที่นายวัฒนา เมืองสุข ยื่นฟ้อง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้ถูกฟ้อง เรื่องกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีที่มีการออกประกาศ คสช. ฉบับที่ 21/2557 ลงวันที่ 23 พ.ค. 2557 ห้ามบุคคลที่มีชื่อ 155 ราย เดินทางออกนอกราชอาณาจักรวันแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งนายวัฒนาผู้ฟ้อง เป็น 1 ใน 155 รายชื่อดังกล่าวด้วย (<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/659300>)

¹⁰ รัฐบาล คสช. ประกาศขับเคลื่อนขบวนรถไฟไทย-จีนด้วยมาตรา 44 เพื่อสร้างรถไฟความเร็วสูง ความเร็ว 250 กม. ต่อ ชม. โดยฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายลงทุนเอง 100% ทั้งนี้รถไฟความเร็วสูงไทย-จีนถือเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญภายใต้ความริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) แต่รัฐบาลเลือกที่จะไม่เผยแพร่ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตรงกันข้ามกลับเร่งผลักดันโครงการอย่างเงียบๆ จนเกิดคำถามมากมายต่อโครงการนี้ (<https://thaipublica.org/2019/03/will-thailands-chinese-high-speed-railway-be-worth-it-pechnipa-dominique-lam/>)

ผศ.ดร. วรณภา ตีระสังขะ:

ดิฉันคิดว่าสิ่งสำคัญที่สุดถ้าเป็นดิฉัน ดิฉันจะลองฟังไปเรื่อยๆ ไม่เสียหาย แม้ว่าการฟังอาจจะเจ็บตัว แต่การฟังจะทำให้ประเด็นเหล่านี้ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดในสังคมมากขึ้น กรณีคุณวัฒนา เมืองสุข หรือคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องคำสั่งตามมาตรา 44 ในหลายๆ คดีมันถูกหยิบยกและถูกทำให้เห็นเด่นชัดขึ้นในสังคม ดิฉันคิดว่าต่อให้ศาลไม่รับฟ้องก็น่าจะลองไปเรื่อยๆ เป็นความท้าทาย เข้าใจว่ามีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องรถไฟไทย-จีน มีประเด็นเกี่ยวกับการไม่มีใบอนุญาตของผู้ออกแบบสถาปนิกด้วย เรื่องนี้เป็นประเด็นอยู่พอสมควร ดิฉันคิดว่ากระบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ จะเป็นส่วนที่ผลักดันให้มีการทบทวนการออกคำสั่งนี้ เป็นไปได้แต่ไม่หวังอะไรมากนัก อยากรู้ก็ดีอย่าลืมนว่าการเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมหลายประเด็นก็ยังอยู่ในคำสั่งตามมาตรา 44 เช่นเดียวกัน รวมถึง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ด้วย ก็อยู่ภายใต้กรอบกติกาที่อึดอัดพอสมควร ดิฉันคิดว่าสิ่งสำคัญที่สุด ต่อให้เราบอกว่าเรามีกฎหมายมีต่อยึดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมากมายขนาดไหน มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม แต่ประเด็นสำคัญคือพื้นที่ของความเป็นประชาธิปไตยในสังคมไทยมันไม่เปิดกว้างต่อการขับเคลื่อน ดังนั้นการทำให้มันเกิดขึ้นได้จริงในเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งหลายก็เป็นไปได้ยากลำบากพอสมควร

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

ขอบคุณครับ อาจารย์วรณภาตีระสังขะมีคำถามสองคำถาม น่าสนใจถ้าจะให้สรุปงานของอาจารย์จากมุมมองผม คืองานของอาจารย์ไปตอกย้ำสิ่งที่ โรเบิร์ต พัทธัม อธิบายไว้ว่าทุนทางสังคมสำคัญที่สุดในการทำให้คนออกไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถือเป็นปัจจัยที่อยู่มาตลอดในการทำสรุปผลการวิจัยทั้ง 4 ครั้ง ทุนทางสังคมเป็นปัจจัยที่อยู่รอดในขณะที่ปัจจัยอื่นไม่เหลือทั้ง 4 ครั้ง หมายความว่าถ้ายังคนรวมกลุ่มอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเหลืองจะแดงจะ กปปส. ในท้องถิ่นที่รวมกลุ่ม

มีสังกัดอยู่แล้วจะมีแนวโน้ม active มากกว่า จะออกไปชุมนุมทางการเมืองมากกว่า เท่ากับว่าคนที่เป็นปัจเจกปล่อยจะไม่ค่อยออกไปชุมนุมทางการเมืองเท่าไร ในแง่นี้ผมลองสรุปจากงานของอาจารย์ คำถามแรกคือ สิ่งหนึ่งที่ผมสังเกตว่าตั้งแต่หลังรัฐประหารเป็นต้นมาเป็นเวลา 3 ปี ชนชั้นนำข้าราชการ ถ้าใช้คำของอาจารย์เสกสรรค์ พยายามจะทำลาย social capital ตรงนี้หรือไม่ ทำให้คนกลับไปเป็นปัจเจกเป็นอะตอมอยู่แยกโดดเดี่ยว คือทำลายกลุ่มทางสังคมซึ่งจะทำให้ควบคุมได้ง่ายขึ้นเพราะว่ามันจะทำลายความกระตือรือร้นในการที่จะไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจารย์เห็นแนวโน้มตรงนี้มั๊ย แล้วมันจะส่งผลกระทบยาวต่อไปอย่างไรในแง่พฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือว่ามันเป็นแค่เพียงชั่วคราวคือพอกลับมาสู่ภาวะปกติมีการเลือกตั้งมีรัฐบาล ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะกลับมาคึกคักอีก social capital จะกลับมา หรืออาจารย์คิดว่ามันมีการเปลี่ยนอย่างแท้จริงตอนนี้ที่จะส่งผลในระยะยาวจากสิ่งที่ คสช. ทำอยู่ในปัจจุบัน

คำถามที่สองคือในระยะหลังงานวิจัยที่พูดถึงทุนทางสังคม social capital บอกว่ามันมีผลด้านลบเช่นกันต่อประชาธิปไตย คือคนอาจจะ active แต่ทั้งสองกลุ่ม สมมติสังกัดกลุ่มทางสังคมต่างกัน ไม่คุยกัน ไม่มีความสัมพันธ์กันในแนวราบ คือเป็นกลุ่มในภาคประชาสังคมที่ต่อสู้กัน ตรงนี้อาจจะทำลายประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพในระยะยาวด้วย คือเป็น active citizens สองกลุ่มที่สู้กัน เกียดกัน และไม่สามารถหาฉันทมติภายใต้เผด็จการประชาธิปไตยได้ ถ้าเช่นนั้นทางแก้คืออย่างไรจากมุมมองของพฤติกรรมทางการเมือง หรือทุนทางสังคมที่ว่า คือมีส่วนร่วมทางการเมืองคึกคักแต่อาจจะไม่ได้ส่งผลด้านบวกโดยตรงต่อประชาธิปไตยเสมอไป อาจารย์มองว่าอย่างไร

ผศ.ดร. อรรถสิทธิ์ พานแก้ว:

คำถามแรกจะตอบว่าอย่างไรดี คือระยะหลังเราจะเห็นว่าตั้งแต่ คสช. เข้ามา การรวมกลุ่มมันจะถูกจำกัดไปมั๊ย ขอตอบแบบนี้ คือระยะหลังผมได้ไป

ร่วมงานกับมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติหรือแม้แต่ สปสช. โครงการ 30 บาท คำถามคือว่าเราแน่ใจหรือว่ากลุ่มทางสังคมถูกตัดตอนเข้าไปจริง ๆ ถ้าเราบอกว่าการที่ สสส. ถูกเข้าไปยึดบางอย่าง ในการให้โครงการจะเป็นแบบนั้นหรือไม่ การเข้าไปในโครงการ 30 บาท คนไปยึดเรื่อง 30 บาทเพราะเครือข่าย สปสช. เองหรือเรื่องอะไรกันแน่ ผมมองว่าความพยายามในการจัดการการรวมกลุ่มของคนเพื่อไม่ให้เกิดการเรี่ยรังมันทำให้กลุ่มรวมตัวกันได้มากกว่า กล่าวคือพอรวมกลุ่มแล้วเจอการตัดตอนกลุ่มจะไม่ตาย ผมไม่ได้บอกว่าการรวมกลุ่มคือการที่คนมารวมกลุ่มกันเฉย ๆ แต่มีปัจจัยทางด้านจิตวิทยาในเรื่องทัศนคติด้วย ผมเชื่อว่าทัศนคติ (attitude) ของคนคือตัวหลักที่ทำให้คนมีส่วนร่วมหรือออกไปมีกิจกรรมการมีส่วนร่วม ดังนั้นถ้าหากทัศนคติของคนมองว่าการมีส่วนร่วมยังโอเค คนก็จะมีส่วนร่วม

คำถามที่สอง เป็นเรื่องปกติของคนไทยของประเทศไทยผมมองว่าการรวมกลุ่มของคนไทยเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่มีการพัฒนาในทางการเมือง คือรวมกลุ่มเพื่อบางอย่างแล้วเสร็จแล้วไม่พัฒนาต่อให้กลายเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์แล้วกลายเป็นพรรคการเมือง คือเรามีกกลุ่มแต่ว่าในการต่อสู้ในระบบการเมืองโดยใช้กลุ่มนอกการเมืองไม่ได้ไปอยู่ในระบบ ผมมักยกตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์เช่นเรามีสมัชชาคนจน ในที่สุดสมัชชาคนจนก็แตกออกไปเป็นหลายกลุ่ม คุณบำรุง คะโยธา เองก็ไปเป็นนายก อบต. ผมกำลังจะบอกว่าคนอาจจะไม่มีปฏิสัมพันธ์กันในแนวราบแต่เราต้องทำอย่างไรก็ได้ ทำให้การมีปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มเข้าไปอยู่ในระบบให้ได้ พูดถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะ พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดูตัวเนื้อหาก่อนว่าเขาพยายามทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบัน ต้องมีสาขาพรรค มีสมาชิกพรรค มีความเป็น Party organization มีองค์กรทางการเมือง ผมคิดว่าถ้าเราทำให้กลุ่มองค์กรที่อยู่นอกระบบกลุ่มต่างๆ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำได้จริงแล้วคนที่อยู่ในกลุ่มพัฒนาไปแบบนี้ได้จริง ความแตกต่างของคนก็จะถูกเข้ามาต่อสู้ในระบบ คือไม่แน่ใจว่าตอบคำถามหรือไม่ โอเคสองกลุ่มเขา

เกลียดกันแต่ถ้าคุณต่อสู้นอกระบบมันจะเป็นแบบนี้ แต่ถ้าเราสามารถออกแบบระบบการเมืองให้คนเข้ามาต่อสู้ในระบบการเมือง เรื่องความแตกต่างของคนก็จะเข้ามาอยู่ในระบบก็อาจจะแก้ไขได้ เพียงแต่ว่าระบบต้องไปด้วย ถ้าระบบถูกแทรกแซงแทรกซ้อนก็จะเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ผศ.ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ:

อาจารย์เสนอว่าในระยะยาวในแง่ยุทธศาสตร์ กลุ่มทางสังคมในภาคประชาชนที่เป็นการเมืองบนท้องถนนควรจะต้องคิดถึงการยกระดับเป็นพรรคการเมืองทางเลือกไปสู่กันในระบบ เช่น กลุ่ม กปปส. ของคุณสุเทพอาจจะกลายเป็นพรรคการเมืองขึ้นมา จากมูลนิธิต่างๆของสุเทพเป็นพรรคการเมืองขึ้นมาเป็นทางเลือกไปสู่กันในระบบ

ผศ.ดร. อรรถสิทธิ์ ปานแก้ว:

บางทีภาคประชาสังคมของประเทศไทยก็เรียนรู้ว่าการต่อสู้ในระบบอาจไม่ชนะ เราจะเห็นว่าในการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมบางอย่างหรือการผลักดันนโยบายของประเทศไทยที่เป็นเรื่องพลิกสังคมมักจะประสบความสำเร็จเมื่อเรามีสภาเดียวหลังการปฏิวัติ โดยเฉพาะเรื่องสาธารณสุข ท่านจะเห็นเลยว่าประสบความสำเร็จเมื่อเรามีสภาเดียว ถ้ากลุ่มหม้อที่รวมตัวกันเข้มแข็งมากเป็นกลุ่มประชาสังคมต่อสู้ในระบบก็อาจต้องใช้วิธีแบบนี้ ถ้าเราสามารถยกทุกอย่างเข้าไปในระบบปกติได้ความแตกต่างอาจจะไม่มี ถ้าจะชนกันขอให้ชนกันในระบบ ถ้าชนข้างนอกระบบมันก็จะพังไปด้วย

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

ขอบคุณครับ สุดท้ายอาจารย์เกษียร ฟังแล้วตอนนี้กลุ่มต่างๆ พลังต่างๆ ลากเส้นกันใหม่ แล้ว consensus เดิมมันยังไม่เกิดใช้หรือไม่ เหมือนกับ consensus เดิมหายไปแล้ว คำถามอาจเป็นคำถามที่กว้างมากคือ อาจารย์

มองว่ามีแนวโน้มที่จะเกิด consensus ใหม่ขึ้นได้หรือไม่อย่างสันติโดยไม่ต้องมีการนองเลือดหรือความรุนแรงที่ในที่สุดเส้นต่างๆ จะถูกลากอย่างชัดเจนแล้ว เกิดเป็นระเบียบอำนาจขึ้นมาใหม่ภายใต้ฉันทามติใหม่แม้ว่าจะไม่เหมือนเดิมก็ตาม อาจารย์มองว่าแนวโน้มพอจะเป็นไปได้หรือไม่อย่างน้อยในช่วง 4-5 ปี ข้างหน้านี้

ศ.ดร. เกษียร เตชะพีระ:

ผมมีความรู้สึกว่าฉันทามติถ้าจะเกิดขึ้นไม่น่าจะเกิดขึ้นจาก ม.44 ในแนวคิดทางสังคมศาสตร์มีแนวคิดเรื่อง state capacity คือความสามารถของรัฐ ผมคิดว่าในรอบสิบปีที่ผ่านมาเห็นได้ชัดว่า state capacity ของรัฐไทยมันอ่อนเปลี้ยลงมาก คสช. ขึ้นมาสู่อำนาจ มีการค้นพบว่าการบินพลเรือนไม่เวิร์กมีปัญหาเต็มไปหมด คือด้วยกลไกระบบราชการอย่างที่เห็น ในเรื่องการใช้อำนาจเด็ดขาดมันจะทดแทน state capacity ที่ลดถอยลงได้หรือ ผมรู้สึกว่า state capacity จะตั้งมั่นอยู่ได้อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่าง state กับ society พุดให้ถึงที่สุด state capacity เป็นเรื่องของ state society トラバド ที่ state ยังระแวง society ยังมอง society ในแง่ไม่ไว้วางใจมองในแง่ร้าย ระแวงการรวมตัวรูปแบบต่างๆ ของ society ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมกำกับของตัวเองแล้ว state capacity ไม่เกิด แล้วไม่สามารถที่จะขอมาแทนได้ด้วยระบบราชการอย่างที่เห็นคือ ม.44

ผมอยากถอยออกมานิด ลองคิดดูดีๆ ผมคิดว่าตั้งแต่ 2475 มาจนถึงปัจจุบันมันมีด้านกลับของการเปลี่ยนไม่เสร็จ ถ้าเปลี่ยนเสร็จอำนาจจะเป็นองค์เดียว คือมันจะมีเผด็จการแบบฮิตเลอร์ แบบมุสโสลินี หรือแบบชูฮาร์โตได้ ผมคิดว่าเขาเปลี่ยนไม่เสร็จ การเมืองไทยตั้งแต่ 2475 จนถึงปัจจุบันในหลายแง่ที่สำคัญ คนที่พยายามจะพูดเรื่องนี้ถ้าพูดภาษาแบบกฎหมายมหาชนคือ อาจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ บอกว่าดูสิรัฐธรรมนูญเราทุกฉบับบอกอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พรรคถัดไปทันที พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ

จากข้อความนี้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ ข้อสรุปของบรรดาศักดิ์คือในเมืองไทยมีคนที่มีอำนาจคือกษัตริย์กับประชาชนจับมือร่วมกัน กล่าวคือมองในแง่ระบอบประชาธิปไตยเราไม่เคยมีภาวะที่ประชาชนกุมอำนาจฝ่ายเดียวเลย มองในแง่กลับกันทุกครั้งที่มีรัฐประหารเนื่องจากการเปลี่ยนผ่านไม่เสร็จสิ้น ไม่เคยแก้ปัญหาความชอบธรรมของปัญหาการเมืองได้สำเร็จ ดังนั้นเมื่อมีการรัฐประหาร ผู้รัฐประหารจึงแสวงหาความชอบธรรมจากสถาบัน จึงไม่มีภาวะที่มีอำนาจอธิปไตยเดียวอย่างเด็ดขาดแบบนั้นเลยจริงๆ ดังนั้นจะต้องแทนสิ่งนี้ด้วย ม. 44 ลองพิจารณาดูว่า ม. 44 มีเพดาน เราไม่ได้อยู่ในภาวะที่มีอำนาจคนเดียวอย่างเด็ดขาด การใช้ อำนาจ ม. 44 มันมีขีดจำกัดบางอย่างอยู่ในแง่กลับกันคือกลไกราชการมันและอาจารย์นิธิเคยกล่าวว่า กลไกราชการเหมือนตัวตลก ทำดีมากก็ไม่ได้ ทำเสียมากก็ไม่ได้ มันทำได้ประมาณนี้ ตลกดี น่ารัก ผมไม่นึกว่ากลไกรัฐราชการปัจจุบันมันจะดีขึ้นมาได้ทันทั่วทั้ง ยกเว้นในสองเรื่อง ข้าราชการกำลังหมดรุ่น รุ่นที่โตมาช่วงสงครามเย็นปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยแต่ต้องทำเพราะว่ารักชาติ เราเสียสละเพื่อชาติ รุ่นที่เติมเข้ามาแทนที่กำลังจะเป็นผู้นำคือรุ่นที่เข้าระบบราชการตอนโต เห็นระบบราชการแล้วร้องยี้ไม่อยากทำงานด้วย หันไปเข้าภาคเอกชน เป็นช่วงที่คนส่วนใหญ่วิ่งเข้าไปในระบบเอกชนช่วงที่เศรษฐกิจบูม ช่วงนั้นระบบราชการกลับกลายเป็นที่อยู่ของ not the best คนกลุ่มนี้กำลังจะขึ้นมาเป็นแกนนำของระบบราชการ แล้วงานที่ออกมาหรือคุณภาพงานที่ออกมาไม่ดีเลย ยังไม่พูดถึงว่าเนื่องจากกลัวโกงกันมาก มีการไปแก้ไขปรับปรุงระเบียบการจัดสรรงบประมาณ จนตอนนี้ข้าราชการไม่กล้าใช้งบประมาณเพราะกลัวติดคุก สมัยทักษิณทำให้มันกระจายออกไปให้ใช้งบประมาณง่ายเข้า ระบบราชการมีช่องทางที่จะพลิกแพลงวิธีการระเบียบบริหารงบประมาณที่เหมาะสมกับการทำงาน แต่ตอนนี้กลัวโกงกันรวมศูนย์หมด ข้าราชการจำนวนมากนั่งทับเงินงบประมาณไม่ใช้ เพราะใช้แล้วกลัวติดคุก นี่หรือจะไปทำ Thailand 4.0 นี่หรือจะไปทำ

ประชาชน ผมรู้สึกว่าเป็นความหมายแบบที่เราพูดมุกกลับของอาจารย์เสกสรรค์ เมื่อเข้านี้คือ ผมคิดว่า project populism ฟังขึ้นเมื่อมันใหญ่ ดุลอำนาจที่มีคือคุณไม่สามารถใช้ ม. 44 ไปตลอดได้ หรือแม้แต่ ม. 44 ในปัจจุบันก็ไม่ใช่ว่าไม่มีปัญหา ในอีกแง่หนึ่งกลไกราชการแบบนี้ผมไม่คิดว่า populism project จะสำเร็จ แล้วยิ่งคุณระแวงสังคม คุณเห็นสังคมขยับตัวคุณไปปลื้ฟกลับว่านี่มีเบื้องหลังหรือเปล่าซุ่มนุมนุญเรื่องหลักประกันสุขภาพ เป็นรัฐที่ระแวง ทะเลาะ ด่าทอนินทาสังคม แอบส่องเฟซบุ๊กอีเมลของประชาชน สั่งห้ามดูหน้าเว็บหรือเฟซบุ๊กนั้นๆ หมายความว่าอะไร ถ้าคุณระแวงขนาดนั้นคุณจะช่วยร่วมแรงร่วมใจกับเราไปสร้างชาติไทยได้อย่างไร

ผศ.ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ:

รัฐเราก็พิลึกหลายอย่าง ผมไม่เคยรู้จักคุณลำไย ไททองคำ มาก่อนในชีวิต ฟังรู้จักตอนรัฐบาลกล่าวถึง ตอนนี้อัดวีดิทัศน์คุณลำไย 200 ล้านวิวแล้วมีคนบอกว่าตอน พล.อ. ประยุทธ์ออกมาพูด 100 ล้านวิว ในเมื่ออาจารย์เกษียรจบแบบนี้ผมคงต้องจบแบบนี้ อยากให้ทุกท่านปรบมือให้กับวิทยากรบนเวทีทั้งสามท่าน ทั้งทำด้วยการแนะนำศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม ศูนย์ตั้งชื่อตามบุคคลสำคัญอย่างยิ่งไม่ใช่เพียงของคณะรัฐศาสตร์ แต่เป็นบุคคลสำคัญของประเทศ คือท่านดิเรก ชัยนาม ท่านเป็นคณบดีคนแรกของคณะรัฐศาสตร์ เคยเป็นอดีตรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหลายสมัย กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เราตั้งชื่อห้องสมุดและชื่อศูนย์วิจัยตามท่าน ขอขอบคุณผู้ฟังทุกท่านทั้งที่อยู่ในห้องและที่รับชมอยู่ทางบ้านที่ติดตามชมมาตั้งแต่เข้าจนถึงเย็น หวังว่าจะได้เจอทุกท่านอีกครั้งในเวทีถัดไปที่จัดขึ้นโดยศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอให้ทุกคนเดินทางกลับโดยสวัสดิภาพขอขอบคุณครับ

