



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

บทบาททางการเมืองของกาชาดต่อกิจกรรมสังคมสงเคราะห์

The Political Role of the Red Cross in Social Welfare Activities

1. จิตตรา เชื้อวานิช, 2. ธรณธรณ์ ไกรศรี, 3. กันต์ ศรีหล้า, 4. วรเชษฐ์ โทอิน*

1. Jittra Chuavanich, 2. Thanaphorn Kraisri, 3. Kanta Srilah, 4. Worachet Tho-un

1., 2., 3., 4. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศาสนศาสตร์โยธธ

1., 2., 3., 4. Mahamakut Buddhist University Yasothon Buddhist Collage

e-mail: worachet.th@mbu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “บทบาททางการเมืองของกาชาดต่อกิจกรรมสังคมสงเคราะห์” มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจว่า แม้กาชาดจะเป็นองค์กรด้านมนุษยธรรมที่ยึดหลัก “ความเป็นกลาง” แต่ในทางปฏิบัติ กาชาดกลับมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐและสังคม จนก่อให้เกิดบทบาททางการเมืองในหลายรูปแบบ บทความนี้ใช้กรอบคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม แนวคิดอำนาจเชิง soft power และการทูตมนุษยธรรม เพื่ออธิบายว่ากาชาดส่งผลต่อการจัดการปัญหาสังคมและนโยบายสาธารณะอย่างไร วิธีวิจัยเป็นการทบทวนและสังเคราะห์เอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย นโยบาย และงานวิจัยร่วมสมัย พร้อมการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตีความ ผลการศึกษาพบว่า กาชาดมีบทบาททางการเมืองสำคัญอย่างน้อยสามมิติ มิติแรก กาชาดช่วยเสริมความชอบธรรมและภาพลักษณ์ของรัฐผ่านการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อน การบรรเทาภัยพิบัติ และการดูแลผู้เปราะบาง ทำให้รัฐถูกมองว่าใส่ใจความทุกข์ยากของประชาชน มิติที่สอง กาชาดทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” เชื่อมความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ องค์กรศาสนา และชุมชน เกิดเครือข่ายสังคมสงเคราะห์ที่ระดมทุนความรู้ อาสาสมัคร และทรัพยากรได้รวดเร็ว ซึ่งยังช่วยขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ มิติที่สาม กาชาดมีส่วนผลักดันวาระเชิงนโยบายด้านมนุษยธรรมและสังคม เช่น มาตรฐานการช่วยเหลือผู้ประสบภัย งานสาธารณสุข การคุ้มครองกลุ่มเสี่ยง และการพัฒนางานอาสาสมัคร ส่งผลต่อทิศทางนโยบายสังคมของรัฐในระยะยาว อย่างไรก็ตาม ความใกล้ชิดกับรัฐทำให้กาชาดเผชิญความท้าทายเรื่องความเป็นกลาง ความเสี่ยงต่อการถูกใช้ในเชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐ และข้อกังวลด้านความโปร่งใส บทความจึงเสนอให้กาชาดเสริมธรรมาภิบาล เปิดเผยข้อมูลการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการติดตามผล และให้ความสำคัญกับเสียงของผู้รับบริการ เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือและเพิ่มประสิทธิภาพงานสังคมสงเคราะห์ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบัน

คำสำคัญ: 1. เครือข่ายอำนาจ; 2. พื้นที่ทางสังคม; 3. นักการเมืองท้องถิ่น; 4. ธรรมาภิบาล

Abstract

This article examines the political role of the Red Cross in social welfare activities. Although the Red Cross is widely regarded as a humanitarian organization committed to the principle of neutrality, in practice it maintains close relationships with both the state and society. Such proximity positions the Red Cross at the intersection of humanitarian action and political dynamics, enabling it to exercise political functions in multiple ways. The analysis draws on state–society relations, soft power, and humanitarian diplomacy to explain how Red Cross interventions shape responses to social problems and influence public policy. Methodologically, the study synthesizes historical, legal, policy, and contemporary scholarly documents, complemented by interpretive content analysis. The findings identify three major dimensions of the Red Cross’s political role. First, it enhances state legitimacy and public image through relief for vulnerable populations, disaster assistance, and support for those in distress, reinforcing perceptions of the state as attentive to citizens’ suffering. Second, it acts as an intermediary that connects the state with business actors, religious organizations, and community networks. This brokerage role enables rapid mobilization of funds, knowledge, volunteers, and resources, while also widening civic participation in public affairs. Third, the Red Cross contributes to humanitarian and social policy agendas by developing assistance standards, advancing public health initiatives, protecting at-risk groups, and strengthening volunteer systems, thereby shaping long-term directions of social policy. Nevertheless, close state ties create challenges regarding neutrality, political symbolic appropriation, functional overlap with government agencies, and transparency in aid allocation. The article recommends strengthening institutional governance, establishing systematic disclosure of assistance, adopting digital technologies for monitoring and evaluation, and prioritizing beneficiaries’ voices to sustain credibility and improve social welfare effectiveness in contemporary democratic societies.

Keywords: 1. networks of power; 2. social space; 3. local politicians; 4. good governance

บทนำ

งานสังคมสงเคราะห์ในฐานะกลไกสำคัญของสวัสดิการสังคมทำหน้าที่รองรับความเปราะบางที่เกิดจากความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ภัยพิบัติ ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมร่วมสมัย โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเป็นธรรม ตามนิยามเชิงคลาสสิกของสวัสดิการสังคมในไทย วิจิตร ระวิวงศ์ สะท้อนมุมมองว่าสวัสดิการสังคมคือ กิจกรรมที่ทั้งรัฐและเอกชนจัด



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

ให้เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ครอบคลุมทั้งการช่วยเหลือเฉพาะหน้าและมาตรการป้องกัน-ส่งเสริมในระยะยาว ขณะเดียวกันการสังคมสงเคราะห์ถูกอธิบายว่าเป็นกระบวนการจัดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของบุคคล กลุ่ม และชุมชน โดยยึดหลักวิชาชีพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า “สวัสดิการ-สังคมสงเคราะห์” มีใช้กิจกรรมการกุศลลอยตัว หากเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการจัดการสังคมที่สัมพันธ์กับอำนาจ การเมือง และนโยบายสาธารณะโดยตรง ภายใต้ระบบสวัสดิการแบบพหุภาคีของไทย การกิจการสงเคราะห์มีได้อยู่ในมือรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่กระจายอยู่ในเครือข่ายภาคประชาชน องค์กรศาสนา และองค์กรไม่แสวงกำไร ซึ่งเข้ามาเติมเต็มช่องว่างของรัฐและสร้างนวัตกรรมการช่วยเหลือเฉพาะด้าน (สมบัติ อารังธยวงศ์, 2546) ในบรรดาวิธีการช่วยเหลือเหล่านี้ “สภากาชาดไทย” เป็นองค์กรด้านมนุษยธรรมที่มีความโดดเด่นทั้งเชิงประวัติศาสตร์และเชิงสถาบัน เพราะถือกำเนิดจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศและความมั่นคงของรัฐไทยตั้งแต่กรณีพิพาทสยาม-ฝรั่งเศส พ.ศ. 2436 โดยเริ่มต้นจากการสงเคราะห์ทหารและพลเรือนในสงครามก่อนขยายสู่การบรรเทาทุกข์สาธารณภัยและงานสาธารณสุขในเวลาต่อมา (international committee of the red cross [ICRC], 1993/2009; Thai Red Cross Society, n.d.-a) ประวัติการก่อตั้งที่โยงกับ “ชาติ-รัฐ-สถาบันกษัตริย์” ทำให้กาชาดไทยมีสถานะพิเศษในโครงสร้างรัฐ-สังคม คือเป็นองค์กรเอกชนเชิงกึ่งรัฐที่ได้รับความเชื่อถือสูงและมีเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ

ในยุคปัจจุบันกาชาดไทยดำเนินการกิจสังคมสงเคราะห์หลากหลาย ตั้งแต่งานบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย งานบริการโลหิต งานสาธารณสุข งานคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ไปจนถึงการทำงานกับผู้ย้ายถิ่น/ผู้ลี้ภัยและความร่วมมือมนุษยธรรมต่างประเทศ (Thai Red Cross Society, n.d.-b; Nithat-ek, 2022) ที่น่าสนใจคือ โครงสร้างหนึ่งของกาชาดไทย สำนักงานกาชาดจังหวัด มีความเชื่อมโยงเชิงสถาบันกับกระทรวงมหาดไทย ทำให้การช่วยเหลือสาธารณภัยและประชาสงเคราะห์ของกาชาดสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายปกครองในพื้นที่ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (Nithat-ek, 2022) ความใกล้ชิดกับรัฐเช่นนี้ก่อให้เกิดพลังเชิงบวกด้านการระดมทรัพยากรและการขยายบริการสังคมสงเคราะห์ แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้กาชาดอยู่ในสนามการเมืองโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตามหลักการสากลของขบวนการกาชาดและเลี้ยววงเดือนแดง องค์กรกาชาดยึด “มนุษยธรรม ความเป็นกลาง ความไม่ลำเอียง และความเป็นอิสระ” เพื่อทำงานท่ามกลางความขัดแย้งและความทุกข์ยากอย่างปลอดภัย (Pictet, 1979; ICRC, 2023) อย่างไรก็ตาม เอกสารทางวิชาการระหว่างประเทศชี้ว่า “ความเป็นกลาง” เป็นหลักการที่ถูกท้าทายเสมอ เพราะองค์กรมนุษยธรรมต้องปฏิบัติการในบริบทอำนาจรัฐ การทหาร และการเมืองของสังคมที่ตนเข้าไปช่วยเหลือ (Harroff-Tavel, 1989; Franke, 2010; Chernova, 2024) กล่าวอีกนัยหนึ่ง กาชาดอาจไม่ใช่ผู้เล่นทางการเมืองแบบพรรคหรือรัฐ แต่เป็นผู้เล่นทางการเมืองเชิงสถาบันที่มีผลต่อการนิยามปัญหา การสร้างความชอบธรรม และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสังคม

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบ “การทูตมนุษยธรรม” และ “อำนาจเชิง soft power” จะเห็นมิติทางการเมืองของกาชาดชัดเจนยิ่งขึ้น การทูตมนุษยธรรมถูกนิยามว่าเป็นความพยายามขององค์กรมนุษยธรรมในการโน้มน้าวผู้มีอำนาจและสาธารณชนให้กระทำเพื่อคุ้มครองผู้เปราะบาง ซึ่งเป็นการต่อรองในพื้นที่นโยบายโดยตรง (De Lauri, 2018; Bogatyreva, 2023) ส่วน soft power คือ อำนาจที่ทำให้ผู้อื่น “ยินยอมคล้อย



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

ตาม” ผ่านแรงดึงดูดของค่านิยม วัฒนธรรม และความชอบธรรม มากกว่าการบังคับ (Nye, 2004) การกิจ สงเคราะห์ของกาชาดจึงสามารถทำหน้าที่เป็นทุนเชิงสัญลักษณ์ของรัฐและสังคม ทั้งในระดับภายในประเทศ (เสริมความไว้วางใจต่อรัฐ) และระดับระหว่างประเทศ (เสริมภาพลักษณ์ประเทศในเวทีมนุษยธรรม) อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย งานศึกษาที่เกี่ยวกับกาชาดส่วนใหญ่ยังเน้นมิติการบริหารภารกิจ การแพทย์-สาธารณสุข และบทบาทด้านการบรรเทาทุกข์เป็นหลัก ขณะที่การอธิบาย “บทบาททางการเมือง” ของกาชาดต่อการ จัดการปัญหาสังคมและนโยบายสาธารณะยังมีอยู่จำกัด งานของ Nithat-ek (2022) แม้ชี้ให้เห็นพัฒนาการการ บรรเทาทุกข์ของกาชาดไทยที่เติบโตผ่านความร่วมมือกับรัฐบาลและระบบราชการอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ยังไม่ เปิดช่องให้ถามต่อว่า การร่วมมือเช่นนี้สร้างอิทธิพลต่อทิศทางสวัสดิการสังคมของรัฐอย่างไร และกาชาดรักษา ความเป็นกลางภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ระดับไหน ดังนั้นการศึกษารolesทางการเมืองของกาชาดต่อ กิจกรรมสังคมสงเคราะห์จึงมีความสำคัญอย่างน้อยสี่ประการ ประการแรก ช่วยทำความเข้าใจกลไกที่องค์กร มนุษยธรรมกึ่งรัฐสร้างความชอบธรรมและความไว้วางใจในรัฐผ่านการช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ซึ่งสัมพันธ์กับ การเมืองเรื่องความยินยอมและการยอมรับอำนาจในสังคมประชาธิปไตย ประการที่สอง ช่วยอธิบายว่า เครือข่ายกาชาดทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางรัฐ-สังคม” ในการระดมทุน อาสาสมัคร และทรัพยากร จนก่อรูปพื้นที่ การมีส่วนร่วมสาธารณะและการกำหนดวาระทางสังคม ประการที่สาม เปิดมิติการวิเคราะห์ว่ากาชาดมีส่วน ผลักดันมาตรฐานและนโยบายสังคมด้านมนุษยธรรมอย่างไรในระยะยาว ทั้งในภาวะวิกฤตภัยพิบัติและใน สภาวะปกติ (Harroff-Tavel, 1989; De Lauri, 2018) และประการที่สี่ การมองเห็นบทบาททางการเมือง อย่างตรงไปตรงมาจะช่วยให้กาชาดและภาคีสังคมสงเคราะห์ออกแบบธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการ ตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม เพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกใช้เชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง และรักษาหลักความเป็น กลางให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล (ICRC, 2023; Chernova, 2024) ด้วยเหตุนี้ บทความ “บทบาท ทางการเมืองของกาชาดต่อกิจกรรมสังคมสงเคราะห์” จึงมุ่งเสนอฐานคิดที่เชื่อมโยงประวัติศาสตร์ของกาชาด ไทยกับทฤษฎีรัฐ-สังคม อำนาจเชิง soft power และการทูตมนุษยธรรม เพื่ออธิบายกลไกการเมืองที่แฝงอยู่ใน งานมนุษยธรรมอย่างเป็นระบบ อันจะช่วยยกระดับความเข้าใจต่อการทำงานสังคมสงเคราะห์ในบริบทไทยร่วม สมัย และเป็นฐานข้อมูลเชิงวิชาการสำหรับการพัฒนาองค์กรกาชาดและนโยบายสังคมที่ยึดหลักมนุษยธรรม และประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

ความเป็นกลางกับความใกล้ชิดกับรัฐ

ประเด็น “ความเป็นกลาง (neutrality) กับความใกล้ชิดกับรัฐ (auxiliary/partner role)” ของ กาชาด เป็นเหมือนเส้นด้ายสองเส้นที่พันกันแน่นในงานมนุษยธรรมและงานสังคมสงเคราะห์ เส้นหนึ่งคือ อุดมการณ์เชิงหลักการ อีกเส้นหนึ่งคือความจริงเชิงสถาบันและการปฏิบัติการในพื้นที่จริง ความตึงเครียด ระหว่างสองเส้นนี้ไม่ได้เป็นข้อบกพร่องของกาชาด หากสะท้อนธรรมชาติของงานสังคมสงเคราะห์ในสังคม สมัยใหม่ที่หลีกเลี่ยงการเมืองไม่ได้ ในโลกของกาชาดสากล “ความเป็นกลาง” ถูกนิยามไว้ชัดว่า ขบวนการ กาชาดต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใดในความขัดแย้ง และไม่เข้าไปมีส่วนในข้อพิพาททางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา หรือ อุดมการณ์ เพื่อรักษาความไว้วางใจของทุกฝ่าย และเข้าถึงผู้เดือดร้อนได้อย่างปลอดภัย นักคิดสายกาชาดอย่าง



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

Jean Pictet อธิบายว่า ความเป็นกลางไม่ใช่การ “นิ่งเฉยต่อความทุกข์” แต่เป็นเงื่อนไขเชิงปฏิบัติที่ทำให้กาชาดทำงานได้ท่ามกลางไฟความขัดแย้ง ความเป็นกลางจึงเป็น “วิธีการเพื่อบรรลุมิใช่เป้าหมายสุดท้าย” กล่าวคือเป็นเครื่องมือให้เข้าถึงเหยื่อทุกฝ่าย Marion Harroff-Tavel ย้ำเพิ่มเติมว่า ความเป็นกลางมักถูกเข้าใจยากและถูกตั้งคำถามเสมอ โดยเฉพาะในกรณีที่กาชาดแห่งชาติเป็น “ผู้ช่วยรัฐด้านมนุษยธรรม” เพราะผู้คนจะสงสัยทันทีว่าองค์กรที่ทำงานเคียงรัฐจะเป็นกลางได้อย่างไร

แต่ขณะเดียวกัน กาชาดแห่งชาติทั่วโลกไม่ได้เป็น NGO แบบทั่วไป สหพันธ์สภากาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (IFRC) บอกชัดว่า สภากาชาดแต่ละประเทศมี “ความเชื่อมโยงทางกฎหมายเฉพาะ” กับหน่วยงานรัฐตามกฎหมายกาชาดของประเทศนั้น ๆ ทำให้อยู่ในสถานะลูกผสมระหว่างพื้นที่รัฐกับภาคประชาสังคม สถานะนี้เรียกว่า auxiliary role หรือบทบาท “ผู้ช่วยเหลือรัฐในงานมนุษยธรรม” หลักการสากลยังระบุไว้ตรง ๆ ว่า แม้กาชาดจะเป็น auxiliary ของรัฐ แต่ต้องรักษาความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เพื่อคงความเป็นกลางและความไม่ลำเอียงไว้ได้ กล่าวง่าย ๆ คือ กาชาดถูกออกแบบให้ “ทำงานกับรัฐ” แต่ไม่ “ตกอยู่ภายใต้รัฐ” เมื่อพาเลนส์มุมมองนี้มาส่องประเทศไทยภาพลักษณ์ยิ่งชัดขึ้น ประวัติการก่อตั้งสภากาชาดไทยเริ่มจากเหตุการณ์การเมืองระหว่างประเทศ ร.ศ.112 (พ.ศ. 2436) ที่ไทยปะทะกับฝรั่งเศสจนมีผู้บาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก จึงเกิด “สภาอุณาโลมแดง” เพื่อสงเคราะห์ทหารและพลเรือน ก่อนพัฒนาเป็นสภากาชาดไทยในเวลาต่อมา องค์กรจึงถือกำเนิดบนพื้นที่ที่การเมือง ความมั่นคง และมนุษยธรรมซ้อนทับกันตั้งแต่ต้น

ในเชิงกฎหมาย อัครพล อร่ามเจริญ (2019) วิเคราะห์ว่า สภากาชาดไทยมีฐานะซับซ้อนและเป็น “องค์กรแบบผสม” ตลอดมา เพราะกฎหมายกาชาดไทยเกิดตั้งแต่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจรัฐกับสถาบันกษัตริย์เป็นเนื้อเดียวกัน ต่อมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความสัมพันธ์เชิงสถาบันกับรัฐและสถาบันพระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่ โดยปรากฏผ่านกระบวนการแต่งตั้งผู้นำองค์กรที่มีรัฐมนตรีลงนามรับสนอง และการแก้กฎหมาย พ.ศ. 2550 ที่เพิ่มลักษณะทางมหาชนและเปิดช่องให้สภากาชาดไทยของบประมาณรัฐได้โดยตรง ลักษณะนี้สะท้อนว่า “ความใกล้ชิดกับรัฐ” ไม่ใช่เรื่องทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่เป็นความจริงเชิงโครงสร้างที่ถูกสร้างไว้ในกฎหมายและสถาบัน ในสนามปฏิบัติการ ความใกล้ชิดดังกล่าวยังเป็นรูปธรรม เช่น บทบาทของสภากาชาดไทยในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติถูกระบุให้เป็นหน่วยสนับสนุนหลัก ตั้งแต่การเตรียมเวชภัณฑ์ เลือด สิ่งของจำเป็น การฝึกอบรมอาสาสมัคร ไปจนถึงการประสานความช่วยเหลือระหว่างประเทศและภายในประเทศ เครือข่าย “เหล่ากาชาดจังหวัด” ก็ได้รับการสนับสนุนและประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยอย่างเป็นทางการ ทำให้กาชาดสามารถทำงานผ่านโครงสร้างจังหวัดและฝ่ายปกครองได้รวดเร็ว ล่าสุดยังเห็นความร่วมมือเชิงสถาบันชัดเจนในโครงการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางจากภัยพิบัติที่ทำร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย ผ่านระบบดิจิทัล “พันภัย/ชุดธารน้ำใจฯ” (พ.ศ. 2568) ทั้งหมดนี้คือภาพของ auxiliary role ที่ทำให้กาชาดเป็นกลไกส่งต่อสงเคราะห์ที่เข้าถึงทรัพยากรใหญ่ของรัฐได้ แต่ตรงนี้เองที่เป็นจุดตึง เมื่อกาชาดต้องพึ่งพิงโครงสร้างรัฐเพื่อทำงานให้ทันการณ์ ความเป็นกลางก็มักถูกตั้งคำถามทันทีในสายตาสาธารณะ เพราะรัฐไม่ใช่ผู้เล่นที่เป็นกลางทางการเมืองอยู่แล้ว ยิ่งในสังคมที่มีความแตกแยกสูง การช่วยเหลือผ่านช่องทางรัฐหรือการปรากฏตัวเคียงข้างผู้มีอำนาจ อาจถูกตีความว่าเป็นการ “เลือกข้าง” แม้เจตนาของกาชาดจะยืนบนความจำเป็นของมนุษย์ก็ตาม Harroff-Tavel (1989) เรียกปัญหานี้



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

ว่า “ความอ่อนแอของความเป็นกลาง” คือยิ่งองค์กรพยายามเป็นกลางมากเท่าไร ก็ยิ่งต้องเจรจาและทำงานกับผู้ถืออำนาจมากเท่านั้น Franke (2010) ยังชี้ว่าความเป็นกลางของกาชาดมักถูกมองว่าเป็นไปไม่ได้ในโลกจริง เพราะมนุษยธรรมอยู่ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองตลอดเวลา

จากมุมมองสังคมสงเคราะห์ ผลกระทบของความตึงเครียดอย่างน้อยสามชั้น ชั้นแรกคือ “ความไว้วางใจของผู้รับบริการ” หากผู้เดือดร้อนเชื่อว่ากาชาดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือถูกครอบงำโดยรัฐ เขาอาจไม่กล้าขอความช่วยเหลือ หรือรู้สึกว่าการช่วยเหลือมีเงื่อนไขทางการเมืองแฝงอยู่ ซึ่งขัดกับหลักการไม่ลำเอียงและสิทธิมนุษยชนที่งานสังคมสงเคราะห์ยึดถือ ชั้นที่สองคือ “ความเท่าเทียมของการเข้าถึงทรัพยากร” เมื่อระบบช่วยเหลือผูกกับโครงสร้างราชการมากขึ้น โอกาสที่การจัดสรรจะสะท้อนลำดับความสำคัญทางการเมืองของรัฐย่อมเพิ่มขึ้น แม้กาชาดจะพยายามใช้เกณฑ์ความจำเป็นก็ตาม ชั้นที่สามคือ “เสรีภาพทางวิชาชีพ” กาชาดในฐานะองค์กรสังคมสงเคราะห์ควรมีพื้นที่ที่อิสระในการนิยามปัญหาสังคมและเสนอแนวทางช่วยเหลือ แต่ความใกล้ชิดมากเกินไปอาจทำให้การวิพากษ์หรือเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่ต่างจากรัฐทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม การมองความใกล้ชิดกับรัฐเป็น “ปัญหา” เพียงด้านเดียวก็ไม่ยุติธรรมกับความจริงภาคสนาม เพราะในภาวะวิกฤตภัยพิบัติหรือความเดือดร้อนใหญ่ การเข้าถึงโครงสร้างรัฐคือเงื่อนไขของ “ความทันการณ์และความครอบคลุม” ในการช่วยชีวิตคนจำนวนมาก ความใกล้ชิดจึงเป็นพลังของงานสังคมสงเคราะห์เช่นกัน IFRC เสนอแนวคิด “principled auxiliary role” ว่ากาชาดต้องร่วมมือกับรัฐเพื่อมนุษยธรรม แต่ยังรักษาอิสระเชิงหลักการและการตัดสินใจบนฐานความจำเป็นของผู้เปราะบาง กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กาชาดต้อง “เดินเคียงรัฐ” แต่ “ยืนบนหลักการของตนเอง” โจทย์สำคัญจึงอยู่ที่การจัดการเส้นแบ่งนี้อย่างโปร่งใสและอธิบายได้ต่อสังคม แนวทางเชิงสังคมสงเคราะห์ที่สอดคล้องกับหลักสากล ได้แก่ (1) ทำให้เกณฑ์การช่วยเหลือ “เห็นได้และตรวจสอบได้” ว่าตัดสินใจจากความจำเป็น ไม่ใช่ความใกล้ชิดทางการเมือง (2) สื่อสารหลักความเป็นกลางอย่างสม่ำเสมอ พร้อมอธิบายเหตุผลของการทำงานร่วมรัฐในฐานะ auxiliary เพื่อไม่ให้สังคมตีความเอง (3) กระจายฐานภาคีและทรัพยากร ไม่พึ่งรัฐฝ่ายเดียว เพื่อรักษาอิสระเชิงวิชาชีพ และ (4) พัฒนาขีดความสามารถบุคลากรและอาสาสมัครให้เข้าใจความหมาย “ความเป็นกลาง–ความไม่ลำเอียง–ความเป็นอิสระ” ในเชิงปฏิบัติ ไม่ใช่เพียงคำขวัญ สรุปแล้ว ความเป็นกลางและความใกล้ชิดกับรัฐไม่ใช่คู่ตรงข้ามแบบต้องเลือกข้าง หากเป็น “สมดุลที่ต้องบริหาร” อยู่ตลอดเวลา กาชาดไทยยืนอยู่บนฐานประวัติศาสตร์และกฎหมายที่ผูกกับรัฐอย่างลึกซึ้ง ขณะเดียวกันก็แบกหลักการสากลที่ต้องรักษาความเป็นกลางเพื่อเข้าถึงผู้เดือดร้อนทุกฝ่าย งานสังคมสงเคราะห์ของกาชาดจึงมีพลังสูงเมื่อความร่วมมือกับรัฐยกระดับการช่วยเหลือได้ทันการณ์ แต่จะยิ่งทรงพลังและน่าเชื่อถือขึ้น หากกาชาดสามารถทำให้สังคมเห็นว่า “ความใกล้ชิด” นั้นไม่ทำลาย “ความเป็นกลางเชิงหลักการ” และยังไม่อยู่ข้างความเป็นมนุษย์ก่อนสิ่งอื่นใด

ความเสี่ยงถูกใช้เชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง

เมื่อพิจารณาต่อจากประเด็น “ความเป็นกลางกับความใกล้ชิดกับรัฐ” อีกมิติหนึ่งที่สัมพันธ์กันอย่างแน่นอนคือ ความเสี่ยงที่กาชาดถูกใช้เป็น “สัญลักษณ์ทางการเมือง” ไม่ว่าจะเป็นโดยรัฐเองหรือโดยผู้เล่นทางการเมืองฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม ความเสี่ยงนี้เกิดขึ้นเพราะกาชาดมี “ทุนเชิงสัญลักษณ์” สูงมากในสายตาสาธารณะ



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

กล่าวคือ ตราเครื่องหมายกากบาทแดงและชื่อ “กาชาด” ถูกสังคมรับรู้ว่าเป็นตัวแทนของความเมตตา ความช่วยเหลือที่ไม่เลือกข้าง และความดีงามที่อยู่เหนือความขัดแย้งทุกประเภท (ICRC, 2011; IFRC, n.d.) เมื่อสัญลักษณ์หนึ่งได้รับความไว้วางใจสูง สัญลักษณ์นั้นย่อมกลายเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่หลายฝ่ายอยาก “ยืมพลัง” มาใช้ ในเชิงหลักการสากล ขบวนการกาชาดให้ความสำคัญกับ “ตราเครื่องหมาย” อย่างยิ่ง เพราะตรากากบาทแดง/เสี้ยววงเดือนแดง/เพชรแดงไม่ได้เป็นเพียงโลโก้ (logo) แต่เป็นเครื่องหมายคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และเป็นตัวแทนความเป็นกลางอิสระของขบวนการ หากถูกใช้ผิดวัตถุประสงค์จะทำให้เกิดความสับสน ลดความเคารพต่อสัญลักษณ์ และในสถานการณ์ความขัดแย้งอาจกระทบความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานได้โดยตรง (ICRC, 2011; ICRC, n.d.) ICRC อธิบายชัดว่า “การใช้สัญลักษณ์อย่างไม่เหมาะสม” รวมถึงการนำตรากาชาดไปใช้โดยผู้ที่ไม่มียุติ หรือใช้ในลักษณะที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของตรา ซึ่งครอบคลุมถึงการนำไปประกอบกิจกรรมการเมืองหรือการโฆษณาชวนเชื่อด้วย (ICRC, 2016) กรอบคิดนี้สะท้อนมุมมองสำคัญว่า ตรากาชาดคือพื้นที่ศีลธรรมสาธารณะ (public moral space) ที่ต้องถูกปกป้องไม่ให้กลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายใด อย่างไรก็ตาม วรณกรกรมสากลชี้ว่า “ความเป็นมนุษยธรรม” กับ “ความเป็นชาติ/รัฐ” ถูกเชื่อมกันมาตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของขบวนการกาชาดแล้ว Shai Dromi (2016) พบว่า “สภากาชาดแห่งชาติ” ในปลายศตวรรษที่ 19 ใช้วาทกรรมมนุษยธรรมผสานชาตินิยมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ตนเป็นองค์กรจำเป็นของชาติ และเพื่อให้ยืนอยู่ใจกลางพื้นที่สาธารณะของประเทศตน (Dromi, 2016) นี่คือการฐานเชิงสังคมวิทยาที่ทำให้กาชาดมีสถานะพิเศษ เป็นองค์กรที่ดูเหมือน “เหนือการเมือง” แต่ “สร้างความหมายทางการเมือง” ให้รัฐชาติไปพร้อมกัน สัญลักษณ์กาชาดจึงมีคุณสมบัติแบบ “สองหน้า” คือเป็นทั้งสัญลักษณ์มนุษยธรรม และเป็นสัญลักษณ์ที่เชื่อมโยงกับความเป็นชาติ/รัฐโดยประวัติศาสตร์ของขบวนการเอง (Möller, 2022)

ในประเทศไทย ปัจจัยเชิงสัญลักษณ์ยิ่งเข้มข้นจากบริบทประวัติศาสตร์ สภากาชาดไทยถือกำเนิดจากวิกฤตการณ์ ร.ศ.112 (พ.ศ. 2436) และเติบโตภายใต้การอุปถัมภ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างต่อเนื่อง ทำให้ “ความเป็นกาชาด” ถูกรับรู้ควบคู่กับภาพความจงรักภักดีและความเป็นชาติอยู่เสมอ (Thai Red Cross Society, n.d.; Tej Bunnag, 2022) กล่าวอย่างพรรณนาได้ว่า เมื่อตราและชื่อของกาชาดถูกหล่อหลอมอยู่ในความทรงจำร่วมของสังคมว่าเป็น “พื้นที่แห่งพระเมตตาและการเสียสละเพื่อชาติ” สัญลักษณ์นี้ก็ยังทรงพลังในทางสังคมการเมือง เพราะมันให้ความรู้สึกบริสุทธิ์สูง ส่งผลให้ใครก็ตามที่ยืนอยู่ร่วมกับสัญลักษณ์นี้ย่อม “ได้ความชอบธรรมติดตัวมาโดยปริยาย” ด้วยทุนเชิงสัญลักษณ์ระดับนี้ ความเสี่ยงของการถูกใช้ในเชิงการเมืองจึงเกิดได้หลายแบบ แบบแรกคือ การฉวยใช้โดยกลุ่มการเมืองหรือผู้เคลื่อนไหว เพื่อทำให้การเคลื่อนไหวของตนดูชอบธรรม มีมนุษยธรรม หรือมีสถานะ “เพื่อประชาชน” มากขึ้น กรณีไทยที่เห็นชัดคือในช่วงความขัดแย้งทางการเมือง พ.ศ. 2556–2557 มีบุคลากรทางการแพทย์/กลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนใช้ธงหรือสัญลักษณ์ลักษณะคล้ายตรากาชาดร่วมในการชุมนุมทางการเมือง จนสภากาชาดไทยต้องออกมาเตือนและย้ำหลักความเป็นกลางไม่ให้ใช้ตรากาชาดในกิจกรรมการเมือง เพราะทำให้สังคมสับสนและกระทบภาพลักษณ์กาชาด (คมชัดลึก, 2557) รายงานข่าวในเวลานั้นยังสะท้อนผลกระทบเชิงสังคมสงเคราะห์ที่จับต้องได้ เช่น เกิดกระแสต่อต้านและมีคนโทรขู่ว่าจะหยุดบริจาคเลือด เนื่องจากไม่พอใจการนำตรากาชาดไปผูกกับการชุมนุม (คมชัดลึก, 2557)



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

เหตุการณ์นี้ชี้ว่า การใช้สัญลักษณ์กาชาดด้านการเมืองไม่ใช่เรื่องภาพลักษณ์เท่านั้น แต่บั่นทอนฐานทรัพยากรของงานสังคมสงเคราะห์โดยตรง เพราะความไว้วางใจของผู้บริจาคคือเส้นเลือดใหญ่ขององค์กร แบบที่สองคือ การใช้สัญลักษณ์โดยรัฐหรือผู้มีอำนาจเพื่อเสริมความชอบธรรมให้ระบอบการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ละเอียดอ่อนกว่า เพราะมักเกิดผ่านพิธีกรรม การสื่อสารภาพลักษณ์ หรือการเชื่อมงานกาชาดเข้ากับความคิดของรัฐในสื่อสาธารณะ นักวิชาการด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศจำนวนมากชี้ว่าในภาวะรัฐต้องการสร้าง “ภาพรัฐที่เมตตา” องค์กรมนุษยธรรมที่มีตราสัญลักษณ์น่าเชื่อถือสูงจะถูกดึงมาอยู่ในฉากของความชอบธรรมได้ง่าย แม้ไม่ใช่การบังคับตรง ๆ (Forsythe, 1976; Möller, 2022) ในสังคมที่แตกขั้วสูง การปรากฏตัวร่วมรัฐในเวลาหรือพื้นที่ที่อ่อนไหวอาจถูกอ่านว่าเป็นการ “รับรองทางศีลธรรม” ให้รัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งกระทบความรู้สึกของผู้รับบริการที่คิดเห็นต่าง จนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อความเป็นกลาง ผลกระทบของความเสี่ยงเชิงสัญลักษณ์ต่อกิจกรรมสังคมสงเคราะห์จึงมีลักษณะเป็นลูกโซ่ เริ่มจาก ความคลุมเครือในความหมายของตรากาชาด ต่อด้วย ความเสื่อมถอยของความไว้วางใจ กลายเป็น ความลังเลในการเข้าถึงบริการหรือร่วมเป็นอาสาสมัคร/ผู้บริจาค และท้ายที่สุดคือ ประสิทธิภาพของการช่วยเหลือลดลง ในเชิงภาคสนาม หากผู้ประสบภัยเชื่อว่ากาชาด “อยู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง” เขาอาจไม่กล้ารับความช่วยเหลือหรือไม่ให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการสงเคราะห์ ซึ่งสวนทางต่อหัวใจงานสังคมสงเคราะห์ที่ต้องตั้งอยู่บนความไว้วางใจและศักดิ์ศรีมนุษย์

ทางออกเชิงนโยบายและวิชาชีพจึงไม่ใช่เพียง “ห้ามใช้ตรากาชาดในการเมือง” แบบปลายเหตุ แต่ต้องเป็นการบริหารความหมายของสัญลักษณ์อย่างรอบด้าน ประการแรกคือ การปกป้องตราเชิงกฎหมายและการสื่อสารเชิงสาธารณะ ตามแนวทาง emblem protection ของขบวนการกาชาดสากล ทั้งการให้ความรู้สาธารณะว่าตราใช้ได้เมื่อใด ใครใช้ได้ และผลเสียของการใช้ผิดบริบท (ICRC, 2011; IFRC, n.d.) ประการที่สองคือ การยืนยันหลักการเป็นกลางซ้ำ ๆ ในที่สาธารณะ โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์อ่อนไหว เพื่อให้สังคมไม่ปล่อยให้การตีความทางการเมือง “ยึดพื้นที่ความหมาย” ไปแทน ประการที่สามคือ การรักษาระยะเชิงสัญลักษณ์ในพื้นที่ชุมนุมหรือกิจกรรมการเมือง แม้จะทำงานร่วมรัฐในฐานะ auxiliary ก็ตาม เพื่อไม่สร้างภาพการยืนอยู่ข้างฝ่ายใดในความขัดแย้ง และประการสุดท้ายคือ การพัฒนาระบบติดตาม-แจ้งเตือนการใช้ตราที่ผิดวัตถุประสงค์ในสื่อดิจิทัล ซึ่ง ICRC มองว่าเป็นสนามใหม่ของการฉวยใช้สัญลักษณ์ที่ต้องมีมาตรการเชิงรุก (ICRC, 2011) สรุปแล้ว ความเสี่ยงถูกใช้เชิงสัญลักษณ์ทางการเมืองคือด้านมืดของทุนความน่าเชื่อถือที่กาชาดสะสมมานาน ตรากาชาดยิ่งศักดิ์สิทธิ์แค่ไหน ยิ่งมีแรงดึงดูดทางการเมืองมากเท่านั้น งานสังคมสงเคราะห์ของกาชาดจึงต้องเดินบนเชือกเส้นบางระหว่างการร่วมมือกับรัฐเพื่อประสิทธิภาพ กับการรักษาพื้นที่สัญลักษณ์ให้เป็นของมนุษยธรรมอย่างแท้จริง หากบริหารสมดุลนี้ได้ กาชาดจะยังเป็น “พื้นที่ศีลธรรมร่วม” ที่ทุกฝ่ายไว้วางใจได้ในสังคมประชาธิปไตยที่หลากหลายและแตกต่าง

ความซ้ำซ้อนภารกิจกับหน่วยงานรัฐ

ประเด็น “ความซ้ำซ้อนภารกิจกับหน่วยงานรัฐ” เป็นอีกสนามหนึ่งที่ทำให้บทบาทของกาชาดในงานสังคมสงเคราะห์มีมิติทางการเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพราะเมื่อกาชาดทำงานใกล้ชิดรัฐในฐานะ “องค์กรผู้ช่วยรัฐด้านมนุษยธรรม” (auxiliary role) พื้นที่ภารกิจย่อมทับซ้อนกับงานของกระทรวงและหน่วยงานสวัสดิการ



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

อยู่เสมอ โดยเฉพาะด้านบรรเทาทุกข์ ภัยพิบัติ สาธารณสุข และการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นการกิจหลักของทั้งรัฐและสภาาชาดไทยเอง ถ้ามองให้เห็นภาพง่าย ๆ สภาาชาดไทยมีภารกิจแกนใหญ่ด้าน “บรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยและดูแลคุณภาพชีวิต” ควบคู่กับงานบริการสุขภาพและโลหิต ในทางปฏิบัติ ภารกิจเหล่านี้ไปอยู่ใน “แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” ที่กำหนดให้กาชาดเป็นหน่วยสนับสนุนของรัฐ เช่น การเตรียมเลือด เวชภัณฑ์ สิ่งจำเป็น การอบรมอาสาสมัคร และการร่วมปฏิบัติการในระดับจังหวัด เมื่อรัฐมีหน่วยงานหลักอยู่แล้ว เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ กาชาดจึงจำเป็นต้องทำภารกิจ “ขนานกัน” หรือ “ร่วมกัน” อยู่ตลอด ซึ่งในเชิงระบบนี้คือความซ้ำซ้อนเชิงหน้าที่ที่เกิดจากการออกแบบให้กาชาดเป็นส่วนเติมเต็มของรัฐมากกว่าจะเป็นองค์กรนอกระบบ

ความซ้ำซ้อนไม่ได้มีความหมายเชิงลบเสมอไป ในภาวะวิกฤตใหญ่ ความที่มีหลายหน่วยงานทำเรื่องเดียวกันอาจกลายเป็น “ความซ้ำซ้อนเชิงความมั่นคง” (redundancy for resilience) ที่ทำให้การช่วยเหลือครอบคลุมและถึงมือผู้ประสบภัยเร็วขึ้น เพราะกาชาดมีเครือข่ายอาสาสมัครและเหล่ากาชาดจังหวัดที่ประสานกับฝ่ายปกครองในพื้นที่ได้คล่องตัว เอกสารบทเรียนการทำงานภัยพิบัติของกาชาดไทยยังย้ำให้ทำงาน “ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยราชการในพื้นที่” เพื่อให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ ระบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ สภาาชาดไทย ดังนั้น ในเชิงสังคมสงเคราะห์ ความทับซ้อนกันของภารกิจจึงอาจช่วยเพิ่มโอกาสรอด เพิ่มความทั่วถึง และลดช่องว่างที่รัฐทำไม่ทัน แต่ปัญหาก็เกิดขึ้นที่เมื่อ “ซ้ำซ้อนโดยไร้การประสาน” เพราะนั่นทำให้ระบบช่วยเหลือกลายเป็นการทำงานคู่ขนานที่ไม่เห็นภาพรวมของกันและกัน รายงานทบทวนความสามารถเชิงสถาบันหลังสิ้นปี 2004 ชี้ชัดว่า การช่วยเหลือที่ไม่ถูกประสานและติดตามอย่างเป็นระบบทำให้เกิด “ความซ้ำซ้อนและการกระจายความช่วยเหลือที่เอนเอียง” (duplication and biased distribution) ในภาษาสังคมสงเคราะห์ นี่หมายถึงบางชุมชนได้ของซ้ำ ๆ ในขณะที่บางกลุ่มกลับตกหล่น เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม และท้ายที่สุดทำให้ “ความไว้วางใจต่อระบบสงเคราะห์” ลดลง ซึ่งกระทบทั้งรัฐและกาชาดไปพร้อมกัน ตรงนี้เองที่มีมิติทางการเมืองแทรกตัวอยู่ในความซ้ำซ้อน เพราะภารกิจที่ทับกันคือภารกิจในพื้นที่ “สวัสดิการสาธารณะ” ที่เต็มไปด้วยอำนาจและความคาดหวัง ใครจะเป็นเจ้าภาพ ใครได้เครดิต ใครถูกตำหนิเมื่อช่วยเหลือไม่ทั่วถึง ล้วนเป็นเรื่องการต่อรองเชิงอำนาจทั้งสิ้น เอกสารของ IFRC จึงเน้นมาตลอดว่า auxiliary role ต้องถูก “กำหนดขอบเขตหน้าที่ที่ชัดเจน” ว่ากาชาดจะ “เสริม (supplement)” หรือ “ทำแทนชั่วคราว (substitute)” ส่วนใดของรัฐ เพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อนแบบแข่งขันหรือขัดกัน กล่าวอีกแบบคือ ความซ้ำซ้อนที่ไม่มีขอบเขต เทียบกับเปิดพื้นที่ให้การเมืองของการจัดสรรทรัพยากรเกิดขึ้นง่ายขึ้น น่าสนใจว่าในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กาชาดไทยและรัฐพยายามลดความซ้ำซ้อนด้วย “การบูรณาการเชิงดิจิทัล” เช่น โครงการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางผู้ประสบภัยผ่านแอป “พันภัย” และระบบ “ชุดธารน้ำใจ” ที่พัฒนาร่วมกันระหว่างสภาาชาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย โดยวัตถุประสงค์ตรง ๆ คือให้ทุกหน่วยงานเห็นข้อมูลเดียวกัน ช่วยเหลือได้พร้อมกัน และ “ไม่ซ้ำซ้อน” ความพยายามนี้สะท้อนว่ากาชาดรับรู้ปัญหาเชิงระบบ และกำลังเปลี่ยนจากการทำงานแบบ “ขนานรัฐ” ไปสู่การทำงานแบบ “แพลตฟอร์มร่วม



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

รัฐ-สังคม” ซึ่งเป็นนวัตกรรมสำคัญของงานสังคมสงเคราะห์ยุคใหม่ ในเชิงข้อเสนอทางสังคมสงเคราะห์ การจัดการความซับซ้อนควรเดินต่ออย่างน้อย 4 แนวทางหลัก คือ

1) กำหนดขอบเขตบทบาทให้ชัดเจน “เสริม-ไม่ทับ” ต้องมี MOU/แผนปฏิบัติการร่วมที่ระบุ ว่าเรื่องไหนกาชาดเป็นหน่วยหลัก เรื่องไหนเป็นหน่วยเสริม และเงื่อนไขการส่งต่องานเมื่อสถานการณ์กลับสู่ ภาวะปกติ ตามแนวคิด principled auxiliary role ของ IFRC.

2) ฐานข้อมูลผู้รับบริการร่วม (shared beneficiary data) ใช้ระบบดิจิทัล/ฐานข้อมูล เดียวกันในการลงทะเบียนผู้ประสบภัยและติดตามความช่วยเหลือ เพื่อให้เห็นว่าใคร “ได้รับแล้ว/ยังไม่ได้รับ” ลดทั้งความซ้ำซ้อนและการตกหล่น ซึ่งแนวทางนี้ได้เริ่มต้นผ่านแอปพลิเคชันแล้ว

3) ประเมินความจำเป็นเชิงพื้นที่ที่ร่วมกับชุมชน ให้เครือข่ายกาชาดจังหวัดทำงานร่วม อปท. อสม. และองค์กรชุมชนในการสำรวจความจำเป็นจริงในพื้นที่ แล้วจัดลำดับการช่วยเหลือบนฐานข้อมูลเดียวกัน วิธีนี้ทำให้กาชาด “เติมช่องว่าง” มากกว่า “ทำซ้ำ”

4) ถอดบทเรียนหลังเหตุการณ์ (after-action review) ทุกวิกฤตควรถูกถอดบทเรียนร่วมรัฐ- กาชาด-ชุมชนว่าความซ้ำซ้อนเกิดตรงไหน ทำไมเกิด และจะปรับกลไกอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญ จากสึนามิ 2004 ที่ชี้ผลเสียของความช่วยเหลือที่ไม่ถูกประสาน

สรุปแล้ว ความซ้ำซ้อนภารกิจระหว่างกาชาดกับหน่วยงานรัฐเป็นผลธรรมชาติของการที่กาชาดยืน อยู่ “บนรอยต่อรัฐ-สังคม” หากประสานกันดี ความซ้ำซ้อนจะกลายเป็นพลังเสริมความมั่นคงทางสังคม แต่ถ้า ปลดปล่อยให้ซ้ำซ้อนแบบไร้ระบบ มันจะกลายเป็นช่องโหว่ของความไม่เป็นธรรมและความขัดแย้งทางการเมืองใน เชิงสวัสดิการ ดังนั้น บทบาททางการเมืองที่สำคัญของกาชาดในมิตินี้คือการทำหน้าที่ “ตัวกลางประสานและ จัดระเบียบความช่วยเหลือ” ให้ระบบสังคมสงเคราะห์พหุภาคีเดินไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้มนุษยธรรม ทำงานได้จริงในสังคมที่ซับซ้อน

สรุป

บทความเรื่อง “บทบาททางการเมืองของกาชาดต่อกิจกรรมสังคมสงเคราะห์” ได้ชี้ให้เห็นว่า กาชาด มิได้เป็นเพียงองค์กรด้านมนุษยธรรมที่ทำงานช่วยเหลือผู้เดือดร้อนในเชิง “การกุศล” หากแต่เป็นสถาบัน มนุษยธรรมที่ดำรงอยู่บนรอยต่อระหว่างรัฐกับสังคม และด้วยตำแหน่งแห่งที่เช่นนี้เอง ทำให้กาชาดมีบทบาท ทางการเมืองแฝงอยู่ในทุกช่วงตอนของการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้กรอบคิด ความสัมพันธ์รัฐ-สังคม อำนาจทางสังคม และการทุมนมนุษยธรรม บทความเสนอว่า การช่วยเหลือของกาชาด มิใช่กิจกรรม “นอกการเมือง” แต่เป็นการปฏิบัติการที่ส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร และ ความชอบธรรมของสังคมการเมืองสมัยใหม่ บทความได้ชี้ให้เห็นว่ากาชาดมิได้เป็นเพียงองค์กรด้านมนุษยธรรม ที่ทำงานช่วยเหลือผู้เดือดร้อนในเชิง “การกุศล” หากแต่เป็นสถาบันมนุษยธรรมที่ดำรงอยู่บนรอยต่อระหว่าง รัฐกับสังคม และด้วยตำแหน่งแห่งที่เช่นนี้เอง ทำให้กาชาดมีบทบาททางการเมืองแฝงอยู่ในทุกช่วงตอนของการ ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้กรอบคิดความสัมพันธ์รัฐ สังคม อำนาจเชิงอ่อน และ การทุมนมนุษยธรรม การช่วยเหลือของกาชาดมิใช่กิจกรรม “นอกการเมือง” แต่เป็นการปฏิบัติการที่ส่งผลต่อ



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

โครงสร้างอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร และความชอบธรรมของสังคมการเมืองสมัยใหม่ อย่างไรก็ดี บทความยังชี้ให้เห็นว่า พลังเชิงสถาบันของกาชาดย่อมมาพร้อม “แรงดึง” ทางการเมืองในเชิงวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ อย่างน้อยสามประการ ประการแรกคือ ความตึงระหว่างหลักความเป็นกลางกับความใกล้ชิดกับรัฐ กาชาดจำเป็นต้องทำงานร่วมกับรัฐในฐานะผู้ช่วยด้านมนุษยธรรมเพื่อให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ แต่ความร่วมมือนี้อาจถูกสังคมตีความว่าเป็นการเลือกข้างได้ง่ายในบริบทการเมืองที่แตกขั้ว ประการที่สองคือ ความเสี่ยงของการถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง เนื่องจากตราและชื่อของกาชาดมีทุนความไว้วางใจสูง จึงอาจถูกฉวยใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมหรือภาพลักษณ์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและฐานทรัพยากรของงานสังคมสงเคราะห์โดยตรง ประการที่สามคือ ความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานรัฐ ความทับซ้อนอาจเป็นพลังเสริมในภาวะวิกฤต แต่หากไร้การประสานเชิงระบบจะนำไปสู่การช่วยเหลือซ้ำซ้อน-ตกหล่น และก่อความรู้สึกไม่เป็นธรรมในระดับพื้นที่

อย่างไรก็ดี บทความยังชี้ให้เห็นว่า พลังเชิงสถาบันของกาชาดย่อมมาพร้อม “แรงดึง” ทางการเมืองในเชิงวิชาชีพสังคมสงเคราะห์อย่างน้อยสามประการ ประการแรกคือ ความตึงระหว่างหลักความเป็นกลางกับความใกล้ชิดกับรัฐ กาชาดจำเป็นต้องทำงานร่วมกับรัฐในฐานะผู้ช่วยด้านมนุษยธรรมเพื่อให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ แต่ความร่วมมือนี้อาจถูกสังคมตีความว่าเป็นการเลือกข้างได้ง่ายในบริบทการเมืองที่แตกขั้ว ประการที่สองคือ ความเสี่ยงของการถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง เนื่องจากตราและชื่อของกาชาดมีทุนความไว้วางใจสูง จึงอาจถูกฉวยใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมหรือภาพลักษณ์ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและฐานทรัพยากรของงานสังคมสงเคราะห์โดยตรง ประการที่สามคือ ความซ้ำซ้อนของภารกิจกับหน่วยงานรัฐ ความทับซ้อนอาจเป็นพลังเสริมในภาวะวิกฤต แต่หากไร้การประสานเชิงระบบจะนำไปสู่การช่วยเหลือซ้ำซ้อน-ตกหล่น และก่อความรู้สึกไม่เป็นธรรมในระดับพื้นที่ ท้ายที่สุด บทความนี้มีความสำคัญต่อองค์ความรู้สังคมสงเคราะห์และรัฐศาสตร์ในสองด้าน ด้านหนึ่งคือการทำให้เห็นว่า องค์กรมมนุษยธรรมกึ่งรัฐอย่างกาชาดเป็น “ตัวแสดงทางการเมืองเชิงสถาบัน” ที่ส่งผลกระทบต่อเมืองของสวัสดิการและความยินยอมของสังคม อีกด้านหนึ่งคือการเสนอพื้นที่วิจัยต่อไป เช่น การศึกษากรณีเชิงเปรียบเทียบระหว่างกาชาดไทยกับกาชาดในประเทศที่มีระบอบและโครงสร้างรัฐต่างกัน การประเมินผลกระทบเชิงประจักษ์ของกิจกรรมกาชาดต่อความไว้วางใจทางการเมืองของประชาชน หรือการสำรวจเสียงของผู้รับบริการในพื้นที่ความขัดแย้งว่ามอง “ความเป็นกลางของกาชาด” อย่างไร การต่อยอดเชิงวิจัยเหล่านี้จะช่วยทำให้บทบาทของกาชาดในงานสังคมสงเคราะห์มีความชัดเจน โปร่งใส และตอบสนองต่อสังคมประชาธิปไตยที่หลากหลายยิ่งขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- คมชัดลึก. (2557, 21 มกราคม). *โทรุ่สภากาชาดไทยจะไม่บริจาคเลือด เหตุไม่พอใจใช้สัญลักษณ์กาชาดเคลื่อนไหวการเมือง*. <https://www.komchadluek.net/news/177308>
- สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2546). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- Bogatyreva, O. (2023). Humanitarian diplomacy: Modern concepts and approaches. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20(7). <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10037391/>
- Chernova, A. (2024). *Queering the humanitarian principles of neutrality and impartiality*. International Review of the Red Cross.
- De Lauri, A. (2018). *Humanitarian diplomacy: A new research agenda*. Chr. Michelsen Institute. <https://www.cmi.no/publications/6536-humanitarian-diplomacy-a-new-research-agenda>
- Dromi, S. M. (2016). For good and country: Nationalism and the diffusion of humanitarianism in the late nineteenth century. *The Sociological Review Monographs*, 64(2), 79–97.
- Franke, M. F. N. (2010). *Rethinking international humanitarianism in the Red Cross movement*. Edinburgh University Press. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3366/E1755088210000510>
- Forsythe, D. P. (1976). The Red Cross as transnational movement. *International Organization*, 30(4), 607–630. (Summary). <https://www.jstor.org/stable/2706374>
- Harroff-Tavel, M. (1989). *Neutrality and impartiality: The importance of these principles*. *International Review of the Red Cross*. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross-1961-1997/article/neutrality-and-impartialitythe-importance-of-these-principles-for-the-international-red-cross-and-red-crescent-movement-and-the-difficulties-involved-in-applying-them/6FFF83E6D98C4D10BF0E5357C923C75B>
- International Committee of the Red Cross. (2023). *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*. <https://www.icrc.org/en/article/fundamental-principles-red-cross-commentary>
- International Committee of the Red Cross. (2009). *100 years of the Thai Red Cross Society 1893–1993*. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0020860400071588a.pdf>
- Ministry of Interior, Thailand. (2021). *Support to provincial Red Cross chapters* [Cabinet document]. <https://www.gad.moi.go.th/cabnetpdf/new64/AED/1819.2564.pdf>
- Möller, E. (2022). *Red Cross and Red Crescent: Close ties with states and critiques*. <https://d-nb.info/1248948262/34>

- Nithat-ek, S. (2022). The study on development of Thai Red Cross on grievance relief mission via incrementalism model. *Political Science Critique*, 9(18), 135–171. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/PSC/article/view/261895>
- Pictet, J. (1979). *The Fundamental Principles of the Red Cross*. ICRC. <https://cdn-odi-production.s3.amazonaws.com/media/documents/8807.pdf>
- Thai Red Cross Society. (n.d.-a). *From Red Unalom Society to The Thai Red Cross Society* (history). <https://english.redcross.or.th/aboutus/history/>
- Thai Red Cross Society. (n.d.-b). *Vision–Mission–Strategy*. <https://english.redcross.or.th/aboutus/vision/>
- Thai Red Cross Society. (2025). “Tharn Namjai” vulnerable groups disaster assistance project (with MoPH & MoI). https://rtrc.redcross.or.th/ewt/rtrc_web/article_attach/news290668.pdf
- Tej Bunnag. (2022). *We help Thai Red Cross, Thai Red Cross helps us. Ministry of Foreign Affairs (Thailand)*. https://image.mfa.go.th/mfa/0/ekMw1PDL9x/Thai_Red_Cross_Article.pdf