

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 6 ฉบับที่ 2

(กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2563)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043
ประธานงาน: นายชัยวัช สี่ฝ่องใส
ออกแบบปก: นายเอกพันธ์ ครุมนต์ตรี
พิสูจน์อักษร: นางสาวสุทธิดา อ่องคล้าย
สารสนเทศ: นายกิตติพนธ์ แซ่เตีย

สำนักงาน: กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์: 0-2613-2301
โทรสาร: 0-2226-5651
E-mail: polsci.tu@gmail.com
Website: <http://www.polsci.tu.ac.th/>

โรงพิมพ์: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
เลขที่ 99 หมู่ 18 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12121

ราคา: 220 บาท

Copyrights @ 2020 by วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นลิขสิทธิ์ของ “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” หากผู้ใดประสงค์ที่จะนำบทความในวารสารไปใช้ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากบรรณาธิการบริหารของวารสารก่อนจึงจะนำเอาบทความไปใช้ได้ อีกทั้งข้อความที่ปรากฏในบทความแต่ละเรื่องในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์แต่ละท่าน ทางกองบรรณาธิการวารสารและผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ต่อความผิดอันเกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ หากมีความผิดพลาดที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ ผู้พิมพ์จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นแต่เพียงผู้เดียว

คณะทำงาน

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ พวงศักรวิทย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. จุฑิชา ชินวรรโณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ยุทธพร อิศรชัย

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช,
ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ธนภัทร์ ปัจฉิมมิ

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

อาจารย์ ดร. ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

ดร. สติธร ธนานิธิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

นโยบายของวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุดมุ่งหมาย:

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เป็นวารสารวิชาการ (Academic journal) ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีจุดประสงค์ส่งเสริมการผลิตและการเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการ ด้านสังคมศาสตร์และด้านสหวิทยาการ ที่มุ่งเชื่อมโยงมิติทางทฤษฎีกับมิติทางปฏิบัติเข้าด้วยกัน ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ขอบเขตสาขาวิชาของผลงานที่ตีพิมพ์:

- การเมืองการปกครอง
- การระหว่างประเทศ
- การบริหารรัฐกิจ
- นิติศาสตร์
- เศรษฐศาสตร์
- นโยบายสาธารณะ
- สังคมวิทยา
- การศึกษาและการพัฒนา

กำหนดการตีพิมพ์:

- วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ดังนี้
- ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-เดือนมิถุนายน
 - ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์:

- บทความวิจัย (Research article)
- บทความวิชาการ (Academic article)
- บทความปริทัศน์หนังสือ (Book review)

กระบวนการพิจารณาบทความ:

ผลงานทุกชิ้นที่ได้รับตีพิมพ์ในวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องผ่านการประเมินคุณภาพทางวิชาการโดยกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิในนามที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจำนวนอย่างน้อย 2 ท่าน (Double-blind peer review) โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาประมาณ 4-6 เดือน

จรรยาบรรณและความรับผิดชอบของผู้เขียน:

ผลงานที่เสนอต่อวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องเป็นผลงานที่ไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่น นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องไม่ละเมิดหรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) ซึ่งถือเป็นการละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาการอย่างร้ายแรง

บทบรรณาธิการ

ไม่กี่เดือนหลังมีข่าวดีเรื่องผลการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล TCI กองบรรณาธิการของวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ต้องเจอกับเรื่องเศร้าเมื่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ถูกขะเมธ มาด่วนจากไปอย่างกะทันหันด้วยวัยเพียง 52 ปี อาจารย์ภาคภูมิเป็นคนมีอัธยาศัยดีเยี่ยม เอาใจกับการทำงาน แถมไม่เคยปฏิเสธเวลาใครมาขอความช่วยเหลือ ในส่วนของวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” อาจารย์ภาคภูมิได้ร่วมทำหน้าที่อยู่ในกองบรรณาธิการนับตั้งแต่การออกวารสารฉบับแรก และที่สำคัญคือ คอยให้ความช่วยเหลืออย่างแข็งขัน โดยเฉพาะเรื่องการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประเมินบทความ การหาผู้ที่สนใจเสนอบทความ ตลอดจนการให้คำปรึกษาเบ็ดเตล็ดเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการทำงานให้ได้มาตรฐาน ตลอดช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา พุดได้เต็มปากสำหรับวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ว่า อาจารย์ภาคภูมิมีแค่ “ให้” และ “ช่วย” อย่างเต็มที่

มาวันนี้ ไม่มีอาจารย์ภาคภูมิแล้ว เป็นสิ่งที่สร้างความใจหายไม่น้อยที่ต้องนำชื่อของอาจารย์ภาคภูมิออกจากรายละเอียดกองบรรณาธิการ ทั้งในตัวเล่มวารสารและเว็บไซต์ อย่างไรก็ตาม ผลงานของอาจารย์ในการร่วมผลักดันวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะยังคงอยู่ต่อไป ทางกองบรรณาธิการตั้งใจรักษาและพัฒนาคุณภาพของระบบการทำงานให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น โดยในฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการยังถือโอกาสแสดงความไว้อาลัยแก่อาจารย์ภาคภูมิผ่านหน้าปกที่ออกแบบมาเพื่อสื่อถึงการจากไปของอาจารย์ภาคภูมิโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องบังเอิญด้วยที่ก่อนหน้าการเสียชีวิตเพียง 2 เดือนเศษ อาจารย์ภาคภูมิเพิ่งเสนอบทความต่อวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เป็นบทความวิจัยที่ศึกษา

ประเด็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนน ซึ่งเขียนร่วมกับ รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรีย์ สิริโรตส ทางกองบรรณาธิการเข้าใจว่า บทความชิ้นนี้น่าจะเป็นผลงานทางวิชาการชิ้นสุดท้ายของอาจารย์ภาคภูมิ จึงนำมาตีพิมพ์ในวารสารเล่มนี้ เพื่อเป็นการรำลึก

“ด้วยความอาลัยอาวรณ์และความคิดถึง”

กองบรรณาธิการ
วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ (6)

การวิเคราะห์การรับรู้เกี่ยวกับปรากฏการณ์อุบัติเหตุทางถนน: 1
นัยต่อการพัฒนานโยบายสาธารณะ
ภาคภูมิ ถุกษะเมธ และ พัชรีย์ สีโรรส

การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองของเกาหลีใต้ในยุคหลัง 31
สามัคคี: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง
นิธิ เนื่องจำนงค์

การขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 85
แห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไปสู่การปฏิบัติ
ญาณิศา พลายชุม

ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับสิงคโปร์: 109
กรณีศึกษาการฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคี
ภัทรกร จันทร์หอม

การวิเคราะห์การรับรู้เกี่ยวกับปรากฏการณ์ อุบัติเหตุทางถนน: นัยต่อการพัฒนานโยบาย สาธารณะ*

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ**

พัชรี สีโรรส***

Received: 22 March 2020

Revised: 6 November 2020

Accepted: 23 November 2020

บทคัดย่อ

อุบัติเหตุทางถนนเป็นปรากฏการณ์ที่ได้รับความสนใจแตกต่างกันไป นักกฎหมายอาจสนใจพฤติกรรมของปัจเจกที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุเพื่อหาขอบเขตความรับผิดชอบที่ผู้กระทำความเสียหายต้องชดเชย ขณะที่ทางการแพทย์และสาธารณสุข จะมองไปที่การรักษาผู้บาดเจ็บ การเฝ้าระวังรักษา รวมทั้งการป้องกันและลดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทำให้สนใจสาเหตุและต้นตอ (Cause or rooted cause) ของการเกิดมากกว่าลักษณะของการเกิดเหตุจริงๆ ของอุบัติเหตุ ส่วนสังคม มองอุบัติเหตุทางถนนว่า เป็นเหตุการณ์ที่เกิดการชนกัน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ประเมินมาตรการ 7 วันอันตรายและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการขับเคลื่อนที่ปลอดภัย” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ผ่านมหาวิทยาลัยนครสวรรค์, 2563.

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

*** นักวิชาการอิสระ; อีเมล: psiroros@gmail.com

หรือลั้มลงของรถทำให้เกิดการกระแทก ระหว่างรถ ถนนและวัตถุต่างๆ ที่อยู่แวดล้อม แต่โดยทั่วไป อุบัติเหตุทางถนน มักได้รับการนิยามที่เชื่อมโยงกับโอกาสที่จะเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด ทั้งการบาดเจ็บทางร่างกายและการสูญเสียทรัพย์สิน การนิยามแบบนี้จึงมักถูกนำไปเชื่อมโยงกับ เรื่องโชครชะตา และกรรมเก่าที่สะท้อนถึงการยอมจำนน ที่สำคัญยังเป็นอุปสรรคในการแก้ไข นอกจากนี้ ความเสี่ยง และ ความประมาทของแต่ละคนในเรื่องอุบัติเหตุจึงมองไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น การคุยโทรศัพท์โดยใช้ อุปกรณ์เสริมอย่าง Hand free หรือ Bluetooth หลายคนคิดว่าเป็นการกระทำที่ปลอดภัยในการขับขี่แต่บางคนคิดว่าเป็นความเสี่ยง

อย่างไรก็ตามทุกคนเข้าใจตรงกันว่า อุบัติเหตุเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะ ตราบใดที่มีการใช้รถใช้ถนนและมนุษย์เป็นผู้ควบคุมยวดยาน ย่อมมีโอกาสผิดพลาด คนจึงไม่ได้มองข้ามเรื่องอุบัติเหตุ แต่มักมองข้ามปัจจัยเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ เพราะคิดว่าจะไม่เป็นสาเหตุที่มีโอกาสเกิดขึ้นของอุบัติเหตุ เช่น การก้มเก็บของเล็กๆ น้อยๆ การรีบเช็ดอ้วกหรืออาเจียนใต้กระหว่างขับรถ หรือ การรีบรับโทรศัพท์ในระหว่างขับรถ การไม่สวมหมวกนิรภัยเพราะคิดว่าขับไปไม่ไกล เป็นต้น การมองและรับรู้ความเสี่ยง (Perceived risk) จึงมีผลต่อความเสี่ยงจริงที่เกิดขึ้น (Actual risk) ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในการรับรู้ปัจจัยเสี่ยงและวิเคราะห์ปรากฏการณ์อุบัติเหตุทางถนนผ่านมุมมองของการรับรู้ เพื่อใช้เป็นฐานคิดที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย

คำสำคัญ: อุบัติเหตุทางถนน, การวิเคราะห์การรับรู้, ปัญหานโยบาย

Perception Analysis on Road Accidental Phenomena: Implications for Preventive Policy Development

Pharkphoom Rukhamate****

Patcharee Siroros*****

Abstract

Road accidents are often perceived as events which are unexpected and undesirable. Drivers inevitably link accidents with fate and karma. This article argues against such perceptions which not only do not contribute to problem-solving but can even obstruct it. Accidents are events where crashes occur among vehicles, between vehicles and people, and between people and roads and its associated objects. They generate casualties, conflicts, stress and chaos. Road accidents are commonly agreed as undesirable and problematic and need serious prevention and proper solutions. From the behavioral aspect, people tend to be overconfident drivers; they often overestimate their driving skill and believe that they are never careless. When accidents occur, drivers think it is because of the carelessness of others or because of bad luck/karma. They tend to overlook that accidents can suddenly

**** Assistant Professor, Faculty of Political Science Thammasat University.

***** Independent Scholar; E-mail: psiroros@gmail.com

happen at any time from the moment they step their foot in their cars or drive on the road. In specific, experienced drivers believe that they have full capability to control their driving and can come up with a temporary solution for an unexpected event on the road. Given such mindset, prevention has become neglected. This implies that drivers passively accept the risks of the accident. This article suggests that the drivers should not underestimate the accidents per se. There are many potential risks of accidents while driving such as using an electric device like phone or GPS, picking up things in the car, wiping their children's mouth and not wearing safety helmets in a short drive. Drivers are inclined to perceive these risks as inconsequential. Yet, these perceived risks are indeed consequential and do affect actual risks.

Keywords: Road Accident, Perception Analysis, Policy Problem.

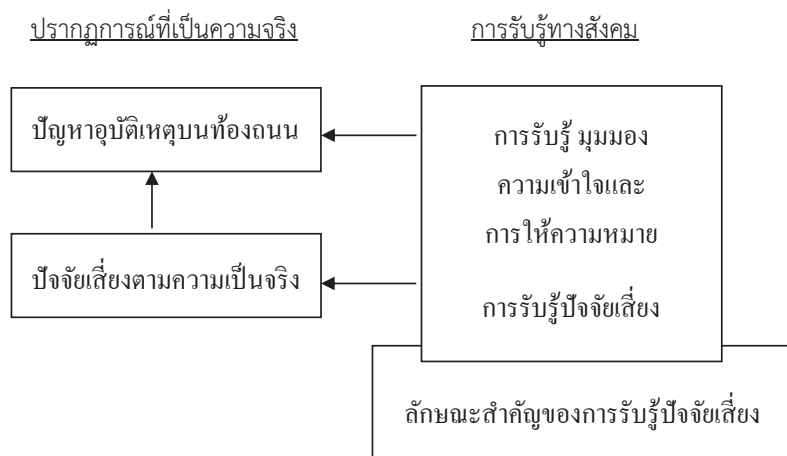
อุบัติเหตุจราจรเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งในสังคมที่ได้รับความสนใจอย่างยิ่งในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการคิดค้นประดิษฐ์รถจักรยานยนต์และรถยนต์ขึ้นมาใช้ สังคมก็เริ่มได้รับความสะเทือนสลายมากยิ่งขึ้น และตอบรับการเติบโตของอุตสาหกรรมรถ ในขณะที่การใช้รถยนต์พาหนะช่วยอำนวยความสะดวกให้มีผู้ใช้รถจำนวนมากและเมื่อจำนวนผู้ใช้รถใช้ถนน และการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมรถยนต์ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจที่เติบโตมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด ทำให้รัฐจึงต้องสร้างถนนหนทางเพื่อรองรับกำหนดข้อตกลงในการขับขี จัดทำเครื่องหมายและป้ายจราจร รวมทั้งออกมาตรการในรูปกฎหมายเพื่อป้องกันและบรรเทาความขัดแย้ง ของการใช้รถใช้ถนน อย่างไรก็ตามปัญหาที่ตามมาอย่างเลี่ยงไม่ได้ คือจำนวนเกิดการชนกันของรถ และรถยนต์พาหนะประเภทต่างๆ ในอัตราที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ทำให้เกิดผลเสียหายในมุมกลับคือเกิดการเสียหายในทรัพย์สิน บาดเจ็บ และตายจากการชนของผู้ใช้รถใช้ถนนจำนวนมาก อุบัติเหตุจึงเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายต้องเห็นตรงกันว่าควรต้องแก้ไข แต่เพราะเหตุใดจึงแก้ไขได้ยากเย็นนักในทุกประเทศต่างมีการบังคับใช้กฎหมายและการณรงค์ในทุกๆ ปีบทความชิ้นนี้พยายามค้นหารากของสาเหตุซึ่งไม่ใช่จากการหา Rooted cause analysis แบบวิทยาศาสตร์แต่จะใช้วิธีวิทยาในทางสังคมศาสตร์เพื่อตรวจสอบ นิยาม และแนวคิดที่เชื่อมต่อกันอย่างไร ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์อุบัติเหตุทางถนน (Conceptualization on Road Accidental Phenomena) โดยจะกล่าวถึงในประเด็นดังต่อไปนี้ 1) ลักษณะโดยธรรมชาติของอุบัติเหตุ (Nature of Accidents) 2) การรับรู้และการมองอุบัติเหตุในมุมมองของสังคมกับผลจากมุมมองและการรับรู้ 3) ความแตกต่างของ คำว่าอุบัติเหตุ ความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ และการรับรู้ความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ 4) นโยบายที่มีต่อแนวทางการพัฒนาการแก้ไขปัญหา

โดยกรอบการวิเคราะห์ในครั้งนี้นำประกอบด้วยความเชื่อมโยงของการรับรู้ทางสังคม กับปรากฏการณ์ที่เป็นจริง Thomas and Thomas¹ มองว่า พฤติกรรมจริงที่เกิดขึ้น จะเกิดจากการรับรู้ ดังนั้น ถ้าหากเกิดการรับรู้ปัญหาอย่างหนึ่ง ก็จะแก้ปัญหาในทิศทางหนึ่ง การรับรู้จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสื่อสารและทำให้คนจำนวนมากเห็นตรงกันตามที่ต้องการย่อมทำให้เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งทั้งนี้เชื่อว่า คำพูดและการสื่อสารที่ใช้ในชีวิตประจำวันไม่ใช่มีความหมายในโลกที่เป็นส่วนตัวแต่เป็นความหมายที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์กับอีกคนหนึ่ง (Intersubjectivity) ด้วยเหตุนี้โลกจึงมีประสบการณ์ร่วมกันและมักตีความในสิ่งเดียวกัน ความจริง (Reality) จึงฝังติดกลายเป็นความคิดของคนในสังคม ความเชื่อเหล่านี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยอธิบายว่า ความจริงถูกสร้างมาจากผลผลิตของการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนความหมายระหว่างกัน ในสังคม ตามที่ Alfred Schulz กล่าวและเชื่อว่า ปัญหาสังคมจะไม่ปรากฏออกมาจนกว่า จะถูกนิยามและสร้างความหมาย (Loseke, 1999) ปัญหาสาธารณะจึงเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้น

การรับรู้ทางสังคม กับปรากฏการณ์ที่เป็นจริงมีความสัมพันธ์กัน ตั้งแต่การรับรู้ มุมมอง การทำความเข้าใจและการให้ความหมาย ไปจนถึงการรับรู้ปัจจัยเสี่ยง ล้วนส่งผลให้เกิดปัจจัยเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจริงและส่งผลโดยอ้อมและโดยตรงกับปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น การทำความเข้าใจการรับรู้จึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์อุบัติเหตุที่เกิดขึ้น โดยที่ลักษณะสำคัญของการรับรู้ปัจจัยเสี่ยงจะช่วยให้เกิดนัยสำคัญต่อแนวทางการพัฒนานโยบายป้องกันอุบัติเหตุบนท้องถนน จากการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ดังภาพที่ 1

¹ W.I. Thomas and D.S Thomas, *The Child in America: Behavior Problems and Programs*, (New York: Knopf Publishing, 1928), 571-2 cited in Erick Hans Klijin and Joop Koppenjan, *Governance Networks in the Public Sector*, (New York: Routledge, 2016), 49.

ภาพที่ 1 แสดงกรอบการวิเคราะห์ (Analytical framework)



ลักษณะโดยธรรมชาติของอุบัติเหตุ (Nature of Accidents)

อุบัติเหตุเป็นปรากฏการณ์ที่พรณนาถึงเหตุการณ์ (Event) ที่มีโอกาสเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดและทำให้เกิดการบาดเจ็บทางร่างกายหรือการสูญเสียทรัพย์สิน² การให้ความหมายข้างต้นทำให้ดูเหมือนว่า อุบัติเหตุ เป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้า (Unexpectedness) และไม่สามารถตั้งใจทำให้เกิดขึ้นได้ (Undesirability) ปรากฏการณ์ของอุบัติเหตุหรือ อุบัติเหตุจวกรที่กำลังกล่าวถึงนี้ จึงถูกมองว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยทันที (Sudden) และไม่สามารถคาดการณ์ได้ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของอุบัติเหตุจึงมักถูกโยนไปมองในแง่ความโชคร้ายแทนที่จะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่สามารถควบคุมไม่ให้เกิดขึ้นได้

² Edward A. Suchman, "A Conceptual Analysis of the Accident Phenomena," *Social problems*, Vol. 8, No. 3 (Winter, 1960-1961), 241-253.

ในเชิงวิชาการ นักวิทยาศาสตร์จะพยายามอธิบาย การเกิดอุบัติเหตุผ่านมุมมองโอกาสและข้อมูลทางสถิติโดยอาศัยความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์ขึ้น อย่างไรก็ตาม การพรรณนาธรรมชาติของอุบัติเหตุดังกล่าวทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์อุบัติเหตุใดๆ ไม่ชัดถึงสาเหตุของการเกิดนั้น แม้ว่าจะเป็นความหมายตามธรรมชาติที่แท้จริงตามคำนิยาม (True by definition) แต่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงการแก้ปัญหา อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคในการแก้ไข เพราะมักถูกโยงไปในแง่ความเชื่อของสังคม ในฐานะความจริงที่แตกต่างกันอีกหลายชุดได้ง่าย เช่น เป็นอาถรรพ์ เป็นกรรมเก่าเมื่อชาติที่แล้ว หรือเป็นโชคชะตาที่กำหนดโดยพระผู้เป็นเจ้า การมองปรากฏการณ์ผ่านมุมมองต่างๆ ทั้งแง่มุมมองของนักวิชาการและแง่มุมมองของสังคมในกลุ่มที่แตกต่างกันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจสังคมว่า อุบัติเหตุถูกนิยามต่างกันอย่างไร และจะนำไปสู่การป้องกันแก้ไขอย่างไร อาจกล่าวได้ว่า อุบัติเหตุ ถูกสร้างให้เกิดความเข้าใจได้ทั้ง การประกอบสร้างจากข้อมูล (Informational construction) และการรับรู้และการประกอบสร้างทางสังคม (Social construction) ซึ่งศึกษาการนิยามและมุมมองที่ต่างออกไปย่อมส่งผลต่อการกำหนดนโยบายป้องกันอุบัติเหตุที่แตกต่างกันไปด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรม นักวิชาการในแต่ละกลุ่ม มองอุบัติเหตุต่างกันออกไป อาทิ มุมของนักกฎหมายและอาชญาวิทยา สนใจพฤติกรรมของปัจเจกที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุที่เป็นต้นทาง เพื่อพิจารณาว่า ใครเป็นผู้กระทำความเสียหาย ที่ทำให้เหยื่อของเหตุการณ์บาดเจ็บ เสียชีวิตและได้รับความเสียหายเพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบต่อการเกิดในฐานะผู้กระทำความผิดแม้ว่าจะไม่ได้เจตนาให้เกิดขึ้นหรืออยากให้เกิดขึ้นก็ตาม นักกฎหมายต้องการค้นหาขอบเขตความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้การวิเคราะห์ผ่านมุมมองทางกฎหมาย (Legal analysis of accident) จึงมองลำดับเหตุการณ์ รูปแบบของพฤติกรรมที่นำไปสู่การบาดเจ็บ (Injury producing behavior) รวมทั้งวิเคราะห์ผลเสียหายในทรัพย์สิน (Property damage)

ในมุมมองทางการแพทย์และสาธารณสุข นอกจากจะมองไปที่การรักษา ผู้บาดเจ็บ การเยียวยารักษา ยังเน้นการป้องกันและลดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น ทำให้สนใจไปที่สาเหตุและต้นตอ (Cause or rooted cause) ของการเกิดมากกว่า ลักษณะของการเกิดเหตุจริงๆ ของอุบัติเหตุ โดยอุบัติเหตุเป็นสภาพที่ไม่ถูก สุขลักษณะ (Unhealthful condition) และพยายามลดสิ่งที่เรียกว่า บัญญัติเสี่ยง เพื่อป้องกันการเกิดมุมมองของทั้ง 2 กลุ่มนักวิชาการมีประโยชน์ ทั้งการค้น แรงจูงใจของผู้กระทำผิดในฐานะ สาเหตุและขอบเขตในการรับโทษและแสดงความรับผิดชอบต่อการทำให้เกิดอุบัติเหตุ แต่ในทางสาธารณสุขสนใจไปที่ การควบคุมบัญญัติเสี่ยงไม่ให้เกิดอุบัติเหตุ จึงมักมีการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ภาวะ ความเสี่ยงเพื่อควบคุมการเกิดและมองอุบัติเหตุเป็นความรุนแรง (Violence) อย่างหนึ่งในฐานะโรค (Disease) ที่ต้องควบคุมและจำกัดไม่ให้ระบาดไป มากกว่านี้ โดยพยายามนำข้อมูลการวิเคราะห์ที่ได้ไปใช้ประโยชน์เช่นนี้ เป้าหมายในการควบคุม หรือเสนอแนะมาตรการไม่ให้เกิดพฤติกรรมเสี่ยงในภาพรวม ไม่เน้นปัจเจกเหมือนการทำหน้าที่ของนักกฎหมายและนักอาชีววิทยา Moore³ มองว่า ในทางสาธารณสุขไม่ได้เน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ผ่าน ความเชื่อและวัฒนธรรมเพราะใช้เวลานานแต่สนใจปัจจัยเสี่ยง (Risk factor) เพื่อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เครื่องมือ หรือ Application บางอย่าง ที่ช่วยเปลี่ยนหรือควบคุมพฤติกรรมอีกทีหนึ่ง เช่นเสนอแนะให้มีการออกแบบ อุปกรณ์เตือนในรถยนต์ในการคาดเข็มขัดนิรภัย สิ่งที่เป็นข้อเสนอนี้จะเน้นไปที่การลดพฤติกรรมความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บลง (Not to eliminate efforts to change behavior but to minimize them) เน้นไปที่การสร้าง ความรับผิดชอบในการปฏิบัติที่สร้างความปลอดภัยกับบางกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้าง

³ Mark H. Moor, "Public Health and Criminal Justice Approaches to Prevention," in M. Tonry & D. Farrington (eds), Building a Safety Strategic Approaches to Criminal Prevention., (Chicago: University of Chicago Press, 1955), 237-62.

หลักประกันที่จะสร้างพฤติกรรมให้เกิดขึ้นอย่างถาวรโดยการสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคม อย่างไรก็ตามทางสาธารณสุขยังสนใจมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นต้นตอให้เกิดปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่การป้องกันโดยเฉพาะการป้องกันในระดับปฐมภูมิ⁴ (Primary prevention) เช่น วิเคราะห์ความเสี่ยง⁵ ของอุบัติเหตุว่ามีความเสี่ยงของการเกิดโรค ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดกับกลุ่มวัยรุ่นมากกว่ากลุ่มอื่น กิจกรรมในการแก้ปัญหา ก็จะเกี่ยวข้องกับ การนำเอารากของสาเหตุ (Rooted causes) ของการเกิดอุบัติเหตุ เช่น การรณรงค์ การห้ามไม่ให้ขายสุรา ก็เพื่อไม่ให้ดื่มหรือป้องกันและลดโอกาสในการเข้าถึงสุรา

เป็นที่น่าสังเกตว่า มุมมองทางกฎหมายมุ่งสนใจการออกกฎหมาย และเชื่อว่า จะใช้ควบคุมกลุ่มเป้าหมายได้ในทันทีเพราะเป็นที่เข้าใจตรงกัน ในทุกสังคมว่าทุกคนต้องรู้กฎหมาย ทำให้การออกมาตรการทางกฎหมาย มาพร้อมกับฐานคิดว่าจะส่งผลต่อทัศนคติและความเชื่อของคนจะเปลี่ยนโดยทันที ขณะที่ความจริงของมนุษย์มีภาวะลึกลับ และมีพฤติกรรมที่จะหลีกเลี่ยง ดังนั้นการออก พ.ร.บ. หมวกนิรภัย จึงจำเป็นต้องรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้เกิดความรู้ความเข้าใจควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นมุมมองที่มีต่ออุบัติเหตุของนักวิชาการต่างกันออกไปและผลทำให้การกำหนดมาตรการในการแก้ไข

⁴ ในทางการป้องกันอุบัติเหตุ มีการแบ่งการป้องกันเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) การป้องกันในระดับปฐมภูมิ (primary prevention) ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ เพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่ยังไม่เกิดแต่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงเป็นสำคัญ 2) การป้องกันในระดับทุติยภูมิ (secondary prevention) เป็นการทบทวน ค้นหาวิเคราะห์เพื่อเรียนรู้กับกรณีศึกษาที่สำคัญที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาใช้พัฒนามาตรการควบคุมการระบาดของโรค 3) การป้องกันในระดับตติยภูมิ (tertiary prevention) เป็นการป้องกันเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้วอย่างต่อเนื่องที่จำเป็นต้องวางแผนป้องกันและแก้ไขในระยะยาวให้ปัญหาหมดไป

⁵ ในงานอุบัติเหตุการทำงานของสาธารณสุขมุ่งหาปัจจัยเสี่ยง (Health risk) ด้วยการ 1) สำรวจเก็บข้อมูล สถิติ วิเคราะห์และส่งข้อมูลให้หน่วยปฏิบัติการไปดำเนินการ 2) ระบุความเสี่ยงบุคคล สังคม สถานที่ ที่เกิดอุบัติเหตุ 3) สำรวจความเสี่ยง ปัจจัยเสี่ยง และกำหนดมาตรการจากกลุ่มเสี่ยงต่างๆ 4) ออกแบบดำเนินการและประเมินผล

ปัญหาต่างกันไปด้วย นอกจากนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการนิยามความหมาย กำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหามาได้แนวทางการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) ที่มักมีมุมมองที่ขึ้นอยู่กับลักษณะของศาสตร์ที่ได้ศึกษามาแล้วเป็นหลักแล้ว หากมองในมุมมองสังคม โดยเฉพาะมุมมองของกลุ่มเป้าหมายนโยบาย (Population targets) ก็เชื่อว่าจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ตามมุมมองทางสังคมแล้วเชื่อว่าอุบัติเหตุถูกมองในลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกันเพราะถูกหล่อหลอมจากสังคมและวัฒนธรรม (Social constructed concept) อุบัติเหตุจึงเป็นการประกอบสร้างทางสังคมและจากการรับรู้ของปัจเจกของคนในสังคม ในฐานะที่สังคมเป็นที่รวมของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ของนโยบายที่น่าจะมีประสบการณ์ในการมองอุบัติเหตุจรรยา การทำให้เข้าใจ กระบวนการคิด การตอบสนองต่ออุบัติเหตุจรรยาต่างออกไปจากความคาดหวังของเป้าหมายในมาตรการที่รัฐเป็นผู้กำหนดซึ่งหลายครั้งน่าจะเป็นอุปสรรคของการดำเนินการ เช่น การมองเป็นเรื่องของกรรมเก่า ทำให้ไม่ค่อยอยากป้องกันเพราะว่าคิดว่าเมื่อถึงที่ตายก็ต้องตายแม้ว่าจะพยายามป้องกัน เป็นต้น

การรับรู้และการมองอุบัติเหตุในมุมมองของสังคม

โดยทั่วไปแล้วสังคมมอง อุบัติเหตุจรรยาว่าเป็น “เหตุการณ์ที่เกิดการชนกันหรือล้มลงของรถทำให้เกิดการกระแทก ระหว่างรถกับรถ รถกับคน รถหรือคนกับถนนและวัตถุต่างๆ ที่แวดล้อมเช่น ต้นไม้ ป้าย หรือขอบทาง ซึ่งการชนล้มลง และการกระแทก ก่อให้เกิดความเสียหายของรถทรัพย์สินที่สำคัญก่อให้เกิดการบาดเจ็บและการสูญเสียชีวิต”⁶ ซึ่งเป็นมุมมองทางกายภาพ และมีน้อยในเชิงฟิสิกส์ เพียงแต่ไม่ได้คำนวณองศาและแรงที่เกิดการกระแทกแบบนักฟิสิกส์จริงๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามการมองแบบการกระแทกของแรง 2 แรง

⁶ นายแพทย์แท้จริง ศิริพานิช, สัมภาษณ์โดย ภาคภูมิ ฤกษ์เมฆ, 9 พฤศจิกายน 2562.; นายแพทย์ รัตนพงษ์ จินวงษ์, สัมภาษณ์โดย ภาคภูมิ ฤกษ์เมฆ, 5 เมษายน 2562.

ทำให้ทราบผลว่าจะเกิดการแตกหักและทำลายทั้งทรัพย์สินที่เป็นกายภาพ และการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการกระแทกของแรง คนทั่วไปจึงมองอุบัติเหตุและรู้ว่าในแง่ ผลที่ตามมาจากการกระแทก หรือชนกันของวัตถุ คนและสิ่งต่างๆ ที่อยู่บนถนน ทั้งนี้ยังรับรู้ในเชิงความรู้สึกและความหมายของการเกิดอุบัติเหตุที่ตามมา เช่น รับรู้ถึงความสูญเสีย รับรู้ถึงความพิการ เสียชีวิต และรู้ว่าอุบัติเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีและญาติของผู้กระทำ และผู้เสียหาย เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียใจของผู้ที่กำลังประสบปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีผลทำให้เกิดความวุ่นวายและความเครียด หลายครั้งการเกิดอุบัติเหตุรับรู้ผลที่อาจตามมาด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดี

การรับรู้เหล่านี้ทำให้เชื่อว่า ทุกคนต้องทราบผลที่ตามมาของการกระแทกของวัตถุและสิ่งต่างๆ ในถนนก็ให้เกิดความสูญเสียที่มากมายจากอุบัติเหตุ ซึ่งทำให้เชื่อในเบื้องต้นว่า ทุกคนไม่ว่าใครก็ไม่อยากให้อุบัติเหตุเกิดขึ้นและเห็นพ้องกันว่าอุบัติเหตุเป็นปัญหา (Problem) ที่ควรต้องมีการแก้ไข และป้องกัน แต่ในความเป็นจริง ทุกคนต่างมีความมั่นใจตนเองว่าตนเองจะไม่ใช่ผู้ประมาท และจะเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นสาเหตุที่ของเพิ่มโอกาสของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน ยกเว้นบางคนที่เคยกระทำผิดส่วนใหญ่คนกลุ่มนี้จะทราบและยอมรับ ว่าหลายกิจกรรมที่กระทำระหว่างขับรถทำให้เกิดอุบัติเหตุ เช่น ดื่มสุรา เก็บชัตติ์ในรถ แชนกระชั้นชิด แชนไม่พ้น แชนซ้ายโดยไม่เห็นว่าจะมีรถจอดอยู่ข้างทาง การเคยประสบปัญหาแล้วเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการยอมรับว่าตนเองมีโอกาสที่เป็นสาเหตุให้เกิดอุบัติเหตุด้วย แต่โดยทั่วไป ผู้ขับขี่รถก็จะมีความมั่นใจในการขับรถของตนเอง ในหลายกรณี อาจกล่าวถึง ความช่วยเหลือหรือโชคดีที่ดันมาเจอคู่กรณีที่ขับมาชนหรือชนผู้อื่น และคิดว่าวันนี้มันช่วยจริงๆ ที่อุบัติเหตุมาเกิดกับตนเอง และมองว่าคล้ายเหมือนถูกหวยแต่เป็นเรื่องที่ไม่ดีทั้งๆ ที่โอกาสเกิดอุบัติเหตุเกิดได้ทุกขณะ นับตั้งแต่ขึ้นรถและขับเข้าบนท้องถนน ซึ่งเทียบกับการถูกหวยแล้ว น่าจะมีโอกาสเกิดมากกว่าหลายเท่า แต่ถ้าหาก

เกิดขึ้นจริงผู้ซัดซี้ก็จะไม่มองโอกาสสาเหตุและเรียนรู้มากนักกับการเกิด แต่จะโทษสิ่งอื่นๆ มาเป็นแพะแทนตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่มองว่าเป็นความช่วย คำว่า “ความช่วย” จึงเป็นแพะในเกือบทุกกรณีของการเกิดอุบัติเหตุ ข้อสังเกตโดยทั่วไปพบที่พบเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ ได้แก่

1) ผู้ซัดซี้มักจะมีเชื่อมั่นในตนเองว่า ไม่น่าจะเป็นผู้กระทำผิด หรือเป็นสาเหตุให้เกิดรถชน

2) ถ้าเกิดก็ถือว่าจิงหะ ดวง โชคที่ทำให้เกิด แม้ว่าฝ่ายตรงข้ามที่ทำความผิดเกิดจากความประมาท ก็คิดว่าตนเองช่วยเพราะมาเจอคนประมาท

3) ในหลายกรณีมักคิดว่า เมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วไม่ควรเกิดขึ้นกับตัวเรา น่าจะไปเกิดกับคนอื่น ทำไมเราช่วย ซึ่งหากมองกลับกันการเกิดอุบัติเหตุ หากเกิดกับผู้อื่น เราก็มักถือเป็นความช่วยของคนอื่นไป และเห็นเป็นสิ่งที่ยังไม่สำคัญเพราะเป็นเรื่องที่ไกลตัว และอาจมองได้ว่า การเกิดอุบัติเหตุที่เกิดกับคนอื่นก็เป็นเรื่องระหว่าง คู่กรณี และจะไม่ค่อยเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานมีภาระหรือมีอย่างอื่นที่สำคัญต้องทำ เช่น การหาเลี้ยงชีพ จึงไม่ค่อยใส่ใจและให้ความสำคัญต่อการเกิดอุบัติเหตุมากนัก การคิดดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่า ผู้คนในสังคมคิดว่าเป็นเรื่องปัจเจก เรื่องส่วนตัว และมักอธิบายด้วยสิ่งที่ไกลออกจากความเป็นเหตุเป็นผลทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ นัยของการมองปัญหาอุบัติเหตุจึงดูเหมือนจะไม่ใช่วิเคราะห์สาธารณะ (Public accident) เมื่อไม่ได้มองจากตัวเลขสถิติการเกิดอุบัติเหตุ แต่มองผ่านมุมมองผ่านวิถีการใช้ชีวิตปกติของคนในสังคม ซึ่งดูไม่ค่อยไปด้วยกันกับ ความเห็นพ้องของคำตอบที่ว่า อุบัติเหตุเป็นปัญหา (Problem) ที่ควรมีการแก้ไขและป้องกัน ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับผลโดยตรง เช่น อยู่ในเหตุการณ์ของการสูญเสียของญาติผู้ใกล้ชิด หรือได้รับผลจนต้องพิการมักจะมีอารมณ์ระแค้นในเรื่องนี้สูงมาก ซึ่งไม่น่าแปลกใจเลยว่า ผู้ไม่เคยมีประสบการณ์เกิดอุบัติเหตุจริง ไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์

อุบัติเหตุ จึงไม่เข้าใจและตระหนักซาบซึ้งกับเรื่องนั้นจริงๆ⁷ จนถึงขั้นต้องตอบสนองต่อปัจจัยเสี่ยงในทุกช่วงเวลาในการใช้ชีวิตโดยเฉพาะช่วงที่ขับซิ่งรถ

“คนเห็นโอกาสของการเกิดอุบัติเหตุหรือไม่ และจะป้องกันหรือไม่?”

คนส่วนใหญ่เข้าใจตรงกันว่า “อุบัติเหตุสามารถเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ” แต่จะตระหนักและระมัดระวังก็ต่อเมื่อ เป็นมีปัจจัยที่สะท้อนความเสี่ยงบางอย่างที่เห็นได้ชัด เราจะมีพฤติกรรมระมัดระวังมากกว่าปกติทันทีหากมีข้อมูล เช่น การมีทางโค้ง คดเคี้ยว การเผชิญกับฝนตกหนักทัศนวิสัยไม่ดี การจราจรคับคั่ง ปริมาณรถในถนนมีจำนวนมาก หรือ อาจจะเป็นจุดที่มีการเสียชีวิตเป็นทีกล่าวขวัญ เช่น โค้งร้อยศพ โค้งมรณะ ซึ่งอาจสังเกตจากพวงมาลัยจำนวนมาก และเครื่องเล่นสัการะต่างๆ เช่น ม้าลาย ตุ๊กตาเทวดา รวมถึง การบีบแตรเพื่อเป็นการทำความเคารพต่อศาลที่ตั้งตามบริเวณถนนหนทาง ดังกล่าวที่เห็นกันอยู่โดยทั่วไป

ในสถานการณ์ปกติ บั๊จเจกโดยส่วนใหญ่ คิดว่าสามารถควบคุมการขับซิ่งและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้หากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด โดยเฉพาะผู้ที่ขับซิ่งมานาน ในอีกด้านหนึ่งของบั๊จเจกมองว่า “เราอาจไม่ชนเขา แต่เขาก็อาจชนเรา” การกล่าวลักษณะนี้มีนัย คือเป็นเรื่องที่เกิดได้ตลอด เกิดได้ อย่างฉับพลัน ไม่รู้จะควบคุมไม่ให้เกิดได้อย่างไร และดูเหมือนจะให้น้ำหนัก การเกิดอุบัติเหตุว่าคนอื่นซึ่งจะเป็นคู่กรณีในอนาคต จะเป็นสาเหตุทำให้เกิด การชน ทั้งนี้เพราะมั่นใจตนเองในควบคุมการขับซิ่ง (Over-estimate) ทำให้

⁷ ประมวลจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลผู้ขับซิ่งในที่ต่างๆ ช่วง 7 วันอันตรายที่จังหวัดสุโขทัย (28-29 ธันวาคม 2562) และจังหวัดพิจิตร (30 ธันวาคม – 2 มกราคม 2563) ซึ่งหากพิจารณาจากการตอบคำถามแล้วจะพบว่า คนที่มีประสบการณ์โดยตรงจะมีความตระหนักในเรื่องนี้สูงกว่าผู้ไม่เคยมีประสบการณ์เกิดอุบัติเหตุจริง หรือไม่เคยอยู่ในเหตุการณ์อุบัติเหตุ

การใส่ใจป้องกันและตั้งใจก็ดูจะน้อยลงไป เนื่องจากใช้ความเคยชิน การมีประสบการณ์ในการขับขี่ เมื่อเกิดปัญหาก็ค่อยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพราะคิดว่าอยู่ในวิสัยจัดการและควบคุมได้ ผลก็คือ เป็นการยอมรับความเสี่ยงของอุบัติเหตุไปโดยปริยาย แม้จะรู้ว่าความประมาทเป็นสาเหตุหลักของอุบัติเหตุ นอกจากนี้ การนิยามของความประมาทของแต่ละคนก็มองและให้ความหมายไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น การคุยโทรศัพท์โดยใช้ อุปกรณ์เสริมอย่าง Hand free หรือ Bluetooth หลายคนคิดว่าเป็นการกระทำที่ปลอดภัยในการขับขี่ แต่หลายคนคิดว่าเป็นความเสี่ยงหากกระทำใช้เพราะแม้จะไม่ได้ใช้มือถือโทรศัพท์ แต่ทำให้ไม่มีสมาธิพอในระหว่างการขับขี่ จึงถือเป็นความประมาทได้หากมีการคุยโทรศัพท์โดยใช้อุปกรณ์เสริมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ปกติ โดยการใช้ชีวิตประจำวันก็ไม่คาดคิดว่า จะไม่เกิดกับตัวเอง เพราะมั่นใจและประเมินในโอกาสการเกิดอุบัติเหตุต่ำเกินไป (Under-estimate) เพราะคิดว่าไม่ยากให้เกิดแล้วหาเหตุผลมาสนับสนุน⁸

มุมมองต่างที่มองอุบัติเหตุจะช่วยทำให้เข้าใจและนำไปสู่การหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทในการแก้ไข โดยข้อสรุปเกี่ยวกับอุบัติเหตุ ยังคงยืนยันได้จาก ธรรมชาติของการเกิดที่เป็นผลจากการกระทำเกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ (Undesirable effects) หรือเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิด (Unanticipated Causes) ซึ่งทำให้เกิดการบาดเจ็บและการสูญเสีย กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ยังเป็นการกระทำที่ตั้งใจน้อยเท่าไร ก็ยิ่งเข้าใจกลไกความเป็นอุบัติเหตุมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากมองว่าอุบัติเหตุจากรายเป็นสิ่งที่เกิดจากการขับขี่ซึ่งเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่มีความเป็นเหตุเป็นผลที่มีต่อพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บ (Injury producing behavior) ความสัมพันธ์เชื่อมโยงดังกล่าว

⁸ จากการลงพื้นที่ภาคสนามและสัมภาษณ์ ผู้ขับขี่ในจังหวัด สุโขทัย และพิจิตร ในช่วง 27 ธันวาคม 2562 – 2 มกราคม 2563 พบทุกคนยอมรับว่ามีความเสี่ยงจริง แต่หาเหตุผลสนับสนุนเข้าข้างตัวเองว่าไม่น่าจะเกิดกับตนเองและครอบครัว

มีรูปแบบการเกิดจนสามารถทำนายเหตุการณ์ได้ (Predictability) ได้ถูกนำมาใช้ในการควบคุมการเกิดขึ้นโดยมองจากมุมของการควบคุมโรค (Disease) ทำให้สิ่งเกิดมาตรการการป้องกัน (Preventive measure) และมองสวนทางกับธรรมชาติของอุบัติเหตุว่า การที่มีอัตราการเกิดขึ้นอย่างมากก็เนื่องจากการขาดความสามารถในการทำนายและไม่สามารถควบคุมเพราะยึดกับความเป็นธรรมชาติของอุบัติเหตุโดยเฉพาะคุณสมบัติของการไม่สามารถคาดการณ์และหลีกเลี่ยง (Unexpectedability and Unavoidability) Suchman⁹ ตั้งข้อสังเกตว่า อุบัติเหตุไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ (By chance) โดยเห็นว่า หลายครั้งพบว่า 1) คนบางคนเกิดอุบัติเหตุบ่อยๆ 2) การเกิดมีสภาพบางอย่างที่คล้ายคลึงกัน (Certain condition) เช่น สภาพถนน สภาพรถ ลักษณะการขับขี่ ซึ่งจะพบข้อมูลเหล่านี้จากการเก็บสถิติทางระบาดวิทยาที่มองเรื่องนี้เป็นโรคติดต่อเฉียบพลัน (Acute communicable diseases)¹⁰ ที่มีทั้งอาการและสาเหตุของการเกิดเช่นเดียวกับการเกิดโรคอื่นๆ การมองของนักวิชาการด้านสาธารณสุขและระบาดวิทยา มองปัจจัยเสี่ยงและเห็นผู้ขับขี้นฐานะพาหะของโรค (Host Factor/Carrier) ที่นำไปสู่การเกิดโรค ร่วมกับยวดยานเป็น (Agent factor) และปัจจัยแวดล้อมเพื่อควบคุมสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น



⁹ Edward A. Suchman, *A Conceptual Analysis of the Accident Phenomena*, Cited, 241-253.

¹⁰ หากมองในแง่ของ Policy analysis แล้วจะพบว่าเป็นวิธีการจัดโครงสร้างปัญหา (Problem structuring) ที่มองนอกกรอบคือใช้การเทียบเคียง (Analogy) เพื่อเปลี่ยนมุมมองให้สามารถหามาตรการในการแก้ปัญหาได้ซึ่งอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, (New Jersey: Prentice Hall, 1981), chapter 5, 138-145.

ข้อเสนอของ Suchman สะท้อนให้เห็นความพยายามแยกแยะคุณลักษณะของเหตุการณ์ที่เป็นอุบัติเหตุ (Accidents) และไม่ใช่อุบัติเหตุ (Non-accidents) โดยมองไปที่ปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุ 3 กลุ่มของจุดสนใจในแนวทางการศึกษาระบาดวิทยาว่ามีผลต่อ ลักษณะโดยธรรมชาติของอุบัติเหตุอย่างไร ระหว่างความสามารถที่คาดเดาเหตุการณ์ได้และความสามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งอยู่ปลายขั้วหนึ่ง กับความสามารถคาดเดาเหตุการณ์ได้และความไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในอีกขั้วหนึ่ง ทำให้นึกได้ว่า ปรากฏการณ์ของอุบัติเหตุ นั้น ในทางสังคมศาสตร์ แปรเปลี่ยนและมีลักษณะที่ผันแปรไปตามผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงที่มีต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บซึ่งผลกระทบนี้จะแตกต่างกันออกไป งานเขียนของ Suchman บทความยังสะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นพลวัตของ “ปรากฏการณ์อุบัติเหตุ” ที่จะปรับเปลี่ยนไปตามบริบท และสภาพสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการมองและการรับรู้ของปัจเจกและสังคม

การมอง การรับรู้ ที่ต่างกันในเรื่องอุบัติเหตุนำไปสู่อะไรบ้าง ?

จากการทบทวนวรรณกรรม ในประเทศไทย พบว่า บทความของ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์¹¹ ได้กล่าวถึง ความหมายของ “อุบัติเหตุ” ว่าหมายถึง เหตุที่เกิดโดยบังเอิญโดยไม่คาดคิด และถูกนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ภายหลังที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ คือ คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ โดยแรกเริ่มนั้นได้ใช้คำว่า “อุบัติเหตุอันตราย”¹² และให้ความเห็นว่า ในขณะนั้น

¹¹ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, “อุบัติเหตุในฐานะวิธีวิทยาสังคมศาสตร์,” *วารสารอุบัติเหตุ*, ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2541), 1-16.

¹² เพิ่งอ้าง, ชัยวัฒน์พบว่ามีคำว่า **อุบัติเหตุ** อีกคำที่คล้ายกันกับ**อุบัติเหตุอันตราย** โดย **อุบัติเหตุ** จะหมายถึง ความอับริย การทำลาย ซึ่งเชื่อมโยงกับคำว่าอุบาทว์ ในภาษาไทย, 3-4, 6-8.

นิยมใช้คำว่า สาธารณภัย และอุบัติเหตุ มากกว่า คำว่า อุบัติเหตุ ภายใต้คำ
 ต่างๆ เหล่านี้ สมาคมแพทย์อุบัติเหตุแห่งประเทศไทย ได้ชี้ให้เห็นว่ามี การใช้
 ภาษาอังกฤษที่เปลี่ยนไป จากคำว่า Accidents มาเป็น Trauma ซึ่งน่าจะเป็น
 ผลจากการเทียบเคียง (Analogy) อุบัติเหตุกับโรค (Disease) ซึ่งทำให้อุบัติเหตุ
 เป็นปัญหาสาธารณสุข ที่สามารถค้นหาปัจจัยเสี่ยง การแยกประเภทของเหยื่อ
 และผู้กระทำ เหตุที่เกิดขึ้นและสิ่งแวดล้อม สิ่งเหล่านี้ช่วยทำให้เห็นอาการของโรค
 สาเหตุที่เกิดขึ้นและแนวทางการป้องกันแก้ไข ไม่ต่างจากโรคอื่นๆ ดังได้กล่าวไป
 บ้างแล้ว ชัยวัฒน์มองว่าการให้ความหมาย Trauma ซึ่งหมายถึงความเจ็บปวด
 ทั้งบาดแผลและบาดเจ็บทางใจที่ฝังลึกของเหยื่ออุบัติเหตุที่ต้องเยียวยารักษา
 อีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดเป็นประเภทหนึ่งของโรค ความหมายดังกล่าวเป็นไปตาม
 ที่องค์การอนามัยโรคให้ใช้ อย่างไรก็ตามชัยวัฒน์ได้ตั้งข้อสังเกตว่า อุบัติเหตุ
 ไม่นับยี่ห้อที่ชี้ชัดว่าเป็นสิ่ง ดี หรือ เลว หรือพึงประสงค์หรือไม่ แต่เป็นแค่เพียง
 สิ่งที่เกิดขึ้นโดยมิได้มีความหมาย ซึ่งเท่ากับว่าทุกคนสื่อความหมายว่า อุบัติเหตุ
 เป็นผลจากความบังเอิญมากกว่าความหมายอื่นๆ และการใช้คำว่าอุบัติเหตุ
 โดดๆ เช่น มีอุบัติเหตุรถชนกัน จึงมีนัยเป็นเพียงปัญหาส่วนตัว (Private
 problem) มากกว่าจะสื่อความหมายถึงอุบัติเหตุในฐานะที่เป็นสาธารณภัย
 (Public accidents) และตั้งคำถามหลายข้อที่น่าสนใจ เช่น การชนรถนักเรียน
 หรือการที่รถชนแล้วมีบุคคลสาธารณะเสียชีวิตเป็นสาธารณภัย ใช่หรือไม่ ซึ่ง
 เน้นอนการนิยามและการมองที่ต่างนี้จะส่งผลต่อการดำเนินการของหน่วยงาน
 ต่างๆ¹³ ที่จะสอดส่องดูแลในขอบเขตแค่ไหน การตั้งงบประมาณเบิกจ่ายในการ
 ทำหน้าที่ได้หรือไม่ การมองเป็นสาธารณภัย (Public accident) จะช่วยให้มอง
 และใส่ใจที่จะแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ ได้ แม้ว่าความจริงเป็นเรื่องปัจเจกก็ตาม

¹³ ที่จริงประเด็นอื่นที่น่าสนใจคือการนิยามต่างๆ เกี่ยวกับอุบัติเหตุล้วนเป็นการเมืองแม้ว่าทุกฝ่าย
 ต้องการให้แก้ไข ซึ่งชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ชี้ให้เห็นว่า การนิยามเป็น Trauma ทำให้ต้องใช้ความรู้
 ทางการแพทย์ซึ่งเป็นส่วนที่คลุมและปกปิดให้เห็นอำนาจที่ใช้ควบคุมผู้ป่วย ไม่ต่างกับผู้คุม
 ถือกระบองที่ควบคุมผู้ต้องขัง

การมองอุบัติเหตุเป็นเรื่องสาธารณะช่วยยกระดับความเชื่อว่าอุบัติเหตุเป็นเพียงปัญหาสุขภาพ (Health problem) หรือเป็นความเสี่ยงสุขภาพ (Health risk) เพราะเรื่องนี้ต้องแก้ปัญหาเรื่อง ความเข้าใจ ความเชื่อและทัศนคติ ของคนในสังคมซึ่งเป็นรากของสาเหตุปัญหาที่แท้จริงในการวางนโยบายป้องกันอุบัติเหตุมากกว่า การมองเป็นเรื่องสาธารณะ (Public accident) ในมุมมองของชัยวัฒน์ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเรื่องอุบัติเหตุกลับไปสู่ลักษณะธรรมชาติปกติ กล่าวคือ อุบัติเหตุเป็นเรื่องที่เกิดจากความบังเอิญ และสรรพสิ่งต่างๆ ก็มีความเป็นไปเช่นนั้นเองชัดเจนยิ่งขึ้น การศึกษาภาวะเช่นนี้จึงเปรียบเสมือนการตรวจคนไข้ของโรงพยาบาลในยามปกติที่ให้นั่งดื่มน้ำดอาหารเพื่อไม่ให้มีสิ่งใดเจ็บปวเรื้อและปัสสาวะ การศึกษาอุบัติเหตุในฐานะของความเป็นสาธารณภัยจึงสะท้อนสังคมในยามปกติว่าป่วยหรือไม่ รุนแรงมากน้อยเพียงใด การใช้วิธีวิทยา (Conceptualization) แบบนี้จะทำให้ความเป็นจริงของสังคม ทั้งในระดับพฤติกรรม ระดับโครงสร้าง กฎหมายหรือแม้แต่ในระดับวัฒนธรรม¹⁴ สิ่งที่ชัยวัฒน์ให้ความเห็นข้างต้น ช้อนทับกับความเห็นของ Suchman ตรงที่การมองแง่มุมทางการศึกษาของอุบัติเหตุว่าจะศึกษาได้ตั้งแต่ ลักษณะธรรมชาติของอุบัติเหตุที่เป็นเรื่องของความบังเอิญไม่สามารถคาดเดา หรือไม่สามารถควบคุมได้ ไปจนถึงการศึกษาที่พยายามคาดเดาทำนายและควบคุมการเกิดได้จากการทราบสาเหตุความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอธิบายในระดับพฤติกรรมและโครงสร้าง โดยมุมมองในเรื่องอุบัติเหตุของชัยวัฒน์ดูเหมือนจะเลือกศึกษาบนปลายขั้วหนึ่งที่แสดงลักษณะธรรมชาติของอุบัติเหตุ โดยให้คุณค่ากับเรื่องนี้เป็นเรื่องสาธารณะ (Value on Public) และเพิ่มเติมการศึกษาว่าทำได้ในทั้ง 3 ระดับทั้งในระดับพฤติกรรม ระดับโครงสร้าง กฎหมายหรือแม้แต่ในระดับวัฒนธรรม ดังที่กล่าวแล้ว

¹⁴ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, อุบัติเหตุในฐานะวิธีวิทยาสังคมศาสตร์, อ้างแล้ว, 11-13.

อาจสรุปในเบื้องต้นว่า ไม่ว่าจะมีการมีความพยายามแก้ปัญหาอุบัติเหตุ และควบคุมความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด แต่โดยธรรมชาติของอุบัติเหตุแล้วเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะตราบใดที่มีการใช้รถใช้ถนนและมนุษย์เป็นผู้ควบคุม ยวดยาน ย่อมมีโอกาสผิดพลาด ได้ทุกขณะ อุบัติเหตุจึงคาดเดาการเกิดได้ ยาก และส่วนใหญ่คนมองข้ามและเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ด้วยเหตุที่ผู้ขับขี่และ สังคมไม่รับรู้ว่ามีความเสี่ยง (Risk perception) ซึ่งน่าจะเป็นส่วนหนึ่งถึงความ ตระหนักในการป้องกันอันตราย และไม่กระทำการโดยประมาท การมองความ เสี่ยงและความรับรู้ความเสี่ยงจึงน่าจะเป็นประเด็นที่ควรหยิบยกเมื่อต้องการหา ทางออกของการแก้ปัญหา

อุบัติเหตุ กับ ความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ และการรับรู้ความเสี่ยง ต่างกันอย่างไร ?

จากคำจำกัดความของ Suchman¹⁵ (p. 243-246) ที่ว่า อุบัติเหตุเป็น เหตุการณ์ที่ประกอบด้วยพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บ ภายใต้สถานการณ์ ที่มีลักษณะที่ไม่สามารถคาดการณ์ ควบคุมการไม่ให้เกิดขึ้นได้ยาก ทำให้ อุบัติเหตุมีนัยถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นตรง หน้าที่เราเห็น เป็นผลของพฤติกรรมและลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แล้วทำให้เรา เห็น สังเกต และพรรณนา ถึงสภาพปัจจุบันที่ปรากฏ แต่อาจลำดับเหตุการณ์ การขับขี่ และค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น การมองอุบัติเหตุโดยส่วน ใหญ่จึงเป็นการพรรณนาและอธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว

ในอีกมุมหนึ่งของการมองโลกอาจไม่ได้มองจากสิ่งที่ปรากฏแต่มอง อนาคตจาก “ความคิด (Idea)” ที่คาดการณ์ สิ่งเลวร้ายหรือเหตุการณ์ในเชิง

¹⁵ Suchman, A Conceptual Analysis of the Accident Phenomena, Cited, 243-246.

ลบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งเราเรียกว่า “ความเสี่ยง (Risk)” ดังนั้น ความเสี่ยงจึงมีนัยถึงโอกาสและความน่าจะเป็น (Probability) ที่ก่อให้เกิดผลในเชิงลบของเหตุการณ์ (Negative consequences of happening of an event) ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงความรุนแรงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย¹⁶ ความเสี่ยงของอุบัติเหตุจึงเป็นการศึกษาอีกแง่มุมหนึ่งของอุบัติเหตุออกจากแง่มุมที่มองจากธรรมชาติที่เป็นปกติของอุบัติเหตุ คือ ความพยายามทำนายและพยากรณ์โอกาสที่จะเกิดและผลที่เกิดขึ้นในเชิงลบของการเกิดอุบัติเหตุ¹⁷

หลายคนอาจตั้งคำถามว่า มีความเสี่ยงเกิดขึ้นหรือไม่ในเหตุการณ์อุบัติเหตุหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นแล้ว¹⁸ หากใช้ตรรกะคำตอบถามนี้ อาจต้องตอบว่า ความเสี่ยงในอดีต คือ สิ่งที่ใช้พยากรณ์การเกิดอุบัติเหตุในปัจจุบัน สิ่งที่เคยเป็นความเสี่ยงในอดีตที่คาดว่าจะเกิดกลับหายไป เหลือความเสี่ยงบางอย่างที่กลายเป็นสาเหตุจริงที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ¹⁹ ซึ่งหากมองมุมนี้ ความเสี่ยงจะเป็นเรื่องที่อธิบายพร้อมกับความสัมพันธ์กับบริบทและเงื่อนไขเวลาที่เกิดขึ้นในอนาคต เมื่อเกิดเหตุการณ์นั้นแล้วถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ณ จุดสนใจในเวลาหนึ่งเมื่อทบทวน โดยอาจใช้วิธีลำดับเหตุการณ์ของการเกิดอุบัติเหตุ ก็อาจทำให้พบกับ สาเหตุของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นและยังเป็น หลักฐานยืนยันความ

¹⁶ Drottz-Sjoberg, Britt-Marie, and Handelshogskolan, *Perception of Risk: Studies of Risk Attitudes, Perceptions and Definitions*, (Stockholm: Center for Risk Research, Stockholm School of Economics, 1991).

¹⁷ W. Brun., 1994. “Risk Perception: Main issues, approaches and Findings,” in G. Wright. & P. Ayton (eds.), *Subjective Probability*, (Chicester: Willey and Sons Publishing, 1994), 259-320.

¹⁸ การอธิบายนี้อธิบายเฉพาะ ความเสี่ยงที่เป็นโอกาสของเหตุการณ์การเกิดอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง แต่ไม่ใช่ความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุในภาพรวม ซึ่งหากเป็นอย่างหลัง ความเสี่ยงอาจยังไม่หมดไปหากไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ทางโค้ง ทางตรงที่ยาวเกินไปที่ก่อให้เกิดการหลับใน

¹⁹ ทั้งนี้ในเชิงปฏิบัติมีเงื่อนไขว่า มองความเสี่ยงได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมแล้ว

ถูกต้องของการทำนายปัจจัยเสี่ยงอีกด้วย การมองแบบนี้จะช่วยให้มีแนวทางในการค้นหา ความเสี่ยงว่าจะมีโอกาสทำให้เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด จากการเก็บสถิติของการเกิดขึ้นจริง เช่นตำแหน่งของการเกิด ช่วงเวลา ลักษณะของผู้ขับขี่ ทักษะนิสัยและการมองเห็นในการขับขี่ ณ จุดเกิดเหตุ หรือปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดซ้ำๆ เป็น Pattern สิ่งเหล่านี้อาจจะเรียกว่า “ปัจจัยเสี่ยง” มีข้อสังเกตว่า ความเสี่ยงและปัจจัยความเสี่ยงที่พยายามค้นหานี้อาศัยการรวบรวมเก็บความถี่ทดสอบความสัมพันธ์ต่างๆ โดยเก็บเป็นค่าตัวเลขจากการคำนวณจากหลักการทางสถิติ และความน่าจะเป็น การเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ที่เน้นการวัด (Measurement) และความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) ของข้อมูล ความเสี่ยงเหล่านี้เรียกว่า (Objective risk) อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะเป็นเรื่องวัตถุวิสัย แต่มุมมองของความเสี่ยงก็ยังต่างกันออกไปด้วยสาเหตุจาก ประสบการณ์และฐานความรู้ ความชำนาญของผู้ศึกษาอุบัติเหตุที่ไม่เหมือนกัน เช่น วิศวกรก็จะสนใจความเสี่ยงของสภาพถนน และสภาพรถที่ใช้ในการขับขี่ ขณะที่นักกฎหมายก็จะสนใจและพิจารณาโอกาสของการกระทำผิดวินัยจราจร เป็นต้น นอกจากนี้ ความเสี่ยงเรื่องอุบัติเหตุก็ยังรับรู้และคิดต่างกันในพื้นที่ สังคม สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมที่ต่างกันออกไป การกำหนดสิ่งที่เป็นความเสี่ยงแล้วเลือกที่จะวัดเฉพาะในสิ่งที่สังคมนั้นให้คุณค่า ในมุมมองทางสังคมศาสตร์จึงเปิดกว้างทั้งการมองอุบัติเหตุและความเสี่ยงของอุบัติเหตุ ทำให้นักวิเคราะห์นโยบายเชื่อว่า การมองอุบัติเหตุและความเสี่ยงของสังคมนี้เองที่ทำให้เป็นสาเหตุของปัญหาอุบัติเหตุ ที่บางสังคมป้องกันแก้ไขได้และบางสังคมยังไม่สามารถแก้ไขได้ และหลายครั้งการมองความเสี่ยงหรือไม่ อะไร ไม่ใช่ความเสี่ยงและการประเมินโอกาสและความรุนแรงในแต่ละความเสี่ยงก็ต่างกันออกไปด้วย สิ่งเหล่านี้เชื่อว่าเป็นสาเหตุที่คนไม่ได้ป้องกัน ทั้งๆ ที่ทุกคนต่างเห็นพ้องว่า ส่วนใหญ่ไม่อยากจะให้เกิดอุบัติเหตุ และเห็นว่าเป็นเรื่องป้องกันและแก้ไขได้

ทั้งนี้อาจสรุปในเบื้องต้นว่า คนส่วนใหญ่ไม่ได้มองข้ามเรื่องอุบัติเหตุ แต่มองข้าม “ปัจจัยเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ” เพราะคิดว่าจะไม่เป็นสาเหตุที่มีโอกาสเกิดขึ้นของอุบัติเหตุ เช่น การก้มเก็บของเล็กๆ น้อยๆ การรีบเช็ดอ้วก หรืออาเจียนใต้กระหว่างขับรถ การรีบรับโทรศัพท์ในระหว่างขับรถ การไม่สวมหมวกนิรภัยเพราะคิดว่าขับไปไม่ไกลทั้งที่เป็นความเสี่ยง เป็นต้น การมองและรับรู้ความเสี่ยง (Perceived risk) จึงมีผลต่อความเสี่ยงจริงที่เกิดขึ้น (Actual risk)

การรับรู้ความเสี่ยงมีความเป็นอิสระจากความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์ และการวัดทางอุบัติเหตุ และการรับรู้ความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุ เกิดจากความเข้าใจ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน นักวิชาการได้สรุปไว้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ความเสี่ยง (Perception of Risk) เป็น 3 ลักษณะได้แก่ 1) ความคุ้นเคยกับแหล่งและต้นตอกับความเสี่ยง 2) การควบคุมสถานการณ์ และ 3) ลักษณะเหตุการณ์ที่เร้าอารมณ์ เช่น เหตุการณ์สูญเสียอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้น²⁰ โดยแหล่งของความเสี่ยงจะมีผลต่อการตัดสินใจอะไรเป็นความเสี่ยง (Subjective risk judgment) และการจัดทำนโยบาย เช่น คนหนุ่มสาว มักมีทักษะร่างกายที่ดีพร้อมที่จะแก้ปัญหาและขับขีรถอย่างปลอดภัยได้ ทำให้รับรู้ความเสี่ยงของตนเองต่ำมากกว่าผู้ขับขีรถในกลุ่มอื่นๆ และโดยทั่วไปทุกคนจะประเมินตนเองว่าขับขีรถดีกว่าค่าเฉลี่ย (Unrealistic optimism) เพราะกำหนดเกณฑ์ของตนเอง โดยเฉพาะผู้ชายจะมีการรับรู้ความเสี่ยงต่ำกว่าผู้หญิง ในอายุที่เท่ากัน นอกจากนี้สังคมที่มีความเป็นเสรีนิยมก็จะมีการรับรู้ความเสี่ยง

²⁰ B. Fischhoff, P. Slovic, S. Lichtenstein, S. Read and B. Combs, *Explaining Risk Perception. An Evaluation of Culture Theory*, (Trondheim, Norway: Norwegian University of Science and Technology Press, 2004), 11.

ต่ำกว่าสังคมที่อนุรักษ์นิยม เช่น คนในสังคมของประเทศแคนาดากับสังคมของประเทศญี่ปุ่น

Dionne et al.²¹ ได้ศึกษาการรับรู้ความเสี่ยงและพฤติกรรมการเข้าไปมีความเสี่ยง โดยผลการวิจัย พบว่า การรับรู้ความเสี่ยงของผู้ขับขี่มีอคติภายในใจ (Perpetuate bias) และมีผลต่อพฤติกรรมในการขับขี่ที่ไม่ปลอดภัย (Impaired driving) งานวิจัยนี้ได้พยายามรวบรวมการรับรู้ความเสี่ยงสรุปได้ 4 ประเด็น ดังนี้

1. บั๊จเจกมีแนวโน้มที่จะ มั่นใจเกินไปในโอกาสที่จะเกิดอุบัติเหตุกับตนเองน้อยกว่าที่ควรเป็น และจะไม่มั่นใจในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยๆ

2. บั๊จเจกจะมีข้อมูลน้อยเพราะ ไม่ค่อยมีประสบการณ์การเกิดอุบัติเหตุ หรือ ไม่มีข้อมูลทางตรง จะประเมินความเสี่ยงว่าอุบัติเหตุจะไม่เกิดค่อนข้างสูง

3. ข้อมูลใหม่ๆ จะช่วยปรับเปลี่ยนการรับรู้ความเสี่ยง (Perception of Risk) หรือสถานการณ์จะช่วยปรับการรับรู้ความเสี่ยงให้เกิดขึ้น ทำให้เข้าสู่ภาวะความมีเหตุผลหรือถึงความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality or Quasi rationality) โดยมองว่า การมีข้อมูลใหม่จะทำให้บั๊จเจกจะนำข้อมูลในมือที่มีอยู่มาผสมผสานและจะช่วยลดทอนอคติ (Bias) ทำให้การรับรู้ความเสี่ยงใหม่กลายมาเป็นความเสี่ยงที่แท้จริง (Objective risk) หากอยู่ในภาวะที่มีข้อมูลไม่ดี ไม่สอดคล้อง หรือไม่เหมาะสม บั๊จเจกจะมองว่า ไม่ค่อยมีความเสี่ยงเท่าไร ในสถานะที่ความน่าจะเป็นของการเกิดอุบัติเหตุค่อนข้างต่ำ แต่บั๊จเจกจะมองว่ามีโอกาสเกิดขึ้นสูงได้ หากมีการรับรู้ว่าคุณบัติเหตุเป็นสิ่งที่ควบคุมยาก ซึ่งหมายถึง การตระหนักในข้อจำกัดและการควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดของตนเอง

²¹ George Dionne, Fluet, Claude, and Desjardins Denise, "Predicted risk perception and risk taking behavior: The case of impaired driving," *Journal of Risk Uncertainty*, Vol. 35, (November 2007), 237-264.

4. การรับรู้ต่างๆ เกี่ยวกับความเสี่ยงด้วยการใช้เครื่องมือสื่อสารต่างๆ ต้องทำให้ผู้ขับขึ้นนั้นได้รับจากประสบการณ์โดยตรงและต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้ประเมินความเสี่ยงในระดับที่สูง ว่าอุบัติเหตุจะเกิดขึ้น หากมีความระมัดระวังลดลง จึงทำให้เกิดการรับรู้ความเสี่ยง การให้ข้อมูลจะช่วยลดความมั่นใจว่าอุบัติเหตุจะไม่เกิดน้อยลง คือเป็นการหยุดทำให้ความมั่นใจไม่มากเกินไป (Overestimate or over confidence)

นอกจากนี้ Fischhoff, Slovic ; Lichtenstein, Read and Combs มองลักษณะกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเสี่ยง (Subjective risk judgment) โดยแบ่งปัจจัยต่างๆ เป็น 9 ประเภท ดังตาราง

ตารางแสดงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการรับรู้ความเสี่ยง (Perception of risk)

ปัจจัยสำคัญ	ลักษณะ
1. เต็มใจที่จะเสี่ยง (Voluntariness of risk)	- เป็นการมองความเต็มใจที่จะเข้าสู่สถานการณ์ความเสี่ยง ซึ่งโดยทั่วไป หากชอบเสี่ยงก็ยอมไม่กลัวความเสี่ยงและรับความเสี่ยงได้ ซึ่งผลทำให้รับรู้ความเสี่ยงต่ำกว่าคนทั่วไป
2. ผลที่เกิดขึ้นในทันที ของความเสียหาย (Immediacy of effect)	- ผลที่เกิดขึ้นโดยทันทีโดยเฉพาะหากถึงแก่ความตาย ซึ่งจะส่งผลต่อการรับรู้ความเสี่ยงที่สูงกว่าปกติ
3. ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยง (Knowledge of risk)	- เป็นความรู้ความเข้าใจของความเสียหายจากการรับรู้โดยตรง จากการเข้าไปอยู่ในสถานการณ์หรือสิ่งแวดล้อมที่กำลังเผชิญอยู่

ตารางแสดงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการรับรู้ความเสี่ยง (Perception of risk)
(ต่อ)

ปัจจัยสำคัญ	ลักษณะ
4. ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยง	- เป็นความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับความเสี่ยง เป็นความรู้ที่เข้าใจอย่างถูกต้องส่วนใหญ่จะรับรู้จากการทดลอง การวัด และจากผู้เชี่ยวชาญ
5. การควบคุมเหนือความเสี่ยง (Control over risk)	- การควบคุมความเสี่ยงของแต่ละกิจกรรมและเทคโนโลยีว่าสามารถควบคุมได้หรือไม่ หากคิดว่าควบคุมได้มากแสดงว่ารับรู้ความเสี่ยงต่ำ
6. ความใหม่ (Newness)	- แง่มุมหรือประเภทความเสี่ยงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้การรับรู้ความเสี่ยงสูง ขณะที่การคุ้นเคยหรือเคยชินกับความเสี่ยง และคิดว่าคุมสถานการณ์ได้มากโดยตลอดก็จะทำให้รู้ความเสี่ยงต่ำ
7. การสะสมเรื้อรังหรือภัยพิบัติ (Chronic-catastrophic)	- ความเสี่ยงที่สะสมมานานจะทำให้รับรู้ความเสี่ยงต่ำ ขณะที่หากคนจำนวนมากมีการบาดเจ็บเพียงครั้งเดียวจะส่งผลต่อการรับรู้ความเสี่ยงที่สูง
8. ธรรมดา หรือหวาดกลัว (Common-dread)	- ความรู้สึกหวาดกลัวหรือคิดว่าเป็นเรื่องธรรมดามีผลต่อการรับรู้ความเสี่ยงโดยเฉพาะความหวาดกลัวจะช่วยให้การมองความเสี่ยงสูง
9. อาณาบริเวณของผลที่เกิดขึ้น (Severity of consequences)	- หากความเสี่ยงจากกิจกรรมส่งผลทำให้ถึงขั้นเสียชีวิต มีความสูญเสียใหญ่หลวง จะทำให้การรับรู้ความเสี่ยงสูงเช่นเดียวกัน

นัยที่มีต่อแนวทางการพัฒนาการแก้ไขปัญห (Implications)

1. การนิยามที่สื่อเป็นคำสะท้อนธรรมชาติของคำว่า “อุบัติเหตุ” จึงทำให้นักคิดหรือเบี่ยงเบน ไปในเรื่อง ความชวย กฎแห่งกรรม การเลี้ยงการให้ความหมายที่เป็นจริงตามธรรมชาติ (True by definition) และใช้คำใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทแต่ต้องสื่อความหมายไปในเชิงลบ น่าเกลียด นอกจากนี้ยังควรนิยาม การรับรู้ปัจจัยเสี่ยงให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมโดยให้เข้าใจความหมายว่า เป็นสิ่งน่ารังเกียจ และสังคมไม่ต้องการ เช่น การไม่ใส่หมวกนิรภัยเป็นความเสี่ยง ก็ต้องนิยามปัจจัยเสี่ยง คือการไม่สวมหมวกเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ ที่สำคัญเพื่อสร้างการรับรู้ควรให้ชุมชนและสังคมตกลงกัน ในการนิยามเรื่องเหล่านี้ เพื่อสร้างและสื่อสารความหมาย ให้ตรงกับบริบทจริงๆ ของสังคม การสร้างการรับรู้ใหม่จากสังคม ก็จะสร้างการรับรู้ (Perceptions) ใหม่ที่ไม่เหมือนเดิมและพร้อมจะขับเคลื่อนให้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อีกทั้งยังเป็นการสร้างวาระทางสังคมให้เกิดขึ้นอีกด้วย (Social agenda)

2. การรับรู้ปัจจัยเสี่ยงเป็นสิ่งสำคัญแต่ผู้ขับขี่มักมองข้ามและดำเนินชีวิตบนกิจกรรมเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงเช่น ดื่มแล้วขับ การไม่สวมหมวกนิรภัยหรือการแข่งกระชั้นชิด ทั้งที่เข้าใจเรื่องอุบัติเหตุเป็นอย่างดีที่สำคัญผู้ขับขี่ไม่ได้อยากให้เกิดขึ้น การสื่อสารปัจจัยความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องสำคัญเท่าๆ กับการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในแง่การสื่อสารแล้ว อาจจำเป็นต้องสื่อสารถึงผลของอุบัติเหตุที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงแต่ละประเภทเช่นการไม่สวมหมวกนิรภัยจะก่อให้เกิดความสูญเสียอย่างไรหากมองข้ามโดยเฉพาะเมื่อผู้ขับขี่มักคิดว่าขับไปไม่ไกล หรือสื่อสารให้เห็นว่า ก่อนการดื่มอาจจำเป็นต้องวางแผนการกลับโดยไม่ขับขีเองและหากละเลยมองข้าม ควรสื่อสารให้ทราบ ณ เวลานั้นว่าผลจะเป็นอย่างไร

3. เมื่อการรับรู้ความเสี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญมากกว่าความเสี่ยงจริงเสียอีกเพราะจะพอทราบแนวโน้มพฤติกรรมที่จะระมัดระวังมากน้อยแค่ไหน การชี้

พื้นที่เป้าหมายในมาตรการต่างๆ เช่น ช่วง 7 วันอันตรายก็อาจจำเป็นต้องชี้เป้าหมายการรับรู้ความเสี่ยง (Perceived risk) มากกว่า ที่จะชี้เป้าหมายที่เป็นพื้นที่หรือกลุ่มแต่ละกลุ่มจากความเสี่ยง (Risk) เพียงอย่างเดียว

4. ผู้ขับขีส่วนใหญ่มักมีข้อมูลน้อยเพราะ ไม่ค่อยมีประสบการณ์การเกิดอุบัติเหตุ หรือ ไม่มีข้อมูลทางตรง จะประเมินความเสี่ยงว่าอุบัติเหตุจะไม่เกิด ค่อนข้างสูง การให้ข้อมูลจะช่วยลดความมั่นใจว่าอุบัติเหตุจะไม่เกิดน้อยลง คือเป็นการหยุดทำให้ความมั่นใจไม่มากเกินไป (Overestimate or over confidence)

5. ต้องทำให้ผู้ขับขีนั้นได้รับจากประสบการณ์โดยตรงและต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้ประเมินความเสี่ยงในระดับที่สูง ว่าอุบัติเหตุจะเกิดขึ้น หากมีความระมัดระวังลดลง จึงทำให้เกิดการรับรู้ความเสี่ยง

6. ควรใช้ปัจจัยเสี่ยงเดิมที่เกิดเรื้อรังมานานและใช้สื่อสารและได้ยินจนชินแล้ว ต้องทำให้ผู้ขับขีนั้นได้รับจากประสบการณ์โดยตรงและต้องเกิดกระบวนการเรียนรู้ใหม่ๆ เพื่อให้ประเมินความเสี่ยงในระดับที่สูง ว่าอุบัติเหตุจะเกิดขึ้น หากไม่ระมัดระวังหรือประมาทเล็กน้อยก็เป็นความเสียหายที่ยิ่งใหญ่ จึงทำให้เกิดการรับรู้ความเสี่ยงขึ้น เช่น สื่อให้เห็นว่าการขับเร็วหรือ ปริมาณแอลกอฮอล์ที่ผู้ขับขีดื่มทำให้ระดับความรุนแรงของการเกิดของอุบัติเหตุอย่างไร ในลักษณะไหนได้บ้าง อาทิ ส่งผลต่อถึงขั้นการตายคาที่หรือบาดเจ็บสาหัสอย่างไร จึงจะสร้างการรับรู้มากขึ้น

7. การใช้มุมมองอื่นจากศาสตร์เช่น เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมที่ใช้ประโยชน์การรับรู้และการตอบสนอง ณ ปัจจุบัน มาสะกิดหรือควบคุมพฤติกรรมให้มีการขับขีอย่างปลอดภัย ก็อาจเป็นหนทางในการทำความเข้าใจปัญหาและทางออกใหม่ๆ ของนโยบายการป้องกัน

8. การศึกษาใดๆ เพื่อทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์อุบัติเหตุทางถนน หรือการประเมินผลก็ตามควรทำทั้งในระดับพฤติกรรม โครงสร้าง

และความสัมพันธ์ และระดับความเชื่อฐานคติและวัฒนธรรมจึงจะมองภาพปรากฏการณ์ได้อย่างครอบคลุม เช่น ทุกคนทราบดีว่าอุบัติเหตุก่อให้เกิดความเสี่ยงแต่เกิดแล้วเป็นเรื่องกรรมเก่า หรือแม้แต่การที่คนรับรู้ว่าการตรวจจับแต่ยังทำก็เพราะคิดว่าจัดการกับตำรวจได้ทั้งนี้อาจเป็นเพราะระบบอุปถัมภ์ในสังคมที่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันการทำงานจึงลู่บนน้ำประมงทำอย่างเข้มข้นไม่ได้สุดท้ายก็ปล่อย ผู้กระทำผิดก็จะเรียนรู้อีกแบบหนึ่งว่า สามารถจัดการได้ การเกิดอุบัติเหตุจึงเกิดขึ้นได้อีกซ้ำไปซ้ำมา ซึ่งผู้ขับขีบบางคนทำความผิดเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงมากกว่า 10 ครั้งต่อปี นอกจากนี้ พื้นฐานทางสังคมไทยบางอย่างเช่น การเป็นสังคมที่ประนีประนอม ทำอะไรสบายๆ ไม่ซีเรียส การป้องกันอุบัติเหตุจึงเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความใส่ใจ ทั้งที่ความเห็นพ้องร่วมกันว่าถ้าไม่อย่าให้เกิด

อย่างไรก็ตาม การรับรู้ความเสี่ยงมีผลส่วนหนึ่งอาจต้องพิจารณาว่าอะไรกันแน่ที่มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมและพฤติกรรมที่ดีในการขับขีจะเกิดขึ้นโดยทันที ซึ่งอาจต้องค้นหาต่อไป บทความชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาแนวทางและนวัตกรรมใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในนโยบายป้องกันอุบัติเหตุที่จะช่วยลดการสูญเสียที่เกิดขึ้น ไม่ได้ทำเพื่อท้าทายมาตรการที่มีอยู่ แต่เพื่อให้ผู้สนใจอุทิศถึงมาตรการที่อาจเกิดขึ้นได้จากการมองที่แตกต่างออกไป บนความคาดหวังว่าจะมีการต่อยอดจากงานชิ้นนี้ต่อไป

การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองของเกาหลีใต้ ในยุคหลังสามัคคี: ความเปลี่ยนแปลงและ ความต่อเนื่อง*

นิธิ เนื่องจำนงค์**

Received: 24 July 2020

Revised: 25 September 2020

Accepted: 28 September 2020

บทคัดย่อ

ตลอดช่วงเวลากว่าสิบห้าปีหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การเมืองเกาหลีใต้ได้อยู่ภายใต้การครอบงำของนักการเมืองผู้ทรงอิทธิพลสามคน ได้แก่ คิมยงซัม คิมแดจุง และคิมจองพิล การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในยุคสามคิมนี้มักจะถูกให้ภาพว่าเป็นจุดอ่อนของกระบวนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย และได้ทิ้งมรดกอันไม่พึงประสงค์ไว้หลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการครอบงำพรรคการเมืองโดยผู้ทรงอิทธิพล ระดับ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในโครงการ “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: ตัวแสดง สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร” (สัญญาเลขที่ RDG6210034) ซึ่งอยู่ภายใต้ชุดโครงการ “จับตาอาเซียน” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ผู้เขียนขอขอบคุณการสนับสนุนดังกล่าว นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณความคิดเห็นจากผู้ประเมินบทความที่ช่วยในการปรับปรุงบทความอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ข้อผิดพลาดในบทความเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

** ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร;
อีเมล: nithi27@yahoo.com

การพัฒนาสถาบันการเมืองของพรรคการเมืองที่ค่อนข้างต่ำ และภูมิภาคนิยม โดยคุณลักษณะบางประการเหล่านี้เป็นสิ่งที่ตกทอดมาตั้งแต่ยุคเผด็จการอำนาจนิยม ภายใต้บริบทเงื่อนไขดังกล่าว บทความนี้ต้องการที่จะทดสอบพลวัตของการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคหลังสามคิม บทความนี้ได้ตั้งข้อถกเถียงไว้ว่า ขณะที่มีการแสดงสัญญาณของความเปลี่ยนแปลงในแง่มุมของอิทธิพลของผู้ทรงอิทธิพลในพรรคการเมืองที่เสื่อมคลายลง การเพิ่มขึ้นของระดับการพัฒนาสถาบันการเมือง และความเด่นชัดของการแบ่งขั้วบนฐานของอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างพรรคอนุรักษนิยม และพรรคหัวก้าวหน้า แต่ภูมิภาคนิยมยังคงดำรงอยู่เป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคหลังสามคิม

คำสำคัญ: การเมืองว่าด้วยพรรคการเมือง, เกาหลีใต้, ยุคหลังสามคิม, ภูมิภาคนิยม

South Korea's Party Politics in the 'Post-Three Kims' Era: Changes and Continuities

Nithi Nuangjamnong***

Abstract

Throughout the first fifteen years after democratic transition, South Korean politics had been dominated by the three influential political figures i.e. Kim Young-sam, Kim Dae-jung and Kim Jong-pil. Party politics during this 'Three Kims' era was usually illustrated as the weakest link in the democratic consolidation process. And it left inauspicious legacies such as party bossism, a low level of party institutionalization and regionalism; some of which were the shadow of the past from the authoritarianism period. Against this backdrop, this article aims to examine the dynamism of South Korea's party politics in the 'Post-Three Kims' era. It argues that while there are signs of changes regarding the fading influence of party bossism, the increasing level of party institutionalization and the growing saliency of ideological cleavage between conservative and progressive parties, regionalism is still one of the defining characteristics of South Korea's party politics in the 'Post-Three Kims' era.

Keywords: Party Politics, South Korea, Post-Three Kim Era, Regionalism

*** Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Naresuan University; E-mail: nithi27@yahoo.com

1. ความนำ

แม้ว่าประชาธิปไตยในเกาหลีใต้จะถูกมองว่าเป็นกรณีตัวอย่างของความสำเร็จ จนกระทั่งมีการตั้งข้อสังเกตว่าเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของ “ประชาธิปไตยที่มหัศจรรย์” (miraculous democracy)¹ แต่งานที่ศึกษาพรรคการเมืองในเกาหลีใต้กลับสะท้อนให้เห็นภาพในทิศทางที่ตรงกันข้าม ไม่ว่าจะเป็นงานของโจเซฟ หว่อง (Joseph Wong) ที่ชี้ให้เห็นว่าขยายตัวของการชุมนุมประท้วงของประชาชนในเกาหลีใต้เป็นภาพสะท้อนของการที่พรรคการเมืองในเกาหลีใต้ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในการสะท้อนความต้องการได้² ของคังวอนแทก (Kang Won-Taek) ถึงกับตั้งข้อสังเกตว่าบทบาทของพรรคการเมืองได้ถูกแทนที่อย่างซ้ำๆ ด้วยตัวแสดงในภาคประชาสังคม³ หรืองานของชเว จางจิบ (Choi Jang-Jip) ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบพรรคการเมืองของเกาหลีใต้มีระดับการพัฒนาที่น้อยมาก คุณลักษณะเช่นนี้มีมาตั้งแต่ยุคเผด็จการอำนาจนิยมจนมาถึงยุคประชาธิปไตย และสิ่งนี้เป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในเกาหลีใต้⁴ หรือข้อสังเกตของเดวิด สไตน์เบิร์ก (David Steinberg) และชิน มย็อง (Shin Myung) ที่ถึงกับ

¹ Chaibong, Hahm, “South Korea’s Miraculous Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3 (July 2008), 128-142.

² Joseph Wong, “South Korea’s Weakly Institutionalized Party System,” In Allen Hicken and Erik Kuhonta Martinez (Eds.), *Party System Institutionalization in Asia: Democracies, Autocracies and the Shadow of the Past*, (New York: Cambridge University Press, 2014), 262.

³ Won-Taek, Kang, “Thirty Years of Party Politics in South Korea after Democratization: From Mass-mobilizing Parties to By-stander Parties,” In Hannes Mosler (Ed.), *South Korea’s Democracy Challenge: Political System, Political Economy and Political Society*, (Berlin: Peter Lang, 2020), 68.

⁴ Jang-Jip, Choi, *Democracy after Democratization: The Korean Experience*, (Seoul: Humanitas, 2005), 275.

ระบุว่าพรรคการเมืองคือจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในเกาหลีใต้⁵

แม้ว่าพรรคการเมืองในเกาหลีใต้อาจไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ดังที่มีการตั้งข้อสงสัยเกิดขึ้น แต่การให้ภาพสะท้อนในเชิงลบดังกล่าวอาจส่งผลตามมาทำให้ไม่เห็นพลวัตที่เกิดขึ้นในการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในยุค “หลังสามคิม” (post-three Kims era) หรือในยุคที่นักการเมืองผู้ทรงอิทธิพลสามคนในเกาหลีใต้ นั่นคือนายคิมยองซัม (Kim Young-sam) คิมแดจุง (Kim Dae-jung) และคิมจองพิล (Kim Jong-pil) ได้เกษียณอายุทางการเมืองในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 หลังจากที่ทั้งสามมีบทบาทสำคัญทางการเมืองมาอย่างยาวนานมากกว่าสี่ทศวรรษและมีบทบาทสำคัญในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยนายคิมยองซัมและคิมแดจุงได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ขณะที่นายคิมจองพิลได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายคิมแดจุงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดี⁶

ที่ผ่านมาการศึกษาพลวัตของพรรคการเมืองในยุคหลังสามคิมยังคงค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด งานในกลุ่มนี้สามารถจำแนกได้เป็นสามประเภท ได้แก่ งานที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างของการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่ส่งผลทำให้เส้นแบ่งทางการเมืองบนฐานของภูมิภาคนิยมเสื่อมลงและเกิดเส้นแบ่งทางการเมืองแบบใหม่บนฐานของ “การ

⁵ David Steinberg and Myung Shin, “From Entourage to Ideology? Tensions in South Korean Political Party in Transition,” East-West Center Working Paper Politics, Governance and Security Series, No. 9, 2005, 7.

⁶ Hyung Baeg Im, “Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of the ‘Three Kims’ Era,” *Democratization*, Vol.11, No.5 (December 2004), 179.

เปลี่ยนแปลงของรุ่น” และ “อุดมการณ์ทางการเมือง” ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมแบบใหม่และแข่งขันบนฐานของเส้นแบ่งทางการเมืองแบบใหม่มากขึ้น⁷ งานที่มองปัจจัยเชิงโครงสร้าง แม้ว่าจะสามารถให้ภาพกว้างของการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี แต่ยังไม่อาจอธิบายแง่มุมของ “ความต่อเนื่อง” โดยเฉพาะที่สะท้อนจากผลการเลือกตั้งที่ยังคงสะท้อนถึงอิทธิพลของภูมิภาคนิยมอย่างชัดเจน งานกลุ่มที่สองมุ่งเน้นไปที่แง่มุมเชิงสถาบันถึงการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การแข่งขัน โดยเฉพาะกฎหมายการเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการปรับตัวของพรรคการเมือง งานบางส่วนชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่สะท้อนการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้นและทำให้ระบบพรรคการเมืองเปลี่ยนแปลงจากระบบพรรคการเมืองน้อยพรรคที่มีการจับกลุ่มครอบงำ (cartelized party system) ไปสู่ระบบที่มีการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้น⁸ อย่างไรก็ตามงานที่วิเคราะห์ในระดับสถาบัน แม้จะสามารถให้ภาพปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังไม่อาจให้ภาพรวมของความเปลี่ยนแปลง รวมถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในแต่ละแง่มุมได้อย่างชัดเจน และงานในกลุ่มสุดท้ายให้ความสนใจในบทบาทของตัวแสดง โดยเฉพาะผู้นำการเมือง ที่มีความเห็นแก่ตัวและใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าประสงค์ทางการเมือง⁹ งานในกลุ่มนี้

⁷ Jin Min Chung, “Party-system Change in Post-democratization Korea: A Partisan Realignment Perspective,” *Korea Observer*, Vol.33, No. 1 (Spring 2002), 47-65.

⁸ Sunghack Lim, “Political Parties and Party System in Korea after Democratization: Cartelized Party System and Oscillation between Two Models,” In Liang Fook Lye and Wilhelm Hofmeister (Eds.), *Political Parties, Party System and Democratization in East Asia*, (Singapore: World Scientific Publishing, 2011), 211-241.

⁹ Jongkon Lee, “The Instability of Korean Political Parties: Cue-givers and Cue-chasing Politicians,” *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 1 (March 2014), 113-130.

แม้อาจจะสามารถอธิบายในยุคสามคิมได้เป็นอย่างดี แต่ในยุคหลังสามคิม นักการเมืองที่มีบารมีค่อนข้างมีจำนวนน้อยและมีอิทธิพลไม่เท่ากับนักการเมืองรุ่นก่อน

จากข้อจำกัดของการศึกษาที่มีมาก่อนหน้า บทความนี้จึงได้ตั้งคำถามว่า ในยุคหลังสามคิมการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้มีคุณลักษณะสำคัญอย่างไร? มีแง่มุมใดที่ยังคงความต่อเนื่อง และแง่มุมใดที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญจากยุคก่อนหน้า? งานนี้ตั้งสมมติฐานเบื้องต้นว่าในยุคหลังสามคิม การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้เริ่มแสดงให้เห็นถึงสัญญาณของการเปลี่ยนแปลงจากเดิม โดยเฉพาะในแง่มุมของการลดบทบาทของผู้มีอิทธิพลภายในพรรค (bossism) ซึ่งส่งผลตามมาทำให้การพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองที่มากขึ้น ทั้งในแง่มุมของการระดมเงินทุนและการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และความชัดเจนของเส้นแบ่งอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยมและหัวก้าวหน้า อย่างไรก็ตามท่ามกลางทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงปรากฏความต่อเนื่องที่สำคัญได้แก่อิทธิพลของภูมิภาคนิยม (regionalism) ที่ยังคงดำรงอยู่แม้ว่าจะเริ่มแสดงสัญญาณของการเสื่อมถอยไปบ้างก็ตาม

ในการตอบคำถามและอธิบายความดังกล่าว บทความนี้จะจัดลำดับการนำเสนอเป็นสี่ส่วนด้วยกัน ในส่วนถัดมาจะกล่าวถึงกรอบการมองปรากฏการณ์ที่ผสมผสานมุมมองการวิเคราะห์ในสามระดับ จากนั้นจะกล่าวถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงช่วงเวลาก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ในส่วนที่สี่จะวิเคราะห์คุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองเกาหลีใต้ในยุคหลังการเปลี่ยนผ่านช่วงแรกหรือที่เรียกว่า “ยุคสามคิม” ก่อนที่ในส่วนที่ห้าจะมุ่งศึกษาพลวัตของการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคหลังสามคิม และในที่สุดท้ายจะทำการสรุปภาพรวมและประมวลให้เห็นแง่มุมต่างๆ ของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้

2. อุดมการณ์ ภูมิภาคนิยม ผู้นำที่มีบารมี และการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

จากสมมติฐานข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันของปัจจัยในสามระดับตั้งแต่ปัจจัยเชิงโครงสร้างของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในแง่มุมของการเปลี่ยนแปลงของ “รุ่น” และ “อุดมการณ์” ที่ส่งผลทำให้การหาเสียงบนฐานของ “ความนิยมในตัวบุคคล” ของผู้นำที่มีบารมีไม่อาจบังเกิดผลดังเช่นในยุคสามคิม ในระดับถัดมาผลจากการเปลี่ยนแปลงของ “กฎเกณฑ์ในการแข่งขัน” ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง ไปจนถึงกฎหมายพรรคการเมืองได้ส่งผลทำให้บทบาทของผู้นำทางการเมืองลดน้อยลง สวนทางกับการเพิ่มขึ้นของความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทั้งสองระดับนี้ทำให้นักการเมืองต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและใช้วิธีการสร้างความนิยมแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านกลไกของพรรคการเมือง สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภูมิภาคนิยมยังคงมีอิทธิพลอยู่มีที่มาจากรากฐานของภูมิภาคนิยมตั้งแต่อดีตนับพันปี ประกอบกับการผลิตซ้ำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคนิยมมาอย่างต่อเนื่องในยุคหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แม้ว่าผู้นำที่มีบารมีจะยุติบทบาททางการเมืองไปแล้ว แต่เนื่องจากเส้นแบ่งทางอุดมการณ์ทางการเมืองได้สอดคล้องกับเส้นแบ่งระหว่างภูมิภาคจึงทำให้ภูมิภาคนิยมยังคงมีอิทธิพลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

แนวคิดสำคัญที่ใช้ในการตอบสมมติฐานข้างต้นมีด้วยกันสี่ประการ ได้แก่ อุดมการณ์ทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมี ภูมิภาคนิยม และความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ในส่วนของประเด็นอุดมการณ์ทางการเมือง มีการตั้งข้อสังเกตว่าในช่วงสงครามเย็นพรรคการเมืองในเกาหลีใต้แทบไม่มีความแตกต่างทางอุดมการณ์อันเนื่องมาจากการกดทับของรัฐบาลเผด็จการและสหรัฐอเมริกาทำให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบฝ่ายซ้ายไม่

อาจเกิดขึ้นมาได้¹⁰ ดังนั้นการแข่งขันทางอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมืองในเกาหลีใต้จึงแตกต่างจากประชาธิปไตยในโลกตะวันตก สำหรับเส้นแบ่งทางอุดมการณ์การเมืองที่ใช้ในเกาหลีใต้คือเส้นแบ่งระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยม (conservative) และหัวก้าวหน้า (progressive) ความแตกต่างระหว่างสองฝ่ายสามารถจำแนกได้ด้วยประเด็นสำคัญสามประการ ได้แก่ ประเด็นด้านความมั่นคง ประเด็นทางเศรษฐกิจ และประเด็นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต่อประเด็นด้านความมั่นคง ฝ่ายอนุรักษนิยมมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับระเบียบและความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการรักษากฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Law) ในทางกลับกัน ฝ่ายหัวก้าวหน้ามองว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกดทับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับประเด็นทางเศรษฐกิจ ฝ่ายอนุรักษนิยมมักจะยอมรับและไม่ตั้งคำถามกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตที่ส่งผลทำให้บรรษัทขนาดใหญ่ที่มีกิจการครอบคลุมในแทบทุกประเภทหรือที่เรียกว่า “แชebol” (*chaebol*) ครอบงำเศรษฐกิจเกาหลีใต้ ขณะที่ฝ่ายหัวก้าวหน้ามักจะมองว่าโครงสร้างดังกล่าวเป็นปัญหาและต้องการที่จะปฏิรูปเพื่อลดการครอบงำของแชebol สำหรับประเด็นสุดท้ายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเด็นที่เป็นตัวแบ่งแยกระหว่างสองฝ่ายคือมุมมองที่มีต่อเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกา ขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมมองเกาหลีเหนือเป็นศัตรูและยึดถือความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเป็นแกนกลางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ฝ่ายหัวก้าวหน้าไม่ได้มองว่าเกาหลีเหนือเป็นศัตรู และแม้จะยึดถือความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา แต่หากสหรัฐอเมริกามีมุมมองที่ขัดแย้งกับเกาหลีใต้ โดยเฉพาะต่อประเด็นเรื่องเกาหลีเหนือ ฝ่ายหัวก้าวหน้าก็พร้อมที่จะขับเคลื่อน

¹⁰ Choi, *Democracy after Democratization*, Cited, 64-67.

นโยบายด้วยตัวเอง¹¹

สำหรับประเด็นเรื่องผู้นำที่มีบารมี ที่ผ่านมาการศึกษามักจะมุ่งเน้นไปที่บทบาทของประธานาธิบดีเป็นสำคัญ โดยเฉพาะภาวะผู้นำกับการสร้างชาติในแง่มุมต่างๆ¹² หรืองานที่มองว่าภาวะผู้นำทางการเมืองในเกาหลีใต้ยึดโยงกับรากฐานทางศีลธรรมที่ผู้นำต้องมีความมุ่งมั่นที่จะทำเพื่อสาธารณะ¹³ หากประยุกต์ใช้การศึกษาผู้นำที่มีบารมีในการเมืองว่าด้วยพรรคการเมือง งานดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่ใช่ผู้นำที่มีบารมีในพรรคการเมืองทุกคนจะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและมีโอกาสสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ คุณลักษณะสำคัญของผู้นำที่มีบารมีในพรรคการเมืองมีด้วยกันสองประการ ได้แก่ การเป็นศูนย์กลางอำนาจในพรรคการเมืองทั้งในด้านการคัดสรรตัวบุคคลและในการระดมทรัพยากร และการยึดโยงกับฐานเสียงในภูมิภาคหนึ่งๆ อย่างแนบแน่น ต่อประเด็นแรกที่มาของการเป็นศูนย์กลางอำนาจอาจมาจากตำแหน่งทางการเมืองดังกรณีของประธานาธิบดีแทบทุกคนในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ล้นแล้วแต่ใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือทางการเมืองของตนทั้งสิ้น จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวทำให้ในยุคประชาธิปไตยแม้กระทั่งผู้นำทางการเมืองที่ไม่ได้มีตำแหน่งทางการเมือง แต่มีบทบาททางการเมืองที่เด่นชัดมาอย่างยาวนานและเป็นที่รู้จักทั่วไป มักประยุกต์ใช้

¹¹ ดู Won-Taek, Kang, "How Ideology Divides Generations: The 2002 and 2004 South Korean General Elections," *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2 (June 2008), 469-471.; ไชยวัฒน์ คำชูและนิธิ เนื่องจำนงค์, "บทนำ: ประชาธิปไตยและกระแสอนุรักษนิยมในเอเชียตะวันออก," ใน ไชยวัฒน์ คำชูและนิธิ เนื่องจำนงค์ (บก.), *ประชาธิปไตยและกระแสอนุรักษนิยมในเอเชียตะวันออก*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 27-28.

¹² Choong Nam Kim, *The Korean Presidents: Leadership for Nation Building*, (Newark: Eastbridge Books, 2007).

¹³ Dong-Jin Jang, "The Characteristics and Moral Grounds of Political Leadership in Modern Korea," *Korea Observer*, Vol. 32, No. 3. (Autumn 2001), 379-407.

กลวิธีในลักษณะเดียวกันนี้ในการบริหารพรรคการเมือง สำหรับประเด็นเรื่อง ภูมิภาคนิยมผู้นำที่มีบารมีมักจะสร้างฐานความนิยมที่เหนียวแน่นในภูมิภาค บ้านเกิดของตนเป็นหลัก ภาพความเป็นตัวแทนของภูมิภาคนอกจากจะยึดโยง กับถิ่นกำเนิดแล้ว ยังมักจะเชื่อมโยงกับผลงานของการดำเนินนโยบายในอดีต (กรณีผู้นำพรรคที่เป็นประธานาธิบดีหรือมีความยึดโยงกับประธานาธิบดี) หรือ ภาพลักษณะการต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของภูมิภาค

สำหรับแง่มุมที่ต่อเนื่องกันนั้นคือภูมิภาคนิยม นอกจากคุณลักษณะ ของการเชื่อมโยงกับผู้นำที่มีบารมีแล้ว ยังเชื่อมโยงกับรากฐานทาง ประวัติศาสตร์ทั้งในอดีตและประวัติศาสตร์ทางการเมืองสมัยใหม่ และประเด็น ทางด้านเศรษฐกิจการเมืองอีกด้วย ในทางประวัติศาสตร์การแบ่งแยกระหว่าง ภูมิภาคอาจสืบค้นไปได้ถึงเกาหลีใต้ในยุคสามอาณาจักร (57 ปีก่อนคริสตกาล ถึง ค.ศ. 667) โดยภูมิภาคที่เรียกว่าโฮนัม (*honam*) ในยุคปัจจุบันที่ครอบคลุม จังหวัดชอลลาที่อยู่แถบตะวันตกเฉียงใต้ของเกาหลีใต้ เคยเป็นที่ตั้งของ อาณาจักรแพคเจ (Baekje kingdom) มาก่อน ขณะที่ภูมิภาคยองนัม (*yeongnam*) ที่ครอบคลุมจังหวัดคยองซังและอยู่ในแถบตะวันออกเฉียงใต้ของ เกาหลีใต้ เคยเป็นที่ตั้งของอาณาจักรซิลลา (Silla kingdom) มาก่อน ในยุคหลังจากนั้นภูมิภาคโฮนัมมักตกเป็นเหยื่อของการถูกกดขี่โดนศูนย์กลางอำนาจมา โดยตลอด¹⁴ สำหรับแง่มุมของประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ ภูมิภาคโฮนัม มักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับเหตุการณ์กวางจูในปี 1980 ส่วนประเด็นทาง เศรษฐกิจการเมืองภูมิภาคนิยมในเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบันมีที่มาจากการพัฒนา เศรษฐกิจในช่วงตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมาที่ผลพวงของการพัฒนาถูก จัดสรรไม่เท่าเทียมกัน โดยภูมิภาคโฮนัมมักได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อย

¹⁴ Wang-Bae Kim, "Regionalism: Its Origins and Substance with Competition and Exclusion," *Korea Journal*, Vol. 43, No. 2, (Summer 2003), 11-13.

กว่าภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะของนม¹⁵ จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวภูมิภาคนิยมในที่นี้จึงหมายถึงการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงบนฐานของผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งอย่างแน่นอน

แง่มุมสุดท้ายนั้นคือความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง แง่มุมสำคัญที่จะทำการพิจารณาคือเสถียรภาพของการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองและความเข้มแข็งของรากฐานของพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงกับสังคม จากแง่มุมทั้งสองจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขสำคัญที่เป็นภาพสะท้อนของการที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันนั้นคือความต่อเนื่องในการดำรงอยู่และแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง การยึดโยงกับสังคม โดยเฉพาะในแง่มุมของการเป็นสมาชิกหรือการบริจาคให้กับพรรคการเมือง รวมถึงมุมมองในเชิงบวกที่มวลชนมีต่อพรรคการเมือง และการที่พรรคการเมืองไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้นำหรือกลุ่มบุคคล แต่สามารถมีบทบาทได้เป็นอิสระ¹⁶

3. พัฒนาการของพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

พรรคการเมืองในเกาหลีใต้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ได้รับเอกราช หลังจากถูกกดทับโดยเจ้าอาณานิคมญี่ปุ่นมาอย่างยาวนานทำให้

¹⁵ Bae-Gyoon, Park, "Territorialized Party Politics and the Politics of Local Economic Development: State-led Industrialization and Political Regionalism in South Korea," *Political Geography*, Vol. 22 (2003), 811-839.

¹⁶ Scott Mainwaring and Mariano Torcal, "Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization," In Richard Katz and William Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*, (London: Sage, 2006), 204-207.

หลังได้รับเอกราชคนเกาหลีทั้งที่อยู่ในประเทศและที่กลับมาจากนอกประเทศ มีความตื่นตัวทางการเมืองอย่างมาก สิ่งนี้เห็นได้จากจำนวนของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงแรกหลังได้รับเอกราชที่สูงถึง 422 พรรค ครอบคลุมทุกเขตของอุดมการณ์ตั้งแต่ขวัดไปจนถึงซ้ายจัด พรรคการเมืองสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ อาทิ พรรคประชาธิปไตยเกาหลี (Korean Democracy Party: KDP) พรรคนี้เป็นการรวมตัวระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยมในเกาหลีใต้ที่ประกอบไปด้วยชนชั้นผู้ถือครองที่ดิน และอดีตข้าราชการที่เคยทำงานให้กับจักรวรรดินิยมญี่ปุ่นมาก่อน ภายใต้การสนับสนุนของอเมริกัน วัตถุประสงค์หลักของการรวมตัวของพรรคนี้คือการเป็นศูนย์กลางสำหรับขบวนการฝ่ายขวาเพื่อถ่วงดุลการเกิดขึ้นมาของพรรคเอกราชเกาหลี (Korean Independence Party) ที่นำโดยนายคิมคู (Kim Koo) ผู้นำรัฐบาลเกาหลีพลัดถิ่นที่เขาย้ายไปในช่วงที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของญี่ปุ่น แม้ว่าพรรคของนายคิมคูจะมีจุดยืนค่อนข้างไปทางฝ่ายขวา แต่ด้วยการวางท่าทีที่เป็นอิสระจากสหรัฐอเมริกาทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา และพรรคแรงงานเกาหลีใต้ (South Korean Worker's Party) ที่เป็นตัวแทนของอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายมีประวัติการจัดตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1925 เป็นต้น¹⁷

แม้ว่าในช่วงแรกพรรคการเมืองในเกาหลีใต้จะมีความหลากหลายทางอุดมการณ์แต่ด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา และจุดยืนในการต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันของประธานาธิบดีซึงมัน (Syngman Rhee) ทำให้พรรคที่มีอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายไม่มีพื้นที่ทางการเมืองเชิงสถาบันที่จะเคลื่อนไหว หลายพรรคการเมืองได้เลือกที่จะเคลื่อนไหวใต้ดิน เมื่อสหรัฐอเมริกาเป็นกรณที่จะให้เกาหลีใต้จัดการเลือกตั้งเพื่อตั้งรัฐบาลก่อนเกาหลีเหนือ ทำให้หลาย

¹⁷ Soong Hoom, Kil, "Development of Korean Politics—A Historical Profile," In Soong Hoom, Kil and Chung-in Moon (Eds), *Understanding Korean Politics: An Introduction*, (New York: State University of New York Press, 2001).

พรรคการเมืองเล็กที่จะ “คว่ำบาตรการเลือกตั้ง” ใน ค.ศ. 1948 ด้วยเหตุนี้ ทำให้ในช่วงแรกของการตั้งสาธารณรัฐที่หนึ่ง (ค.ศ. 1948-1960) จึงมีเพียงพรรคการเมืองฝ่ายขวาเท่านั้นที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง โดยมีพรรค KDP เป็นพรรคการเมืองหลัก (อย่างไรก็ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งส่วนมากยังเป็นผู้สมัคริอิสระ) หลังจากเกิดขึ้นมาไม่นานพรรค KDP ได้เริ่มแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย หัวใจสำคัญของการแตกแยกคือจุดยืนที่มีต่อประธานาธิบดีอิชึงมันที่พยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขยายวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกไปโดยฝ่ายสนับสนุนได้ตั้งพรรคเสรีนิยม (Liberal Party: LP) ในปี 1951 และฝ่ายต่อต้านได้ตั้งพรรคประชาธิปไตย (Democratic Party: DP) ในปี 1955

จากจุดเริ่มต้นในลักษณะดังกล่าวของพรรคเสรีนิยมทำให้เมื่อประธานาธิบดีอิชึงมันโดนล้มจากอำนาจทำให้พรรคเสรีนิยมจึงต้องล่มสลายลงไป¹⁸ นอกจากประเด็นเรื่องความแตกต่างในจุดยืนที่มีต่อผู้นำแล้ว พรรคทั้งสองแทบไม่มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ที่มีความเป็นอนุรักษนิยมทั้งสองฝ่าย องค์ประกอบของพรรคที่ประกอบไปด้วยชนชั้นนำและเจ้าผู้ครองที่ดิน แนวนโยบาย หรือฐานการสนับสนุนของประชาชน หากจะมีประเด็นที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนนั้นคือพรรคประชาธิปไตยให้การสนับสนุนประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา¹⁹ และจุดยืนที่มีต่ออเมริกาโดยฝ่ายพรรคเสรีนิยมมีจุดยืนที่สนับสนุนอเมริกาอย่างชัดเจน แต่พรรคประชาธิปไตยมีจุดยืนที่ค่อนข้างไม่สนับสนุนอเมริกามากเท่าพรรคเสรีนิยม²⁰

¹⁸ Y.C., Han, “Political Parties and Political Development in South Korea,” *Pacific Affairs*, Vol.42, No.4 (Winter 1969-1970), 446-464.

¹⁹ Kyong-su, Kim, “Political Parties and Party Politics in Korea,” *Korea Journal*, Vol. 7, No. 6 (June 1967), 4-21.

²⁰ Tae Gyun, Park, *U bangkwa chekuk, hanmikwangye et tushinhwa* [An ally and empire: Two myths of South Korea-United States relations, 1945-1980], (Seoul: Changbi Publishers, 2006).

หากจะกล่าวโดยสรุปถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองเกาหลีใต้ในยุคก่อนกำเนิดจะเห็นได้ถึงคุณลักษณะสำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรก จากอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ อย่างแข็งขันของอิชิ่งมัน ทำให้พรรคการเมืองแทบทั้งหมดในเกาหลีใต้เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยม ประการที่สอง รากฐานความเป็นอนุรักษนิยมของพรรคการเมืองนอกจากจะมาจากอิทธิพลของอุดมการณ์ต่อต้านคอมมิวนิสต์แล้ว ยังมีที่มาจากองค์ประกอบของสมาชิกพรรคที่มักจะเป็นชนชั้นผู้ถือครองที่ดินหรือเป็นอดีตข้าราชการที่เคยทำงานภายใต้รัฐบาลเจ้าอาณานิคมญี่ปุ่นมาก่อน ประการที่สาม จากรากฐานอุดมการณ์ในลักษณะเดียวกันทำให้จุดยืนในเชิงนโยบายแทบไม่มีความแตกต่างกัน ประการที่สี่ ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองอยู่ที่ “ตัวผู้นำ” และจุดยืนที่มีต่อตัวผู้นำ โดยหัวใจสำคัญในช่วงแรกคือ “จุดยืนที่มีต่อประธานาธิบดีอิชิ่งมัน” นั่นเอง โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่าเส้นแบ่งระหว่างพรรคการเมืองในช่วงแรกคือระหว่างพรรคที่ต่อต้านอิชิ่งมัน และพรรคที่สนับสนุนอิชิ่งมัน โดยฝ่ายแรกถูกมองว่าเป็นพรรคที่สนับสนุนประชาธิปไตย ขณะที่พรรคที่สนับสนุนอิชิ่งมันถูกมองว่าเป็นพรรคที่ต่อต้านประชาธิปไตย²¹

พัฒนาการสำคัญของพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในช่วงเวลาต่อมาคือการเกิดขึ้นของพรรคสาธารณรัฐประชาธิปไตย (Democratic Republican Party: DRP) พรรคนี้ก่อตั้งขึ้นโดยคิมจองพิล (Kim Jong-pil) ญาติของนายปักจงฮี (Park Chung-hee) ผู้อยู่เบื้องหลังการยึดอำนาจ และต่อมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองกลางแห่งเกาหลี (KCIA) สาเหตุของการตั้งพรรค DRP คือการวางรากฐานอำนาจทางการเมืองของนายปักจงฮีสำหรับการเลือกตั้งที่จะจัดขึ้นในปี 1963 สมาชิกของพรรคจำนวนหนึ่งมาจากอดีตสมาชิกพรรค LP ที่เคยเป็นพรรครัฐบาลมาตั้งแต่สมัยสาธารณรัฐที่หนึ่ง และ

²¹ Soong Hoom, Kil, *Development of Korean Politics*, Cited.

สมาชิกอีกจำนวนไม่น้อยที่มาจากทหารในกองทัพ ด้วยเหตุนี้จึงมีการเรียกขานพรรค DRP ว่าเป็น “สหภาพนายทหาร” (union of military officers)²² ด้วยฐานการสนับสนุนจากกองทัพ ภาคธุรกิจ และระบบราชการในการเลือกตั้งทำให้พรรค DRP ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งเป็นอย่างดีและเป็นฐานทางการเมืองที่เข้มแข็งให้กับประธานาธิบดีปักจุงฮีจนกระทั่งสิ้นสุดสาธารณรัฐที่สาม (ค.ศ. 1963-1972) พรรค DRP ได้หมดบทบาทหลังการประกาศกฎอัยการศึกและการสถาปนาระบบอบเผด็จการอำนาจนิยมขึ้นมาใหม่โดยปักจุงฮีภายใต้ชื่อสาธารณรัฐที่สี่ (ค.ศ. 1972-1981)

คุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองของเกาหลีใต้ในช่วงเวลานี้สะท้อนให้เห็นภาพของความต่อเนื่องมากกว่าความเปลี่ยนแปลงจากยุคก่อน กล่าวคือ ในแง่ของอุดมการณ์ แทบไม่มีความแตกต่างกันระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน โกยงบ็อก (Ko Yong-bok) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญของพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาลต่างเน้นย้ำหลักการของเสรีประชาธิปไตย ความแตกต่างประการเดียวและเป็นความแตกต่างที่ดำเนินมาตั้งแต่สาธารณรัฐที่หนึ่งคือพรรคฝ่ายค้านเสนอให้ใช้ระบบรัฐสภา และในการรณรงค์หาเสียงพรรค DRP เน้นย้ำในความต่อเนื่องของการบริหารงาน ขณะที่พรรคฝ่ายค้านเพียงเสนอประเด็นเรื่องการเปลี่ยนชั่วคราวจากการเมืองเท่านั้น²³ ในแง่ของโครงสร้างพรรค ทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านต่างพยายามหุบบทบาทของผู้นำ (ปักจุงฮีกรณีพรรครัฐบาลและยุนโปซุน (Yun Po-sun) กรณีพรรคฝ่ายค้าน)

ในช่วงสาธารณรัฐที่สี่หรือภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับยუსิน (Yusin constitution) ที่ดำเนินมาอย่างยาวนานตั้งแต่ ค.ศ. 1972-1981 พรรคการเมืองมี

²² Yong-bok, Ko, “Political Parties and Factionalism,” *Korea Journal*, Vol. 7, No. 6 (June 1967), 10-21.

²³ Ibid.

ข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรม ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินไปในสาธารณรัฐที่ห้า (ค.ศ. 1981-1987) ภายใต้ประธานาธิบดีชอนดูฮวาน (Chun Doo-hwan) แม้ว่าจะมีบางช่วงเวลาที่เปิดให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ก็ตาม คุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองในยุคนี้มีด้วยกันหลายประการ มีทั้งแ่งมุมที่สืบทอดจากยุคก่อนหน้าและแ่งมุมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในส่วนของแ่งมุมที่ต่อเนื่องจากยุคก่อนหน้านั้น ที่สำคัญที่สุดคือการที่รัฐบาลเผด็จการอำนาจได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนทางการเมืองที่สำคัญ โดยผู้มีส่วนในการขับเคลื่อนยังคงเป็นนายทหารคนสนิทจากกองทัพที่มีบทบาทในการร่วมรัฐประหารด้วยกันมา อีกแ่งมุมหนึ่งที่น่าสนใจคือความแตกแยกในพรรคฝ่ายค้านที่ในบางเวลาสามารถรวมตัวกันได้เป็นปึกแผ่น แต่ในบางช่วงเวลาที่มีความคิดเห็นไม่ลงรอยก็เลือกที่จะแก้ปัญหาด้วยการแยกออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ ดังกรณีของพรรคประชาธิปไตยใหม่ เกาหลี (New Korea Democratic Party: NKDP) ที่ต่อมาได้แยกออกมาเป็นพรรคประชาธิปไตยเพื่อการรวมชาติ (Reunification Democratic Party: RDP) สาเหตุสำคัญของการแตกแยกในฝ่ายค้านส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้นำฝ่ายค้านที่แท้จริงนั้นคือคิมยองซัม (Kim Young-sam) และคิมแดจุงยังถูกห้ามไม่ให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ยังมีอิทธิพลอยู่หลังจาก อีกส่วนหนึ่งมาจากยุทธศาสตร์ “การแบ่งแยกและปกครอง” ของรัฐบาล อีกหนึ่งความต่อเนื่องที่สำคัญคือเส้นแบ่งระหว่างฝ่ายค้านและรัฐบาลที่อยู่บนฐานของ “การสนับสนุนและการต่อต้านประชาธิปไตย” และ “เมืองกับชนบท”

สำหรับความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงสาธารณรัฐที่ห้าคือการที่รัฐบาลได้พยายามเข้าไป “จัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้าน” อยู่หลังจากผ่านการให้เงินทุนสนับสนุน และตั้งตัวแทนที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการเรียกชื่อพรรคการเมืองหลักทั้งสาม ได้แก่ พรรครัฐบาล (DJP) และพรรคการเมืองฝ่ายค้านอีกสอง

พรรคว่าเป็น “พรรคทหารหมายเลขหนึ่ง หมายเลขสอง และหมายเลขสาม”²⁴ เนื่องจากต้องการให้พรรคฝ่ายค้านเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยเฉพาะการสร้างควมชอบธรรมให้กับรัฐบาล และการสร้างความแตกแยกในหมู่พรรคฝ่ายค้าน ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการสร้างเครือข่ายเป็นพันธมิตรระหว่างพรรคฝ่ายค้านกับภาคประชาสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย ท่ามกลางข้อจำกัดต่างๆ ของพรรคฝ่ายค้านทั้งการที่ผู้นำที่แท้จริงไม่อาจดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ และการกดทับของรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้พรรคฝ่ายค้านต้องใช้ทุกวิถีทางในการสร้างอำนาจต่อรองให้กับตนเอง โดยเฉพาะในจังหวะเวลาสำคัญทางการเมืองของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้แม้ว่าในแง่หนึ่งจะเห็นได้ถึง “แนวโน้มในลักษณะเดิม” ของการรวมพรรค แยกพรรค และตั้งพรรคการเมืองใหม่ในหมู่พรรคฝ่ายค้าน แต่จะเห็นได้ถึงแนวโน้มใหม่ที่ผสมผสานการเคลื่อนไหว “ในพื้นที่ของสถาบันการเมือง” กับ “นอกสถาบันการเมือง” ผ่านการร่วมมือกับภาคประชาสังคม

ในภาพรวมในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้สามารถสรุปคุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก การที่รัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมมักจะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพทางอำนาจและสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง คุณลักษณะประการนี้เห็นได้จากการจัดตั้งพรรคเสรีนิยมของนายอีซึงมันในปี 1951 พรรคสาธารณรัฐประชาธิปไตยโดยนายปักจงฮีในปี 1963 และพรรคความยุติธรรมประชาธิปไตย (Democratic Justice Party: DJP) โดยนายชอนดูฮวานในปี 1980 ประการที่สอง พรรครัฐบาลมักจะมีเสถียรภาพมากกว่าพรรคฝ่ายค้าน ขณะที่พรรครัฐบาลสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยาวนานและจะสิ้นสุดก็ต่อเมื่อผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมล่มสลาย (หรือหันไปใช้การ

²⁴ Hyug Baeg, Im, *Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea*, (PhD Thesis, University of Chicago, 1987).

ปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมอย่างเต็มที่) พรรคฝ่ายค้านกลับค่อนข้างไร้เสถียรภาพ และเต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฏจักรระหว่างการรวมพรรค การแยกพรรค การตั้งพรรคใหม่ และการรวมพรรคอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเนื่องจากการที่พรรครัฐบาลมีความเป็นปึกแผ่นมากกว่าอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจรัฐเป็นตัวกลางในการสอดประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายของคนในพรรคเข้าไว้ด้วยกัน แม้ว่าภายในพรรคจะประกอบไปด้วยกลุ่มต่างๆ ก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดนั่นคือผู้นำพรรคตัวจริง ซึ่งก็คือผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมนั่นเอง สำหรับกรณีของพรรคฝ่ายค้าน ที่ไม่มีอำนาจรัฐเข้ามาช่วยในการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเมื่อเกิดสภาวะความคิดเห็นทางการเมืองไม่ลงรอยกันโอกาสที่จะนำไปสู่การแยกพรรคก็จะมีสูง การรวมตัวระหว่างกลุ่มก่อนทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในบางสถานการณ์เท่านั้น

ประการที่สาม แม้ว่าพรรครัฐบาลจะดูมีเสถียรภาพ มีความเป็นปึกแผ่น และมีโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการมากกว่าพรรคฝ่ายค้าน แต่ในความเป็นจริงแล้วทั้งหมดนี้เป็นเพียงภาพลวงตาเท่านั้น เนื่องจากชะตากรรมของพรรครัฐบาลขึ้นอยู่กับผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมเพียงคนเดียวเท่านั้น หากผู้นำทางการเมืองลงจากอำนาจพรรครัฐบาลจะมีแนวโน้มที่ล่มสลายตามผู้นำไปด้วย ประการที่สี่ ภายใต้สภาพการแข่งขันดังกล่าวทำให้ในความเป็นจริงแล้วระบบพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ตั้งแต่สาธารณรัฐที่หนึ่งจนถึงสาธารณรัฐที่ห้ามีลักษณะของ “ระบบสองพรรคการเมือง”²⁵ แม้ว่าในหลายช่วงเวลาพรรคฝ่ายค้านจะแตกแยกออกเป็นหลายพรรคก็ตาม แต่โดยเนื้อแท้แล้วการแข่งขันที่แท้จริงจะมีอยู่สองพรรคหลักระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเท่านั้น สำหรับสาเหตุที่ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคการเมืองในกรณีการเลือกตั้งรัฐสภาจะมีจำนวนมากกว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้นเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหาร

²⁵ Jung Bock, Lee, *The Political Process in Korea*, Cited.

จัดการพรรคที่ “รวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำที่มีบารมี” ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวผู้นำจะเป็นผู้คัดสรรบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ในหลายกรณีบุคคลที่ไม่ถูกส่งเข้าแข่งขันจะตัดสินใจย้ายพรรค แยกออกไปตั้งพรรคใหม่ หรือลงแข่งขันในนามผู้สมัครอิสระ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคการเมืองที่เข้าสู่งการเลือกตั้งในเกาหลีใต้ก่อนการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตย*

การเลือกตั้งรัฐสภา		การเลือกตั้งประธานาธิบดี		
ปี	ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคฯ	ปี	ค่าเฉลี่ยจำนวนพรรคฯ	หมายเหตุ
1948	14.28	1948	1.14	เลือกโดยรัฐสภา
1950	40.06	1952	1.78	
1954	6.83	1956	1.73	
1958	3.39	1960	1.00	
1960	5.51	1963	2.16	คู่แข่งเสียชีวิต
1963-71	-	1967	2.25	
1973	3.72	1971	1.98	
1978	4.58	1972-81	1.00	คณะผู้เลือกตั้ง
1981	5.03			
1985	4.03			

ที่มา: ปรับปรุงจาก Jung Hwa, Lee, *A study on the party system in South Korea after democratization*, (PhD Thesis, University of Michigan, Ann Arbor, 2016).

* หมายถึงจำนวนพรรคการเมืองที่เข้าสู่งการเลือกตั้งและได้รับคะแนนเสียงอย่างมีนัยสำคัญ (effective number of parties) ดูรายละเอียดแนวคิดและการคำนวณได้ใน Markku Laakso and Rein Taagepera, “The Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe,” *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 3 (1979), 3-27.

ประการที่ห้า เส้นแบ่งทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองจะอยู่บนฐานของ “เมืองกับชนบท” และ “ฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยกับฝ่ายต่อต้านประชาธิปไตย” เส้นแบ่งทั้งสองนี้มีความซ้อนทับกันอย่างแนบแน่น อย่างไรก็ตาม เส้นแบ่งในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างเอื้อประโยชน์สำหรับรัฐบาลมากกว่าเนื่องจากการออกแบบเขตการเลือกตั้งที่ให้น้ำหนักคะแนนเสียงกับเขตเลือกตั้งในชนบทมากกว่าเขตเลือกตั้งในเมือง ประการที่หก ด้วยความช่วยเหลือจากกลไกอำนาจรัฐ และการแบ่งเขตที่ให้น้ำหนักกับชนบทกว่าเมือง ทำให้ที่ผ่านมายุคเผด็จการอำนาจนิยม พรรครัฐบาลสามารถได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งมาโดยตลอด ตั้งแต่สาธารณรัฐที่หนึ่งจนถึงสาธารณรัฐที่ห้า ค่าเฉลี่ยของที่นั่งในสภาที่พรรครัฐบาลได้รับอยู่ที่ร้อยละ 61.6 จากสัดส่วนคะแนนรวมที่ประชาชนเลือกที่ร้อยละ 39.6 โดยรัฐบาลที่มีสัดส่วนที่นั่งในสภาน้อยที่สุดคือรัฐบาลอึยซึงมันที่ร้อยละ 54 จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมามีปัญหาสำคัญของการเลือกตั้งในเกาหลีใต้ในยุคเผด็จการอำนาจนิยมคือปัญหาการไม่ได้สัดส่วนระหว่างที่นั่งในสภากับคะแนนที่ได้รับ²⁶

4. การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคสามคิม

ก่อนจะกล่าวถึงคุณลักษณะของพรรคการเมืองเกาหลีใต้หลังการเปลี่ยนผ่าน จะเริ่มต้นจากการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ในช่วงสาธารณรัฐที่ห้า ระบบการเลือกตั้งของเกาหลีใต้เป็นแบบผสม โดยสองในสามของที่นั่งในสภา (184 จาก 276) จะมาจากการเลือกตั้งแบบเขตที่มีทั้งหมด 92 เขต แต่ละเขตจะมีผู้แทนได้สองคน อีกหนึ่งในสามของที่นั่งในสภา (92 ที่นั่ง) จะจัดสรรแบบสัดส่วน โดยสองในสาม (61 ที่นั่ง) จะจัดสรรให้กับพรรคที่ได้ที่นั่งในการเลือกตั้ง

²⁶ Uk Heo and Hans Stockton, “The Impact of Democratic Transition on Elections and Parties in South Korea,” *Party Politics*, Vol. 11, No. 6 (2005), 674-688.

แบบเขตมากที่สุด สำหรับหนึ่งในสามของที่นั่งที่เหลือจะจัดสรรให้กับพรรคการเมืองที่เหลือ (ที่ได้ที่นั่งแบบเขตอย่างน้อย 5 ที่นั่ง) ตามสัดส่วนด้วยระบบการเลือกตั้งแบบนี้ทำให้แม้ว่าพรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงโดยรวมจากผู้มาออกเสียงเลือกตั้งร้อยละ 35.3 หรือได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบเขตเพียง 87 จากทั้งหมด 184 ที่นั่ง แต่กลับได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภาถึงร้อยละ 53.6 เนื่องจากเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงโดยรวมมากที่สุด ดังนั้นจึงได้คะแนนเสียงแบบสัดส่วนเพิ่มไปถึง 61 ที่นั่ง²⁷ หากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งข้างต้นจะเห็นได้ว่าระบบการเลือกตั้งค่อนข้างเอื้อประโยชน์ให้กับพรรครัฐบาลอย่างมาก ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการถกเถียงเรื่องการปฏิรูประบบเลือกตั้งหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนคะแนนเสียงในเขตเมืองและชนบทในปี 1985 และ 1987*

เมืองใหญ่	1985	1987
โซล	-16	-2.6
ปูซาน	-9	-23.5
แทกู	-1.5	45.9
อินชอน	-0.3	9.2
กวางจู	-16.6	-87.9

²⁷ David Brady and Jongryn Mo, "Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections," *Comparative Political Studies*, Vol. 24, No. 4 (1992), 405-429.

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนคะแนนเสียงในเขตเมืองและชนบท
ในปี 1985 และ 1987* (ต่อ)

จังหวัด (ชนบท)	1985	1987
คยองกี	6.1	13.6
คังวอน	27.9	32.4
ชุนบุก	37.8	18.2
ชุนนัม	17.3	-18.3
ชอลบุก	10.1	-67.2
ชอลนัม	17.8	-79.2
คยองบุก	27.4	37.6
คยองนัม	16.3	-9.9
เจจู	14	22.7
ภาพรวม	6	8.4

ที่มา: ปรับปรุงจาก David Brady and Jongryn Mo, *Electoral Systems and Institutional Choice*, Cited.

* ตัวเลข “บวก” หมายถึงการที่พื้นที่ดังกล่าวมีจำนวนส.ส.มากกว่าสัดส่วนประชากรที่พึงมี ขณะที่ตัวเลข “ลบ” หมายถึงเขตเลือกตั้งที่จำนวนส.ส.ได้น้อยกว่าสัดส่วนประชากรที่พึงมี

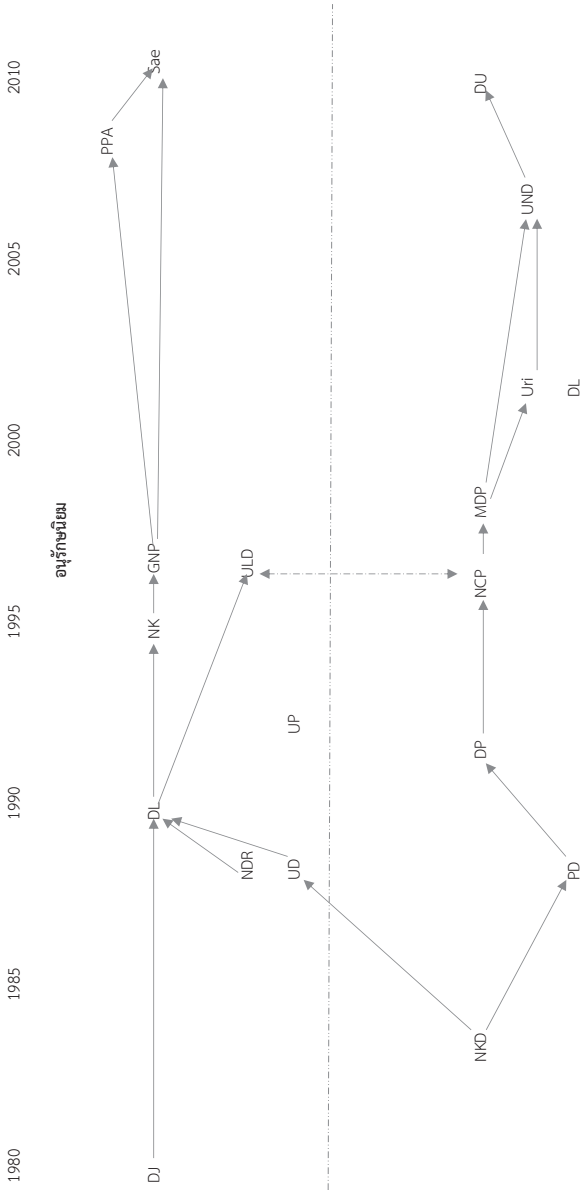
สำหรับพรรครัฐบาล (DJP) ได้เสนอให้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนลงและปรับเขตเลือกตั้งใหม่ โดยในเขตเลือกตั้งแบบชนบทให้มีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคน สำหรับเขตเมืองให้มีผู้แทนได้ตั้งแต่สองถึงสี่คน แต่สำหรับพรรคฝ่ายค้านต้องการให้ใช้ระบบ “เขตเดียวผู้แทนคนเดียว” ทั้งหมด ในท้ายที่สุดพรรค DJP ยอมประนีประนอมตามข้อเสนอของพรรคฝ่ายค้าน

เนื่องจากมองว่าพรรคฝ่ายค้านหลักทั้งสองพรรคจะแย่งชิงคะแนนกันเองในเขตต่างๆ สำหรับประเด็นเรื่องผู้แทนแบบสัดส่วนนั้น พรรคการเมืองต่างๆ ได้ข้อตกลงร่วมกันว่า จำนวนผู้แทนแบบสัดส่วนจะลดจาก 92 ที่นั่งเป็น 75 ที่นั่ง และวิธีจัดสรรที่นั่งจะมีด้วยกันสองลักษณะ กล่าวคือในลักษณะแรก หากมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งแบบเขต การจัดสรรที่นั่งแบบสัดส่วนจะจำแนกตาม “สัดส่วนจำนวนที่นั่งแบบเขตของแต่ละพรรคการเมืองได้รับ” แต่หากไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งใดได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งแบบเขต พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนแบบเขตมากที่สุดจะได้รับจัดสรรที่นั่ง 38 จาก 75 ที่นั่ง และที่นั่งแบบสัดส่วนที่เหลือจะจัดสรรให้กับพรรคการเมืองที่เหลือที่ได้รับที่นั่งแบบเขตอย่างน้อย 5 ที่นั่ง²⁸

ในภาพรวมจะดูเหมือนว่าพรรครัฐบาล (DJP) จะยอมตามข้อเสนอของพรรคฝ่ายค้านในทุกประเด็น แต่มีการชี้ให้เห็นว่า พรรครัฐบาลพยายามแสวงหาประโยชน์จากการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ โดยพยายามลดน้ำหนักของคะแนนเสียงในเขตเมือง ยกเว้นเมืองที่เป็นฐานเสียงของตน (เมืองแทกู) ขณะที่เพิ่มน้ำหนักให้กับคะแนนเสียงในเขตชนบท เพื่อใช้ประโยชน์จาก “ยอชน ยาโด” หรือการที่คนชนบทเลือกพรรครัฐบาล และคนเมืองเลือกพรรคฝ่ายค้าน” จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าในระบบการเลือกตั้งแบบเดิม (ค.ศ. 1985) รัฐบาลพยายามแสวงหาประโยชน์จากการจัดแบ่งเขตเลือกตั้งโดยลดน้ำหนักของคะแนนเสียงในเขตเมือง แต่เพิ่มน้ำหนักให้กับคะแนนเสียงในเขตชนบท แต่ในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1987 รัฐบาลยังคงพยายามแสวงหาประโยชน์ในลักษณะเดียวกันนี้ อีกทั้งยังพยายามเข้าไปบริหารจัดการเขตเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มคะแนนเสียงในพื้นที่ของตนมากที่สุด (แทกู คังวอน และคยองบุก) และลดน้ำหนักคะแนนเสียงของพรรคคู่แข่ง โดยเฉพาะพรรค Peace Democratic Party (PDP ของคิมแดจุงที่มีฐานเสียงแน่นหนาในจังหวัดชอลลา (ชอลบุก และชอลนัม) และเมืองกวางจู

²⁸ Hong Nack, Kim, “The 1988 Parliamentary Election in South Korea,” *Asian Survey*, Vol. 29, No. 5 (May 1989), 480-495.

แผนภาพที่ 1 การเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมืองของเกาหลีใต้หลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย



ที่มา: ปรับปรุงจาก Byung Kook, Kim, "Party Politics in South Korea's Democracy: The Crisis of Success," In Larry Diamond and Byung Kook Kim (Eds.), *Consolidating Democracy in South Korea*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000); Youngmi, Kim, *The Politics of Coalition in Korea*, Cited.

หมายเหตุ: DJ = Democratic Justice (ชอนดูจวาน, 1980); NKD = New Korea Democratic (คิมยองซัมและคิมแดง, 1985); NDR = New Democratic Republican (คิมจองพิล, 1987); UD = Unification Democracy (คิมยองซัม, 1987); PD = Peace Democratic (คิมแดง, 1987); DL = Democratic Liberal (1990); UP = United People (ซุงจูยอง, 1992); ULD = United Liberal Democrats (คิมจองพิล, 1995); NK = New Korea (คิมยองซัม, 1996); NCN = National Congress for New Politics (คิมแดง, 1996); GN = Grand National (อียองทึง, 1997); MD = Millennium Democratic (คิมแดง, 2000); URI (ในมูฮยอน, 2002); PPA = Pro Park Geun-hye Alliance (ผู้สนับสนุนปาร์คเกันฮเย); DL = Democratic Labor; UND = United Democratic; DP = Democratic Party; DU = Democratic United; Sae = Saenuri

แม้ว่าพรรครัฐบาลจะทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เปรียบในการเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้ง ค.ศ. 1988 ที่ออกมาพรรครัฐบาลยังไม่สามารถได้รับเสียงข้างมากในสภา โดยพรรครัฐบาล (DJP) ได้ที่นั่งแบบเขตทั้งหมด 87 เขต คิดเป็นสัดส่วนคะแนนเสียงทั้งหมดร้อยละ 34 ในฐานะของพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งแบบเขตทำให้ได้รับที่นั่งแบบสัดส่วนเพิ่มอีก 38 ที่นั่ง รวมเป็น 125 ที่นั่งจากทั้งหมด 299 (ร้อยละ 41 ของที่นั่งในสภา) พรรคฝ่ายค้านที่ได้รับคะแนนมากที่สุดคือพรรค PDP ของคิมแดจุง (54 ที่นั่งแบบเขต 16 ที่นั่งแบบสัดส่วน) รองลงมาคือพรรค Reunification Democratic Party (RDP) ของคิมยองซัม (46 ที่นั่งแบบเขต 13 ที่นั่งแบบสัดส่วน) และพรรค New Democratic Republic Party (NDRP) ของคิมจองพิล (27 ที่นั่งแบบเขต 8 ที่นั่งแบบสัดส่วน) หากพิจารณาจากสัดส่วนของคะแนนเสียงจำแนกตามพื้นที่จะพบว่าในเขตเมืองพรรครัฐบาลได้รับสัดส่วนคะแนนเสียงร้อยละ 30 แต่ได้รับคะแนนเสียงในเขตชนบทและกึ่งชนบทถึงร้อยละ 40 และหากคิดเป็นสัดส่วนที่นั่งในสภาจะพบว่าพรรครัฐบาลได้ที่นั่งในเขตชนบทและกึ่งชนบทถึงกว่าร้อยละ 50 (51 จาก 103 ที่นั่ง) แต่ได้ที่นั่งในเขตเมืองใหญ่เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น (36 จาก 121 ที่นั่ง)²⁹

ผลการเลือกตั้งที่พรรครัฐบาลไม่สามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ สร้างคุณลักษณะใหม่ประการแรกขึ้นมาในการเมืองเกาหลีใต้ในยุคประชาธิปไตย ที่ผ่านมายุคเผด็จการอำนาจนิยม พรรครัฐบาลสามารถครองเสียงข้างมากได้โดยตลอด แต่ในช่วงประชาธิปไตยยุค “สามคิม” ได้เกิดแนวโน้มใหม่ขึ้นมานั่นคือ ความล้มเหลวของพรรครัฐบาลในการครองเสียงข้างมากในสภา หรือ “ยอแดยาโซ” (*yodae yaso*) ในภาษาเกาหลี จากตารางที่สามจะเห็นได้ว่าหลังการเลือกตั้งรัฐสภา พรรครัฐบาลมักประสบกับความพ่ายแพ้และ

²⁹ Ibid.

ทำให้ไม่สามารถคุมสภาได้ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวพรรครัฐบาลได้ใช้หลากหลายกลยุทธ์เพื่อสร้างเสียงข้างมากในสภาขึ้นมา ตั้งแต่การสร้างพันธมิตรระหว่างพรรคการเมือง ดังกรณีของการจับมือเป็นพันธมิตรระหว่างพรรค United Liberal Democratic Party (ULD) ของคิมจองพิลที่แยกตัวออกมาจากพรรค Democratic Liberal Party (DLP) และพรรค New Congress for New Politics (NCNP) ของคิมแดจุง จนทำให้คิมแดจุงประสบความสำเร็จได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และอีกหนึ่งกรณีที่สร้างข้อถกเถียงมากที่สุดในนั้นคือการที่พรรค DJP ของโนแทอู พรรค RDP ของคิมยองซัม และพรรค NDRP ของคิมจองพิล ได้ตัดสินใจรวมพรรคและกลายเป็นพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (DLP) (ดูพลวัตของการรวมพรรคในแผนภาพที่ 1) นโยบายการรวมพรรคในครั้งนี้มีด้วยกันหลายประการตั้งแต่ การส่งผลทำให้ระบบพรรคการเมืองในเกาหลีใต้เปลี่ยนจากระบบ “สี่พรรค” กลายเป็น “สองพรรค” และการส่งผลทำให้เส้นแบ่งทางอุดมการณ์ระหว่าง “ฝ่ายอำนาจนิยม” และ “ฝ่ายประชาธิปไตย” ที่เคยดำเนินมาในอดีตได้จางหายไป³⁰

³⁰ Chai-bong, Hahm and Sang-young Rhyu, “Democratic Reform and Consolidation in South Korea: The Promise of Democracy,” In Chung-in, Moon and Jongryn Mo (Eds.), *Democratization and Globalization in Korea: Assessments and Prospects*, (Seoul: Yonsei University Press, 1999).

ตารางที่ 3 พลวัตฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในเกาหลีใต้หลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

สมัยที่	ช่วงเวลา	รัฐบาล	การควบคุมสภา	สัดส่วนที่นั่งพรรครัฐบาล
13	พ.ค. 88-ก.พ. 90 ก.พ. 90-พ.ค. 92	โนแทฮู โนแทฮู	ไม่สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้	พรรค DJP (ร้อยละ 41.8) พรรค DLP (ร้อยละ 73.1)
14	พ.ค. 92-มิ.ย. 92 มิ.ย. 92-ก.พ. 93 ก.พ. 93-พ.ค. 96	โนแทฮู โนแทฮู คิมยงซัม	ไม่สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้	พรรค DLP (ร้อยละ 49.8) พรรค DLP (ร้อยละ 52.2) พรรค DLP (ร้อยละ 56.4)
15	พ.ค. 96-มิ.ย. 96 มิ.ย. 96-ก.พ. 98 ก.พ. 98-ส.ค. 98 ส.ค. 98-พ.ค. 00 พ.ค. 00-ม.ค. 01 ม.ค. 01-ก.ย. 01	คิมยงซัม คิมยงซัม คิมแดจุง คิมแดจุง คิมแดจุง คิมแดจุง	ไม่สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้	พรรค NKP (ร้อยละ 46.5) พรรค NKP (ร้อยละ 50.5) พรรค NCNP-LDU (ร้อยละ 41.5) พรรค NCNP-LDU (ร้อยละ 51.2) พรรค NCNP (ร้อยละ 42.1) พรรค NCNP-LDU (ร้อยละ 50.4)
16	ก.ย. 01-ก.พ. 03 ก.พ. 03-ก.ย. 03 ก.ย. 03-พ.ค. 04	คิมแดจุง โนมูฮยอน โนมูฮยอน	ไม่สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้	พรรค MDP (ร้อยละ 41.1) พรรค MDP (ร้อยละ 37.5) พรรค Uri (ร้อยละ 17.3)
17	พ.ค. 04-เม.ย. 05 เม.ย. 05-ส.ค. 07 ส.ค. 07-ก.พ. 08 ก.พ. 08-พ.ค. 08	โนมูฮยอน โนมูฮยอน โนมูฮยอน อึมยงบัค	สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้ ไม่สามารถควบคุมสภาได้	พรรค Uri (ร้อยละ 50.8) พรรค Uri (ร้อยละ 49.8-24.4) พรรค UNDP (ร้อยละ 47.8) พรรค GNP (ร้อยละ 43.6)
18	พ.ค. 08-เม.ย. 12	อึมยงบัค	สามารถควบคุมสภาได้	พรรค GNP (ร้อยละ 58.1)
19	เม.ย. 12-ก.พ. 13 ก.พ. 13-พ.ค. 16	อึมยงบัค ปักกึนฮยเย	สามารถควบคุมสภาได้ สามารถควบคุมสภาได้	พรรค Saenuri (ร้อยละ 51.1) พรรค Saenuri (ร้อยละ 51.1)

ตารางที่ 3 พลวัตฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในเกาหลีใต้หลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (ต่อ)

สมัยที่	ช่วงเวลา	รัฐบาล	การควบคุมสภา	สัดส่วนที่นั่งพรรครัฐบาล
20	พ.ค. 16-มี.ค. 17 พ.ค. 17-เม.ย. 20 เม.ย. 20-ปัจจุบัน	ปักกินฮยเย มุนแจอิน มุนแจอิน	ไม่สามารถคุมสภาได้ ไม่สามารถคุมสภาได้ สามารถคุมสภาได้	พรรค Saenuri (ร้อยละ 40.6) พรรค DUP (ร้อยละ 41) พรรค DP (ร้อยละ 60)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Chan Wook, Park, "The National Assembly in Democratized Korea: Marching to the Center from the Margins of Policy Stage?" In Yongnian Zheng, Lye Liang Fook and Wilhelm Hofmeister (Eds.), *Parliaments in Asia: Institution Building and Political Development*, (London: Routledge, 2014).

คุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองเกาหลีใต้ในยุคหลังการเปลี่ยนผ่านประการที่สองคือ การรวมศูนย์อำนาจในพรรคที่ตัวผู้นำ (bossism) คุณลักษณะประการนี้สืบทอดต่อมาจากในยุคเผด็จการอำนาจนิยมเนื่องจากการต่อสู้กับเผด็จการอำนาจนิยมได้ทำให้เกิดผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีขึ้นมาในพรรคฝ่ายค้านนั้นคือนายคิมยงซัมและคิมแดจุง เช่นเดียวกับนายคิมจองฟิลอดีตผู้ก่อตั้งพรรค DRP ที่ใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองของปักจองฮีในยุคสาธารณรัฐที่สามมาอย่างยาวนาน ก่อนที่จะกลายเป็นฝ่ายค้านในยุคสาธารณรัฐที่ห้า ขณะเดียวกันในการเจรจาอมชอมระหว่างผู้นำทางการเมืองฝ่ายค้านและรัฐบาลในช่วงการเปลี่ยนผ่านได้ทำให้โครงสร้างการแข่งขันทางการเมืองบางประการที่มีมาตั้งแต่ยุคเผด็จการอำนาจนิยมยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่เปลี่ยนแปลงภายหลังการเปลี่ยนผ่าน โครงสร้างที่สำคัญที่สุดคือ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบ "อุปถัมภ์" ภายในพรรคการเมือง โครงสร้างดังกล่าวนี้นอกจากจะได้รับการรักษาไว้อย่างมั่นคงแล้ว ยังคงขยายตัวอย่าง

ต่อเนื่องหลังจากการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งไปใช้ “เขตเดียวผู้แทนคนเดียว” ซึ่งทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถสร้างความยึดโยงกับ “นักการเมืองผู้มีบารมี” ได้ง่ายดายมากขึ้น ขณะเดียวกันประเด็นสำคัญในการปฏิรูปดังเช่นประเด็นเรื่องกฎหมายการควบคุมการใช้เงินยังคงไม่ได้รับการปฏิบัติในช่วงแรก ดังนั้นอำนาจทางการเงินของผู้นำพรรคที่มีเหนือผู้สมัคร ส.ส. จึงไม่ถูกสั่นคลอน³¹

ในประเด็นเรื่องการบริหารจัดการเงินทุนภายในพรรคนั้น ในยุคสามคิม (และยุคก่อนหน้านั้น) อำนาจในการบริหารจัดการเงินทุนจะอยู่ในมือของผู้นำพรรค ด้วยอิทธิพลของผู้นำที่มีบารมีทำให้สามารถดึงดูดเงินทุนจากนักธุรกิจได้เป็นจำนวนมาก สาเหตุส่วนหนึ่งที่นักธุรกิจบริจาคเงินให้กับผู้นำที่มีบารมีเนื่องจากมองว่าโอกาสของผู้นำเหล่านี้ที่จะได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีมีค่อนข้างมาก และการบริจาคดังกล่าวอาจใช้เป็นช่องทางในการเข้าสู่ผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ หลังจากทีผู้นำคนดังกล่าวเป็นรัฐบาล นอกจากอำนาจในการบริหารจัดการเงินทุนภายในพรรคแล้ว อีกหนึ่งอำนาจที่สำคัญที่ถูกรวมศูนย์ไว้ที่ตัวผู้นำคืออำนาจในการคัดสรรผู้สมัครลงชิงชัยในระดับต่างๆ แม้ว่าผู้สมัครส่วนมากจะมีฐานการสนับสนุนในท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่ขั้นตอนสุดท้ายของการคัดสรรผู้สมัครลงชิงชัยในฐานะของตัวแทนพรรคถูกรวมศูนย์ไว้ที่ตัวผู้นำแต่เพียงผู้เดียว ในหลายกรณีผู้ที่ได้รับการคัดสรรให้ลงสมัครมักจะต้องจ่ายเงินบริจาคโดยตรงให้กับผู้นำพรรคเพื่อเป็นการรับรองว่าพรรคจะส่งตนให้ลงสมัครในนามพรรค³²

³¹ Olli Hellmann, “A Historical Institutional Approach to Political Party Organization: The Case of South Korea,” *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 46, No. 4 (2011), 464-484.

³² Sean Vincent, “Dominant Party Adaptation to the Catch-all Model: A Comparison of Former Dominant Parties in Japan and South Korea,” *East Asia*, Vol. 34 (2017), 197-215.

หากพิจารณาในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าในยุคสามคิมพรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือของผู้นำที่มีบารมีทำให้ประเด็นเรื่องการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไม่ได้รับความสนใจมากนัก การขาดความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองเห็นได้จากข้อมูลที่ว่าในรอบ 20 ปีหลังการเปลี่ยนผ่าน (ค.ศ. 1987-2007) มีพรรคการเมืองลงชิงชัยในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภารวม 53 พรรค และลงชิงชัยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีรวม 32 พรรค มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคเท่านั้นที่จะผ่านการเลือกตั้งได้เกินสองครั้งโดยไม่ผ่านการเปลี่ยนชื่อ หรือรวมพรรค³³ (ดูพลวัตของพรรคการเมืองได้ในแผนภาพที่ 1) หากพิจารณาจากค่าเฉลี่ยอายุของพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคประชาธิปไตยจะพบว่ามีความเฉลี่ยราว 3 ปีเท่านั้น³⁴ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งคือพรรคการเมืองเกาหลีใต้จะเริ่มต้นและสิ้นสุดตามวงจรการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา ด้วยอายุเฉลี่ยเพียง 3 ปีจึงสั้นเกินกว่าที่จะสามารถพัฒนาความเป็นสถาบันหรือโครงสร้างองค์กรที่เป็นปึกแผ่นได้ กรณีที่เป็นภาพสะท้อนดังกล่าวได้เป็นอย่างดีคือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับฐานสมาชิกพรรคการเมือง ในยุคสามคิม แม้ว่าผู้นำทางการเมืองคนต่างๆ จะพยายามชี้ให้เห็นถึงจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนมาก เช่น พรรคเกาหลีใหม่ (New Korea Party) ของคิมยองซัมได้กล่าวอ้างว่ามีสมาชิกพรรคการเมือง 3 ล้านคน พรรคฮานาราดัง (Grand National Party) ที่สืบต่อจากพรรคเกาหลีใหม่มีสมาชิกราว 1 ล้านคน เป็นต้น แต่สมาชิกเหล่านี้มักจะเป็นสมาชิกชั่วคราว (ตามอายุพรรคการเมือง) ที่ยึดโยงอยู่กับบารมีของผู้นำทางการเมืองและเครือข่ายการเมืองในระดับท้องถิ่น

³³ Kyungmee Park, "Party Mergers and Splits in New Democracies: The Case of South Korea (1987-2007)," *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, Vol. 45, No. 4 (2010), 531-552.

³⁴ Bruce Klingner, "South Korea's Mercurial Political Landscape," *In The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 2068, (2007).

คุณลักษณะสำคัญประการสุดท้ายของพรรคการเมืองเกาหลีใต้ในยุคประชาธิปไตยคือ “ภูมิภาคนิยม” ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในยุคเผด็จการอำนาจนิยมเส้นแบ่งทางการเมืองที่สำคัญของเกาหลีใต้คือระหว่าง “เมืองกับชนบท” อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องความแตกต่างระหว่างภูมิภาคเริ่มปรากฏเคำกลางมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ในครั้งนั้นเป็นการแข่งขันชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีระหว่างปักจองฮีกับคิมแดจุง ในท้ายที่สุดนายปักจองฮีชนะด้วยสัดส่วนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่ร้อยละ 53.2 ขณะที่คิมแดจุงได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 45.3 หากพิจารณาจากผลคะแนนตามภูมิภาคจะพบว่าในเขตโฮนัม ซึ่งเป็นบ้านเกิดของคิมแดจุง ปักจองฮีได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 34.8 เท่านั้น ขณะที่คิมแดจุงได้คะแนนถึงร้อยละ 63.3 ในทางกลับกันในเขตยองนม ซึ่งเป็นพื้นเพของปักจองฮี เขาได้รับสัดส่วนคะแนนเสียงถึงร้อยละ 71.2 ขณะที่คิมแดจุงได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 27.9³⁵ แต่หากพิจารณาย้อนกลับไปในการเลือกตั้งก่อนหน้านั้นจะพบว่าในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1963 ปักจองฮีสามารถชนะการเลือกตั้งได้ทั้งในภูมิภาคโฮนัมและยองนม แต่ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1967 สัดส่วนคะแนนเสียงที่ปักจองฮีได้รับในเขตโฮนัมเริ่มลดลง สวนทางกับคะแนนเสียงในเขตยองนมที่ได้เพิ่มสูงขึ้น³⁶

ปักแบกยอน (Park Bae-gyoon) ตั้งข้อสังเกตว่าจุดเริ่มต้นของภูมิภาคนิยมในเกาหลีใต้เกิดขึ้นจากปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาที่เกิดขึ้นในยุคทศวรรษที่ 1960 ในช่วงเวลานั้นรัฐบาลปักจองฮีได้ทุ่มเทการพัฒนาในเขตกรุงโซลและภูมิภาคยองนมอย่างมาก ส่งผลตามมาทำให้สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของสองภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึงร้อยละ 7.3 และ 0.2 ตามลำดับ ขณะที่ในภูมิภาคโฮนัมกลับมีสัดส่วนที่ลดลงมากที่สุด

³⁵ Youngmi, Kim, *The politics of coalition in Korea*, Cited.

³⁶ Bae-Gyoon, Park, “Territorialized Party Politics and the Politics of Local Economic Development,” 811-839.

ประเทศที่ร้อยละ -4.4 ในช่วงเวลาเดียวกัน นอกจากประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านการพัฒนาแล้ว ในทางการเมืองก็เช่นกัน หากพิจารณาจากพื้นที่เขตภูมิภาคของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งระหว่าง ค.ศ. 1963-1979 พบว่าร้อยละ 40 มาจากภูมิภาคยองนัม (ทั้งๆ ที่มีประชากรเพียงร้อยละ 30) แต่ในกรณีของโชนัม แม้ว่าจะมีประชากรที่ร้อยละ 20 แต่มีสัดส่วนเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพียงร้อยละ 17 เท่านั้น³⁷

นอกจากประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านการพัฒนาและการเมืองแล้ว อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญคือเหตุการณ์ทางการเมืองในยุคหลังจากนั้น ที่ส่งผลตามมาทำให้คนในแถบโชนัมมีความรู้สึกคับข้องใจต่อการปกครองของผู้นำที่มาจากยองนัม ทั้งปักจองฮีและซอนดุษวาน เหตุการณ์สำคัญในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับผู้นำทางการเมืองคนสำคัญนั่นคือคิมแดจุง เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วงแรกที่คิมแดจุงเข้าสู่แวดวงการเมือง เขาพ่ายแพ้การเลือกตั้งในเมืองมกโพ (Mokpo) บ้านเกิดของเขาในเขตโชนัม ความสำเร็จด้านการเลือกตั้งของเขาในครั้งแรกเกิดขึ้นที่จังหวัดคังวอนโด (Kangwon) ซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของเกาหลีใต้ ชัยชนะครั้งแรกในการเลือกตั้งที่บ้านเกิดของเขาต้องรอถึงกว่าทศวรรษ หลังจากนั้นเป็นต้นมาเขาสามารถได้รับชัยชนะในเขตบ้านเกิดอย่างต่อเนื่อง³⁸ หลังจากนั้นเป็นต้นมาคิมแดจุงได้ตกเป็นเป้าหมายของรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม ทั้งการลอบทำร้ายในกรณีมีรถบรรทุกพุ่งเข้าชนรถของเขา กรณีถูกสำนักข่าวกรองกลางเกาหลีใต้ลักพาตัวขณะที่เขาอยู่ในประเทศญี่ปุ่น หรือกรณีการถูกจับกุม คุ่มขัง หรือกระทั่งถูกตัดสินให้ประหารชีวิต หรืออีกเหตุการณ์สำคัญคือการปราบปรามประชาชนที่กวางจูในสมัยซอนดุษวาน หลังจากเหตุการณ์กวางจู รัฐบาลซอนดุษวานยังได้สร้าง “โฆษณาชวนเชื่อ” เพื่อ

³⁷ Ibid.

³⁸ Erik Mobrand, *Top-down democracy in South Korea*, (Seattle: University of Washington Press, 2019).

โคมิต้นายคิมแดจุงและคนจากโชนัมว่าเป็นพวกหัวรุนแรงฝักใฝ่เกาหลีเหนือ เหตุการณ์เหล่านี้ในด้านหนึ่งได้สร้างบาดแผลและความคับข้องใจในหมู่พลเมืองในแถบโชนัมและสร้างความยึดโยงอย่างแนบชิดระหว่างประชาชนในแถบโชนัมกับคิมแดจุง และในอีกด้านหนึ่งได้ส่งผลทำให้เกิดกระแสการต่อต้านภูมิภาคโชนัมขึ้นในหมู่พลเมืองที่มีอุดมการณ์การเมืองแบบอนุรักษนิยม³⁹

จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ภูมิภาคนิยมยิ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้นทั้งในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรัฐสภา สาเหตุส่วนหนึ่งดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่สองว่ามาจากการที่โนแทอูและพรรครัฐบาลในขณะนั้นพยายามใช้กลยุทธ์ “การแบ่งแยกระหว่างภูมิภาค” เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะ โดยอาศัยความแตกแยกระหว่างผู้นำที่มีบารมีในฝั่งฝ่ายค้าน (คิมยองซัมและคิมแดจุง) สาเหตุอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่คิมยองซัมและคิมแดจุงไม่อาจประนีประนอมระหว่างกัน และทำให้เส้นแบ่งระหว่างภูมิภาคยิ่งเด่นชัดมากขึ้น ความรู้สึกที่รุนแรงเกี่ยวกับความเป็นภูมิภาคนิยมเห็นได้จากการที่นายโนแทอูหรือคิมยองซัมไม่อาจเดินทางเข้าไปรณรงค์หาเสียงในเขตโชนัมได้อย่างเต็มที่เนื่องจากถูกขู่ว่าจะต่อต้านและทำร้าย เช่นเดียวกับที่นายคิมแดจุงไม่อาจกระทำในลักษณะเดียวกันนี้ในเขตของนัม⁴⁰ ขณะเดียวกันพัฒนาการประชาธิปไตยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ที่นักการเมืองอนุรักษนิยมได้รวมตัวกันตั้งเป็นพรรคเสรีประชาธิปไตย (DLP) และทิ้งให้พรรคของนายคิมแดจุงเป็นพรรคฝ่ายค้านแต่เพียงพรรคเดียว ยิ่งทำให้เส้นแบ่งระหว่างภูมิภาคมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

³⁹ Jang-Jip, Choi, *Democracy after Democratization*, Cited.

⁴⁰ Keedon Kwon, “Regionalism in South Korea: Its Origin and Role in Her Democratization,” *Politics and Society*, Vol. 32, No. 4 (December 2004), 545-574.

5. การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ในยุคหลังสามคิม

ในยุคหลังสามคิม ซึ่งอาจใช้การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีโนมูฮยอน (Roh Moo-hyun) เป็นหมุดหมายสำคัญ การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้เริ่มสะท้อนให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการแรก พรรครัฐบาลเริ่มสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ แต่การได้รับเสียงข้างมากของพรรครัฐบาลยังไม่อาจรับรองเสถียรภาพของรัฐบาลในสภาได้⁴¹ ในกรณีของพรรคอูรี (Uri Party) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน มีเสียงที่ค่อนข้างหมิ่นเหม่ เนื่องจากได้รับสัดส่วนที่นั่งในสภาเพียงร้อยละ 50.8 เท่านั้น หลังจากทีศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอูรี 5 คนทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งจึงทำให้รัฐบาลกลายเป็นเสียงข้างน้อยในรัฐสภาอีกครั้ง หรือกรณีของรัฐบาลอึมยองบัค (Lee Myung-bak) ความขัดแย้งภายในพรรคระหว่างกลุ่มสนับสนุนนายอึมยองบัคและกลุ่มสนับสนุนนางปักกึนฮเย ได้ส่งผลทำให้สมาชิกจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแยกพรรคไปตั้งกลุ่มพันธมิตรสนับสนุนปักกึนฮเย (Pro Park Geun-hye Alliance) ขณะที่ภายในพรรคเองกลุ่มผู้สนับสนุนประธานาธิบดีอึมยองบัคมีเพียง 85 (จากทั้งหมด 153 เสียง) เท่านั้น⁴² ด้วยเหตุนี้การได้รับเสียงข้างมากในสภาจึงอาจยังไม่เพียงพอที่จะรับรองเสถียรภาพของพรรครัฐบาลได้ หากแต่ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการกลุ่มก้อนทางการเมืองภายในพรรคด้วย ซึ่งนี่เป็นอีกหนึ่งความท้าทายสำคัญ เนื่องจากแต่เดิมในยุคสามคิม ผู้นำพรรคแต่ละคนล้วนแล้วแต่เป็นผู้นำที่มีบารมี ที่สามารถดึงดูดเงินทุน คะแนนเสียง และความนิยม และสามารถใช้อำนาจมีดั่งกล่าวในการเข้ามาจัดการกับกลุ่มการเมืองภายในพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁴¹ Chi-yon, Shim, *Hankuk jongdang jongchisa* [History of political party in Korea], (Seoul: Paeksansodang, 2017).

⁴² Sean Vincent, *Dominant Party Adaptation to the Catch-all Model*, Cited.

แม้ว่าในยุคหลังสามคิม ทุกรัฐบาลจะสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ แต่ไม่อาจครองเสียงข้างมากตลอดวาระการดำรงตำแหน่งได้ สาเหตุสำคัญมาจากวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลื่อมกันของประธานาธิบดี (ห้าปี) และรัฐสภา (สี่ปี) ด้วยเหตุนี้ในบางกรณีประธานาธิบดีต้องกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยเมื่อครั้งเริ่มดำรงตำแหน่ง (โนมูฮยอน อึมยองบัก และมุนแจอิน) ขณะที่ประธานาธิบดีบางคนกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในช่วงกลางวาระการดำรงตำแหน่ง (ปักกึนฮยเ) การตกเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย โดยเฉพาะในช่วงกลางหรือปลายวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้สร้างปัญหาให้กับประธานาธิบดีอย่างมาก และทำให้เกิดภาวะไม่สามารถขับเคลื่อนประเทศได้อย่างเต็มที่หรือมักจะเรียกกันว่า ภาวะ “เป็ดขี้เหร่” (lame duck phenomena) นอกจากนี้ภาวะเป็ดขี้เหร่จะเกิดจากการกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในช่วงกลางหรือปลายวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว สาเหตุรากฐานของการเกิดขึ้นของภาวะดังกล่าวมาจากข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐธรรมนูญได้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีไว้เพียงหนึ่งสมัยเท่านั้น ทำให้ในหลายกรณีในช่วงปลายวาระการดำรงตำแหน่ง ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ที่ตระหนักว่าประธานาธิบดีไม่สามารถดำรงตำแหน่งหรือให้คุณให้โทษแก่ตนได้อีก จึงอาจลดการสนับสนุน⁴³ สำหรับกรณีประธานาธิบดีปักกึนฮยเ การตกอยู่ในสภาวะเป็ดขี้เหร่ตั้งแต่ในช่วงกลางวาระการดำรงตำแหน่ง ยังส่งผลตามมาทำให้ไม่สามารถสกัดกั้นการดำเนินการถอดถอน (impeachment) โดยรัฐสภาได้อีกหนึ่ง จากข้อกำหนดรัฐธรรมนูญเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี ยังส่งผลตามมาทำให้ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีต้องเกษียณอายุทางการเมืองภายหลังจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

⁴³ Choong Nam, Kim, *The Korean Presidents: Leadership for Nation Building*, (Newark: Eastbridge, 2007).

แนวโน้มทางการเมืองใหม่อีกประการหนึ่งในยุคหลังสามคิมคือ การไม่มีผู้นำที่มีบารมีที่มีศักยภาพที่จะทำหน้าที่ควบคุมกลุ่มก้อนทางการเมืองต่างๆ ภายในพรรคได้ ส่งผลตามมาทำให้พลวัตของแต่ละพรรคมีความแตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพรรคการเมือง ในกรณีของพรรค GNP ซึ่งเป็นพรรคอนุรักษ์นิยมหลักของเกาหลีใต้ มีกลุ่มก้อนทางการเมืองขนาดใหญ่ที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานนั่นคือกลุ่มของปักกินฮเย พลวัตการแข่งขันระหว่างกลุ่มก้อนภายในพรรคจึงเป็นการแข่งขันระหว่าง “กลุ่มที่สนับสนุนปัก” และ “กลุ่มที่ต่อต้านปัก” ในช่วงเวลาที่กลุ่มต่อต้านปักขึ้นสู่อำนาจดังกรณียุคประธานาธิบดี อึมยองบัก กลุ่มที่สนับสนุนปักจำนวนหนึ่งจึงต้องแยกพรรค ก่อนจะกลับมารวมตัวอีกครั้งหนึ่งในนามพรรคพรรคเซนูรี (Saenuri Party) หลังจาก queปักกินฮเยได้ขึ้นเป็นประธานาธิบดี มีการชี้ให้เห็นว่าภายในพรรคยังคงมี “กลุ่มก้อนทางการเมือง” อยู่ โดยมีผู้มีอิทธิพลกลุ่มก้อนทางการเมืองสองคน ได้แก่ อีจูยง (Lee Ju-yong) ที่คุมกลุ่มการเมืองถึงสี่กลุ่มในพรรค และชเวคยองฮวาน (Choi Kyoung-hwan) ที่คุมกลุ่มการเมืองสามกลุ่ม แม้ว่าจะแตกออกเป็นถึงเจ็ดกลุ่มย่อยภายใต้การควบคุมของสองผู้มีอิทธิพลภายในพรรคแต่ผู้มีอิทธิพลทั้งสองต่างมีความภักดีกับปักกินฮเย⁴⁴ ด้วยเหตุนี้ในกรณีของพรรคเซนูรีจึงมีความคล้ายคลึงกับแนวโน้มในยุคสามคิมโดยมีปักกินฮเยเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลที่สามารถควบคุมกลุ่มก้อนทางการเมืองได้

ในทางกลับกันในกรณีของพรรคหัวก้าวหน้า หลังจากการสิ้นสุดอำนาจของคิมแดจุงและโนมุฮยอน ไม่มีผู้นำพรรคคนใดที่จะก้าวขึ้นมาเป็นบารมีเทียบเท่า แก่นนำพรรครุ่นต่อมาที่ขึ้นมาเป็นบทบาทหลักส่วนหนึ่งพยายามอ้างอิงความชอบธรรมจากอดีตผู้นำ ดังเช่นนายมุนแจอิน (Moon Jae-in) ที่เคยดำรงตำแหน่งเลขานุการประธานาธิบดีโนมุฮยอน อีกจำนวนไม่น้อยที่เป็นคนนอก

⁴⁴ Chi-yon, Shim, *Hankuk jongdang jongchisa*, Cited.

ได้อ้างอิงจากฐานความสำเร็จในอาชีวก่อนที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่นนายอานซอลซู (Ahn Cheol-soo) ที่ประสบความสำเร็จจากการเป็นนักธุรกิจด้านซอฟต์แวร์ จากสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้พลวัตการแข่งขันในพรรคฝ่ายหัวก้าวหน้าจึงมีลักษณะของ “หลายชั่วอำนาจ” ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วการแข่งขันจะไม่รุนแรงเท่ากับสองชั่วอำนาจ แม้ว่าในหลายกรณีกลุ่มก้อนทางการเมืองบางกลุ่มที่ฝ่ายแพ้เลือกที่จะแยกพรรคและไปตั้งพรรคใหม่ก็ตามดังกรณีของพรรคประชาชนของนายอานซอลซู⁴⁵

การขาดผู้นำที่มีบารมีได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องตามมาให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในประเด็นเรื่องการบริจาคเงินทางการเมือง ต่อประเด็นนี้สาเหตุสำคัญของความเปลี่ยนแปลงยังมีที่มาจากกฎหมายการเลือกตั้ง ค.ศ. 2004 (ดูตารางที่ 4) ที่กำหนดเพดานการบริจาคและการใช้จ่ายเงินในการหาเสียง รวมทั้งการตั้งระบบกองทุนหาเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองสามารถนำค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการหาเสียง เช่น ใบโฆษณา การส่งไปรษณีย์ ฯลฯ มาเบิกเงินคืนจากกองทุนได้ และในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2004 และ 2008 พบว่าเกือบร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งพรรคการเมืองได้เบิกจากกองทุนการเลือกตั้ง ในแง่นี้กฎหมายการเลือกตั้งฉบับแก้ไขได้ส่งผลทำให้ประเด็นเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรทางการเงิน” ระหว่างพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งลดน้อยลงอย่างมาก⁴⁶ นอกจากนี้ยังส่งผลในทางอ้อมทำให้บทบาทของผู้นำพรรคในการระดมทุนจากภาคธุรกิจ และการพึ่งพาผู้นำพรรคในด้านเงินทุนของผู้สมัครรับเลือกตั้งลดลงอีกด้วย⁴⁷ ดังนั้นกฎหมายการเลือกตั้งจึงส่งผลทั้งในแง่ของการลดบทบาทของผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีและการเพิ่มความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมือง

⁴⁵ Jongkon, Lee, “Faction Polarization and Ideological Realignment in South Korea,” *Korea Observer*, Vol. 49, No. 1 (Spring 2018), 1-23.

⁴⁶ Sunghack Lim, *Political Parties and Party System in Korea after Democratization*, Cited.

⁴⁷ Sean Vincent, *Dominant Party Adaptation to the Catch-all Model*, Cited.

ตารางที่ 4 การปฏิรูประบบเลือกตั้งและพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ (ค.ศ. 2004)

ประเด็น	เก่า	ใหม่
การบริจาคให้กับพรรคหรือสาขาพรรคในเมือง	บริจาคให้กับพรรคส่วนกลางได้ไม่เกิน 20 พันล้านวอน และสาขาพรรค 2 พันล้านวอน	ยกเลิกข้อกำหนดเรื่องการบริจาคภายในสองปี
การบริจาคของบริษัทหรือกลุ่มผลประโยชน์	250 ล้านวอนต่อปี	ไม่อนุญาต
เพดานการบริจาคของปัจเจกบุคคล	120 ล้านวอนต่อปี	20 ล้านวอนต่อปี
สัดส่วนผู้หญิงในส.ส.แบบบัญชีรายชื่อ	ไม่มีข้อกำหนด	อย่างน้อยร้อยละ 50
หน่วยงานด้านการวิจัยนโยบาย	ไม่มีข้อกำหนด	ให้เงินอุดหนุนการตั้งหน่วยงานด้านการวิจัยนโยบายในพรรคการเมือง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Sunghack Lim, *Political Parties and Party System in Korea after Democratization*, Cited.

การลดบทบาทของผู้นำที่มีบารมีภายในพรรคได้ส่งผลตามมาทำให้การพัฒนาคือเป็นสถาบันหรือองค์กรของพรรคการเมืองที่ดูเหมือนว่าจะมีมากขึ้นในยุคหลังสามคิม มีความพยายามปฏิรูปพรรคในทิศทางที่สร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมืองมากขึ้น ในกรณีของพรรค GNP หลังจากพ่ายแพ้ในการชิงชัยตำแหน่งประธานาธิบดีมาสองสมัย ในปี 2007 นายอึมยงบัค

อดีตนายกเทศมนตรีกรุงโซลได้เจรจากับพรรค GNP และนางปักกินฮเย ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพลภายในพรรค GNP และต้องการลงชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีด้วยเช่นกัน เพื่อให้ใช้ระบบการคัดสรรผู้สมัครของพรรค โดยในระบบดังกล่าวจะมี “ผู้คัดสรร” จำนวน 232,000 คน ประกอบไปด้วย สมาชิกพรรคร้อยละ 50 และอีกร้อยละ 50 ที่มาจากการสุ่มประชากร ในท้ายที่สุดนายอึมยองบักเป็นผู้ได้รับการคัดสรรจากเสียงที่มาจากประชากรที่ได้จากการสุ่มเป็นหลัก ขณะที่นางปักกินฮเยได้รับคะแนนเสียงในกลุ่มสมาชิกพรรคมากกว่า อย่างไรก็ตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวของนายอึมยองบักไม่ได้รับการยอมรับจากพรรค GNP มากนัก ในสภาวะที่ปราศจากผู้นำที่มีบารมีและโครงสร้างพรรคยังคงแตกเป็นกลุ่ม มีสมาชิกจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแยกพรรคไปตั้งกลุ่มพันธมิตรสนับสนุนปักกินฮเย⁴⁸ และในท้ายที่สุดภายหลังจากการสิ้นสุดสมัยของประธานาธิบดีอึมยองบัก พรรค GNP ต้องยุบรวมและกลายเป็นพรรคเซจูรีในท้ายที่สุด และระบบการคัดสรรดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องใช้อีกเนื่องจากปักกินฮเยเป็นผู้นำพรรคที่มีอิทธิพลอยู่แล้ว

อีกหนึ่งแนวทางการปฏิรูปที่ค่อนข้างล้มเหลวคือการคัดสรรผู้ชิงชัยในตำแหน่งต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมาอำนาจในการคัดสรรอยู่ในมือผู้นำพรรค และผู้ที่ได้รับการคัดสรรให้ลงสมัครมักจะต้องจ่ายเงินบริจาคโดยตรงให้กับผู้นำพรรคเพื่อเป็นการรับรอง ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2004 พรรค GNP ได้ดำเนินการตามแนวทางพรรค MDP ที่ใช้ระบบ “ไพรมารี” (primary) ทั้งในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและรัฐสภา หลังจากที่มีการจัดไพรมารีในระดับท้องถิ่นแล้ว ผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจสุดท้ายในการส่งผู้สมัครคือที่ประชุมใหญ่ของพรรค (GNP Party Convention) ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดสรรทำให้ในการเลือกตั้งรัฐสภา ค.ศ. 2004 ร้อยละ 46.8 ของบุคคลที่พรรคส่งลงสมัครเป็น

⁴⁸ Ibid.

ผู้สมัครหน้าใหม่ แม้ว่าพรรคการเมืองใหญ่ดังเช่น GNP จะได้พยายามปฏิรูปในลักษณะของ “การสร้างระบบกระจายอำนาจ” การคัดสรรผู้สมัคร แต่ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา (ค.ศ. 2008) มีการชี้ให้เห็นว่าภายใต้การนำของอิมยองบัค ที่ต้องต่อสู้ซึ่งชัยกับกลุ่มสนับสนุนปักกึนฮเยภายในพรรค ได้หันกลับไปใช้ระบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ที่ผู้นำพรรคดั้งเดิม แม้ว่าผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบการคัดสรรจะไม่ใช่ผู้นำพรรคแต่เพียงผู้เดียว หากแต่เป็นคณะกรรมการที่ผู้นำพรรคตั้งขึ้นมาจำนวน 11 คน (6 คนจากภายนอกพรรคทั้งภาคธุรกิจและองค์กรพัฒนาเอกชน) นี่จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สมาชิกพรรคกลุ่มสนับสนุนปักกึนฮเยจำนวนหนึ่งตัดสินใจที่จะแยกพรรค⁴⁹

หากกล่าวถึงระบบไพรมารีที่พรรค GNP ได้รับอิทธิพลมาจากพรรค MDP นั้น ภายหลังจากการประกาศเกษียณอายุทางการเมืองของคิมแดจุงในปี 2001 ที่ส่งผลตามมาทำให้พรรค MDP ประสบภาวะขาดแคลนผู้นำที่มีบารมีภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ภายในพรรคสามารถบรรลุข้อตกลงการวางระบบคัดสรรแบบ “ไพรมารี” ได้เป็นผลสำเร็จ หลังจากนั้นโนมูฮยอนสามารถไ้ประโยชน์จากการระดมการสนับสนุนด้วยสื่อออนไลน์ (nosamo.org) และได้รับการเสนอตัวจากพรรคและได้รับชัยชนะในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามหลังจากชนะเลือกตั้งแล้ว โนมูฮยอนต้องประสบกับอุปสรรคภายในพรรค MDP โดยเฉพาะจากกลุ่มก้อนทางการเมืองแบบเดิมทำให้ต้องแยกออกมาตั้งพรรคคูรี และดำเนินยุทธศาสตร์แสวงหาการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปที่สำคัญ โดยเฉพาะกฎหมายเรื่องเงินทุนทางการเมือง (ที่กำหนดข้อจำกัดการบริจาคและการใช้เงินในการหาเสียงมากขึ้น ดูตารางที่ 4) และการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง (โดยนำเสนอการลงคะแนนสองใบ ซึ่งเปิดโอกาสให้กับพรรคการเมืองที่มุ่งนำเสนอนโยบายและแนวอุดมการณ์เฉพาะ

⁴⁹ Ibid.

แต่ไม่มีฐานเสียงที่หนาแน่นในพื้นที่ที่ได้รับเลือกตั้ง พรรคที่ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบการเลือกตั้งดังกล่าวที่ชัดเจนที่สุดคือพรรคแรงงานประชาธิปไตย (Democratic Labor Party)⁵⁰

หากพิจารณาในแง่นี้แม้ว่าจะมีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปพรรคการเมืองแบบใหม่ โดยเฉพาะระบบการคัดสรรผู้สมัครในตำแหน่งต่างๆ แต่ในท้ายที่สุดแนวทางดังกล่าวมักจะขาดความต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติ และมักจะส่งผลตามมาทำให้เกิด “การแยกพรรค” หรือ “ตั้งพรรคการเมืองใหม่” เนื่องจากความขัดแย้งในกระบวนการคัดสรร หากพิจารณาในแง่นี้การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองอาจมองได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ตามกฎหมายเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไป อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการปรับเปลี่ยนตามคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็นการประยุกต์ใช้ระบบไพรมารี การใช้ระบบคณะกรรมการคัดสรรผู้สมัคร (ซึ่งครั้งหนึ่งมาจากบุคคลภายนอก) การใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือในการหาเสียง (เริ่มต้นโดยโนมูฮยอนที่มีฐานสนับสนุนทางออนไลน์ที่เรียกว่า “โนซาโม” (Nosamo) ที่มีสมาชิกกว่า 8 หมื่นคน ระดมเงินสนับสนุนจากคน 2 แสนคนได้ถึง 7 พันล้านวอน⁵¹ และหลังจากนั้นได้รับการประยุกต์ใช้เรื่อยมา)

สำหรับการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์การขยายตัวของผู้สนับสนุนทางออนไลน์ แม้ว่าในแง่หนึ่งจะถูกมองว่าอาจส่งผลทำให้ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองอ่อนแอลง ทั้งในแง่มุมของการลดการเป็นสมาชิกพรรคแบบเป็นทางการ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองแบบดั้งเดิม⁵² แต่ใน

⁵⁰ Olli Hellmann, *A Historical Institutional Approach to Political Party Organization*, Cited.

⁵¹ Olli Hellmann, *Political Parties and Electoral Strategy: The Development of Party Organization in East Asia*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

⁵² Jang-Jip, Choi, *Democracy after Democratization*, Cited.

แง่หนึ่งอาจมองว่าได้ว่าพรรคการเมืองกำลังปรับตัวเพื่อให้เข้ากับบริบทของสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หากพรรคการเมืองยังคงใช้วิธีการแบบเดิม อาจไม่สามารถดึงดูดกลุ่มคนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ นอกจากการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์ในการหาเสียงแล้ว ในระยะหลังๆ ในกระบวนการไพรมารีที่หลายพรรคการเมืองใช้ระบบ “ไพรมารีแบบเปิด” ที่เปิดกว้างให้กับทุกคนในการเข้าร่วมโดยไม่มีข้อกีดกัน ได้มีการเปิดช่องทางให้กับการลงคะแนนเสียงผ่านโทรศัพท์มือถือเพื่อเอื้อให้กับคนรุ่นใหม่ได้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวอีกด้วย⁵³

ในยุคหลังสามัคคี การปราศจากผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีทำให้คุณลักษณะของฐานสมาชิกพรรคการเมืองมีความหลากหลายมากขึ้น นอกจากฐานสมาชิกพรรคในหมู่คนรุ่นใหม่ที่เข้ามามีส่วนร่วมแบบ “ออนไลน์” ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังมีฐานการสนับสนุนที่ยึดโยงกับผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็น “เครือข่ายการสนับสนุนส่วนบุคคล” ของนักการเมืองท้องถิ่นนั่นเอง ฐานการสนับสนุนเช่นนี้มักเป็นเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกในภาษาเกาหลีว่า “ซาโจจิก” (*sajojik*) ซึ่งครอบคลุมทั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างต่อเนื่องและกลุ่มองค์กรที่ช่วยระดมเสียงสนับสนุนในช่วงเวลาเลือกตั้ง ตัวอย่างขององค์กรเหล่านี้ เช่น กลุ่มปิ่นเขา กลุ่มเบสบอล กลุ่มศิษย์เก่า ที่เชื่อมโยงบกับนักการเมืองท้องถิ่น⁵⁴ แม้ว่าฐานการสนับสนุนในลักษณะนี้จะมีมาอย่างยาวนาน แต่ในยุคสามัคคีความสำคัญของฐานการสนับสนุนประเภทนี้ได้ถูกกลบทับด้วยบทบาทของผู้นำที่มีบารมีภายใน

⁵³ Shogo Kiyohara, “Comparing Institutional Factors That Influence Internet Campaigning in the US, Japan, South Korea and Taiwan,” In Shogo Kiyohara, Kazuhiro Maeshima and Diana Owen (Eds.), *Internet Election Campaigns in the United States, Japan, South Korea and Taiwan*, (New York: Palgrave Macmillan, 2018).

⁵⁴ Olli Hellmann, *Political Parties and Electoral Strategy*, Cited.

พรรค กล่าวคือแม้ว่าผู้สมัครจะมีรากฐานการสนับสนุนในท้องถิ่นที่แน่นหนา แต่หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำที่มีบารมีก็อาจจะไม่ได้รับการเสนอชื่อลงสมัคร หรือทรัพยากรต่างๆ ที่นักการเมืองท้องถิ่นได้รับจากเครือข่ายการสนับสนุนของตนส่วนหนึ่งต้องถูกถ่ายโอนไปยังผู้นำที่มีบารมี

ตารางที่ 5 ภูมิภาคนิยมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตในเกาหลีใต้

การเลือกตั้ง	ภูมิภาค	พรรคแนวอนุรักษ์นิยม	พรรคแนวหัวก้าวหน้า
ครั้งที่ 13 (1988)	ยองนัม โฮนัม	DJP 57 0	PDP 0 97
ครั้งที่ 14 (1992)	ยองนัม โฮนัม	DLP 75 5	DP 0 95
ครั้งที่ 15 (1996)	ยองนัม โฮนัม	NKP 67 3	NCNP 0 97
ครั้งที่ 16 (2000)	ยองนัม โฮนัม	GNP 98 0	MDP 0 86
ครั้งที่ 17 (2004)	ยองนัม โฮนัม	GNP 89 0	Uri 5 80
ครั้งที่ 18 (2008)	ยองนัม โฮนัม	GNP 68 0	UDP 3 80
ครั้งที่ 19 (2012)	ยองนัม โฮนัม	Sae 94 0	DUP 4 83

ตารางที่ 5 ภูมิภาคนิยมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขต
ในเกาหลีใต้ (ต่อ)

การเลือกตั้ง	ภูมิภาค	พรรคแนวอนุรักษ์นิยม		พรรคแนวหัวก้าวหน้า	
ครั้งที่ 20 (2016)	ยongsam	Sae	74	MPK	14
	honsam		7		11
				PP	0
					82
ครั้งที่ 21 (2020)	ยongsam	UFP	86	DP	10.7
	honsam		0		96.5

ที่มา: นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 20 ในเกาหลีใต้และนายที่มีต่อภูมิภาคนิยม,” *International Journal of East Asian Studies*, ปีที่ 21, ฉบับที่ 1 (2560), 63-83. โดยการเลือกตั้งครั้งที่ 13-16 ประมวลมาจาก Aurel Croissant, “South Korea,” In Dieter Nohlen, Florian Grotz and Christof Hartmann (Eds.), *Elections in Asia and the Pacific: A data handbook Vol. II*, (Oxford: Oxford University Press, 2001). การเลือกตั้งครั้งที่ 14-21 ประมวลจาก National Election Commission of Korea

หมายเหตุ: DJP (Democratic Justice Party); PDP (Peace Democratic Party); DLP (Democratic Liberal Party); DP (Democratic Party); NKP (New Korea Party); NCNP (National Congress for New Politics); GNP (Grand National Party); MDP (Millennium Democratic Party); Uri (Uri Party); UDP (United Democratic Party); Sae (Saenuri Party); DUP (Democratic United Party); MPK (Minjoo Party of Korea หรือพรรคมินจู); PP (People’s Party หรือพรรคประชาชน); UFP (United Future Party)

นอกจากแง่มุมของความเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีแง่มุมที่สะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องที่สำคัญอีกด้วย แม้ว่าผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีในยุคสามคิมจะหมดบทบาททางการเมืองไปเป็นส่วนมากแล้ว แต่เป็นที่น่าสนใจว่าอิทธิพลของภูมิภาคนิยมต่อการเมืองเกาหลีใต้ยังคงมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในตารางที่ 5 พรรคที่มีอุดมการณ์แบบหัวก้าวหน้าสามารถครองคะแนนเสียงในเขตไฮนัมได้ในระดับมากกว่าร้อยละ 80 แม้ว่าจะลดลงจากราวร้อยละ 95-97 ในยุคที่นายคิมแดจุงยังคงมีบทบาทในแวดวงการเมืองก็ตาม ในทำนองเดียวกัน พรรคอนุรักษนิยมยังคงสามารถรักษาสถานะเสียงในแถบยองนัมได้อย่างแน่นอนหา ทั้งนี้ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด (ค.ศ. 2020) ดูเหมือนว่ากระแสภูมิภาคนิยมจะกลับมาเข้มข้นดังเช่นช่วงที่นายคิมแดจุงยังคงมีบทบาทเห็นได้จากการที่พรรคอนุรักษนิยมไม่ได้ที่นั่งในเขตไฮนัมเลย ขณะที่พรรคหัวก้าวหน้าครองสัดส่วนที่นั่งถึงร้อยละ 96.5 หากพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่าภูมิภาคนิยมจะยังคงเป็น “เส้นแบ่งทางการเมือง” ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในยุคหลังสามคิม แต่แนวโน้มในระยะหลังสะท้อนให้เห็นถึง “เส้นแบ่งทางการเมือง” ในลักษณะอื่นๆ ที่เริ่มเข้ามามีบทบาทในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น อาทิ เส้นแบ่งระหว่าง “รุ่น” (คนรุ่นใหม่และคนรุ่นเก่า) และเส้นแบ่งระหว่าง “อุดมการณ์” (หัวก้าวหน้ากับอนุรักษนิยม) เป็นที่น่าสนใจว่าเส้นแบ่งแบบใหม่ทั้งสองนี้ได้ทับซ้อนกับเส้นแบ่งแบบเดิมอย่างลงตัว กล่าวคือ คนที่เลือกพรรคหัวก้าวหน้ามักจะเป็นคนจากแถบไฮนัม คนรุ่นใหม่ และคนที่มีแนวอุดมการณ์แบบหัวก้าวหน้า ขณะที่คนที่เลือกพรรคอนุรักษนิยมมักจะเป็นคนจากแถบยองนัม คนรุ่นเก่า และคนที่มีแนวอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยม

ความต่อเนื่องของอิทธิพลภูมิภาคนิยมในยุคหลังสามคิมนี้เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอย่างมาก ในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน มีความพยายามที่จะขจัดอิทธิพลดังกล่าว แต่ก็ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จดังจะเห็นได้

จากตารางที่ 5 ทั้งนี้ความน่าสนใจในกรณีของอดีตประธานาธิบดีโนมูฮยอนอยู่บนฐานข้อเท็จจริงที่ว่าตัวเขาเป็นนักการเมืองที่มีถิ่นฐานอยู่ในเขตยองนัม แต่พรรคการเมืองที่ส่งเขาลงชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงอยู่ในเขตโฮนัม หลังจากนั้นเขาได้แยกออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่และลงแข่งขันกับพรรคการเมืองเดิมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 17 (ค.ศ. 2004) ในครั้งนั้นพรรคคูรีของประธานาธิบดีโนมูฮยอนสามารถประสพชัยชนะในเขตโฮนัม โดยได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 80 ในเขตนี้ และยังสามารถได้รับคะแนนเสียงในเขตยองนัมถึงร้อยละ 5 (จากเดิมที่ก่อนหน้านี้พรรคการเมืองสายหัวก้าวหน้าไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงในเขตยองนัมได้เลย) แม้ว่าอิทธิพลของภูมิภาคนิยมจะดูเสื่อมถอยลงบ้างในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอนและอึมยองบัก แต่กลับมามีอิทธิพลอีกครั้งหนึ่งในสมัยประธานาธิบดีปักกึนฮยเ เห็นได้จากการที่พรรคเซนูรีสามารถครองเสียงในเขตยองนัมได้ถึงร้อยละ 94

คิมวูก (Kim Wook) ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้ว่าอิทธิพลของภูมิภาคนิยมจะยังคงอยู่ แต่กลไกการทำงานของภูมิภาคนิยมมีความแตกต่างกันออกไป จากเดิมที่กระแสภูมิภาคนิยมมีความเชื่อมโยงกับตัวบุคคลหรือผู้นำที่มีบารมีเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นคิมแดจุงกับเขตโฮนัม หรือคิมยองซัมกับเขตยองนัม แต่ในยุคหลังสามคิม โดยเฉพาะกรณีประธานาธิบดีโนมูฮยอนที่มีพื้นเพทางการเมืองดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ผลการเลือกตั้งที่สะท้อนอิทธิพลของภูมิภาคนิยมในยุคนี้ไม่ได้มีสาเหตุมาจากการยึดโยงภูมิภาคเข้ากับตัวบุคคล หากแต่เป็นการยึดโยงที่ตัวนโยบายหรือผลประโยชน์จากนโยบายที่ประธานาธิบดีโนมูฮยอนได้นำเสนอตอนรณรงค์เลือกตั้ง หรือการยึดโยงกับเส้นแบ่งทางอุดมการณ์ที่เริ่มมีความชัดเจนและมีบทบาทมากขึ้นในยุคหลัง⁵⁵

⁵⁵ Wook Kim, "Political Polarization: Regionalism, Ideology and Generational Change," In Chung-in, Moon and M. Jae, Moon (Eds.), *Routledge Handbook of Korean Politics and Public Administration*, (London: Routledge, 2020).

สำหรับในกรณีประธานาธิบดีมุนแจอิน (Moon Jae-in) ความน่าสนใจของเขาคือคล้ายคลึงกับอดีตประธานาธิบดีโนมูฮยอน กล่าวคือ เขามีพื้นเพบ้านเกิดอยู่ในเขตยองนัม แต่รากฐานของพรรคการเมืองของเขากลับมีฐานเสียงที่แน่นหนาในเขตโฮนัม ในแง่หนึ่งตัวเขาอาจไม่ได้มีลักษณะของผู้นำที่มีบารมีดังเช่นคิมแดจุง อีกทั้งความนิยมทางการเมืองของเขาส่วนสำคัญมีที่มาจากประสบการณ์การดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอน หนึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่าสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีในเกาหลีใต้เปรียบเสมือนกับ “คณะรัฐมนตรีที่อยู่เหนือคณะรัฐมนตรี”⁵⁶ เนื่องจากมีอำนาจ “แบบไม่เป็นทางการ” เหนือคณะรัฐมนตรี และระบบราชการทั้งหมด อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญที่ประธานาธิบดีใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญ⁵⁷ ดังนั้นบารมีของประธานาธิบดีมุนแจอินจึงยึดโยงกับบารมีของอดีตประธานาธิบดีโนมูฮยอน อย่างไรก็ตามพื้นเพและประสบการณ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นสิ่งรับรองว่าประธานาธิบดีมุนแจอินจะมีความยึดโยงกับภูมิภาคนิยมแต่อย่างใด แต่กลับได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นในเขตโฮนัม สิ่งนี้อาจเป็นภาพสะท้อนของการที่ภูมิภาคนิยมไปยึดโยงผูกติดกับความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว

⁵⁶ Jang-Jip, Choi, *Democracy after Democratization*, Cited.

⁵⁷ Hannes Mosler, “Characteristics and Challenges of South Korea’s Presidential Government System,” in Hannes Mosler (Ed.), *South Korea’s Democracy Challenge: Political System, Political Economy and Political Society*, (Berlin: Peter Lang, 2020).

6. บทสรุป

บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตของการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ภายหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การเมืองเกาหลีใต้ในยุคหลังการเปลี่ยนผ่านสามารถจำแนกได้เป็นสองช่วงเวลาสำคัญ ได้แก่ ในช่วงเวลาแรกนี้อาจเรียกว่าเป็น “ยุคสามคิม” เนื่องจากการเมืองเกาหลีใต้ถูกผูกขาดภายใต้ผู้นำที่มีบารมีที่สำคัญสามคน ได้แก่ นายคิมยงซัม คิมแดจุง และ คิมจองฟิล ยุคสามคิมนี้เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในปี 1987 จนถึงราวปี 2002 หลังจากที่นายคิมแดจุงลงจากอำนาจ และคิมจองฟิลเกษียณอายุทางการเมือง ในช่วงเวลาต่อมาซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “ยุคหลังสามคิม” เริ่มตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีโนมูฮยอนจนถึงปัจจุบัน สำหรับในยุคแรกนั้นมีการตั้งข้อสังเกตว่าพรรคการเมืองเกาหลีใต้ขาดความเป็นสถาบัน เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของผู้นำที่มีบารมี ไม่สามารถรวบรวมความต้องการของประชาชน ไม่สามารถนำเสนอแนวนโยบายหรืออุดมการณ์ที่ชัดเจนให้กับประชาชน ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความหลากหลายได้ สร้างความแตกแยกในสังคมบนฐานของภูมิภาคนิยม หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พรรคการเมืองเป็น “จุดอ่อน” ของประชาธิปไตยในเกาหลีใต้นั่นเอง

แม้ว่าในยุคหลังสามคิมจะเริ่มเห็นหน่ออ่อนของความเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างพรรคที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อันเนื่องมาจากการขาดผู้นำที่มีบารมี ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองที่มีมากขึ้นดังจะเห็นได้จากการมีระบบคัดสรรผู้สมัครที่ชัดเจนมากขึ้น เงินบริจาคทางการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นระบบมากขึ้น จากเดิมที่ทุกอย่างขึ้นอยู่กับผู้นำแต่เพียงผู้เดียว ความชัดเจนในเส้นแบ่งเชิงอุดมการณ์ของพรรคการเมือง (หัวก้าวหน้ากับอนุรักษนิยม) รวมถึงความหลากหลายของพรรคการเมือง (ดังกรณีการเกิดขึ้นของพรรคแรงงานประชาธิปไตยเกาหลีที่พัฒนามาจากสหภาพแรงงาน) (ดูตารางที่ 6) อย่างไร

ก็ตามท่ามกลางพัฒนาการในเชิงบวก จะเห็นได้ถึงความต่อเนื่องในคุณลักษณะแบบเดิมของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของ “ภูมิภาคนิยม” ระหว่างภูมิภาคไอนัมกับยองนัม ที่ส่งผลตามมาทำให้การแบ่งขั้วในสังคมเกาหลีใต้ยังคงรุนแรง

ตารางที่ 6 ทิศทางความเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมืองยุคหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

	ยุคสามคิม	ยุคหลังสามคิม
ผู้นำที่มีบาร์มี	อำนาจรวมศูนย์ที่ตัวผู้นำ ที่ใช้พรรคเป็นเครื่องมือทางการเมือง มักจะตั้ง ยุบ รวมพรรคตามความต้องการของตน	ผู้นำส่วนมากที่มีบาร์มีเกษียณอายุ ผู้นำทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาใหม่ไม่มีบาร์มีเทียบเท่า
ระบบคัดสรรผู้สมัคร	ขึ้นอยู่กับผู้นำทางการเมือง	ผสมผสานระหว่างผู้นำทางการเมือง (กรณีปักกินฮเย) ไพรมารี การใช้ผลสำรวจความนิยม และการใช้กรรมการจากภายนอก
เงินบริจาคทางการเมือง	รวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้นำ	รวมศูนย์ที่พรรคการเมือง
ระบบสมาชิกพรรคการเมือง	สมาชิกจำนวนมาก ส่วนมากไม่เสียค่าสมาชิก การเป็นสมาชิกพรรคยึดโยงกับผู้นำที่มีบาร์มี	ระบบสมาชิกหลากหลาย ทั้งสมาชิกที่เชื่อมโยงกับผู้นำ การเมืองท้องถิ่น ระบบสมาชิกออนไลน์ และระบบสมาชิกแบบไม่เป็นทางการ
เส้นแบ่งระหว่างพรรค	ภูมิภาคนิยม	ภูมิภาคนิยม ช่วงอายุ และอุดมการณ์

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

สำหรับสาเหตุของความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องดังกล่าวมาจากปัจจัยสำคัญสามประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นภาพสะท้อนของความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของสังคม การเมืองเกาหลีใต้ที่ส่งผลทำให้เส้นแบ่งทางการเมืองในเกาหลีใต้เปลี่ยนแปลงไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำที่มีบารมีน้อยลง ผู้นำกลุ่มนี้มักเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ยุคสงครามเย็นตลอดจนช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และครอบงำการเมืองเกาหลีใต้มาตลอดยุค “สามคิม” อย่างไรก็ตามการก้าวสู่อำนาจของโนมูฮยอนเป็นภาพสะท้อนแรกๆ ของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมการเมืองเกาหลีใต้ เนื่องจากโนมูฮยอนไม่ได้เป็นผู้นำที่มีบารมีแต่อย่างใด และไม่ได้มีฐานเสียงที่แน่นอน ในภูมิภาคบ้านเกิด ฐานการสนับสนุนทางการเมืองของโนมูฮยอนมาจากคนรุ่น “386” หรือคนที่มีช่วงอายุราว 30 ปี เรียนมหาวิทยาลัยในทศวรรษที่ 1980 และเกิดในช่วงทศวรรษที่ 1960 คนกลุ่มนี้มักมีความตื่นตัวทางการเมืองในระดับสูง และเคยมีประสบการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านมาแล้ว ดังนั้นคนกลุ่มนี้จะให้น้ำหนักกับประเด็นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองมากกว่าเรื่องอื่นๆ

ขณะเดียวกันในยุคปัจจุบันมีการตั้งข้อสังเกตถึงการเกิดขึ้นของคนกลุ่มใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนรุ่นหลัง 386 (post-386 generation) คนรุ่น 1929 หรือคนที่มีช่วงอายุระหว่าง 19-29 ปี และคนรุ่น 2040 หรือคนที่มีช่วงอายุระหว่าง 20-40 ปี คนกลุ่มเหล่านี้มีความแตกต่างจากคนยุคก่อนหน้าในแง่มุมที่ให้ความสำคัญกับประเด็นทางอุดมการณ์ลดลง แต่จะให้น้ำหนักกับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและชีวิตประจำวันของตนมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคนกลุ่มนี้มีความโน้มเอียงเข้าสู่ตรงกลางในทางอุดมการณ์การเมือง⁵⁸ จากการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิศาสตร์การเมือง

⁵⁸ นิธิ เนื่องจำนงค์, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 20 ในเกาหลีใต้และนัยที่มีต่อภูมิภาคนิยม, อ้างแล้ว, 77.

ทำให้พรรคการเมืองต้องทำการปรับตัว ทั้งการมุ่งเน้นในเชิงนโยบายมากขึ้น และการปรับเปลี่ยนช่องทางการหาเสียงกับผู้มีสิทธิ์ออกเสียงกลุ่มใหม่ๆ โดยเฉพาะบนช่องทางออนไลน์

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันส่งผลทำให้พรรคการเมืองต้องทำการปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์การแข่งขันแบบใหม่ กฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้คือการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเพียงหนึ่งสมัย แม้ว่าโดยเจตนารมณ์ของการร่างมาตรานี้จะมีเพื่อรอมชอมระหว่างผู้นำทางการเมือง และกระจายโอกาสในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ผลที่ตามมาคือการทำให้ผู้นำที่มีบารมีเกษียณอายุทางการเมืองหลังจากดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และเนื่องจากในยุคก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยพรรคการเมืองในเกาหลีใต้ขาดความเข้มแข็งและเป็นสถาบัน ทำให้บทบาทการผลิตผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมืองค่อนข้างจำกัด เมื่อผู้นำที่มีบารมีรุ่นเก่าเกษียณอายุจึงเกิดภาวะการขาดช่วงของการสืบทอดอำนาจของผู้นำที่มีบารมี อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ข้อนี้กลับเปิดโอกาสให้กับพรรคการเมืองได้หลุดพ้นจากร่มเงาอิทธิพลของผู้นำที่มีบารมีและสามารถเริ่มต้นหยั่งรากในสังคมการเมืองเกาหลีใต้ได้ ขณะเดียวกันการปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในยุคหลัง โดยเฉพาะในยุคประธานาธิบดีโนมูฮยอนได้ทำให้บทบาทการรวมศูนย์ทรัพยากรทางการเงินของผู้นำทางการเมืองได้ลดลงอย่างมาก ตรงกันข้ามกับบทบาทของพรรคการเมืองที่จะมีเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันหลายพรรคการเมืองได้เริ่มปฏิรูปกฎเกณฑ์ภายในพรรค มีการนำระบบการคัดสรรผู้สมัครแบบใหม่มาประยุกต์ใช้ รวมถึงมีการสำรวจความคิดเห็นและความนิยมของมวลชนที่มีต่อผู้สมัครอีกด้วย ทิศทางการปฏิรูปเหล่านี้นอกจากทำให้พรรคมีความเป็นสถาบันมากขึ้นแล้วยังเพิ่มความยึดโยงกับสังคมให้มากขึ้นอีกด้วย

ประการที่สาม ในระดับตัวแสดง ภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและสถาบันทำให้ตัวแสดงทางการเมือง โดยเฉพาะผู้นำต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์อย่างมาก ท่ามกลางบริบทแบบใหม่ทำให้ยุทธวิธีการแยกตั้งพรรคใหม่ของตนเองค่อนข้างมีความเสี่ยงอย่างมาก โดยเฉพาะหากผู้นำคนดังกล่าวปราศจากบารมีและฐานเสียงในภูมิภาคที่แน่นอน ในยุคหลังสามัคคีมาจากกล่าวได้ว่าผู้นำที่เข้าข่าย “มีบารมี” มีเพียงปักกิ่งฮยเยเท่านั้น โดยบารมีที่มีมาจากการเป็นบุตรสาวของอดีตประธานาธิบดีปักจองฮีและประสบการณ์ทางการเมืองในรัฐสภาตั้งแต่ปี 1998 เป็นต้นมา จากฐานบารมีดังกล่าวทำให้เมื่อปักกิ่งฮยเยแยกออกมาตั้งพรรคการเมืองใหม่หลังจากประสบความพ่ายแพ้ในการเสนอตัวเข้าชิงชัยในฐานะตัวแทนพรรคในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ยังสามารถประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งจนในท้ายที่สุดสามารถชนะเลือกตั้งประธานาธิบดีได้อย่างไร้ที่ติตามกรณีของปักกิ่งฮยเยจากกล่าวได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของ “ผู้นำที่มีบารมี” ในยุคหลังสามัคคี เพราะนอกจากกรณีนี้แล้วไม่มีกรณีอื่นที่จะเข้าข่าย “ผู้นำที่มีบารมี” กรณีที่อาจใกล้เคียงกับการเป็นผู้นำที่มีบารมีมากที่สุดคือนายอานซอลซุ (Ahn Cheol-soo) นักธุรกิจด้านซอฟต์แวร์ที่ผันตัวเองมาเป็นนักการเมืองที่เคยพยายามเสนอตัวเป็นตัวแทนพรรคฝ่ายหัวก้าวหน้าเข้าชิงชัยในการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่ล้มเหลวจากนั้นได้ตั้งพรรคการเมืองของตนเองพร้อมทั้งลงชิงชัยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ประสบกับความพ่ายแพ้ กรณีนี้สะท้อนให้เห็นทั้งการขาดบารมีที่แท้จริงของผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ ๆ และความสำคัญของพรรคการเมืองที่มีมากขึ้น

สำหรับประเด็นเรื่องความต่อเนื่องในอิทธิพลของภูมิภาคนิยมนั้น ความต่อเนื่องในเรื่องนี้เป็นความต่อเนื่องในความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือเดิมภูมิภาคนิยมนิยมโยงกับ “ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมี” แต่ปัจจุบันอิทธิพลของภูมิภาคนิยมนั้น ความต่อเนื่องในเรื่องนี้เป็นความต่อเนื่องในความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือเดิมภูมิภาคนิยมนิยมโยงกับ “ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมี” แต่ปัจจุบัน

ภูมิภาคนิยมเชื่อมโยงกับพรรคการเมือง โดยภูมิภาคไหนมีแนวโน้มจะเลือกผู้สมัครจากพรรคที่มีอุดมการณ์แบบหัวก้าวหน้า ขณะที่ภูมิภาคของนั้นมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครจากพรรคที่มีอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยม เส้นแบ่งทางอุดมการณ์ดังกล่าวนอกจากจะซ้อนทับกับภูมิภาคแล้ว ยังซ้อนทับกับ “รุ่น” อีกด้วย กล่าวคือคนรุ่นเก่า โดยเฉพาะที่เคยมีประสบการณ์ในยุคสงครามเย็น จะมีแนวโน้มที่สนับสนุนพรรคอนุรักษนิยม ขณะที่คนรุ่นกลางที่เติบโตมาในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จะมีแนวโน้มที่สนับสนุนพรรคแนวหัวก้าวหน้า สำหรับคนรุ่นใหม่มีแนวโน้มที่จะมีอุดมการณ์ที่ค่อนข้างตรงกลาง และจะตัดสินใจตามสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะเลือกตั้งมากกว่า

ในภาพรวม แม้ว่าที่ผ่านมาพรรคการเมืองอาจมีคุณูปการที่ค่อนข้างจำกัดต่อกระบวนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ แต่การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองของเกาหลีใต้ไม่ได้มีคุณลักษณะที่หยุดนิ่งดังที่หลายฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในทางกลับกันจะเห็นได้ถึงหน่ออ่อนของความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่อาจทำให้พรรคการเมืองสามารถสร้างคุณูปการในเชิงบวกต่อกระบวนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยของเกาหลีใต้ได้ในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นแนวโน้มของการสร้างความเป็นสถาบันที่มากขึ้นของพรรคการเมืองสวนทางกับบทบาทของนักการเมืองที่มีบารมีที่ค่อนข้างลดลงภายในพรรค หรือความชัดเจนที่มากขึ้นของเส้นแบ่งทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายหัวก้าวหน้าและฝ่ายอนุรักษนิยม แม้ว่าเส้นแบ่งดังกล่าวจะไปซ้อนทับกับเส้นแบ่งภูมิภาคนิยมที่มีอยู่เดิมก็ตาม

การขับเคลื่อนแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไปสู่การปฏิบัติ*

ญาณิศา พลายชุม**

Received: 17 March 2020

Revised: 18 May 2020

Accepted: 10 September 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานภายใต้การนำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 วิเคราะห์ปัญหาของการขับเคลื่อนแผนฯ และเสนอแนวทางพัฒนาแผนฯ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทำการวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการศึกษารอบแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (IGRs) ซึ่งพบว่าแผนฯ มีการออกแบบกลไกบูรณาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ครอบคลุมทั้งระดับภารกิจและระดับพื้นที่ ทว่าในทางปฏิบัติ ด้วยระบบราชการที่มีความแข็งตัว มุ่งเน้นไปที่เรื่องของอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชา ทำให้กรม

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การประเมินความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558” โดยได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

** นักวิชาการอิสระ; อีเมล: yanisa.p@yahoo.com

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานหลักไม่สามารถสั่งการได้ ครอบคลุม นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีพันธกิจขับเคลื่อนแผนฯ ขาดความเข้าใจ พันธกิจทำให้การบูรณาการแผนทำได้อย่างจำกัด ระดับพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการประเมินความเสี่ยงในพื้นที่รับผิดชอบ ระดับอำเภอ ขาดโครงสร้างที่สนับสนุนภารกิจของนายอำเภอส่งผลต่อการวิเคราะห์ความเสี่ยงของภัยและการจัดทำแผนฯ ในภาพรวมของจังหวัด ดังนั้นเพื่อให้การจัดทำแผนบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจหลัก และมีความเชี่ยวชาญด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จะต้องเป็นที่ปรึกษา และสนับสนุนด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ, การขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่, การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

Mobilization of National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2015

Yanisa Playchum***

Abstract

This research aimed to 1. study interactions and working relationship among disaster management related agencies 2. examine the obstacles and problems on tasks and 3. provide guidance on improving effective and efficient mobilization of National Disaster Prevention and Mitigation Plan 2015. This qualitative research uses the concept of Intergovernmental Relations (IGRs) to analyse and explain the significance of their coordinating functions in plan mobilization. Preliminary findings reveal that although the national disaster plan has a full coverage of Integrated mechanism in both function-based dimensions and area-based dimensions, the overall view of plan execution still has limitations in communication and translation of strategic goals and key components of the national plan into actionable initiatives. In function-based dimensions, related ministries and departments need to understand their and each other's roles and functions. In area-based dimensions, local governments are on the front

*** Independent Scholar; E-mail: yanisa.p@yahoo.com

line of providing an operational plan, yet requirements for the risk assessment are still lacking. In district level, district chief as a district incident commander require a supportive structure to handle a situation that occurred in its jurisdiction. As mentioned, these facts affect the overall of disaster risk assessment at provincial level. To improve the mobilization effectively and efficiently, Department of Disaster Prevention and Mitigation (DDPM) has a major role in endorsing integration among related agencies.

Keywords: Intergovernmental Relations, Plan Mobilization, Disaster Risk Management

บทนำ

ประเด็นปัญหาหลักในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐไทยในปัจจุบัน คือ ปัญหาการบูรณาการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้ประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อนและทับซ้อน (wicked problems) ทั้งพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์และพื้นที่เชิงรัฐศาสตร์¹ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management: DRM) เป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อนและทับซ้อน เนื่องจากต้องอาศัยองค์ความรู้ ความเข้าใจ ข้อมูล และความละเอียดในความต่างของกลไกเชิงสถาบันและวัฒนธรรมความปลอดภัย เพื่อวางนโยบายการลดความเสี่ยงภัยพิบัติให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเกิดผล ปัญหาจากการบริหารจัดการและการประสานงานที่เกิดขึ้น เช่น อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 และแผ่นดินไหวที่อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2557

จากการถอดบทเรียนการจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมาของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ภายใต้โครงสร้างและกลไกการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ยังคงมีการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะหน้าและมีการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นไซโล (silos) อันหมายถึง การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งงานตามหน้าที่มากกว่าการคำนึงถึงกระบวนการในการดำเนินงาน ทำให้งานมีลักษณะต่างคนต่างทำขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการสาธารณภัยทั้งในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลักไม่สามารถสั่งการได้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะในขั้นตอนการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทหาร พลเรือน หน่วยแพทย์ หรือหน่วยงาน

¹ Christensen T. Danielsen O. Laegreid P. Rykkja L., "The Governance of Wicked Issues: A European Cross-Country Analysis of Coordination for Societal Security," *The Stein Rokkan Centre for Social Studies*, Working paper 6-2014, (2014), 3-32.

ระหว่างประเทศ หรือแม้แต่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายที่มีภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติทั้งภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุน ภาคเอกชน หรือมูลนิธิต่างๆ ที่เข้าร่วมในการเผชิญเหตุด้วยตนเอง ทำให้การประสานงานและขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการขาดการสื่อสารและการประสานงานที่ดี ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมถึงขาดเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ตัดสินใจเข้าช่วยเหลือพื้นที่ต่างๆ โดยไม่ได้มีการประสานงานกันทำให้เกิดความทับซ้อนในการให้ความช่วยเหลือบางพื้นที่และทำให้มีพื้นที่บางส่วนที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือ หรือถูกเข้าใจว่าหน่วยงานอื่นได้เข้าไปช่วยเหลือแล้ว²

การขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการผลักดันกลไกทั้งหมด ดังนั้น การขับเคลื่อนแผนจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากที่จะผลักดันการทำงานของกลไกทั้งหมดให้สามารถบรรลุผลลัพธ์เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วม รวมทั้งต้องอาศัยกลไกทั้งหมดในการประสานแผนการดำเนินงาน แผนงบประมาณและแผนด้านกำลังคนในการขับเคลื่อนแผนให้ไปในกรอบทิศทางเดียวกัน การติดตามความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนแผนฯ จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อทิศทางของแผนในแต่ละระดับเพื่อรองรับกลไกทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย คือ การพัฒนาความสามารถในการปรับตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง (resilience) และการลดความเสี่ยงจากภัย ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการจัดการน้ำและการจัดการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ และทำให้ภาคประชาชนมีความรู้ด้านภัยพิบัติเกิดความตระหนักรู้ รวมถึงรับมือและปรับตัวต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้

² กระทรวงมหาดไทย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558, (กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2557), 11-12.

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้การขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในระยะต้นของการขับเคลื่อนแผนฯ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพกระบวนการขับเคลื่อนแผนฯ ให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้อธิบายผ่านการทบทวนกรอบแนวคิดในการพัฒนา กลไกการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติตามกรอบแนวคิดสำคัญ ได้แก่ แนวคิด การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management: DRM) และ แนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental relations: IGRs) ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management: DRM)

การจะขับเคลื่อนแผนฯ ให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลนั้น หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ทั้งทางตรงและอ้อมต้องทำความเข้าใจถึงแนวทางในการจัดการภัยพิบัติว่ามีมาตรการแบบใดบ้าง และต้อง เข้าใจถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองว่าจัดเป็นมาตรการ ประเภทใด ซึ่งโดยทั่วไป การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มีทางออกทั้ง มาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น เทคโนโลยีการพยากรณ์ การสร้างสิ่งก่อสร้างที่มีความสามารถในการรองรับต่อภัย การใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ การ

พัฒนาระบบข้อมูลและการสื่อสาร และมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้าง เช่น การให้ความรู้ การฝึกฝนและพัฒนาหน่วยงานในการตอบสนองต่อสถานการณ์ การประสานงานและการจัดการเครือข่ายระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ เป็นต้น โดยมาตรการทั้งสองจำเป็นต้องได้รับความสำคัญและควบคู่กัน³ ส่วนในเชิงแนวคิด ศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติอธิบายแนวคิดด้านการจัดการภัยพิบัติที่สำคัญได้ 2 แนวความคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ (disaster management: DM) และแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management: DRM)

พลวัตของกรอบแนวคิดดังกล่าวส่งผลต่อนโยบายและการปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติในทุกกระบวนการทั้งในช่วงก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย โดยการจัดการภัยพิบัติเป็นแนวคิดมุ่งเน้นการช่วยเหลือรักษาชีวิตให้การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย จึงมีลักษณะการจัดการและการปฏิบัติการแบบเชิงรับ แต่ความถี่ในการเกิดภัยพิบัติที่บ่อยครั้งและรุนแรงขึ้นจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น และมีการปรับกระบวนการทัศน์ให้มีความสอดคล้องกับหลักการในระดับสากล ได้แก่ การพัฒนาและการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายทั้ง 17 ประการของกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวทางของสหประชาชาติ (sustainable development goals: SDGs) และกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai framework) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโลกในช่วงระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2558 - 2573) และเป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งเน้นการป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติภายใต้

³ ทวีดา กมลเวชช, *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 54-63.

กลไกและมาตรการที่ใช้อยู่เดิม เช่น มาตรการเชิงสถาบัน มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐกิจ และมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ เป็นต้น

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวนำมาสู่การปรับกระบวนการทัศน์จากการจัดการภัยพิบัติแบบเดิมมาสู่การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk management: DRM) อันเป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ และมองว่าภัยพิบัติสามารถบริหารจัดการได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์ขึ้นก่อน จึงเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ภายใต้แนวคิดดังกล่าวประกอบด้วยแนวคิดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk reduction: DRR) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (emergency management) และการฟื้นฟู (recovery)

จะเห็นได้ว่า ตามกระบวนการเกิดภัย แนวคิดการจัดการภัยพิบัติมุ่งเน้นการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยหรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยผ่านพ้นเท่านั้น โดยไม่ได้มีการจัดการที่ครอบคลุมไปถึงระยะก่อนเกิดภัย ซึ่งเป็นระยะที่มีความสำคัญมากเนื่องจากเป็นระยะที่มีการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงป้องกันไม่ให้มีภัยพิบัติเกิดขึ้นเพื่อลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

2. แนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ

บริบทของสังคมเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนไปทำให้การบริหารรัฐกิจปรับกระบวนการทัศน์ใหม่มาสู่แนวการมองแบบการบริหารปกครอง (governance) ซึ่งรัฐไม่ได้เป็นศูนย์กลาง หรือมีบทบาทหลักในการเมืองการปกครองอีกต่อไป แต่ยังมีตัวแสดงอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากหลาย ทำให้แนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental relations: IGRs)

ได้รับความสนใจมากขึ้น นอกจากนี้ด้วยคุณลักษณะของภัยพิบัติที่ขยายผลของภัยแบบข้ามขอบเขตการปกครอง (cross jurisdiction) การทำงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ แบบแบ่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถแก้ปัญหาหรือบริหารจัดการภัยพิบัติได้ การจัดการภัยพิบัติจึงต้องปฏิบัติงานแบบบูรณาการซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการให้ความสำคัญในการประสานงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติซึ่งต้องทำงานร่วมกันภายใต้แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งจะต้องมีการประสานงานการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงานที่มีพันธกิจร่วมกันอย่างมีเอกภาพและในทุกขั้นตอน

ตามการศึกษาแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental relations: IGRs) แบ่งสายความคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐเป็น 2 สายตามสาขาวิชา⁴ (fields of study) ได้แก่ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relation :IR) และสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ (Public Administration: PA) ซึ่งทางวิชาบริหารงานภาครัฐศึกษาแนวคิดดังกล่าวในฐานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระดับที่อยู่ภายใต้รัฐชาติ (nation-state) แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงมีลักษณะเป็นแนวมองและเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ด้านกระบวนการทางนโยบายสาธารณะซึ่งจะเน้นพิจารณาปฏิสัมพันธ์ (interactions) ที่เกิดขึ้นของหน่วยงานของรัฐในทุกประเภท และทุกระดับ⁵ แม้ว่าคุณสมบัติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐจะปรากฏให้เห็นในหลายประเภทและหลายระดับ แต่

⁴ Mark Bevir, *Encyclopedia of Governance*, (London: SAGE Publications Ltd, 2007), 74.

⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการวิจัย “โครงการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบัน เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (กรุงเทพฯ: กองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553), 99.

ยังคงมีจุดเน้นร่วมกัน คือ แนวคิดดังกล่าวมุ่งพิจารณาไปที่แบบแผนความสัมพันธ์ที่ดำเนินภายใต้โครงสร้างทางการบริหารปกครองและมองรัฐในฐานะหน่วยวิเคราะห์หลักของกระบวนการบริหารรัฐกิจ⁶ แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การให้ความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายและโครงการต่างๆ และเป้าหมายสำคัญในการแสวงหาวิธีในการปรับปรุงการดำเนินงาน การประสานงานและการบริหารจัดการความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้ให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล⁷ ทำให้ความสนใจศึกษาการจัดการระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

ส่วนแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental management: IGM) ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดเชิงเครื่องมือที่ว่าด้วยการแสวงหาวิธีในการจัดการความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นไปที่มุมมองด้านการจัดการมากขึ้น เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีรูปแบบแตกต่างกันทำให้จำเป็นต้องมีแนวทางในการจัดการความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไปด้วย โดยแนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐมีคุณลักษณะสำคัญ⁸ คือ การมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา (a problem-solving focus) การให้ความสำคัญกับศักยภาพในการรับมือ (coping capability) และการสร้างเครือข่าย

⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “(ในท้ายที่สุด)...มันก็เป็นเรื่องของสัมพันธ์ภาพ,” ใน *การเมืองในวงเล็บ: สมการที่ต้องแก้*, (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2555), 79-87.

⁷ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ,” ใน *การบริหาร ปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2553), 62-84.

⁸ Wright, D. S., “Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: Historical reflections and conceptual comparisons,” *Public Administration Review* 50, No. 2 (1990), 168-178.

(networking) เป็นแนวคิดที่วางอยู่บนสมมติฐานที่ว่ากลไกภาครัฐจะต้องมีการปรับบทบาทใหม่ผ่านการร่วมมือกับตัวแสดงอื่นเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการวางระบบกฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนให้ตัวแสดงทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีบทบาทสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ⁹ รวมถึงทำให้ตัวแสดงต่างๆ ยอมรับจากบทบาทของรัฐ

นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมีลักษณะการหาทางออกด้วยเทคนิคเครื่องมือและวิธีการเพื่อหาทางออกให้กับสภาพติดขัดของการประสานงาน โดยมุ่งเน้นไปที่การแสวงหาความร่วมมือในพันธกิจระหว่าง หน่วยงานของภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันยังให้ความสำคัญกับบริบทโครงสร้างที่มีอยู่ทั้งโครงสร้างทางกฎหมาย การเมือง และบริบทเชิงเทคนิค (technical contexts) ของหน่วยงานต่างๆ ที่มีลักษณะทางธรรมชาติของการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป เมื่อพิจารณาในส่วนของเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ¹⁰ หรือเครื่องมือประสานงานระหว่างองค์กร¹¹ เครื่องมือเหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกิดขึ้นในหลายระดับ โดยการเกิดขึ้นของเครื่องมือเหล่านี้เป็นผลกระทบมาจากการขยายตัวของขอบเขตนโยบาย (policy boundaries) การเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล การขยายตัวของกาพึ่งพาอาศัยกันระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับและการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงการขยายตัวของแนวคิดที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน เครื่องมือที่ใช้ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐแบ่งได้เป็น 4 ประเภทหลัก ดังนี้

⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *โครงการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบัน เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการทำงานด้านเด็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, อ้างแล้ว, 101-103.

¹⁰ Radin, B. A., "Performance Management and Intergovernmental Relations," In *Intergovernmental Management for the Twenty-First Century*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2008), 243-262.

¹¹ Mark Bevir, *Encyclopedia of Governance*, Cited, 76.

(1) เครื่องมือเชิงโครงสร้าง เป็นเครื่องมือเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างทางการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงวิธีการแบบบูรณาการที่มีความเป็นทางการ

(2) เครื่องมือเชิงแผนการ เป็นเครื่องมือที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงการกระจายทรัพยากร จึงเกี่ยวข้องกับระบบเงินอุดหนุนและการบริหารงานร่วมกันหลายหน่วยงาน

(3) เครื่องมือเชิงวิจัยและสร้างสมรรถนะ เป็นเครื่องมือที่มุ่งสร้างสมรรถนะในการบริหารงานแบบหลายหน่วยงาน ด้วยการแก้ไขปัญหาการประสานงานผ่านการวิจัย และการให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและรับรู้สภาพปัญหาหรือประเด็นที่เกิดขึ้น

และ (4) เครื่องมือเชิงพฤติกรรม เป็นเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในกระบวนการสื่อสารในระดับหน่วยงานและในระดับระหว่างหน่วยงาน รวมถึงในกระบวนการบริหารจัดการความขัดแย้งซึ่งประกอบด้วย การจัดการความขัดแย้ง รวมไปถึงการสื่อสารระดับปัจเจกและการสื่อสารระดับกลุ่ม

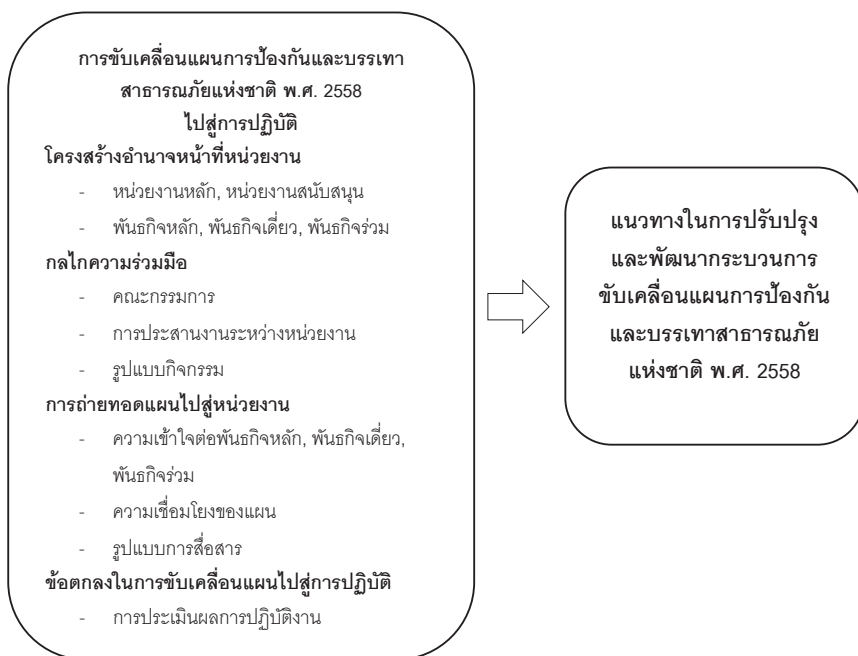
หากพิจารณาในองค์ประกอบเชิงสถาบันของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศไทย การบริหารราชการแผ่นดินจะสามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 สมภาวะ คือ การบริหารราชการแผ่นดินในภาวะปกติตามอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และในภาวะเกิดภัยหรือการบริหารจัดการภายใต้ภาวะฉุกเฉินโดยกระทำผ่านโครงสร้างระบบ และกลไกในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดผู้มีอำนาจตามกฎหมายไว้แตกต่างกัน โดยองค์ประกอบเชิงสถาบันในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศไทยนั้น พบว่า ได้ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีความเป็นระบบมากขึ้น ผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการในปี

พ.ศ. 2545 ทำให้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นับแต่นั้นมา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงเป็นหน่วยงานกลางในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ ซึ่งผลจากการปฏิรูประบบนั้น ทำให้มีการจัดตั้งกรมดังกล่าว โดยโอนทั้งภารกิจและบุคลากรบางส่วนมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และหลังจากมีการรวบรวมภารกิจและบุคลากรด้านการจัดการสาธารณภัยให้อยู่ที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้มีการจัดระเบียบกฎหมาย โดยนำกฎหมายที่ครอบคลุมงานด้านสาธารณภัยและอุบัติเหตุ อาทิ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัยบัญญัติรวมไว้ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 จึงถือได้ว่าการตราพระราชบัญญัตินี้เป็นการตรากฎหมายหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างครอบคลุมและเป็นระบบเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และถือเป็นกลไกหลักในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยในปัจจุบัน หลังจากประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา และได้มีการออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้หน่วยงานทุกภาคส่วนสามารถบริหารจัดการกับสาธารณภัยร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

โดยสรุป แนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและการศึกษาองค์ประกอบเชิงสถาบันของการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย จะช่วยในการอธิบายและทำความเข้าใจกระบวนการการขับเคลื่อนแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทุกขั้นตอน กระบวนการการขับเคลื่อนแผนให้สำเร็จจะต้องให้ความสำคัญทั้งในด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่หน่วยงานทั้งหน่วยงานหลักและ

หน่วยงานสนับสนุน ลักษณะของกลไกความร่วมมือ การถ่ายทอดแผนไปสู่หน่วยงาน และข้อตกลงในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ดังอธิบายในกรอบแนวคิดในการวิจัยตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ภาพรวมของการวิจัยมีการกำหนดขอบเขตของการศึกษาด้านระยะเวลา การศึกษาเริ่มในระยะต้นของการขับเคลื่อนแผน โดยเริ่มตั้งแต่ 2 ปีหลังจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เริ่มมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ คือ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2558-เดือนกันยายน 2560 สำหรับขอบเขตด้านเนื้อหา ครอบคลุมการศึกษาการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จากแผนหลัก หน่วยงานหลักและแผนที่ถูกขับเคลื่อนอยู่ในยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการปีงบประมาณ รวมถึงกระทรวงและกรมหลักที่ถูกระบุไว้ในแผนผ่านการศึกษา 3 ระนาบ คือ (1) การประสานงานแผนภายในหน่วยงานกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) การประสานงานแผนระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานที่มีพันธกิจร่วมกันภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทยเหมือนกัน และ (3) การประสานงานแผนระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานที่มีพันธกิจร่วมกันข้ามสังกัดกระทรวงมหาดไทย

สรุปผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้รับการถ่ายทอดแผนไปสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2559 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2559) เป็นต้นมา โดยนับว่ามีการบังคับใช้ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศแผนอย่างเป็นทางการ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีการวางแผนและจัดทำงบประมาณ เพื่อให้ในกระบวนการขับเคลื่อนแผน รวมถึงการดำเนินการตามแผนไปแล้วบางส่วน โดยมีการวาง

กลไกในการบูรณาการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติครอบคลุมในทุกระดับ โดยลักษณะสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ต่างไปจากแผนแม่บทอื่นๆ คือ การกำหนดวิธีการใช้งานแผนฯ ว่าหน่วยงานใดเกี่ยวข้องกับด้านใด และเกี่ยวข้องอย่างไร รวมถึงการกำหนดหน้าที่ในห้วงเวลาต่างๆ ของภัยในเชิงภารกิจ (function-based) มีการกำหนดให้กระทรวงและกรมที่มีพันธกิจหลักและพันธกิจร่วมในการจัดการภัยพิบัติทั้งหมดบรรจุลงในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมทั้งหมด 27 หน่วยงาน ซึ่งครอบคลุมทุกกระบวนการเกิดภัย อันประกอบไปด้วยขั้นตอนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉินในช่วงระหว่างเกิดภัยและการบรรเทา และการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว ทำให้ครอบคลุม กลไกการจัดการภัยพิบัติทั้งหมด สำหรับในเชิงพื้นที่ (area-based) การจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ มีการวางกลไกครอบคลุมตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตามแนวคิดการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (community based disaster risk management: CBDRM) และมีการจัดทำแผนที่ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมของพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับอำเภอ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากระบวนการขับเคลื่อนแผนให้ไปสู่การปฏิบัติจริง ในภาพรวมพบว่า ยังมีข้อจำกัดในด้านการสื่อสารและการแปลงสาระสำคัญของแผนไปสู่การปฏิบัติ การขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในเชิงภารกิจ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศมีความพยายามและให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนแผนผ่านการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนแผนในระดับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงกระทรวงและกรมที่มีพันธกิจร่วมกันยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในพันธกิจ

หลัก พันธกิจเดี่ยวและพันธกิจร่วมของหน่วยงานตนเองและหน่วยงานอื่นที่ขับเคลื่อนแผนฯ ร่วมกัน ทำให้การบูรณาการด้านแผนยังมีข้อจำกัด สำหรับการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไปสู่ระดับพื้นที่ โดยกลไกในการขับเคลื่อนแผนที่สำคัญ คือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ทั้งหมด 76 จังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาทั้งหมด 30 สาขาในทั้งหมด 16 จังหวัดและหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ประจำอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-18 และวิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหมด 7 วิทยาเขต

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อศึกษาผลการดำเนินการขับเคลื่อนแผนผ่านการติดตาม โครงการนำร่องในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1 ได้แก่ กลุ่มจังหวัดในเขตภาคกลางตอนบน 1 ประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี สำหรับสภาพปัญหาและอุปสรรคของการขับเคลื่อนแผนในระดับพื้นที่ที่ผู้วิจัยมองว่าเป็นประเด็นสำคัญต่อการขับเคลื่อนแผนฯในพื้นที่ คือ การยึดติดกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานมีลักษณะของการใช้ระเบียบการบริหารราชการปกติ โดยไม่ได้นำกฎหมายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาบังคับใช้ ทำให้หน่วยงานระดับพื้นที่มองว่า ปัญหาการบังคับบัญชาหน่วยงานในระดับลดหลั่นกันลงไปนั้นเป็นปัญหาสำคัญของการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ อย่างกรณีของการทำงานระหว่างอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำเภอยังมองว่าไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกระดับ ดังผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“กฎหมายหลายฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่หลายส่วนให้นายอำเภอต้องดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยไม่ได้กำหนดระดับของเทศบาล เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดูแลที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันใน นอกจากนี้ในด้านการจัดการสาธารณภัยอำเภอดังกล่าวต้องทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยไม่ได้กำหนดระดับของเทศบาลเช่นเดียวกัน ดังนั้น การสั่งการเทศบาลต้องดูเป็นรายกฎหมายไป เนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลยังเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด”

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงจากสาธารณภัยในพื้นที่และการขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในพื้นที่ทำให้ข้อมูลปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียหายในแต่ละพื้นที่ค่อนข้างน้อยและส่งผลต่อการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในระดับท้องถิ่น ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครมีศักยภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรสูง ทั้งด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านศักยภาพในการสนับสนุนเครื่องมือและทรัพยากรในการจัดการภัยพิบัติ เนื่องจากสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ในภาพรวมยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการให้ความสำคัญในการจัดทำแผนและยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่รับผิดชอบ

นอกจากนี้ ตามแผนกลยุทธ์ของกระทรวงมหาดไทย มีการจัดกิจกรรม และโครงการให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนพนักงานระดับบังคับบัญชาในหน่วยงานภายในสังกัดเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริต ส่งผลให้มีการหมุนเวียนบุคลากรทั้งในระดับนายอำเภอและปลัดอำเภอประมาณ 1-2 ปีต่อครั้ง ทำให้การดำเนินการขับเคลื่อนแผนฯ ขาดความต่อเนื่อง ปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลต่อการประเมินความเสี่ยงและจัดทำแผนเพื่อให้เห็นข้อมูลภาพรวมในระดับจังหวัด ดังนั้น จากผลจากการวิจัยจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งการประสานงานในระดับภารกิจและในระดับพื้นที่ โดยผลการศึกษา มีความสอดคล้องกับความต้องการและทิศทางการจัดทำนโยบายสาธารณะของหลายประเทศในปัจจุบันที่มีลักษณะแบบล่างขึ้นบน หรือการมุ่งเน้นจัดการในเชิงพื้นที่มากขึ้น¹² การจัดทำนโยบายสาธารณะในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นการมองส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยในการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับกรอบและทิศทางนโยบายของรัฐบาลแทนการวางแผนนโยบายในระดับพื้นที่ผ่านการตัดสินใจมาจากหน่วยงานในส่วนกลาง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในเชิงนโยบาย สำนึกของข้อเสนอของงานวิจัยมาจากสมมติฐานของการวิจัยว่า ส่วนราชการทั้งระดับกระทรวงและกรมต่างมีบทบาทอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่แตกต่างกัน และมีความเป็นมืออาชีพในด้านที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความละเอียดในความต่างของภารกิจ แต่ละหน่วยงานไม่ควรมีการ

¹² Robson, B., *Area-based Policy Evaluation in OECD, Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works among Programmes and Policies*, (n.d.: OECD, 2005), Chapter 8.

จัดโครงสร้างอัตรากำลัง การกำหนดสมรรถนะบุคลากร และงบประมาณในลักษณะที่เป็นมาตรฐานกลางเดียวกันทั้งหมด ดังนั้น เพื่อให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีการดำเนินการตามพันธกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น เป้าหมายของผู้วิจัย คือ การสะท้อนทิศทางในอนาคตของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานให้แตกต่างจากส่วนราชการอื่น เนื่องจากภารกิจของกรมมีลักษณะเป็นงานประจำเชิงเทคนิค (Technical Routine) และประกอบด้วยภารกิจจาก 14 ส่วนงาน ซึ่งครอบคลุมทั้งงานเทคนิคด้านอุบัติภัยและภัยพิบัติ ต้องใช้ทรัพยากร ทั้งงบประมาณ เครื่องมือและบุคลากรที่มีสมรรถนะสูง

อีกประการ คือ ข้อเสนอของงานวิจัยตั้งอยู่บนฐานของการมุ่งแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการแตกกระจายของหน่วยงาน ทั้งในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ทั้งในระดับหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ที่มีการกิจบรรจุในแผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการราชการของหน่วยงาน ทั้งด้านการจัดการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นเป้าหมายสำคัญ คือ การมุ่งแก้ปัญหาการประสานงานและศูนย์กลางของการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นเอกภาพ ผนวกกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จะต้องมีการทบทวนและพัฒนาแผนให้ทันต่อบริบทความเปลี่ยนแปลงของสังคมหลังจากระยะ 5 ปีที่มีการบังคับใช้แผน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ด้านโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่

การจัดโครงสร้างที่เหมาะสมนำมาสู่การออกแบบงบประมาณและโครงสร้างอัตรากำลังที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการวางโครงสร้างในการขับเคลื่อนงานไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมด้วย มาตรการนี้จึงเป็นการนำเสนอการปรับบทบาทและการทำงานของส่วนราชการจากโครงสร้างเดิมที่มีอยู่

ให้สามารถจัดการได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในเชิงสมรรถนะและการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน และมุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการเพื่อสร้างความต่อเนื่องให้การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินงานแต่ละฝ่ายมากขึ้น

2. ด้านกลไกความร่วมมือ

กลไกความร่วมมือถือเป็นปัจจัยสำคัญในการชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ไปสู่การปฏิบัติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางต้องมุ่งเน้นการปรับปรุงกลไกความร่วมมือให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนงานและโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการจัดทำแผนงานและโครงการให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ และการสร้างบรรยากาศการทำงานแบบเครือข่ายและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน

3. ด้านข้อตกลงระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ

การมีข้อตกลงที่ชัดเจนถือเป็นส่วนสำคัญในการวัดผลว่าแผนจะสามารถขับเคลื่อนไปได้ รวมถึงการเห็นข้อจำกัด เพื่อปรับปรุงการทำงานในอนาคต ซึ่งตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีการวางแนวทางการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับสถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการศึกษบทเรียนที่พบจากสาธารณภัยสำคัญที่ผ่านมา (Lesson Learnt) เพื่อให้ทราบข้อมูล ข้อเท็จจริงสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่ผ่านมามีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใช้การติดตามการประเมินผลการปฏิบัติ

งานโครงการตามแบบรายการ (Checklist) ที่กรมจัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้แผนตอบรับผลกลับมาในลักษณะการตอบรับทางเอกสาร ทำให้ขาดความชัดเจนของการรับข้อมูล เกิดความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ที่เกิดขึ้นระหว่างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและหน่วยงานสนับสนุน โดยเฉพาะพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายที่ทราบข้อมูลเชิงพื้นที่มากที่สุดเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ในอนาคตควรมีการสร้างข้อตกลงในการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการเพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับนโยบาย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เห็นผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับต่างๆ ในภาพรวมทั้งหมด จะต้องมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานร่วม (Co-indicator) โดยกำหนดสัดส่วนการประเมินตามปริมาณงานในพื้นที่และอำนาจหน้าที่แต่ละด้านของหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนและเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานในภาพรวมเพื่อให้มีการดำเนินไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ตามนโยบายของกรม และกระทรวงในพื้นที่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของพื้นที่ นอกจากนี้ ทิศทางการออกแบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับต่างๆ โดยเฉพาะส่วนราชการที่มีความพิเศษ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ความดีความชอบ การให้คุณให้โทษ และการประเมินผลการปฏิบัติงานควรมาจากระดับพื้นที่มากขึ้น รวมถึงการพัฒนากระบวนข้อมูลในพื้นที่ ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และทันต่อเวลามากขึ้น

4. ด้านการถ่ายทอดแผนไปสู่หน่วยงาน

เป็นการสร้างข้อเสนอเพื่อมุ่งการปรับบทบาทและการทำงานของส่วนราชการในเชิงพฤติกรรมเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานได้มีประสิทธิภาพ

มากขึ้น โดยเฉพาะด้านการสื่อสารทั้งในส่วนของการสื่อสารภายในองค์กรซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการสร้างความเข้าใจ และสร้างวัฒนธรรมองค์กร ตลอดจนสามารถสร้างความมั่นคงให้กับองค์กร เป็นศูนย์รวมให้องค์กรทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการสื่อสารในระดับกลุ่มระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุนซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจตรงกันในกระบวนการถ่ายทอดแผนไปสู่หน่วยงาน ดังนั้น ข้อเสนอแนะในมาตรการนี้เป็นเรื่องว่าด้วยการพัฒนาศักยภาพการสื่อสาร (Communication) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้ความสำคัญในการสื่อสารระดับกลุ่ม (Group Communication) โดยเฉพาะการติดตามข้อมูลผลการปฏิบัติงานย้อนกลับ (Performance Feedback) สำหรับแนวทางการนำไปปฏิบัติทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะตัวแทนของกรมต้องสร้างความร่วมมือกับภาควิชาการ ในการจัดทำโครงการนำร่องในระดับพื้นที่ในการแก้ปัญหาโดยตรงให้กับพื้นที่จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนงาน และโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

ความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยกับ สิงคโปร์: กรณีศึกษาการฝึกซ้อมรบ ร่วมระดับทวิภาค

ภัทรกร จันทร์หอม*

Received: 8 July 2020

Revised: 25 September 2020

Accepted: 10 October 2020

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์ โดยใช้การฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีเป็นกรณีศึกษา และใช้กรอบแนวคิดเสริมเนียมกับกรอบแนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการศึกษา ภายใต้สมมติฐานที่ว่าทั้งสองประเทศได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากการฝึกซ้อมรบร่วม คำถามของการวิจัยคือ 1) การซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสิงคโปร์มีพัฒนาการมาอย่างไร 2) การซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ของไทยและสิงคโปร์อย่างไร

* นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: patrickchan@outlook.co.th

งานวิจัยได้ค้นพบว่าการฝึกซ้อมร่วระดับทวิภาคีระหว่างสองประเทศนั้นเป็นผลมาจากความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างสองประเทศ ซึ่งความร่วมมือด้านความมั่นคงนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสองประเทศที่เป็นไปด้วยดี พัฒนาการทางการทหารของทั้งสองประเทศ นโยบายการทูตทางการทหารของสิงคโปร์ ความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิรัฐศาสตร์โลกในช่วงหลังสงครามเย็น ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นไปด้วยดี และความสัมพันธ์และความร่วมมือของทั้งสองประเทศกับมาเลเซีย ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ทั้งสองประเทศมีความร่วมมือด้านความมั่นคงนั้นเป็นไปตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมและกรอบแนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันที่ได้วางไว้ นอกจากนี้ งานวิจัยยังได้ค้นพบว่ากรอบแนวคิดเสรีนิยมนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีศึกษานี้ได้เช่นกัน จากการที่ทั้งสองประเทศมีประเด็นด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน ส่งผลให้ทั้งสองประเทศได้เริ่มมีความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกัน

คำสำคัญ: ความร่วมมือด้านความมั่นคง, การฝึกซ้อมร่วระดับทวิภาคี, นโยบายการทูตทางการทหาร

Military Cooperation between Thailand and Singapore: Case Study of Bilateral Military Exercises

Pattarakorn Chanhom**

Abstract

This research paper is written to study about the military cooperation between Thailand and Singapore and uses the Bilateral Military Exercises as the case study. This study uses Liberalism and Interdependence framework to study with the hypothesis that the two countries benefit from the exercises. The research asks: 1) How the bilateral military exercises between two countries developed and 2) How the bilateral military exercises represent the strategic relations between Thailand and Singapore.

The research finds that bilateral military exercises between two countries are the result from the military cooperation between both countries. This military cooperation is a result from many factors - the good diplomatic relations between two countries, both countries' the military developments, the military diplomacy of Singapore, changes

** Master's Degree Candidate in Political Science Thammasat University; E-mail: patrickchan@outlook.co.th

of the global geopolitics after Cold War, the good relations between both countries and the United States and the relations and cooperation between both countries and Malaysia. The reason why both countries has the military cooperation is the same as the Liberalism, Interdependence framework used in this research which implies that both countries benefit from the cooperation. Moreover, this research also finds that Realism framework can also be applied with this case study since both countries have similar geopolitical issues, so both countries began to have military cooperation.

Keywords: Military Cooperation, Bilateral Military Exercises, Military Diplomacy

บทนำ

ไทยและสิงคโปร์เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ยุคสมัยที่สิงคโปร์ยังเป็นส่วนหนึ่งของอาณานิคมอังกฤษ ซึ่งไทยหรือสยามในสมัยรัชกาลที่สี่ได้เริ่มส่งนักเรียนไปทำการศึกษาต่อที่สิงคโปร์ เพื่อเรียนรู้ภาษาอังกฤษและวิทยาการต่างๆ¹ ในภายหลังจากที่สิงคโปร์ได้แยกตัวเป็นเอกราชจากมาเลเซียและก่อตั้งเป็นสาธารณรัฐสิงคโปร์ และได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1965 แล้ว ไทยกับสิงคโปร์ได้มีความร่วมมือระหว่างกันหลายด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งด้านมั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นเริ่มต้นอย่างเป็นทางการภายหลังจากการลงนามในบันทึกความตกลงเรื่องการฝึกของกองทัพลิงคโปร์ในราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2525 ในปี ค.ศ. 1982² และต่อมาได้มีการขยายระยะเวลาของความตกลงมาโดยลำดับ จนถึงปัจจุบันนั้นเป็นฉบับที่ 11 (ค.ศ. 2016 – 2019)³ ซึ่งความร่วมมือระหว่างกันนั้นมีหลายประการ ทั้งการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ การแลกเปลี่ยนและพบปะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารของทั้งสองประเทศ รวมไปถึงการฝึกซ้อมรบร่วมกันระหว่างกองทัพอากาศของทั้งสองประเทศ

¹ เทาชมพู [นามแฝง], “นักเรียนนอกยุคแรก,” ใน เศรษฐพล รัตนกิจสุนทร, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสิงคโปร์ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร: การวิเคราะห์ผลกระทบของการซื้อขายหุ้นชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน),* (วิทยานิพนธ์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 1.

² “ความตกลงระหว่างไทยกับสิงคโปร์,” จับตาเอเชียตะวันออก (เว็บไซต์), <http://www.easta-siawatch.in.th/th/agreement/50/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2560).

³ “ทบ.โซว์ร่งร่วมฝึกผสม Kocha Singa 2017 ที่สิงคโปร์,” เดลินิวส์ (เว็บไซต์), <https://www.dailynews.co.th/article/575214> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560).

การฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสิงคโปร์ที่มีหลายครั้งนั้นได้เริ่มมีขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และได้มีการฝึกซ้อมรบร่วมกันมาจนถึงปัจจุบัน เช่น การฝึกซ้อมรบร่วมรหัสคชสีห์ ซึ่งเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1997 โดยทั้งสองฝ่ายจะสลับกันเป็นเจ้าภาพในแต่ละปี การฝึกซ้อมรบร่วมครั้งล่าสุดคือการฝึกซ้อมรบร่วมรหัสคชสีห์ที่มีขึ้นในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งเป็นครั้งที่ 19 จัดขึ้นที่สนามฝึกการรบในพื้นที่สิ่งปลูกสร้าง (Murai Urban Training Facility) ประเทศสิงคโปร์⁴

แม้การฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างสองประเทศนั้นจะได้กระทำต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานราวสามทศวรรษแล้ว ทว่าข้อมูลเกี่ยวกับการฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างสองประเทศยังมีน้อยและกระจัดกระจาย เนื่องด้วยสาเหตุที่สำคัญคือ แม้ว่าประเทศไทยนั้นมีความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และมีการฝึกซ้อมรบร่วมกับประเทศต่างๆ ในทั้งสองระดับ ทว่ายังมีผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างประเทศต่างๆ อยู่ค่อนข้างน้อย

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า แม้ว่าอาเซียนได้พยายามเป็นผู้ริเริ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกันในระดับพหุภาคี ทั้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยตนเองและกับประเทศภายนอกภูมิภาค ทว่าหลายประเทศนั้นยังคงความร่วมมือในระดับทวิภาคีไว้ ด้วยเหตุผลและลักษณะที่ต่างกันออกไป ซึ่งผู้เขียนมองว่าความร่วมมือระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นสามารถใช้อธิบายถึงภาพรวมของความร่วมมือในระดับทวิภาคีในภูมิภาคได้ เนื่องจากไทยและ

⁴ "Friendships Forged, Memories Made—Exercise Kocha Singa 2019," Ministry of Defence, Singapore (Website), https://www.mindef.gov.sg/web/portal/army/our-stories-andpublications/our-stories/story-detail/2019/may/exercise_kocha_singa (accessed 1 June 2019).

สิงคโปร์นั้นมีความร่วมมือระดับทวิภาคีทางด้านความมั่นคงกับหลายประเทศ อีกทั้งแม้ไทยและสิงคโปร์จะไม่ได้เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน แต่ก็เลือกที่จะมีความร่วมมือระหว่างกันด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ประเด็นทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ทั้งไทยและสิงคโปร์นั้นถูกขนาบด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีความไม่ไว้วางใจ ทำให้ทั้งสองเลือกที่จะมีความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งหนทางที่ดีที่สุด หรือ Best Practices ในการรับมือกับภัยคุกคามต่างๆ เช่น การได้รับรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การมีประสบการณ์ทางการทหารที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เป็นต้น ซึ่ง Best Practices นั้นเป็นสิ่งที่หลายประเทศต้องการเมื่อมีความร่วมมือระหว่างกัน

บทความวิจัยนี้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์ โดยใช้การฝึกซ้อมร่วระดับทวิภาคีระหว่างสองประเทศเป็นกรณีศึกษา โดยได้ทำการศึกษาตั้งแต่ภูมิหลังความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยและสิงคโปร์ ความร่วมมือทางด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์ในช่วงตั้งแต่การก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1965 การฝึกซ้อมร่วระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสิงคโปร์ห้วงต่างๆ โดยการศึกษาชิ้นนี้จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ เป้าหมายของไทยและสิงคโปร์ที่มีต่อการฝึกซ้อมร่วระดับทวิภาคีต่างๆ พัฒนาการและรายละเอียดของการฝึกซ้อมแต่ละครั้ง รวมไปถึงศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้ทั้งสองประเทศมีความร่วมมือด้านความมั่นคงซึ่งกันและกัน ทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ และผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับ ตลอดจนแนวโน้มของความร่วมมือด้านความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ระหว่างไทยและสิงคโปร์ในอนาคต จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดที่ได้วางไว้ ซึ่งได้แก่ กรอบแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่เชื่อในความมีเหตุผลของมนุษย์ ศรัทธาในความเป็นไปได้ของความก้าวหน้าในชีวิตทางสังคม และเชื่อมั่นว่าถึงแม้มนุษย์จะมีความเห็นแก่ตัว แต่มนุษย์ก็สามารถร่วมมือกันและสร้างสังคมที่สันติและสงบ

สุขได้ อีกทั้งมองว่าสงครามและความขัดแย้งสามารถถูกจัดหรือลดความรุนแรงลงได้ด้วยความร่วมมือกันเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการจัดการปกครองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ⁵ และกรอบแนวคิดเรื่องการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence Theory) ที่เป็นลักษณะของปรากฏการณ์ที่ผู้แสดง (Actor) หรือสถานการณ์ (Event) ในแต่ละส่วนของระบบส่งผลกระทบถึงกันและกัน หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการพึ่งพาระหว่างกัน (Mutual Dependence) การพึ่งพาซึ่งกันและกันอาจเกิดขึ้นในมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การพึ่งพาซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือทางการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ Robert Keohane และ Joseph Nye ได้พัฒนาแนวคิดเรื่อง “การพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน” (Complex Interdependence) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดว่าด้วยการพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยมีความหมายถึงความเชื่อมโยงอย่างสลับซับซ้อนระหว่างรัฐหนึ่งกับอีกรัฐหนึ่ง โดยนักทฤษฎีสายนี้มองว่าความสัมพันธ์ในลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจนั้นกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่การใช้กำลังทางทหารและการถ่วงดุลอำนาจนั้นแม้ว่าจะยังมีความสำคัญอยู่แต่ก็มีจำนวนลดลง พวกเขามองว่าการเพิ่มการพึ่งพาซึ่งกันและกันในด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ จะเพิ่มความร่วมมือระหว่างรัฐมากขึ้น นอกจากนี้ นักทฤษฎีสายนี้ยังได้เสนอแนวคิดเรื่อง “ระบอบ” (Regime) เพื่อลดความเป็นอนาธิปไตยในสังคมการเมืองระหว่างประเทศ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ให้มากขึ้น⁶ หลังจากวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิด

⁵ Bruce Russett, “เสรีนิยม,” ใน *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: สาขาวิชาและความแตกต่างหลากหลาย*, จิตติภัทร พูนขำ (บก.), แปลโดย ภิญญ์ ศิริประภาศิริ และ นันทนา ศิริประภาศิริ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2560), 132-158.

⁶ “Complex Interdependence Theory,” The IR Theory Knowledge Base (Website), <http://www.irththeory.com/know.htm> (accessed 6 June 6 2017).

ทั้งสองกรอบแล้วจึงทำการสรุป โดยมีคำถามการวิจัยที่สำคัญได้แก่ 1) การข้อม
รบรวมระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสิงคโปร์มีพัฒนาการมาอย่างไร และ
2) การข้อมรบรวมระดับทวิภาคีสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์
ของไทยและสิงคโปร์อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและรายละเอียดของความ
ร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์
- 2) เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของความร่วมมือด้านความมั่นคงของ
ทางการไทยและสิงคโปร์ และผลประโยชน์ที่ทั้งสองจะได้รับ
- 3) เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มของความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและ
ยุทธศาสตร์ระหว่างทั้งสองประเทศ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทย
และสิงคโปร์นั้นสามารถจำแนกได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) นโยบายด้านความ
มั่นคงของสิงคโปร์ 2) นโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ 3) นโยบายต่างประเทศ
ของไทย 4) นโยบายด้านความมั่นคงของไทย 5) ความร่วมมือด้านกลาโหม
ในอาเซียน และ 6) ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสิงคโปร์

ในด้านนโยบายด้านความมั่นคงของสิงคโปร์ เมื่อได้ทำการศึกษาจาก
เอกสารต่างๆ แล้วพบว่าในภาพรวมได้กล่าวถึงการสร้างให้กองทัพของสิงคโปร์
มีความเข้มแข็งพอที่จะปกป้องประเทศใหม่ที่เพิ่งแยกตัวเป็นเอกราชได้ และ
เป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ซึ่งการสร้างกองทัพสิงคโปร์ให้มีความ
เข้มแข็งนั้นมีหลายกระบวนการ เช่น การบังคับเกณฑ์ทหารสำหรับพลเมืองชาย

ทุกคน⁷ การพึ่งพาระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้ข้อตกลง Five Power Defence Agreement ร่วมกับสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลียและมาเลเซีย⁸ ตลอดจนถึงการรับความช่วยเหลือในการพัฒนาการทหารจากต่างประเทศ เช่น จากประเทศอิสราเอล⁹ เป็นต้น นอกจากนี้เอกสารต่างๆ ยังได้อธิบายรวมไปถึงประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการของกองทัพสิงคโปร์ และนโยบายด้านความมั่นคงของสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นประเทศขนาดเล็กที่มีพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติที่จำกัด อีกทั้งถูกขนาบด้วยประเทศขนาดใหญ่ ทำให้สิงคโปร์จำเป็นต้องพัฒนากองทัพของตนให้มีขีดความสามารถที่สูงในการรับมือกับภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ¹⁰ ตลอดจนมีความสัมพันธ์ทางการทหารที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านในรูปแบบต่างๆ¹¹ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกองทัพต่อกองทัพ การฝึกอบรวมร่วม ตลอดจนมีการฝึกซ้อมรบในพื้นที่ของประเทศต่างๆ เช่น ใต้หวัน ซึ่งมีความสัมพันธ์ในรูปแบบพิเศษกับสิงคโปร์¹² เป็นต้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ทหารที่ไปทำการฝึกซ้อมนั้น เสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ด้านการทูตในการเชื่อมความสัมพันธ์กับคนในพื้นที่อีกทางหนึ่ง¹³

⁷ F.J. George, *Success Singapore*, (Singapore: SS Mubarak & Brother PTE Ltd, 1992), 389-391.

⁸ Ralf Emmers, *The Role of Five Power Arrangement in the SEA Security Architecture*, (Singapore: Rajaratnam School of International Studies, 2018), 2.

⁹ F.J. George, *Success Singapore*, Cited, 394.

¹⁰ Ho Shu Huang and Samuel Chan, *Singapore Chronicles: Defence*, (Singapore: Strait Time Press and Institute of Policy Study, 2015), 20-23.

¹¹ Ibid., 74-79.

¹² สิทธิพล เครือรัตติกาล และวรศักดิ์ มหัทธโนบล, “ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างสิงคโปร์กับใต้หวันภายใต้หลักการจีนเดียว,” ใน *ใต้หวันในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 169-170.

¹³ Ho Shu Huang and Samuel Chan, *Singapore Chronicles: Defence*, Cited, 79, 81.

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์นั้น เมื่อได้ทำการศึกษาจากเอกสารต่างๆ แล้วพบว่านโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์มีหลักสำคัญ 10 ประการ คือ 1) ต้องมีความเร็วต่อการปรับตัวต่อสถานการณ์อยู่เสมอ 2) มีระบบป้องกันประเทศทางด้านการทหารในลักษณะป้องปรามที่น่าเชื่อถือ 3) คงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่มั่นคงและมีสันติภาพภายในภูมิภาค 4) สนับสนุนและมีบทบาทอย่างแข็งขันในองค์การระหว่างประเทศ 5) ส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนร่วมกัน 6) มีความผูกพันอย่างสมบูรณ์ในอาเซียน 7) เป็นมิตรกับทุกประเทศที่ปรารถนาจะเป็นมิตรกับสิงคโปร์ 8) ยืนเคียงข้างมิตรประเทศซึ่งเคยเกื้อหนุนสิงคโปร์ในยามที่สิงคโปร์ต้องการความช่วยเหลือ 9) ส่งเสริมการค้าเสรีและพหุภาคี และ 10) คำขายได้กับทุกประเทศ¹⁴ สาเหตุที่นโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์มีลักษณะเป็นเช่นนั้นนี้มีเหตุผลมาจากการที่เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งถูกขนาบด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีขนาดใหญ่ ทำให้ค่อนข้างมีความเปราะบาง¹⁵ และต้องพึ่งพาการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้นโยบายต่างประเทศเป็นไปในแนวทางดังกล่าว อีกทั้งนโยบายนั้นเป็นไปในทางปฏิบัตินิยม หรือ Practical ไม่อิงไปทางอุดมการณ์ใดอุดมการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้การดำเนินนโยบายนั้นเป็นไปโดยยืดหยุ่นและตอบสนองต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เผชิญอยู่ได้¹⁶ ซึ่งลักษณะของสิงคโปร์ที่เป็นประเทศที่พึ่งพาการค้าเป็นหลักนั้น ทำให้สิงคโปร์ต้องพัฒนาประเทศให้มีความโปร่งใสและเชื่อถือได้ ซึ่งหนทางที่สำคัญที่สุดที่จะแสดงออก

¹⁴ โคริน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์,” ใน สีดา สอนศรี (บก.), *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น*, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 306-311.

¹⁵ Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, (New York: Routledge, 2000), 27-32.

¹⁶ Evelyn Goh and Daniel Chua, *Singapore Chronicles: Diplomacy*, (Singapore: Strait Time Press and Institute of Policy Study, 2015), 8.

ซึ่งสิ่งเหล่านี้นั้นคือการปฏิบัติตามกฎหมายและบรรทัดฐานระหว่างประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ¹⁷ อีกทั้งในเวลาต่อมานโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ได้พัฒนาจนเข้าสู่ช่วงที่เรียกว่า “Post Survival” ที่สิงคโปร์เริ่มดำเนินบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำในการดำเนินนโยบายต่างๆ เช่น ความพยายามในการให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในภูมิภาค เพื่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก¹⁸ เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาจากเอกสารต่างๆ แล้วได้พบว่า เนื่องจากสิงคโปร์มีความเปราะบางในฐานะที่เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก ถูกขนาบด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีขนาดใหญ่กว่าและค่อนข้างมีความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน ทำให้สิงคโปร์นั้นต้องหาทางรอดคือการมีกองทัพที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันตัวเองได้ อีกทั้งการที่สิงคโปร์ต้องพึ่งพิงการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้สิงคโปร์ต้องการให้ภูมิภาคนั้นมีความสงบ สันติ มีบรรยากาศที่เป็นมิตรกับการค้าและการลงทุน ทำให้สิงคโปร์พยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งดูขัดแย้งกับความต้องการของสิงคโปร์ที่ต้องการสร้างกองทัพที่แข็งแกร่ง สิงคโปร์จึงใช้นโยบายการทูตทางการทหารในการสร้างความสัมพันธ์กับกองทัพของประเทศต่างๆ รวมไปถึงกองทัพของประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ นอกเหนือจากการได้มาซึ่งความรู้และทักษะที่จะเป็นประโยชน์แล้ว ยังเป็นการสร้างความไว้วางใจของประเทศเพื่อนบ้านต่อประเทศและกองทัพของสิงคโปร์อีกด้วย

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศของไทยนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาจากเอกสารต่างๆ แล้วพบว่า นโยบายต่างประเทศของไทยนั้นมีลักษณะที่เหมือน

¹⁷ Ming Hwa Ting, *Singapore's Foreign Policy: Beyond Realism*, (Adelaide: Centre for Asian Studies University of Adelaide, 2010), 62-65.

¹⁸ Amitav Acharya, *Singapore's Foreign Policy: The Search For Regional Order*, (Singapore: World Scientific publishing, 2008), 23-30.

กับนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์ ที่มีลักษณะในทางปฏิบัตินิยมต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ มีลักษณะเป็น “ไฟที่ลู่ตามลม” คือมีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ต่างๆ ค่อนข้างมาก ซึ่งในช่วงหลังสงครามเย็นนั้นไทยมีการดำเนินนโยบายที่รุกรานมากขึ้นในการแสวงหาความเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ไม่อาจเป็นไปได้โดยง่ายนักเนื่องจากปัจจัยเกี่ยวกับการเมืองในประเทศ รวมไปถึงการที่กองทัพยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ¹⁹ ซึ่งอาจนำมาสู่แนวทางที่ขัดแย้งกับรัฐบาล แต่ไทยก็พยายามที่จะดำเนินการต่างๆ ในการเป็นผู้ริเริ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาค²⁰ เช่นที่การที่ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ครั้งหนึ่งว่า “ต้องการที่จะเห็นไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งสามารถมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านได้ดี...”²¹

ในส่วนของนโยบายด้านความมั่นคงของไทยนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า กองทัพไทยในศตวรรษที่ 21 นั้นมีความจำเป็นในการพัฒนากองทัพในด้านต่างๆ ภายใต้อาณัติที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ตลอดจนพื้นที่ใหม่ๆ เช่น บนโลกไซเบอร์²² อีกทั้งได้มีการพัฒนายุทธศาสตร์กำลังรบที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น²³ อีกทั้งเอกสารบางชิ้นได้ทำการทบทวนและเสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของชาติในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งมี

¹⁹ Pongphisoot Busbarat, *Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership In Southeast Asia*, (Singapore: Yusof Ishak Institute, 2015), 146.

²⁰ Ibid., 138-142.

²¹ Katsamaporn Rakson, *Thailand's Foreign Policy Adaptation In 2001-2006: Theory and Practice*, (Australia: College of Arts Victoria University, n.d.).

²² สุรชาติ บำรุงสุข, *นวัตกรรมทหาร กองทัพในศตวรรษที่ 21*, (กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป, 2546), 3.

²³ วีรพล วรรณท์, *ยุทธศาสตร์และการกำหนดกำลังรบ*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือศรีสิริ, 2547), 91.

ส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงความร่วมมือกับอาเซียนในด้านต่างๆ ด้วย²⁴ รวมไปถึงการพัฒนากองทัพไทยเพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ โดยเน้นที่การพัฒนาอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ให้มีความทันสมัย²⁵

จากเอกสารที่ได้ศึกษามานี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่า นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมานั้นพยายามที่จะเป็นประเทศที่มีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งกองทัพของไทยนั้นยังเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และต้องการมีการพัฒนากองทัพให้มีความทันสมัย เพื่อรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ โดยเน้นที่ด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ ทำให้ไทยพยายามที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ในทางการทหาร นอกเหนือไปจากเพื่อให้ได้มาซึ่งอาวุธหรือยุทโธปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัยแล้ว ยังเพื่อให้ได้ซึ่งความรู้และทักษะใหม่ๆ ที่จำเป็นในทางการทหารในยุคสมัยใหม่ เช่น ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหนึ่งในประเทศที่สามารถเติมเต็มความต้องการในส่วนนี้ของกองทัพไทยได้คือสิงคโปร์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีกองทัพที่ทันสมัย และมีความสามารถในด้านต่างๆ รวมไปถึงด้านเทคโนโลยีที่ไทยสามารถร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกันได้ อีกทั้งไทยกับสิงคโปร์นั้นมีลักษณะที่คล้ายกันในทางยุทธศาสตร์ คือการถูกโอบล้อมโดยประเทศเพื่อนบ้านที่ยังมีความไม่ไว้วางใจระหว่างกันมากนัก จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประเทศทั้งสองมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน

²⁴ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, *บททวนยุทธศาสตร์ประเทศไทย พ.ศ. 2557-2558: การสำรวจสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2557), บทที่ 4, 22-26.

²⁵ วิฑิต ทวีสุข, "พัฒนาการทางทหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, (กรุงเทพฯ: สถาบันการข่าวกรอง สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2557), 33-35.

ในส่วนของการร่วมมือกับด้านกลาโหมในอาเซียน ตลอดจนการศึกษาแบบอย่างการร่วมมือระหว่างสองรัฐ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานั้น เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วพบว่า แม้ว่าหลายประเทศในอาเซียนจะพยายามเสริมสร้างกรอบความร่วมมือทางการทหารระหว่างกัน ทั้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง เช่น การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาค เช่น การประชุม Shangri La Dialogue²⁶ และความร่วมมือด้านความมั่นคงในความร่วมมืออาเชียนบวกสาม ซึ่งอาเซียนนั้นมีการบูรณาการทางการเมืองและความมั่นคงมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น ตลอดจนเป็นผู้ริเริ่มกลไกด้านความมั่นคงในภูมิภาค²⁷ ทว่าหลายประเทศในอาเซียนนั้นยังคงมีความร่วมมือด้านความมั่นคงในระดับทวิภาคี ทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และความร่วมมือกับประเทศภายนอกภูมิภาค ด้วยเหตุผลและลักษณะที่ต่างกันออกไป เช่น ความร่วมมือทางด้านต่างๆ ระหว่างสิงคโปร์และอินโดนีเซีย ซึ่งมีลักษณะที่ไม่สมมาตรกัน กล่าวคืออินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่าสิงคโปร์ค่อนข้างมาก ทว่าในทางด้านการทัพของสิงคโปร์นั้นค่อนข้างที่จะทันสมัยกว่าของอินโดนีเซีย และความสัมพันธ์นั้นค่อนข้างเป็นไปในทางที่มีทั้งความร่วมมือและการแข่งขันซึ่งกันและกัน²⁸ หรือความร่วมมือทางการทหารระหว่างจีนและมาเลเซีย ที่มีความร่วมมือระหว่างกัน หลายประการ เช่น การแลกเปลี่ยนทางการศึกษาด้านความมั่นคงระหว่างกัน และการซื้อขายอาวุธ²⁹ เป็นต้น

²⁶ Bhubhindar Singh and See Seng Tan, "From 'Boots' to 'Brogues' The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia," *RSIS Monograph*, No. 21, (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2011), 27-54.

²⁷ กฤษณ์ เจนจิรวัดนา, *อาเซียน+3 สู่ประชาคมเอเชียตะวันออก*, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 71-74.

²⁸ Natasha Hamilton - Hart, "Indonesia and Singapore: Structure, Politics and Interests", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 2 (August 2009), 249-271.

²⁹ Natasha Hamilton - Hart, "Indonesia and Singapore: Structure, Politics and Interests," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 2 (August 2009), 249-271.

อย่างไรก็ดี จากเอกสารต่างๆ ที่ได้ศึกษามานั้นพบว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ทางการทหารของหลายประเทศในภูมิภาค จะมีลักษณะที่คล้ายกันคือ จะมีความร่วมมือระหว่างกองทัพต่อกองทัพ มีการซื้อขายอาวุธระหว่างกัน มีการเยี่ยมเยือนระหว่างผู้นำทางการทหารของทั้งสองประเทศ มีการแลกเปลี่ยนความรู้ทางการศึกษาและนักศึกษาของสถาบันการศึกษาของกองทัพระหว่างกันและมีการซ้อมรบร่วมกัน ซึ่งมีประโยชน์สำหรับการศึกษารวมถึงความร่วมมือทางการทหารระหว่างกองทัพไทยและสิงคโปร์ ที่มีความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่า แม้ว่าในอาเซียนหรือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นจะมีหรือพยายามสร้างกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกัน หลายประเทศก็ยังเลือกที่จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับทวิภาคีอยู่

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้น เมื่อได้ทำการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ได้พบว่า ไทยและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีความร่วมมือระหว่างกันในหลายด้านมาโดยตลอด ทว่าความสัมพันธ์นั้นมาถึงจุดหักเหเนื่องจากประเด็นการซื้อขายหุ่นชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 2006 อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดในช่วงเวลาดังกล่าว ทว่าความร่วมมือด้านต่างๆ ระหว่างทั้งสองประเทศ รวมไปถึงด้านการทหารยังคงดำเนินอยู่³⁰

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาที่เกี่ยวข้องมาทั้งหมด จะพบว่า การศึกษาแต่ละชิ้นมีการกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทยและสิงคโปร์ รวมไปถึงนโยบายด้านการทหารของไทยและสิงคโปร์อยู่พอสมควร อันเป็นประโยชน์ต่อ

³⁰ เศรษฐพล รัตนกิจสุนทร, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสิงคโปร์ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร: การวิเคราะห์ผลกระทบของการซื้อขายหุ่นชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), อ้างแล้ว, 3.

การศึกษาถึงภูมิหลังของนโยบายต่างประเทศ นโยบายด้านการทหาร และความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ซึ่งในด้านนโยบายทางการทหารนั้น จากการศึกษาดูเอกสารต่างๆ ได้พบว่า ทั้งสองประเทศมีลักษณะสำคัญที่สามารถเติมเต็มความต้องการระหว่างกันได้ ทำให้มีความร่วมมือทางการทหารร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ยังมีได้มีขึ้นในหนที่กล่าวถึงความร่วมมือทางการทหารระหว่างไทยและสิงคโปร์อย่างเฉพาะเจาะจงมากนัก จึงเป็นเหตุให้ประเด็นนี้เป็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้นต่อไป และเป็นประเด็นที่ได้มาทำการศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษา โดยจะศึกษาโดยใช้การตีความจากหลักฐานที่เป็นเอกสารทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง โดยเอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารต่างๆ ของหน่วยงานราชการทางด้านความมั่นคงของทางการไทยและสิงคโปร์ที่สามารถเข้าถึงได้ ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น บันทึกความตกลงเรื่องการฝึกของกองทัพสิงคโปร์ในราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2525 ของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น สำหรับเอกสารชั้นรอง ได้แก่ งานเขียนทางวิชาการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสิงคโปร์ ตลอดจนความร่วมมือด้านความมั่นคงของทั้งสองประเทศ ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น หนังสือ Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order โดย Amitav Acharya เป็นต้น นอกจากนี้ จะมีการรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝึกซ้อมรบร่วมระหว่างไทยและสิงคโปร์ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสิงคโปร์ เช่น เจ้าหน้าที่ทหาร นักการทูต รวมทั้งอาจใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หรือพูดคุยกับนักวิชาการที่ทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าวประกอบด้วย โดยการศึกษาจะใช้แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งแนวคิดเรื่องการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence Theory) เป็นกรอบในการศึกษา

ผลการวิจัย

จากการศึกษาถึงภูมิหลังด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสิงคโปร์ ตลอดจนพัฒนาการของกองทัพและความร่วมมือระหว่างกองทัพของทั้งสองประเทศ ทำให้เห็นได้ว่า กองทัพของสิงคโปร์และไทยนั้นมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาโดยตลอด โดยที่ไม่เคยมีปัญหาข้อพิพาททางการทหารระหว่างกัน สืบเนื่องจากความห่างไกลทางภูมิศาสตร์ และถึงแม้ว่าในบางครั้ง ความสัมพันธ์ในระดับรัฐระหว่างไทยและสิงคโปร์จะเกิดปัญหา ทว่าก็ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ในระดับกองทัพมากนัก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักคิด หรือแนวคิดที่ทั้งสองประเทศใช้ในการดำเนินนโยบายความมั่นคงระหว่างกัน ทำให้มองได้ว่า ทั้งสองประเทศใช้หลักการเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ร่วมกันตามกรอบแนวคิดเสรีนิยมและกรอบแนวคิดการกึ่งนิยม เพื่อให้ความร่วมมือทางด้านการทหารเป็นไปได้อย่างราบรื่น โดยสิ่งที่สิงคโปร์ได้รับจากไทยนั้น คือการได้รับประสบการณ์ในการปฏิบัติการทางทหารที่มีความหลากหลาย และพื้นที่การฝึกที่มีความกว้างขวาง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหาได้ในสิงคโปร์เองด้วย ข้อจำกัดทางด้านพื้นที่ อีกทั้งยังได้สร้างความไว้วางใจ และความสนิทสนมระหว่างกองทัพและประชาชนในพื้นที่การฝึก ส่วนสิ่งที่ไทยได้รับจากสิงคโปร์นั้น คือการได้แนวคิดและประสบการณ์ทางการทหารที่มีความหลากหลาย อีกทั้งมีโอกาสดังกล่าวจะได้เรียนรู้วิทยาการทางทหารที่ทันสมัย ซึ่งสิงคโปร์มีความได้เปรียบ เพื่อนำมาปรับใช้ในการทหารของไทยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

อีกทั้งเมื่อได้พิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อการวางนโยบายต่างประเทศและนโยบายด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในกรณีของสิงคโปร์นั้น จะเห็นได้ว่านอกจากความร่วมมือระหว่างกันภายใต้กรอบ

แนวคิดเสรีนิยมใหม่และกรอบแนวคิดเรื่องการพึ่งพาซึ่งกันและกันแล้ว ความร่วมมือระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นเกิดจากแนวคิดสังคมนิยมด้วยเช่นกัน จากการที่ทั้งไทยและสิงคโปร์นั้นเผชิญกับภัยคุกคามที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน คือการถูกโอบล้อมด้วยประเทศที่มีความไม่ไว้วางใจ กล่าวคือ แม้ว่าในปัจจุบันความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะลดลงมาก ทว่าความไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลมาจากรากฐานทางประวัติศาสตร์และชาติพันธุ์นั้นยังมีบทบาทสำคัญอยู่ในแนวคิดด้านการเมืองและความมั่นคงของหลายประเทศ ในกรณีของสิงคโปร์นั้น เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวจีน ทำให้สิงคโปร์นั้นมีความสัมพันธ์ที่ไม่ลงรอยนักกับประเทศเพื่อนบ้าน คือมาเลเซียและอินโดนีเซียที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมนับตั้งแต่การก่อตั้งประเทศ ทำให้แม้ในเวลาต่อมาจะเกิดความร่วมมือภายใต้สมาคมอาเซียนแล้ว ทว่าสิงคโปร์ก็ยังไม่ได้รับความไว้วางใจจากประเทศทั้งสองมากนัก ที่นโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการที่เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งถูกขนาบด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่มีขนาดใหญ่กว่า ทำให้ค่อนข้างมีความเปราะบาง³¹ และมองว่าไทยเป็นพันธมิตรในภูมิภาคที่มีความใกล้ชิดกับไทยที่สุด ในขณะที่ไทยซึ่งถือได้ว่าเป็น “ประเทศหน้าด่าน” ในการรับมือกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จากการที่ไทยถูกโอบล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศคอมมิวนิสต์หรือมีแนวทางการปกครองที่เป็นสังคมนิยม อีกทั้งไทยยังมีความสัมพันธ์ที่ไม่แนบแน่นนักกับมาเลเซีย เนื่องจากประเด็นเรื่องพรมแดนและกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ของไทย ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ทั้งไทยและสิงคโปร์นั้นเผชิญกับปัญหาทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ไทยและสิงคโปร์สามารถมีความร่วมมือระหว่าง

³¹ Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Cited, 27-32.

กันในด้านความมั่นคงตามแนวทางสันตินิยม และมีความไว้วางใจได้มากกว่าประเทศอื่นๆ โดยในขณะเดียวกัน ไทยยังมีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การที่ไทยได้รับการขอรับรองจากสิงคโปร์ในการเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของสิงคโปร์ในอินโดนีเซียในช่วงก่อนการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างอินโดนีเซียและสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ และสิงคโปร์เองยังมีส่วนช่วยในการสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของไทยในหลายๆ นโยบาย โดยเฉพาะในช่วงที่ไทยเผชิญปัญหาพรมแดนกัมพูชากับเวียดนาม อีกทั้งนโยบายด้านความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับประเทศมหาอำนาจของทั้งสองประเทศก็มีความคล้ายคลึงกันจากการที่ไทยและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ทางการทหารที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และการที่ทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ ทำให้ความร่วมมือด้านความมั่นคงของไทยและสิงคโปร์เป็นไปได้อย่างราบรื่น แม้ในช่วงที่ความสัมพันธ์ระดับรัฐระหว่างสองประเทศมีความเย็นชาต่อกัน นอกจากนี้ไทยและสิงคโปร์ยังได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความร่วมมือต่างๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระดับพหุภาคีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาเซียนจะพยายามสร้างกรอบความร่วมมือระดับพหุภาคีให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทว่าด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศอาเซียนหลายประเทศนิยมที่จะมีความร่วมมือแบบทวิภาคีมากกว่า ทำให้ทั้งไทยและสิงคโปร์ยังคงรักษาความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างกันไว้ต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้ทั้งสองประเทศเลือกที่จะมีความร่วมมือด้านความมั่นคงที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 นั้น จากการศึกษาทำให้เห็นได้ว่าเป็นการขยายความร่วมมือในกรอบปกติ ไม่ได้เป็นการขยายความร่วมมือเพื่อรับมือกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงในการเมืองระดับโลกโดยตรง ซึ่งผลจากความเปลี่ยนแปลงในระดับโลกนั้นได้รับความสนใจและได้รับการบรรจุเพิ่มเติมในความร่วมมือในครั้งต่อไป มา เช่น การรับมือกับภัย

คุกคามรูปแบบใหม่และการต่อต้านก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ทางการทูตที่ใกล้ชิดและความร่วมมือด้านความมั่นคงที่มีต่อกันมาก่อนได้เป็นช่องทางให้ทั้งสองประเทศได้ขยายความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น อีกประการหนึ่งคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ถึงทศวรรษที่ 1990 สิงคโปร์มีประเด็นพิพาททางพรมแดนกับมาเลเซีย อีกทั้งเนื่องจากมาเลเซียมีความร่วมมือด้านการทหารกับไทยอยู่ก่อนแล้ว ส่วนนี้เป็นปัจจัยภายนอกประเทศอีกประการหนึ่งที่ทำให้สิงคโปร์เห็นถึงความจำเป็นในการมีความร่วมมือทางการทหารที่มากขึ้นกับไทย เพื่อเป็นการถ่วงดุล แม้ว่าความตึงเครียดจะลดลงในช่วงเวลาต่อมาแล้ว ทว่าความร่วมมือด้านการทหารยังคงอยู่และเพิ่มพูนมากขึ้นในหลายประเด็นมาจนถึงปัจจุบัน

สรุปผลการวิจัย

งานศึกษาชิ้นนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อตอบคำถามที่ว่า การซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างไทยและสิงคโปร์มีพัฒนาการมาอย่างไร และการซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ของไทยและสิงคโปร์อย่างไร

เมื่อได้ทำการศึกษาแล้วได้ค้นพบว่า ไทยและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ที่ดำเนินมาด้วยดีโดยตลอดนับตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่อมาในช่วงที่สิงคโปร์ได้แยกตัวเป็นเอกราชจากมาเลเซีย ไทยเป็นประเทศแรกๆ ที่ให้การรับรองเอกราชและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสิงคโปร์ เนื่องจากช่วงที่สิงคโปร์แยกตัวเป็นเอกราชจากมาเลเซียนั้นอยู่ในช่วงสงครามเย็น ซึ่งเป็นช่วงที่สิงคโปร์เผชิญกับความกดดันจากทั้งประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่เป็นมิตรและจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้สิงคโปร์เห็นว่าไทยนั้นมีความสำคัญในการป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ที่อาจเป็นภัยต่อสิงคโปร์ เป็นผลให้สิงคโปร์สนับสนุนนโยบายต่างๆ ของไทย อีกทั้งไทยยังให้การสนับสนุนสิงคโปร์ใน

ประเด็นต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านด้วยเช่นกัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์และไทยในช่วงนี้ค่อนข้างใกล้ชิด และแม้ว่าจะสิ้นสุดสงครามเย็นแล้วและแม้ว่าในช่วงเวลาต่อมาสิงคโปร์และไทยจะมีปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่บ้างเนื่องจากกรณีการซื้อขายหุ้นชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด ทว่าความร่วมมือด้านต่างๆ นั้นยังคงดำรงอยู่ ซึ่งความความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางการทูตที่ใกล้ชิดระหว่างสองประเทศ โดยความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นมีทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งทั้งสองฝ่ายนั้นได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือด้านความมั่นคงร่วมกัน โดยในส่วนของสิงคโปร์นั้น สิ่งที่ได้รับคือการได้พื้นที่ในการฝึกซ้อมรบ ซึ่งจำเป็นสำหรับการฝึกซ้อมรบเสมือนจริงที่ไม่สามารถทำการฝึกได้ในสิงคโปร์เนื่องจากมีพื้นที่ที่จำกัด อีกทั้งยังได้เสริมสร้างความไว้วางใจกับกองทัพของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายการทูตทางการทหารของสิงคโปร์ ในส่วนของไทยนั้น สิ่งที่ได้รับคือการเสริมสร้างความไว้วางใจและความร่วมมือกับกองทัพของประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ยังได้รับการถ่ายทอดวิทยาการและแนวทางการทหารแบบใหม่จากสิงคโปร์ซึ่งมีเทคโนโลยีทางการทหารที่ก้าวหน้าและสามารถนำมาปรับใช้ในการทหารของไทยได้อีกด้วยเช่นกัน ซึ่งผลของการศึกษานี้ “เป็นไปตามข้อสมมติฐาน” ที่มองว่าทั้งสองประเทศมีความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกันภายใต้กรอบแนวคิดเสรีนิยมใหม่และกรอบแนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เนื่องจากเป้าหมายที่ทั้งสองประเทศมีต่อความร่วมมือด้านความมั่นคงนั้นเป็นไปเพื่อการสร้างความไว้วางใจและการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษายังได้ค้นพบว่าความร่วมมือของทั้งสองประเทศนั้นเป็นไปตามกรอบแนวคิดสังคมนิยมอีกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในช่วงที่สิงคโปร์ได้รับเอกราชนั้นสิงคโปร์เผชิญความไม่ไว้วางใจจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีขนาดใหญ่กว่า และมีความแตกต่างทางด้านศาสนาและชาติพันธุ์ แม้ว่าต่อมาจะได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน

แล้ว ทว่าความไม่ไว้วางใจนั้นยังคงดำรงอยู่ ส่วนไทยนั้นเผชิญกับความไม่ไว้วางใจจากประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์หรือมีแนวทางการปกครองแบบสังคมนิยมและประเทศเพื่อนบ้านที่มีข้อพิพาททางพรมแดนระหว่างกัน ทำให้ไทยและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างใกล้ชิดแม้ว่าจะไม่มีพรมแดนติดต่อกัน ในช่วงสงครามเย็นนั้นสิงคโปร์มองว่าไทยเป็นพันธมิตรที่สนิทสนมกับสิงคโปร์มากที่สุดใในอาเซียน และให้การสนับสนุนไทยในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านความมั่นคง ส่วนฝ่ายไทยนั้นได้ร่วมมือกับสิงคโปร์ในประเด็นสำคัญต่างๆ ของอาเซียน รวมทั้งเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์กับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังมีความไม่ไว้วางใจต่อสิงคโปร์ และยังไม่ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสิงคโปร์อย่างเป็นทางการ ต่อมาแม้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ จะดีขึ้นตามลำดับ และภาวะสงครามเย็นในภูมิภาคได้หมดไปแล้วก็ตาม ทว่าความสัมพันธ์และความร่วมมือในด้านต่างๆ รวมทั้งด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้นยังดำรงอยู่ แม้ในบางช่วงไทยและสิงคโปร์จะมีความสัมพันธ์ในระดับรัฐที่เย็นชาต่อกัน แสดงให้เห็นว่าแม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐจะมีความเย็นชาต่อกัน ทว่าไทยและสิงคโปร์ได้ตัดสินใจที่จะคงความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกันไว้ เนื่องจากรากฐานของความสัมพันธ์และความร่วมมือที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยสงครามเย็น อีกทั้งนโยบายด้านความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับประเทศมหาอำนาจของทั้งสองประเทศก็มีความคล้ายคลึงกัน จากการที่ไทยและสิงคโปร์มีความสัมพันธ์ทางการทหารที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา และมีความร่วมมือด้านการทหารกับจีนในระดับหนึ่ง ทำให้ทั้งสองประเทศมีความร่วมมือระหว่างกันได้มากขึ้น ซึ่งความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายนั้นนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับอย่างเท่าๆ กัน และได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

เมื่อพิจารณาถึงกรอบเวลาที่ทั้งสองประเทศได้เริ่มต้นการฝึกซ้อมรบร่วมระดับทวิภาคีระหว่างกันในช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้วสามารถสันนิษฐาน

ได้ว่า สาเหตุที่ทำให้สิงคโปร์และไทยเริ่มมีการฝึกซ้อมร่วมนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เป็นเพราะกองทัพของสิงคโปร์มีความพร้อมในช่วงเวลาดังกล่าว โดยกองทัพเรือของสิงคโปร์นั้นมีความพร้อมก่อนจึงสามารถดำเนินการฝึกได้ก่อนและทำให้การฝึกซ้อมร่วมนั้นระหว่างกองทัพเรือของทั้งสองประเทศภายใต้รหัสสิงห์สยามเป็นการฝึกซ้อมร่วมนั้นครั้งแรกที่ไทยมีกับสิงคโปร์ และได้มีการฝึกซ้อมร่วมนั้นอื่นๆ ตามมา ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือทางการทหารที่ทั้งสองประเทศมีระหว่างกันมาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสิงคโปร์กับมาเลเซียนั้นได้ส่งผลต่อความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์ด้วยเช่นกัน เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1980 และทศวรรษที่ 1990 มาเลเซียและสิงคโปร์ได้มีประเด็นข้อพิพาทด้านพรมแดนระหว่างกัน ซึ่งมาเลเซียนั้นมีความร่วมมือด้านการทหารกับไทยอยู่ก่อนแล้ว ทำให้สิงคโปร์เห็นถึงความจำเป็นในการขยายความร่วมมือด้านการทหารกับไทยมากขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุล ต่อมาแม้ความตึงเครียดจะลดลงแล้ว ทว่าความร่วมมือด้านต่างๆ นั้นยังดำรงอยู่ และได้ขยายขอบเขตมาเรื่อยๆ ตามลำดับมาจนถึงปัจจุบัน

ความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างไทยและสิงคโปร์นั้น เป็นหนึ่งในตัวอย่างความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบของความร่วมมือด้านความมั่นคงของหลายประเทศในภูมิภาคที่แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี ทว่าความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีนั้นยังคงได้รับความสำคัญ เนื่องจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่หลายประเทศในอาเซียนหลีกเลี่ยงความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี อีกทั้งมองความร่วมมือดังกล่าวอย่างเคลือบแคลงสงสัย ซึ่งความร่วมมือแบบทวิภาคีนั้นเป็นสิ่งที่ตอบโจทย์กับความต้องการของหลายประเทศมากกว่า ซึ่งผลของความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีนั้นทำให้กองทัพของประเทศต่างๆ เกิดความร่วมมือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน อันเป็นการป้องกันความขัดแย้ง

ที่อาจจะเกิดขึ้น ส่งเสริมให้ภูมิภาคเกิดสันติภาพอันเอื้อต่อการพัฒนา และเกิดผลประโยชน์ร่วมกันในวงกว้างต่อไป

แนวโน้มของความร่วมมือระหว่างสองประเทศ: ประเด็นที่น่าจับตามองในอนาคต

ประเด็นหนึ่งที่น่าจับตามองว่าจะมีผลต่อความร่วมมือทางการทหารระหว่างไทยและสิงคโปร์ในอนาคตหรือไม่ คือการที่สหรัฐอเมริกาและจีนค่อนข้างมีความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นกันในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา และบริเวณหนึ่งซึ่งมีความล่อแหลมต่อความขัดแย้งคือ ทะเลจีนใต้ ซึ่งจีนและหลายประเทศในอาเซียนได้อ้างกรรมสิทธิ์ ซึ่งประเด็นในทะเลจีนใต้นั้นได้ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างอาเซียน³² ระหว่างประเทศที่มีข้อพิพาทกับจีนและประเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากจีน แม้สิงคโปร์จะไม่ได้อ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ และพยายามวางตัวเป็นกลางมาโดยตลอด แต่เพื่อปกป้องไว้ซึ่งเสรีภาพทางการเดินเรือซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์ ทำให้สิงคโปร์ได้แสดงท่าทีบางประการออกมา เช่น การสนับสนุนให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคจนทางการจีนจำเป็นต้องปรามสิงคโปร์ในฐานะที่ไม่ได้เป็นผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว และทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานระหว่างอาเซียนและจีน³³ อีกทั้งไทยมีความร่วมมือด้านต่างๆ กับจีนมากขึ้นใน

³² "Conflict among ASEAN members over the South China Sea issue," Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (Website), https://www.ide.go.jp/English/Research/Region/Asia/201209_suzuki.html (accessed 10 March 2018).

³³ "Chinese diplomat tells Singapore to stay out of South China Sea disputes," South China Morning Post (Website), <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2004638/china-urges-singapore-not-interfere-south-china-sea> (accessed 10 March 2019).

ช่วงหลายปีที่ผ่านมา จึงน่าสนใจว่าประเด็นดังกล่าวจะส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างสิงคโปร์และไทยหรือไม่ ซึ่งยังมีความแน่ชัดไม่มากนัก เนื่องจากในขณะนี้หลายประเทศอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านรัฐบาล ในส่วนของจีนซึ่งได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อลดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำนั้น นโยบายในอนาคตอาจจะไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ในส่วนของสิงคโปร์ แม้ว่านายกรัฐมนตรีลี เซียนลุง ได้ประกาศว่าจะวางมือจากตำแหน่งในปี ค.ศ. 2022³⁴ และนโยบายต่างๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง แต่เชื่อได้ว่า นโยบายอาจจะไม่เปลี่ยนไปมากนัก ในส่วนของสหรัฐอเมริกา นั้น หากรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา หลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2020 มีนโยบายต่อจีนเช่นเดิมนโยบายของประเทศอื่นๆ ที่ตอบสนองต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกาอาจจะไม่เปลี่ยนไปมากนัก และในส่วนของไทยนั้น นโยบายอาจจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักภายหลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งหากสหรัฐอเมริกายังคงมีนโยบายเดิมกับจีน และหากไทยยังคงมีนโยบายที่ใกล้ชิดกับจีน รวมไปถึงหากสิงคโปร์ยังดำเนินนโยบายเดิมอยู่ ที่ยึดถือความเป็นกลางแต่สนับสนุนเสรีภาพทางการเดินเรือ อาจจะส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างกันบ้าง อีกทั้งการที่อังกฤษภายหลังจากการลงประชามติเพื่อออกจากความเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป แล้วได้ประกาศนโยบายจะกลับคืนสู่ทิศตะวันออกของคลองสุเอซอีกครั้งหนึ่ง³⁵ ซึ่งหมายถึงการที่จะกลับมามีบทบาททางการทหารในดินแดนโพ้นทะเลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเขตอิทธิพลเขตหนึ่งที่จะอังกฤษต้องการกลับมามีบทบาทคือ เอเชียตะวันออก

³⁴ "Why Singaporeans are anxious to know who will replace Prime Minister Lee Hsien Loong," South China Morning Post (Website), <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2118357/singapores-burning-question-who-will-succeed-lee-hsien-loong> (accessed 10 March 2019).

³⁵ "The Empire Strikes Back: Post-Brexit Britain's Return to East of Suez," Journal of International Affairs (Website), <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/empire-strikes-backpost-brexit-britains-return-east-suez> (accessed 20 February 2019).

เฉียงใต้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้สิงคโปร์กลับมามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง³⁶ เนื่องจากเคยเป็นอดีตอาณานิคมและเคยเป็นฐานทัพเรือของอังกฤษที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในทวีปเอเชีย อีกทั้งสิงคโปร์ยังมีความร่วมมือด้านการทหารกับอังกฤษในช่วงหลังจากที่ได้แยกตัวเป็นเอกราชจากมาเลเซียแล้ว นอกจากนี้การที่ ดร.มหาเธร์ มุฮัมมัด ซึ่งมีมุมมองที่ไม่เป็นมิตรนักต่อสิงคโปร์ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีมาเลเซียอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ความขัดแย้งระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์กลับมามีความเป็นไปได้อีกครั้ง แม้ว่าตัวของ ดร.มหาเธร์เองจะระบุว่าตนจะลงจากตำแหน่งหากมีผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากตนและหลังจากที่สะสางปัญหาที่มาจากรัฐบาลก่อนหน้าได้สำเร็จแล้ว รวมไปถึงการวางแผนเศรษฐกิจใหม่ซึ่งคาดการณ์กันว่าจะเป็นในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2025 - 2030³⁷ ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าการลงจากตำแหน่งจะเป็นเมื่อใด และแม้ว่าในรัฐสภาของมาเลเซียในปัจจุบันจะประกอบด้วยสมาชิกที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และมีมุมมองที่เป็นมิตรกับสิงคโปร์หลายเหตุการณ์ดังที่กล่าวมานี้อาจส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างสิงคโปร์และไทยได้เช่นกัน ซึ่งจะเป็นอย่างไรต้องคอยจับตาดูกันต่อไป

แม้ว่านโยบายของหลายประเทศอาจจะยังมีความไม่แน่นอน ทว่าเชื่อได้ว่า แม้สิงคโปร์และไทยแม้จะมีนโยบายที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปบ้างตามสถานการณ์ของโลกในแต่ละช่วงเวลา ทว่าไทยและสิงคโปร์จะไม่เลือกที่จะมีนโยบายที่อิงทางใดทางหนึ่งอย่างสุดขั้ว แต่จะเลือกนโยบายที่สามารถทำให้ดำรงอยู่ร่วมได้กับทุกฝ่ายแม้ว่าจะมีแนวทางที่ต่างกัน อีกทั้งการที่ในช่วงหลังอาเซียน

³⁶ "Brexiters want Britain to 'look east'. But their idea of Asia is a fantasy," The Guardian (Website), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/dec/31/brexiters-britain-look-east-asia-singapore> (accessed 10 January 2019).

³⁷ "Malaysia's Mahathir on trade wars and his promise to step down," Al Jazeera (Website), <https://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2019/12/malaysia-mahathir-tradewars-promise-step-191212004948271.html> (accessed 16 December 2019).

ได้พยายามพัฒนากรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี รวมไปถึงการฝึกซ้อมรบร่วมระหว่างอาเซียนด้วยกันมากขึ้น จะส่งผลให้ไทยและสิงคโปร์ยังคงความร่วมมือที่มีอยู่ต่อกันได้ แม้ว่านโยบายต่อมหาอำนาจของทั้งสองประเทศอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ในอนาคตก็ตาม

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นวารสารวิชาการเล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการมีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบายของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถศึกษาเงื่อนไขและระบบอ้างอิงสำหรับการเขียนบทความ ตลอดจนส่งบทความทางออนไลน์เพื่อรับการพิจารณาได้ที่ www.polsci.tu.ac.th

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาตามปกติราว 2-4 เดือน

