

### บทที่ 3

## โครงสร้างและกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทย

จุดประสงค์ของวิทยานิพนธ์นี้ต้องการศึกษาเพื่อหาคำตอบและเพื่อศึกษาเชิงเสนอแนะนโยบาย ซึ่งในที่นี้หมายถึงรวมถึงการอธิบายว่ากระบวนการของนโยบายนั้น มีขั้นตอนใดบ้าง และการอธิบายว่าควรทำอย่างไรให้กระบวนการนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงเลือกใช้แนวคิด “โลกาภิวัตน์นโยบายศาสตร์” (Global Policy Science) เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการของนโยบายและใช้ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) เป็นส่วนเสริมในการอธิบายความเกี่ยวข้องกันของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกด้านต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ถึงวันรัฐประหารของไทยในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2006

ตามแนวคิดโลกาภิวัตน์นโยบายศาสตร์ การศึกษาในส่วนโครงสร้างหรือกลไกของนโยบายประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ ปัจจัยนำเข้าระบบ (Input) กลไกการกำหนดนโยบายซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน และตัวของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ (Output) เป็นนโยบายสาธารณะซึ่งก็คือนโยบายต่างประเทศไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ถึงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2006 ซึ่งจากการศึกษา พบว่าปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการของนโยบาย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ปัจจัยภายนอก

ตามทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) ของ เจมส์ รอสเนา (James N. Rosenau) นั้น ได้แบ่งการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกออกเป็น 6 ลักษณะ รายละเอียดดังได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 นั้น อย่างไรก็ตาม หลังจากการสำรวจและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่า มีปัจจัยตามทฤษฎีดังกล่าว บางลักษณะที่เกี่ยวข้องและสามารถอธิบายการเกี่ยวพันของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกได้ชัดเจนมากขึ้น 3 ระดับใหญ่ ๆ ได้แก่ สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ สภาวะแวดล้อมในระดับภูมิภาค และสภาวะแวดล้อมประชิด รายละเอียดดังนี้

## สภาวะแวดล้อมระดับระหว่างประเทศ

ปัจจัยภายนอกทางด้านการเมืองและความมั่นคงในสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 มีดังต่อไปนี้

1. ระบบโลกที่มีขั้วอำนาจขั้วเดียว (Unipolar) โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจในโลกเสรีแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงเป็นผู้จัดวางระเบียบโลกใหม่ขึ้นมาและให้ประชาคมโลกร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและปฏิบัติตามระเบียบโลกที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมขึ้น ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายต่างประเทศเผยแพร่ให้กลายเป็นระเบียบโลกที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมมา<sup>1</sup>

2. นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากการเลือกตั้งสมัยที่ 2 ประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George W. Bush) ได้ดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้ โดยเฉพาะการกระตุ้นให้ประชาชนยึดมั่นกับหลักการให้สหรัฐอเมริกาคงเกียรติศักดิ์ความเป็นมหาอำนาจ มีผู้นำที่เข้มแข็งและยิ่งใหญ่ มีนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายที่ชัดเจน มั่นคง เข้มงวด ขจัดเผด็จการ และสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประชาคมโลก<sup>2</sup> ตลอดจนส่งเสริมการค้าเสรีเป็นหลัก จากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่า ประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George W. Bush) ได้จัดลำดับให้ปัญหาการก่อการร้ายสากลที่เกิดขึ้นในช่วงเริ่มต้นสมัยการบริหารประเทศเป็นภัยอันดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George W. Bush) ที่กล่าวต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 มีใจความ ที่กล่าวถึงนโยบายและการดำเนินการภายในที่เน้น เรื่องความมั่นคงปลอดภัย รวม 5 เรื่อง คือ มุ่งทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายเน้นการดำเนินการให้อิรักรับภาระในการฟื้นฟูประเทศและส่งเสริมประชาธิปไตย กัดดัน

<sup>1</sup>สุรพงษ์ ชัยนาม, การทูต - การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว: รวมบทความตลกขบขันด้วยมุขวิเศษที่เจาะทะลุของอดีตเอกอัครราชทูต, นิพัทธ์พร เพ็งแก้ว, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2550), น.147 - 148; ประภัสสร เทพชาตรี, “ความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐฯ ในยุคสงครามต่อต้านการก่อการร้าย”, *กระแสดวง* 3(36), ธันวาคม 2549, น. 43.

<sup>2</sup>“บทบาทและจุดยืนของไทยต่อสถานการณ์โลกในสมัยประธานาธิบดีบุช 2”, ใน *รัฐสาร* 48(4) ตุลาคม - ธันวาคม 2548, น. 49.

เกาหลีเหนือให้ยุติการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ให้ปากีสถาน ซาอุดีอาระเบีย และประเทศอื่น ๆ อีก 9 ประเทศ จับกุมหรือกดดันกลุ่มก่อการร้ายสากลอัลกออิดะห์ (Al Qaeda) รวมทั้งกลุ่มก่อการร้ายอื่น ๆ และในระยะยาว ต้องหยุดยั้งการเกิดขึ้นของทerrorและก่อกองการร้ายในโลก<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาต้องเฝ้าระวังและคอยติดตามความเคลื่อนไหวของประเทศต่าง ๆ ในประชาคมโลกต่อท่าทีที่รณการก่อการร้ายสากลและพยายามปราบปรามการก่อการร้ายสากลให้สิ้นซาก ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George W. Bush) ก็น่าจะยังคงเรื่องความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามที่มาจากการก่อการร้ายเป็นลำดับแรก ดังนั้น แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกานั้น ประเทศไทยน่าจะถูกดัดดันเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาเพิ่มมากขึ้นและนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาจะปนมากับนโยบายการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อไทย โดยสรุปแล้ว นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเด่น ดังนี้

**2.1 นโยบายที่กำหนดจากอิทธิพลของกลุ่มอนุรักษนิยมใหม่ (Neo - Conservative) ในรัฐบาลสหรัฐอเมริกา<sup>4</sup>** กลุ่มนี้ได้กลับเข้ามาใช้อำนาจในฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่งหลังจากลดอิทธิพลลงไปในกาหนดนโยบายในช่วงของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ผู้พ่อ (George H.W. Bush) และประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่กุมอำนาจในการกาหนด นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอย่างสิ้นเชิง แนวคิดหลักของอนุรักษนิยมใหม่ คือ มีความเป็นสังคมนิยมสุดขั้ว มองในเรื่องของการสร้างอำนาจให้กับชาติ การต่อสู้นโยบายชาตินิยมเน้นอำนาจทางด้านการทหารและสหรัฐอเมริกาเป็นตำรวจโลก บางครั้งอาจยอมรับกติการะหว่างประเทศหากสนับสนุนผลประโยชน์ของตน ในขณะที่เดียวกันก็พร้อมที่จะดำเนินมาตรการฝ่ายเดียว หากกติกากลางนั้นไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้<sup>5</sup> การดำเนินนโยบายตามแนวคิดดังกล่าว สามารถพิสูจน์ได้จากการปฏิบัติการโจมตีอัฟกานิสถานหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 และการ

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐ: ผลกระทบต่อไทย”, ใน “กระบวนทรรศน์”, ไทยโพสต์ (23 มีนาคม 2549).

<sup>5</sup> “รัฐบาลบุช 2 และรัฐบาลทักษิณ 2: แนวโน้มความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐ”, 3 มีนาคม 2548 (การสัมมนาจัดโดยสมาคมอเมริกาศึกษาในประเทศไทยร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย) (อัดสำเนา).

เข้ายึดครองอิรัก หลังจากทีสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (International Atomic Energy Agency - IAEA) เข้าไปตรวจสอบอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงในอิรักไม่พบ สหรัฐอเมริกาได้นำแนวทางดังกล่าวมาปฏิบัติเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับประเทศตนโดยนำเสนอต่อสาธารณะในลักษณะเป็นหลักนิยม (Doctrine)<sup>6</sup> แนวคิดดังกล่าวจะส่งผลให้นโยบายของสหรัฐอเมริกา มีความก้าวร้าวมากยิ่งขึ้น มีนโยบายเชิงรุกมากยิ่งขึ้นและจะบีบประเทศต่าง ๆ ให้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น รวมทั้งประเทศไทย<sup>7</sup> กลุ่มนี้เป็นต้นคิด “หลักการบุช” หรือ “Bush Doctrine”

ตามเอกสารยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติ<sup>8</sup> (National Security Strategy of the United States of America) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 ได้สะท้อนถึงสิ่งที่เรียกว่าหลักการบุช (Bush Doctrine) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้<sup>9</sup>

(1) การโจมตีก่อนที่ฝ่ายตรงข้ามจะโจมตีเรา (Preemption) คือ ให้สิทธิสหรัฐอเมริกาโจมตีก่อนหากพบว่ามี การคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหรัฐอเมริกา

(2) การใช้มาตรการฝ่ายเดียว (Unilateralism) คือ สหรัฐอเมริกาจะปฏิบัติการทางทหารเพียงลำพัง หากดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยพหุภาคีล้มเหลว

(3) การสร้างเสริมกำลังทหารของสหรัฐอเมริกาให้มีประสิทธิภาพมากกว่าภัยคุกคาม (Strength Beyond Challenge) หมายถึง การดำรงฐานะมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกไว้ให้ได้

(4) การสนับสนุนและการเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพและความมั่นคงแก่ทุกภูมิภาค (Extending democracy, liberty, and security to all regions)

<sup>6</sup>กระทรวงการต่างประเทศ, “ความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐฯ”,  
<<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77>>

<sup>7</sup>ประภัสสร เทพชาตรี, “สถานการณ์การเมืองโลกปี 2547: ผลกระทบต่อไทย”, ไทยโพสต์  
<<http://www.ftawatch.org/cgi-bin/content/news/show.pl?o483>>, 15 มกราคม 2547.

<sup>8</sup>ข่าวสำหรับสื่อมวลชน เลขที่ 117/02 ลงวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2545 "การร่วมทำสงครามกับการก่อการร้าย" สุนทรพจน์ (ตามที่เตรียมไว้แล้ว) ของนายแคร์ริล เอ็น. จอห์นสัน เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วันที่ 4 ธันวาคม 2545  
<<http://bangkok.usembassy.gov/news/press/2002/117t.htm>>, 25 เมษายน 2550.

<sup>9</sup>กระทรวงการต่างประเทศ, “สหรัฐอเมริกากับความมั่นคงของไทย”,  
<<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77>> และ  
<<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77&NDID=24>>

สหรัฐอเมริกาจะดำเนินนโยบายที่จะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเสรีภาพไปทั่วทุกภูมิภาคในสังคมชุมชนระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George W. Bush) ได้ประกาศอย่างกระฉับกระเฉงที่โรงเรียนนายร้อยเวสต์ พอยต์ (West Point) ว่า "อเมริกาไม่มีจักรวรรดิที่จะแผ่ขยายออกไป และไม่มีอุดมการณ์ที่จะสร้างจักรวรรดิขึ้นมา แต่เราปรารถนาที่จะให้มวลมนุษยชาติทั้งหลายมีทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนอย่างที่เราใฝ่ฝันว่าเราอยากจะมีของเราเอง ปลอดภัยจากภัยคุกคามที่น่าหวาดหวั่น มีโอกาสที่จะชื่นชมในเสรีภาพและมีความหวังสำหรับชีวิตที่สดใสในอนาคต"<sup>10</sup>

หลักการดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้ใช้กับอิรักแล้ว และอาจจะใช้กับประเทศที่สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าเป็นแกนแห่งชาตนา (Axis of Evils) เช่น อิหร่าน เกาหลีเหนือในอนาคตก็ได้ ดังนั้นแนวโน้มในอนาคต ในสภาวะการณ์ที่การก่อการร้ายไม่ลดลงไปจึงมีความเป็นไปได้สูงที่หลักการดังกล่าวจะถูกหยิบยกมาอ้างเพื่อความชอบธรรมในการเข้าไปจัดการกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับสหรัฐอเมริกาหรือเป็นที่หลบซ่อนของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากล ซึ่งประเด็นนี้ อาจกระทบต่อความมั่นคงของไทยในอนาคตหากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยิ่งทวีความรุนแรงและมีการหลบซ่อนของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากล และสหรัฐอเมริกาขอความร่วมมือจากไทยหรือใช้นโยบายดังกล่าวกับประเทศไทยบ้าง ประเทศไทยควรจัดการกับปัญหาอย่างไร

## 2.2 นโยบายที่ต้องการรักษาสถานะมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกาไว้ให้ได้

สหรัฐอเมริกามีอำนาจสองประเภท คือ อำนาจแข็งแรงแรง (Hard Power) และอำนาจเชิงอ่อน (Soft Power)<sup>11</sup> โดยอำนาจแข็งแรงแรง (Hard Power) นั้นประกอบไปด้วย อำนาจทางด้านทหาร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ซึ่งสหรัฐอเมริกายังคงรักษาความเป็นมหาอำนาจในโลกเสรีไว้ได้ ดังจะเห็นได้จากบทบาทและการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงก่อนเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นประเทศที่ทรงอิทธิพลทุกด้านและยังมีแสนยานุภาพทางทหารและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

<sup>10</sup><[http://en.wikipedia.org/wiki/Bush\\_doctrine](http://en.wikipedia.org/wiki/Bush_doctrine)> อ้างถึงใน พงษ์ศานต์ พันธุลาภ, "สหรัฐอเมริกา : อำนาจ เสรีภาพ จริยธรรม?", (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 พ.ศ. 2549), น. 291.

<sup>11</sup> พงษ์ศานต์ พันธุลาภ, "สหรัฐอเมริกา: อำนาจ เสรีภาพ จริยธรรม?", น. 283.

ทำให้สหรัฐอเมริกาจะมีระดักระวังและมุ่งรักษาผลประโยชน์ภายในและปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกาในปัจจุบันกำลังขาดอำนาจที่ได้รับการยอมรับ และมีความชอบธรรมที่ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถครองความเป็นเจ้ามาได้ในอดีต คือ อำนาจเชิงอ่อน (Soft Power) ปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกาถูกประชาคมโลกมองว่าไม่มีความชอบธรรมในการกระทำสงครามยึดครองอิรัก เพราะฉะนั้น ความชอบธรรมในการเป็นผู้นำโลกได้เสื่อมสลายลงไป ประชาคมโลกไม่ชื่นชมสหรัฐอเมริกาในฐานะเจ้าโลกและลำบากใจที่จะออกมาปกป้องบทบาทและนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา<sup>12</sup>

### 2.3 นโยบายต่อพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาที่เปลี่ยนไปหลังสงครามอิรัก

สำหรับสหรัฐอเมริกาพันธมิตรไม่มีความสำคัญอีกต่อไป เพราะสหรัฐอเมริกาได้พิสูจน์แล้วว่า สหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินนโยบายเพียงลำพังได้ ด้วยเหตุนี้ ระบบพันธมิตรจะมีความซับซ้อนและมีความไม่แน่นอน มีลักษณะเป็นเฉพาะกิจ และไม่จำเป็นต้องเป็นพันธมิตรดั้งเดิมของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ ซึ่งลักษณะของความเป็นพันธมิตรเฉพาะกิจนี้จะกระทบต่อประเทศไทย เพราะประเทศไทยเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกายาวนาน แต่ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกากำลังจะลดไปหากสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการพึ่งพันธมิตรอย่างไทยในอนาคต ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมการรองรับกับลักษณะความเป็นพันธมิตรที่กำลังจะถูกลดความสำคัญลงไปในครั้งนี้ด้วย เพราะไม่ใช่แค่ประเด็นด้านความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงจะลดน้อยลงไปเท่านั้น แต่ประเด็นด้านเศรษฐกิจและสังคมอาจจะกลายเป็นอุปสรรค ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วย<sup>13</sup>

<sup>12</sup>ประภัสสร เทพชาติ, “สถานการณ์การเมืองโลกปี 2547: ผลกระทบต่อไทย”, ไทยโพสต์ <<http://www.ftawatch.org/cgi-bin/content/news/show.pl?o483>>, 15 มกราคม 2547; Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “America Confronts the Asian Century”, Current History, 105(690) April 2006: pp.147 - 152.

<sup>13</sup>ประภัสสร เทพชาติ, สถานการณ์การเมืองโลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 36.

3. การเพิ่มขึ้นของขบวนการก่อการร้ายสากล สภาพการณ์นี้เห็นได้ชัดภายหลังจากการดำเนินนโยบายปราบปรามการก่อการร้ายสากลของสหรัฐอเมริกาซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่กลับกลายเป็นว่าการก่อการร้ายได้แพร่กระจายไปทั่วโลก<sup>14</sup> การก่อการร้าย เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งคุกคามสันติภาพในทางสังคม ความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ตัวอย่างของการก่อการร้ายสากลที่เพิ่มมากขึ้นและเป็นข่าวใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ การก่อวินาศกรรมกรุงลอนดอน การจลาจลหรือการลุกขึ้นสู้ในเมืองในฝรั่งเศส การปะทะกันทางเชื้อชาติและศาสนาที่ชายหาดซิดนีย์ ซึ่งเกิดจากเหตุปัจจัยหลักที่ต่างกันไป เหตุการณ์เหล่านี้นำไปสู่การกระชับมาตรฐานรักษาความปลอดภัยสูงขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนทั่วไปได้ หากมีการปฏิบัติในทางที่ผิด และมีความซับซ้อนขึ้นอีกเมื่อผู้ร่วมโดยตรงมักรู้สึกหรืออ้างความชอบธรรมในการปฏิบัติของกลุ่ม เช่น กลุ่มก่อการร้ายเห็นความชอบธรรมในปฏิบัติการระเบิดพลีชีพทั่วโลก<sup>15</sup> การก่อการร้ายจะรุนแรงมากยิ่งขึ้นหากมีการใช้อาวุธชีวภาพ การใช้อาวุธเคมี และการใช้เทคโนโลยีเครื่องมือทำลายระบบการเงินระหว่างประเทศ<sup>16</sup> หากสถานการณ์ระหว่างประเทศเต็มไปด้วยภัยของขบวนการก่อการร้ายก็จะทำให้ความมั่นคงของโลกสั่นคลอนและกระทบต่อไทย<sup>17</sup> สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าการก่อการร้ายจะมุ่งทำลายผลประโยชน์ของชาติตะวันตกเป็นหลักแต่ผลกระทบโดยตรงย่อมตกอยู่กับรัฐบาล และถือเป็นการทำทลายอำนาจรัฐ และสร้างความหวุ่นไหวต่อบรรยากาศการลงทุนและการท่องเที่ยวอย่างมากด้วย<sup>18</sup>

<sup>14</sup>ประภัสสร เทพชาตรี, “โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล”, ใน รัฐศาสตร์สาร 27(1), น. 228 และ “สถานการณ์ขบวนการก่อการร้ายสากล”, ใน “กระบวนทรรศน์”, ไทยโพสต์ (4 พฤษภาคม 2549).

<sup>15</sup>โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP) <<http://ttmp.trf.or.th>>, 28 ธันวาคม 2548. (โดยการสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย - สกว.).

<sup>16</sup>กระทรวงการต่างประเทศ, “สหรัฐอเมริกากับความมั่นคงของไทย”, <<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77>> และ <<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77&NDID=24>>

<sup>17</sup>สุชุมพันธ์ บริพัตร, ม.ร.ว. “สถานการณ์โลกปี 2545: ภาพรวม”, ใน ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย หนังสือชุด นโยบายระหว่างประเทศ ลำดับที่ 2, น. 3.

<sup>18</sup>อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว, “ภัยคุกคามภูมิภาค”, มติชน (26 ตุลาคม 2547).

4. การเกิดสงครามขึ้นหลายแห่งทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สงครามเข้ายึดครอง อัฟกานิสถานและอิรัก ของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ นอกจากนี้ ยังมีความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและปาเลสไตน์ ที่สหรัฐอเมริกาหนุนหลังฝ่ายอิสราเอลอยู่ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปสงครามมีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อรุนแรงและดูจะสกัดกั้นได้ยากกว่าการก่อการร้าย เช่น กรณีสงครามอิรัก สงครามในตะวันออกกลางได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กินเวลานานกว่าสงครามเวียดนามที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปเกี่ยวข้อง และไม่มีที่แว่วว่าสหรัฐอเมริกาคงถอนตัวจากภูมิภาคนี้ เนื่องจาก ตะวันออกกลางรวมทะเลแคสเปียนเป็นแหล่งสำรองน้ำมันใหญ่ที่สุดของโลก และตะวันออกกลางเป็นที่มั่นสำคัญสุดท้ายของสหรัฐอเมริกาในผืนทวีปใหญ่ยุโรป - เอเชีย (Eurasia) ที่กล่าวกันว่าผู้ใดได้ครองผืนทวีปนี้ย่อมสามารถครองโลกได้ ดังนั้น หากสหรัฐอเมริกาหมดอำนาจในตะวันออกกลาง ก็เท่ากับหมดฐานะอภิมหาอำนาจโลกรวมทั้งในเรื่องการเงิน เช่น การซื้อขายน้ำมันจะกระทำด้วยเงินสกุลอื่น นอกเหนือจากดอลลาร์สหรัฐอเมริกา การเข้าพัวพันในตะวันออกกลางจึงเป็นการเสี่ยงครั้งสำคัญ ขณะเดียวกัน หลายชาติใหญ่ เช่น ฝรั่งเศส รัสเซีย อินเดีย และจีน เป็นต้น ต้องการให้ผืนทวีปนี้เป็นอิสระจากการครอบงำของสหรัฐอเมริกาอันเป็นการขบเคี้ยวที่มีผลต่อดุลอำนาจของโลก

5. การพัฒนาและการแข่งขันทางอาวุธ เมื่อเกิดความขัดแย้งหรือสงครามเกิดขึ้น ก็จะเกิดการพัฒนาและแข่งขันกันทางอาวุธ เช่น ชาวการแข่งขันทางอาวุธระเบิดขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกา กล่าวหาว่าจีนได้ทุ่มงบประมาณทางทหารและพัฒนาอาวุธเกินความจำเป็นในการป้องกันตนเอง ขณะเดียวกัน ก็มีข่าวความสำเร็จในการพัฒนาอาวุธใหม่ของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นไม่ขาด เช่น หุ่นยนต์แม่เหล็กที่ใช้ในอิรัก ทั้งยังมีการทดลองในอวกาศที่สามารถนำไปใช้ในการทำสงครามอวกาศได้ เช่น การยิงกระสุนให้กระทบดาวหางที่อยู่ไกลโพ้นและโคจรด้วยความเร็วยิ่งกว่ากระสุนปืน นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มประเทศตะวันตกอย่างแข็งขันที่จะขัดขวางไม่ให้ประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่น เกาหลีเหนือและอิหร่าน พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของตน การพัฒนาและการแข่งขันทางอาวุธนี้ เป็นสัญญาณของสงครามและการก่อการร้ายที่จะเพิ่มความรุนแรงขึ้น<sup>19</sup>

<sup>19</sup>โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP) <<http://ttmp.trf.or.th>>, 28 ธันวาคม 2548; ประภัสสร เทพชาติ, "โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล", ใน รัฐศาสตร์สาร 27(1), น. 220.

## 6. ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับมหาอำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ

6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน ภายหลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 มีประเด็นที่อาจจะกระทบต่อปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน คือ ปัญหาไต้หวัน ก่อนหน้านั้น สหรัฐอเมริกาเคยประกาศปกป้องไต้หวันทุกวิถีทาง แต่ภายหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาก็คงต้องไม่สามารถทำได้อย่างที่ประกาศมานานัก เพราะ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องการพันธมิตรอย่างจีนในการแก้ไขปัญหาที่สหรัฐอเมริกาประสบอยู่ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์โลกของตนใหม่ "การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย" (War on Terror) (และปัญหาความมั่นคงระหว่างชาติด้านอื่น ๆ) จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับมหาอำนาจสำคัญอย่างจีน ความสัมพันธ์จีน - สหรัฐจึงถูกปรับใหม่อีกครั้งให้มีลักษณะของ "ความร่วมมือสร้างสรรค์" (Constructive Cooperative Relations)

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาน่าจะมีท่าทีที่ผ่อนปรนมากขึ้นกับจีนในกรณีปัญหาเรื่องระบบการป้องกันจรวดขีปนาวุธนิวเคลียร์ (National Missile Defense - NMD) ซึ่งก่อนหน้านั้นก็ขัดแย้งกับจีนที่จะสร้างระบบนี้ขึ้นมา อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน คือ ปัญหาสิทธิมนุษยชนในจีน ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจจะผ่อนปรนความแข็งแกร่งเรื่องนี้ลงไปบ้าง<sup>20</sup> นอกจากนี้ หลังจากที่ประธานาธิบดี บุช (George W. Bush) ได้พบกับประธานาธิบดี เจียง เจ๋อหมิน (Jiang Zemin) เป็นครั้งแรกในการประชุมสุดยอดผู้นำความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Economic Cooperation - APEC) ที่เซี่ยงไฮ้ (Shanghai) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 สัมพันธภาพจีน - สหรัฐอเมริกาก็เริ่มดีขึ้นอีกครั้ง โดยที่ผู้นำใหม่ของจีน ทั้งประธานาธิบดี หู จิ่นเทา (Hu Jintao) และนายกรัฐมนตรี นายเวิน เจียเป่า (Wen Jiabao) ต่างก็ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสัมพันธภาพนี้อย่างมาก<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, "โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล", ใน รัฐศาสตร์สาร (27)1, น. 209.

<sup>21</sup> ธีระ นุชเปี่ยม, "ความสัมพันธ์จีน - สหรัฐ: ขึ้น ๆ ลง ๆ ตลอดกาล?", ใน "หน้าต่างความคิด" กรุงเทพธุรกิจ <<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q4/article2005dec30p13.htm>>, 30 ธันวาคม 2548.

## 6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับรัสเซีย ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์

11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้ปรับความสัมพันธ์กับรัสเซียให้ดีขึ้นเพื่อหาพันธมิตรในการดำเนินนโยบายต่อต้านและปราบปรามการก่อการร้ายสากล ซึ่งในทางกลับกันรัสเซียเองก็ต้องการร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อที่จะได้รับความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการบรรลุตามความต้องการของรัสเซียในประเด็นต่าง ๆ เช่น ประเด็นความต้องการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ประเด็นที่องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization - NATO) ต้องการขยายบทบาทประเทศสมาชิกออกมาถึงยุโรปตะวันออก ซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของรัสเซีย ประเด็นปัญหาเชชเนีย ซึ่งก่อนหน้านี้ รัสเซีย ถูกประเทศสหรัฐอเมริกา และยุโรปประณามเรื่องการทารุณกรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ประเด็นปัญหาเรื่องระบบป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธนิวเคลียร์ (National Missile Defense - NMD) และสนธิสัญญาต่อต้านขีปนาวุธวิถีโค้ง (Anti - Ballistic Missile - ABM)<sup>22</sup> ซึ่งสหรัฐอเมริกา ก็มีท่าทีที่ประนีประนอมมากขึ้น และประเด็นการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ของรัสเซีย ซึ่งอาจจะมีมาตรการที่ผ่อนปรนให้แก่รัสเซียมากขึ้นเช่นกัน<sup>23</sup>

## 6.3 ความสัมพันธ์และนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศในโลก

ตะวันออกกลาง ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนถึงการดำเนินนโยบายที่ใช้สองมาตรฐาน (Double Standard) กับประเทศในโลกตะวันออกกลางที่เป็นพันธมิตรกับไม่ใช่พันธมิตรของสหรัฐอเมริกา เช่น นโยบายของสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรมในตะวันออกกลางส่งผลให้ชาวอาหรับไม่พอใจและต่อต้านรัฐบาลภายในประเทศตนและต่อต้านรัฐบาลสหรัฐอเมริกา<sup>24</sup> การเลือกที่จะสนับสนุนอิสราเอลต่อไปและใช้ประเทศนี้เป็นแกนในการสร้างสันติภาพระดับภูมิภาคโดยหวังใช้อิสราเอลเป็นตัววางดุลอำนาจประเทศอาหรับผู้ครอบครองน้ำมัน เฉพาะอย่างยิ่งประเทศ ที่เป็นอันตรายต่อ

<sup>22</sup> Jack A Smith, "THE NEXT WAR, AND THE NEXT, Part 1: The futuristic battlefield", March 10, 2007 อ้างถึงใน "ยุทธภูมิในอนาคต", ผู้จัดการ <<http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9500000030020>>, 15 มีนาคม 2550.

<sup>23</sup> ประภัสสร เทพชาติ, "โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล", ใน รัฐศาสตร์สาร (27)1, น. 210.

<sup>24</sup> Ray Takeyh, "Two Cheers From the Islamic World", Foreign Policy 128(2002), pp. 70 - 71.

เสถียรภาพโดยรวมของภูมิภาค เช่น อิรัก อิหร่าน เป็นต้น<sup>25</sup> ความวุ่นวายนี้จะส่งผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและสันติภาพในโลกซึ่งจะกระทบถึงไทยในที่สุด

จากการพิจารณาข้างต้น จะเห็นความเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาว่ามีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างไร ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างแน่นอน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรศึกษาท่าทีและแนวโน้มของสถานการณ์การเมืองในอนาคตให้ละเอียดและรอบคอบเพื่อที่จะได้รับมือและปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของสหรัฐอเมริกา

**7. ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ** มีปัจจัยที่สำคัญต่อการพิจารณาการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคง ดังนี้

**7.1 วิฤติการณ์ราคาน้ำมันแพง**<sup>26</sup> จากสถานการณ์ราคาน้ำมันแพงได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดผู้ได้และผู้เสียประโยชน์ ผู้ได้สำคัญ ได้แก่ ประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน เช่น ซาอุดีอาระเบีย รัสเซียและเวเนซุเอลา สามารถพลิกพื้นฐานะของตนเองเห็นได้ชัด ผู้เสียสำคัญ ได้แก่ ประเทศผู้บริโภค เช่น สหรัฐอเมริกาและไทย ที่ต้องเสียเปรียบดุลการค้า ผู้บริโภคทั่วไปก็เสียเปรียบ ทำให้ต้องลดการบริโภคด้านอื่นหรือทำงานหนักขึ้นทำให้มาตรฐานการครองชีพลดต่ำลง อุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำมัน เช่น สายการบิน ได้รับผลกระทบโดยตรง ส่วนอุตสาหกรรมยานยนต์ได้รับผลกระทบโดยอ้อม<sup>27</sup> ในขณะเดียวกันผลกระทบจากสถานการณ์น้ำมันแพงก็ทำให้เกิดการแข่งขันในการหาน้ำมันสูงขึ้น ทั้งในการสำรวจขุดเจาะ การวางท่อส่ง ไปจนถึงการซื้อกิจการบริษัทน้ำมัน พบว่า จากประเทศจีน อินเดีย ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา มีการลงทุนในกิจการนี้เพิ่มขึ้น

<sup>25</sup>ฉันทิมา อ่องสุริภักษ์, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 - 2004: หลักการบุช (Bush Doctrine) (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 35.

<sup>26</sup>สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป (กรุงเทพฯ ฯ : เสมาธรรม, 2548), น. 902.

<sup>27</sup>ประมวลสถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทย พ.ศ. 2549, โครงการข่าวสารทิศทางการประเทศไทย (TTMP) <<http://ttmp.trf.or.th>>, 28 ธันวาคม 2548, น. 7.

รวมทั้งการหาแหล่งพลังงานทดแทน และการประหยัดอย่างเอาจริงเอาจังขึ้น หนึ่ง สิ้นค่าน้ำมัน มีลักษณะพิเศษ ซึ่งอาจสร้างผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนที่ต่างกับสินค้าอื่นจำนวนมาก นั่นคือ หากเก็บมันไว้ในแผ่นดินนาน ก็จะมีค่าหรือสร้างกำไรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ พื้นที่ที่มีปริมาณสำรองน้ำมันมากกลายเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ เช่น ตะวันออกกลาง ทะเลแคสเปียน จะเพิ่มความสำคัญในฐานะเป็นจุดยุทธศาสตร์โลกมากขึ้น เป็นจุดที่สามารถปะทุเป็นความรุนแรงได้ง่าย

**7.2 การแข่งขันทางเศรษฐกิจมีสูงและรุนแรงมากขึ้น** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคน้ำมันแพงจะเปลี่ยนแปลงไปไม่เหมือนเดิม เพิ่มความไม่แน่นอน ความเสี่ยง ความตึงเครียด การล่มสลายของสิ่งเก่า การเกิดสิ่งใหม่ และการต้องปรับตัวอย่างไม่รู้จบ และอาจจะเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่กระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาได้ ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการแข่งขันทางการค้าขาย ซึ่งสหรัฐอเมริกาอาจใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีใช้ภาษีม้าอั่งเป็นข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าของไทย เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาเอง ดังนั้น ประเด็นเช่นนี้ซึ่งเกิดขึ้นกับไทยอยู่เสมอ ๆ ควรได้รับการแก้ไขจากผู้กำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

**8. การปะทะกันทางอารยธรรม (The Clash of Civilization)** หมายถึง ความขัดแย้งรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากความตึงเครียดระหว่างประเทศมหาอำนาจได้ลดลงไป โดยเปลี่ยนรูปแบบลักษณะจากปัจจัยทางการเมืองมาสู่ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม เช่น การปกป้องและกีดกันทางการค้า ปัญหาเชื้อชาติและศาสนา ตลอดจนความรู้สึกต่อวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นลักษณะเฉพาะ หรือ “ท้องถิ่นนิยม” ที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งศาสตราจารย์ ฮันติงตัน (Samuel Huntington) แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University)<sup>28</sup> ได้ทำนายไว้ว่า จะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในศตวรรษใหม่นี้ และการปะทะกันทางอารยธรรมนี้ได้เกิดขึ้นแล้วและเริ่มชัดเจนมากขึ้นในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นช่วงหลังการเข้ายึดครองอิรักของสหรัฐอเมริกา การเข้าทำสงครามกับอิรักในครั้งนั้น เป้าหมายส่วนหนึ่ง สหรัฐอเมริกาก็ต้องการที่จะชนะสงครามระหว่างอารยธรรม คือ ปรามพวกหัวรุนแรงในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะพวกผู้ก่อการร้ายมุสลิมหัวรุนแรง สหรัฐอเมริกาหวังว่าการเข้ายึดครองอิรักจะสามารถเปลี่ยนแปลงโลกอาหรับในตะวันออกกลางได้

<sup>28</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน (Towards the Third Millennium) พิมพ์ครั้งที่สอง (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2544), น. 27 - 28.

แต่ในทางกลับกัน ผลของการเข้ายึดครองอิรักที่ผ่านมา ปรากฏว่า สหรัฐอเมริกาได้ทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ ยิ่งเลวร้ายลงไปอีก<sup>29</sup>

9. **กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)** กระแสโลกาภิวัตน์ในความหมายกว้าง ๆ นั้น หมายถึง กระบวนการที่ครอบคลุมเชื่อมโยงของกระแสโลก ซึ่งได้แก่ กระแสของทุน ข่าวสาร ค่านิยม ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม<sup>30</sup> ดังนั้น กระแสโลกาภิวัตน์จึงกลายเป็นปัจจัยลดความสำคัญของเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ทำให้ปัจจัยทางยุทธศาสตร์มีความเปลี่ยนแปลงง่าย ไม่แน่นอน และซับซ้อนยิ่งขึ้น<sup>31</sup> เหตุการณ์วินาศกรรมเมื่อ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดี<sup>32</sup> เพราะการก่อการร้ายสากลได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ากระแสครอบโลกทางการเมืองนั้นมีอิทธิพลไม่แพ้กระแสครอบโลกทางเศรษฐกิจเลย<sup>33</sup> สิ่งที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกานั้นเกิดจากกระแสเชื่อมโยงโลกอย่างสลับซับซ้อน ที่ให้ทั้งโอกาสและช่องว่างสำหรับผู้ก่อการร้ายสากลได้ใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ การเกิดเหตุการณ์ ดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบไปทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยด้วย นอกจากประโยชน์ของกระแสครอบโลกแล้ว คนไทยยังต้องตระหนักถึงภัยของกระแสนี้เช่นกัน เพราะสำหรับยุคโลกาภิวัตน์และการต่อต้านการก่อการร้ายในปัจจุบัน รัฐบาลประชาชนสามารถกลายเป็นผู้จากความเป็นอำนาจนิยมไปสู่ความเป็นเผด็จการอย่างสมบูรณ์ได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งสหรัฐอเมริกาคงไม่เข้ามาขัดขวาง ตราบใดที่รัฐบาลไทยที่มีอำนาจ

<sup>29</sup> ประภัสสร เทพชาติ, “โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล”, ใน รัฐศาสตร์สาร 27(1), น. 223.

<sup>30</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน (Towards the Third Millennium), น. 25 - 28.

<sup>31</sup> สำนักงานแผนการฝึกอบรมและผสม กรมยุทธการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด, เอกสาร ทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ 2549, น. 7. (ัดสำเนา).

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ ไพสิฐ บุญपालิต, เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่าย 1 การเมือง/ความมั่นคง/สารนิเทศ/สหรัฐ ฯ กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ, 31 มกราคม 2550.

<sup>33</sup> Interviewed with John Gray, Professor at London School of Economics and Politics Sciences, cited in Moisés Naim, “Post - Terror Surprises”, Foreign Policy, 132(2002), p. 96.

อย่างสมบูรณ์จากประชาชนสามารถตอบสนองนโยบายของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการก่อการร้ายได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่อง<sup>34</sup>

### สภาวะแวดล้อมด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย

ปัจจัยภายนอกในระดับภูมิภาคเอเชียนั้นมีความสำคัญต่อกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะในกรณีของความขัดแย้งระดับสูงในภูมิภาคที่อาจแพร่กระจายไปนอกภูมิภาคเพราะในที่สุดผลของความขัดแย้งก็จะกระทบกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยและกระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาพบว่า มีประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. บทบาทของจีนในระบบระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาค ภายหลังจากเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจจีนและภูมิภาคเอเชียมากอีกครั้งหนึ่ง จนอาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อเอเชีย<sup>35</sup> เพราะจีนได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศอย่างสร้างสรรค์<sup>36</sup> เห็นได้จากแนว นโยบายต่อปัญหาการก่อการร้ายสากลซึ่งจีนให้การสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายสากล และได้แสดงจุดยืน อย่างชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปโจมตีอัฟกานิสถาน ด้วยเหตุนี้ จีนจึงกำลังขยายบทบาทของตนเป็นอย่างมากในเอเชียและในขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็เข้ามาให้ความสำคัญและเกี่ยวพันกับภูมิภาคเอเชียมากขึ้น ประเด็นที่สำคัญต่อความมั่นคงในภูมิภาค ที่เกี่ยวข้องกับจีนนั้น คือ ปัญหา

<sup>34</sup>สุรพงษ์ ชัยนาม, การทูต - การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว: รวมบทความตลกขบขันด้วยมุมมองวิเคราะห์เจาะทะลุของอดีตเอกอัครราชทูต, น. 158.

<sup>35</sup>ประมวลสถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทย พ.ศ. 2549, โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย (TTMP) <<http://ttmp.trf.or.th>>, 28 ธันวาคม 2548, น. 7; “The 9/11 Commission Report”, U.S. Department of Homeland Security (July 2004).

<sup>36</sup>Tom Holland, “Payback Time”, *Foreign Policy*, 132(2002), p. 70 - 71; Interviewed with Adm. William Owens, September 12, 2001, cited in “Reinventing War”, *Foreign Policy* 127(2001), p. 45.

ได้หวั่น<sup>37</sup> ปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งจีนมีบทบาทเป็นอย่างมากในการติดต่อกับเกาหลีเหนือ และการแผ่ขยายอิทธิพลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางด้านเศรษฐกิจของจีนในภูมิภาคเอเชียและกำลังแผ่ออกไปยังภูมิภาคแอฟริกาด้วย การผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีนนั้น ย่อมสร้างความกังวลใจให้ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้องหาทางดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สามารถเกี่ยวข้องกับโดยเสริมสร้าง ความสัมพันธ์อันดีกับมหาอำนาจทั้งในและนอกภูมิภาคให้ได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้ง

2. บทบาทของญี่ปุ่นในระบบระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาค ญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นพันธมิตรหลักของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในช่วงนับตั้งแต่การเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 นั้น สหรัฐอเมริกาได้เข้าโจมตีอัฟกานิสถาน และภายหลังที่สหรัฐอเมริกาได้โจมตีอัฟกานิสถาน ญี่ปุ่นได้ส่งกองกำลังไปช่วยสหรัฐอเมริกา โดยการส่งเรือรบซึ่งเป็นการส่งกำลังของญี่ปุ่นในพื้นทะเลเป็นครั้งแรกหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัวเป็นเงินถึง 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>38</sup> การที่ญี่ปุ่นแสดงจุดยืนอย่างชัดเจนเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย ทั้งที่เป็นพันธมิตรและที่มิทำที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของสหรัฐอเมริกา เพราะการกระทำดังกล่าวของญี่ปุ่น และการที่ญี่ปุ่นเพิ่มบทบาททางทหารมากขึ้นย่อมทำให้ประเทศบางประเทศโดยเฉพาะเพื่อนบ้านอย่างจีนอาจจะรู้สึกไม่สบายใจนัก ดังนั้น บทบาทของจีนและญี่ปุ่นต่อประเด็นต่าง ๆ ในระดับโลกและในระดับภูมิภาคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ย่อมสามารถส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอย่างแน่นอน<sup>39</sup>

<sup>37</sup> อัญญา ชัยนาม, การอภิปรายหัวข้อ “ไทยภายใต้รัฐบาลทักษิณกับประเทศมหาอำนาจ”, <[http://www.thaibja.org/news\\_detail.asp?id=80](http://www.thaibja.org/news_detail.asp?id=80)>, 29 กันยายน 2547 (จัดโดยศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนของธนาคารกรุงเทพ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

<sup>38</sup> ศิริพร วัชชวัลคุ, “พันธมิตรญี่ปุ่น - สหรัฐในยุคนหลังสงครามเย็น”, ใน จุลชีพ ชินวรรณ, บรรณาธิการ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: แนวคิด ทฤษฎีและกรณีศึกษา (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 143.

<sup>39</sup> David Shambaugh, “Asia in Transition: the Evolving Regional Order”, *Current History*, 105(690) April 2006, p. 154.

**3 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับไต้หวัน** ในอนาคตนั้น แนวโน้มทางการเมืองมีโอกาสเป็นไปได้สูงที่ไต้หวันจะขยับไปสู่ความต้องการเป็นเอกราชมีมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น ความไม่แน่นอนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับไต้หวันจึงไม่อาจคาดการณ์ได้ ถ้าสองฝ่ายนี้มีปัญหากันอย่างรุนแรง ย่อมส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียอย่างมาก และประเทศไทยเองก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการดำเนินนโยบายต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับทั้งสองประเทศ ซึ่งประเทศไทยและจีนก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกันมาอย่างยาวนาน เช่นเดียวกับกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา และไทย ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและจีนนั้นอยู่ในขั้นดีมากในทุก ๆ มิติและทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการจัดทำการค้าเสรีกับจีนซึ่งมีผลบังคับใช้บางส่วนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2003 สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา จีน และไต้หวัน นั้น สหรัฐอเมริกาเองไม่ได้นิยมในความเป็นคอมมิวนิสต์ของจีนมากนัก เพราะสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่พยายามส่งเสริมหลักประชาธิปไตย ดังนั้น สหรัฐอเมริกา ย่อมสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยในไต้หวัน แต่ก็ยังเกรงใจอำนาจทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากขึ้นของจีน ในขณะที่ความสัมพันธ์ไทยกับไต้หวันนั้นเป็นไปตามการยอมรับตามแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย - จีน เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ถึง "นโยบายจีนเดียว" กล่าวคือ สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นรัฐบาลที่ถูกต้องเพียงรัฐบาลเดียวของจีน และไต้หวันเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของจีน ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงยุติการติดต่อที่เป็นทางการกับไต้หวันแต่ยังคงมีการติดต่อเป็นปกติในด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การศึกษาวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และแรงงาน โดยมีช่องทางการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการผ่านสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไทเป (Taipei Economic and Cultural Office) ซึ่งเป็นตัวแทนของไต้หวัน โดยในช่วงที่ทำการศึกษานั้น พบว่า ในความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับไต้หวัน ไทยเป็นฝ่ายขาดดุล ในขณะที่ไต้หวันเข้ามาลงทุนในไทยมากเป็นอันดับสามรองจากญี่ปุ่นและมาเลเซีย และที่สำคัญ ไต้หวันเป็นตลาดแรงงานไทยที่สำคัญที่สุด และแรงงานไทยเป็นแรงงานต่างชาติที่มากที่สุดในไต้หวันด้วย<sup>40</sup> ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับไต้หวัน ที่ไม่แน่นอนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ย่อมส่งผลกระทบมายังการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาได้ในที่สุด

<sup>40</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ข้อมูลทั่วไป: ไต้หวัน",

**4. การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ** การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือถือว่าเป็นประเด็นความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจเป็นอย่างมากในภูมิภาคนี้ อีกทั้งเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เกิดจากการก่อวินาศกรรมของผู้ก่อการร้ายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการโจมตีมหาอำนาจในทุก ๆ ด้านอย่างสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สิ่งที่สหรัฐอเมริกา ฝ้าระวังและคอยป้องกันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่พัฒนาอาวุธขั้นสูงประเภทต่าง ๆ ที่อาจจะกลับเข้ามาโจมตีสหรัฐอเมริกาได้อีก ซึ่งรวมถึงอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยเหตุนี้ การที่เกาหลีเหนือซึ่งเป็นหนึ่งในสามประเทศที่สหรัฐอเมริกาประณามว่าเป็นแกนแห่งชาตาน (Axis of Evils) พยายามพัฒนาและทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ย่อมเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาฝ้าระวังเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกาหลีเหนือพยายามเอาชนะการคว่ำบาตรและคำขู่ต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ด้วยการไม่ยอมเข้าร่วมการประชุม 6 ฝ่าย ที่มีสหรัฐอเมริการวมอยู่ด้วย ประเด็นความขัดแย้งเรื่องการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือนี้ มีผลกระทบในวงกว้างค่อนข้างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ เกาหลีเหนือและญี่ปุ่น รวมทั้งสหรัฐอเมริกาและจีน ทั้งนี้ ไทยและเกาหลีเหนือก็มีความสัมพันธ์กันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 และเกาหลีเหนือได้ขอเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลไทยในปี ค.ศ. 1974 โดยปราศจากเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับเกาหลีเหนือมากกว่ารัฐบาลอื่นที่ผ่านมา โดยในช่วงที่ทำการศึกษานั้น ฝ่ายไทยได้เดินทางไปเยือนเกาหลีเหนือถึง 10 ครั้ง ในขณะที่ข้อมูลการเยือนของฝ่ายไทยไปเกาหลีเหนือนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 - 2000 นั้นมีเพียง 8 ครั้งเท่านั้น<sup>41</sup> และที่สำคัญยังมีข้อมูลการเข้าไปลงทุนของฝ่ายไทยในเกาหลีเหนือ คือ บริษัท ล็อกซเลย์ จำกัด มหาชน (Loxley Public Co.,Ltd) ซึ่งเป็นบริษัทของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ เข้าไปลงทุนด้านกิจการโทรคมนาคมด้วย<sup>42</sup> ดังนั้น การที่รัฐบาลไทยมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัฐบาลเกาหลีเหนือในขณะที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นรัฐบาลที่เป็นแกนแห่งชาตาน ย่อมเป็นประเด็นที่อาจจะกลายเป็นปัญหาความสัมพันธ์

<sup>41</sup> รวบรวมจาก กระทรวงการต่างประเทศ, “ข้อมูลทั่วไป: เกาหลีเหนือ”, <<http://www.mfa.go.th/web/2386.php?id=144>>, 25 เมษายน 2550.

<sup>42</sup> อัสภา ชัยนาม, รัฐันทักษิณ 2 (กรุงเทพฯ : ขอคิดด้วยคน, 2547), น. 230 – 231; เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, “ตารางที่ 4 ตระกูลเศรษฐกิจกับธุรกิจที่มีกฎหมายคุ้มครอง”, ใน รัฐันทักษิณ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), น. 106-110, 126.

ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในอนาคตได้ นอกเหนือไปจากปัญหาวิกฤติการณ์ในเกาหลีเหนือที่มีโอกาสขยายวงกว้างออกไปทั่วทั้งภูมิภาคและระหว่างประเทศ ที่จะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาในที่สุด

### 5. ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียและปากีสถานและสถานการณ์ในเอเชียใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียและปากีสถานไม่สู้จะดีนักด้วยเหตุผลหลายประการ การเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองประเทศนี้ย่อมจะกระทบถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เช่น จีนกับอินเดีย อาจจะมีปัญหากันมากขึ้น เพราะจีนนั้นมีปัญหาเรื่องชายแดนกับอินเดียอยู่แล้ว ในขณะที่ค่อนข้างเป็นพันธมิตรกับปากีสถาน ดังนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างอินเดียกับปากีสถาน เช่น กรณีแค้วนญัมมู แคมชัมอี กรณีการแข่งขันกันผลิต ทดลองและสะสมอาวุธนิวเคลียร์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการก่อการร้ายสากลที่ฝังตัวอยู่ในภูมิภาคนี้ เป็นต้น ประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวก็มีความเกี่ยวข้องกับการเกี่ยวข้องกันระหว่างมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา และจีน ซึ่งในอดีตนั้น จีนเคยมีปัญหาเขตแดนกับอินเดียและใกล้ชิดกับปากีสถานมากกว่าอินเดียและสหรัฐอเมริกาก็เคยใช้ความสัมพันธ์ที่ดีกับปากีสถานเป็นประตูไปสู่การเปิดความสัมพันธ์กับจีน เมื่อคราวที่จีนและอินเดียมีปัญหาระหว่างกัน อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ แม้จะดูเหมือนว่า สหรัฐอเมริกานั้นมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งอินเดียและปากีสถาน แต่จากการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกานั้นให้ความสำคัญกับอินเดียมากกว่า โดยเฉพาะในประเด็นที่สร้างสรรค์ เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนานิวเคลียร์ฝ่ายพลเรือนเพื่อตอบสนองอินเดียกรณีความร่วมมือด้านการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์แต่ไม่มีโครงการดังกล่าวกับปากีสถาน<sup>43</sup> ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกาออกมาประกาศอยู่บ่อยครั้งว่า ตามแนวตะเข็บชายแดนของปากีสถานนั้น เป็นแหล่งซ่องสุมของกลุ่มก่อการร้ายสากลที่ทำลายความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาและของโลก และด้วยเหตุผลนี้ ทำให้ผู้นำปากีสถานจำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญกับมาตรการฝ่ายเดียวของสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งผู้นำของปากีสถานนั้น เคยถูกลอบสังหารและรอดชีวิตมาได้ อย่างหวุดหวิด<sup>44</sup> ดังนั้น หากเกิดปัญหาความสัมพันธ์กับปากีสถาน สหรัฐอเมริกาก็มีแนวโน้มสูงที่

<sup>43</sup> สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด, “เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ 2549”, น. 9. (อัดสำเนา).

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน.

จะสนับสนุนอินเดียซึ่งเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น หากความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียใต้ไม่ได้รับการแก้ไขโดยสันติก็สามารถกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งที่ลุกลามไปทั้งภูมิภาคได้ และขยายไปสู่ระดับระหว่างประเทศได้ และจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน

**6. ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและอินเดีย** ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้ ถือได้ว่าได้มีการปรับความสัมพันธ์ให้ดีขึ้นมาอย่างมาก<sup>45</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งตอกย้ำความสัมพันธ์ของประธานาธิบดี หู จิ้นเทา (Hu Jintao) ที่เดินทางไปเยือนอินเดีย หากจีนและอินเดียสามารถรักษาสถานะความสัมพันธ์ให้คงอยู่ในระดับนี้ได้ก็จะช่วยทำให้ภูมิภาคเอเชียซึ่งมีมหาอำนาจ ในภูมิภาคอย่างน้อย 3 มหาอำนาจนั้น เกิดเสถียรภาพทางความมั่นคงขึ้นมาได้ และจะส่งผลดีต่อเสถียรภาพทางด้านอื่น ๆ ต่อมาด้วย ในทางกลับกัน การพัฒนาของประเทศในภูมิภาคเอเชียกลับถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามของสหรัฐอเมริกา เพราะสหรัฐอเมริกานั้นต้องการเข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียเพื่อถ่วงดุลกับจีน อินเดีย และญี่ปุ่น ดังนั้น ปัญหาความสัมพันธ์ที่เกิดจากการแข่งขันกันเป็นผู้นำหรือผู้ที่มีบทบาทนำในภูมิภาคเอเชียจึงมีความซับซ้อนมากขึ้นและเข้าไปเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ปัญหาและองค์กรในระดับนานาชาติอีกมาก<sup>46</sup>

**7. สถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN)** จากการศึกษาปัจจัยภายนอกในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น พบว่า สถานการณ์ด้านความมั่นคงมีความเข้มแข็งขึ้นภายหลังการพัฒนาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจในหลาย ๆ ชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา และรัฐบาลต่าง ๆ ภายในอาเซียนเองก็พยายามเสริมสร้างขีดความสามารถของตนในการเผชิญกับความท้าทายรูปแบบใหม่ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในอาเซียนนั้นมีความหลากหลายเป็นอย่างมากแล้วแต่เป็นปัญหาที่ยังรากลึกมาจากปัญหาภายในของแต่ละประเทศ ได้แก่ ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสภาพการดำรงชีวิต ปัญหาเหล่านี้ถูกทับถมเป็นเวลานานโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ดังนั้น

<sup>45</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>46</sup>เรื่องเดียวกัน.

เมื่อเกิดอาเซียนขึ้น ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ การสร้างความไว้วางใจกัน ภายใต้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Principle of Non - interference) แต่หลักการนี้ก็กลับถูกแทรกแซงโดยประเทศมหาอำนาจจากตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จนบางครั้งทำให้ทิศทางความมั่นคงของอาเซียน (ASEAN) ผิดแผกไปจากที่ควรจะเป็น<sup>47</sup>

**8. ปัญหากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในพม่า**<sup>48</sup> การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศพม่า นั้น เป็นองค์ประกอบในสภาวะแวดล้อมประชิดที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา เนื่องจาก กรณีที่รัฐบาลทหารพม่าควบคุมตัวนางอองซาน ซู จี (Aung San Suu Kyi) และยังไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยอ้างเหตุผลเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญว่ายังไม่เสร็จสิ้นนั้น เป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกาได้พยายามผลักดันให้ประเทศไทยกดดันรัฐบาลทหารพม่า ในขณะที่ประเทศไทยได้ยึดหลักการดำเนินนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้านตามแนวทางของอาเซียน (ASEAN) ซึ่งมีข้อตกลงที่เป็นแนวทางในการดำเนินงานอยู่ 3 ประการหลัก ๆ อันเป็นประเด็นด้านความมั่นคง คือ การยึดหลักการเคารพในอธิปไตย อธิปไตย ความเท่าเทียมกัน บูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศสมาชิก ซึ่งหลักการนี้นำไปสู่การกำหนดกรอบของอาเซียน ที่เป็นแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกรุนเอง นอกจากนี้ อาเซียน (ASEAN) ยังยึดปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติที่มุ่งเน้นการสร้างสันติภาพและความมั่นคงตามสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia - TAC) และดำเนินนโยบาย “เกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ต่อพม่า โดยมุ่งช่วยสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในพม่า โดยการรักษาไว้ซึ่งการติดต่อสัมพันธ์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศอื่น อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายกับพม่าในลักษณะ “การเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น” (Flexible Engagement) ที่มะนิลา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 โดยนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยในขณะนั้น

<sup>47</sup> สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด, เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ 2549, น. 9. (อัดสำเนา)

<sup>48</sup> ประภัสสร เทพชาติตรี, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 42.

โดยให้เหตุผลว่า หลักการพื้นฐานของอาเซียนเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในนั้นล้ำสมัยและไม่เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์โลก แม้ว่าหลักการนี้จะไม่เป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในตอนนั้น แต่ภายหลังจากอาเซียนก็ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางดังกล่าวมาเป็นการดำเนินนโยบาย “สัมพันธ์อย่างมีความหมาย” (Enhanced Interaction)<sup>49</sup>

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้อาเซียนกดดันรัฐบาลทหารพม่าโดยอ้างเหตุผลว่าปัญหาในประเทศพม่าถือว่าการทบกกระเทือนต่อความมั่นคงในภูมิภาคโดยเฉพาะในประเด็นประชาธิปไตย การลดทอนเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของชาวพม่า<sup>50</sup>

**9. ปัญหาการก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้** ปัญหาการก่อการร้ายมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอนและจากรายงานคณะกรรมการเหตุการณ์ 11 กันยายน (The 9/11 Commission Report) เผยแพร่โดยกระทรวงความมั่นคงภายใน<sup>51</sup> (U.S. Department of Homeland Security) ที่เผยแพร่ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2004 ระบุอย่างชัดเจนว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแหล่งของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่สำคัญด้วย<sup>52</sup> สำหรับประเทศไทย การจับกุมตัว “ฮัมบาลี” ในปี ค.ศ. 2003 ตลอดจนการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2004 ได้ชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายอันโยงใยของขบวนการก่อการร้ายหลายฝ่าย<sup>53</sup> ดังนั้น สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในสมาคมอาเซียน ผู้นำในกลุ่มสมาชิกควรจะร่วมมือกันใกล้ชิดยิ่งขึ้น ลดทอนการแข่งขันเพื่อเป็นผู้นำบนเวทีโลกลง

<sup>49</sup> นรินรัตน์ เซาว์ทอง, “นโยบายต่างประเทศของไทยในกรอบของอาเซียนในทศวรรษ 1990”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 28, 54 - 55, 72, 83 - 85.

<sup>50</sup> Walter Lohman, “Guideline for U.S. Policy in Southeast Asia”, Asian Studies Center: The Heritage Foundation. Backgrounder #2017, March 20, 2007, p. 4.

<sup>51</sup> ฉันทิมา อ่องสุวัณ, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001 - 2004: หลักการบุช (Bush Doctrine) (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 254.

<sup>52</sup> “The 9/11 Commission Report”, U.S. Department of Homeland Security July 2004.

<sup>53</sup> อัคริน เนตรโพธิ์แก้ว, “ภัยคุกคามภูมิภาค”, ใน มติชน (26 ตุลาคม 2547); ประภัสสร เทพชาติ, “ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงสหรัฐฯ: ผลกระทบต่อไทย”, <[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=1568](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=1568)>, 23 มีนาคม 2549.

ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาย่อมต้องการไม่ให้ภัยคุกคามเข้ามาถึงเพื่อรักษาความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงตระหนักถึงความจำเป็นต้องเพิ่มความร่วมมือกับมิตรประเทศมากขึ้น ซึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น สหรัฐอเมริกาเห็นว่ามีความเสี่ยงจากการขยายตัวของเครือข่ายการก่อการร้าย อาทิ กลุ่มเจไอ (JI) และบริเวณนี้เป็นทางผ่านของการก่อการร้ายด้วยเนื่องจากเป็นประเทศเปิด<sup>54</sup>

**10. ความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก** สหรัฐอเมริกาได้พยายามเข้ามาถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างจีนและญี่ปุ่น เพื่อที่จะได้ไม่สูญเสียพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ในภูมิภาคนี้ภายใต้การครอบงำของมหาอำนาจภายในภูมิภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การปรากฏของกำลังของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคได้กลายเป็นทั้งหลักประกันด้านความมั่นคงของหลาย ๆ ชาติในภูมิภาคนี้ และเป็นข้อกังวลของหลายชาติในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ไปพร้อม ๆ กัน ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะโอบล้อมจีน ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงต้องหาเจ้าภาพร่วมในการดูแลความมั่นคงระดับภูมิภาคในภูมิภาคนี้ ซึ่งก็คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาได้ใช้ยุทธศาสตร์โอบล้อมจีน โดยใช้แนวทางการฝึกร่วม อาทิ คอบบร้าโกลด์ (Cobra Gold) และ/หรือโครงการสันติภาพ (Global Peace Operation Initiative - GPOI) เป็นเครื่องมือหลักของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้<sup>55</sup> ซึ่งในการฝึกร่วมผสมคอบบร้าโกลด์ (Cobra Gold) นั้น ก็มีประเทศไทยเข้าร่วมการฝึกอยู่ด้วย ดังนั้น ประเทศไทย

---

<sup>54</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “สหรัฐอเมริกากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย”, <<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77>>; “The 9/11 Commission Report”, U.S. Department of Homeland Security July 2004 (17 August 2004), เอกสารทบพวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด (อัตร้าเนา); ประภัสสร เทพชาตรี, “สถานการณ์ขบวนการก่อการร้ายสากล”, ใน “กระบวนทรรศน์”, ไทยโพสต์ (4 พฤษภาคม 2549).

<sup>55</sup> สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด, เอกสารทบพวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ 2549, น. 7. (อัตร้าเนา); ประภัสสร เทพชาตรี, “ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐ: ผลกระทบต่อไทย”, ใน ไทยโพสต์ (23 มีนาคม 2549).

จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระและไม่อิงกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งมากเกินไป<sup>56</sup>

**11. ปัญหาใช้หวัดนกและภัยธรรมชาติอื่น** ใช้หวัดนกเป็นปัญหาที่กระทบต่อประเทศไทยและประเทศแถบเอเชียเป็นอย่างมากและกลายเป็นเหตุการณ์ใหญ่ของโลกที่น่าจับตามอง คือ ความหวาดเกรงของประเทศตะวันตกเกี่ยวกับการระบาดระดับโลกของไข้หวัดใหญ่<sup>57</sup> และภัยธรรมชาติอื่น ที่โดดเด่นในปี ค.ศ. 2005 ได้แก่ ความแปรปรวนของภูมิอากาศ ที่หนาวจัด ร้อนจัด แล้งจัดจนขาดน้ำ ฝนตกหนักจนน้ำท่วมและพายุใหญ่ที่เกิดถี่และรุนแรงมากที่เกิดขึ้นทั่วโลก ตลอดจนการเกิดธรณีพิบัติสึนามิ (Tsunami) ความแปรปรวนนี้ทำให้เกิดความสนใจในปรากฏการณ์ “โลกร้อน” มากขึ้น ในการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ต้องร่วมมืออย่างแข็งขันในการแก้ไขการเตือนภัยเพราะจะทำให้สถานการณ์คลี่คลายลงได้เพราะในปัจจุบันนี้ ยารักษาไข้หวัดนกที่มีอยู่มีผลข้างเคียง ทั้งพบว่ามีเชื้อที่ดื้อยา และที่สำคัญ คือ ไข้หวัดนกยังคงเป็นสิ่งคุกคามต่อสุขภาพของประชากรโลกอยู่ ผลกระทบโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจน่าจะเกิดกับประเทศพัฒนาแล้วมากกว่า หากเกิดการระบาดระดับโลกจริง

## ปัจจัยภายใน

จากการสำรวจและวิเคราะห์ปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกานั้น พบว่ามีปัจจัยภายใน 4 ประเภทตามที่ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) ได้แบ่งไว้ ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้นำมาใช้วิเคราะห์โดยเรียงตามลำดับความสำคัญของปัจจัย รายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>56</sup>Walter Lohman, “Guideline for U.S. Policy in Southeast Asia”, Asian Studies Center: The Heritage Foundation. Backgrounder #2017, March 20, 2007, pp. 2 - 5.

<sup>57</sup>สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 932.

## 1. ปัจจัยทางการเมือง

ในการพิจารณาสถานการณ์การเมืองไทยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนที่พรรคไทยรักไทยจะได้เป็นรัฐบาลและช่วงที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วซึ่งเป็นช่วงหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เพื่อสร้างความเข้าใจโดยรวมขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นเหตุเป็นผลในการกำหนดนโยบาย ดังนี้

ในช่วงสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 นั้น รัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากที่ นายชวน หลีกภัย ได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ก่อนที่จะครบวาระ 4 ปี โดยสาเหตุของการยุบสภานั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลประสบ กับปัญหาต่าง ๆ นานาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2000 ทั้งการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การแสดงทรัพย์สินอันเป็นที่จของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเลขาพรรคประชาธิปัตย์เอง คือ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งถูกตัดสินว่าผิดจริง<sup>58</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ยังถูกประชาชนครหาว่าขายประเทศให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเพราะรัฐบาลค่อนข้างปฏิบัติตามแนวทางที่กองทุนแนะนำอย่างเคร่งครัด จนไปสู่การล้มล้างความรู้สึกชาตินิยมหรือกระแสท้องถิ่นนิยมของประชาชนที่ละเล็กทีละน้อย<sup>59</sup> ทำให้ประชาชนเริ่มเบื่อหน่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายกรัฐมนตรี นโยบายต่างประเทศที่สำคัญในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นั้น คือ การดำเนินนโยบายที่ยึดหลักสากลนิยมอย่างเห็นได้ชัด เช่น การสนับสนุนแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย การค้าเสรี และการให้สิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้กลับคืน

---

<sup>58</sup>Abhinya Rathanamongkolmas, "THAILAND: A Moment of Transition", *Southeast Asian Affairs* 2001, p. 325.

<sup>59</sup>Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Relations with the New ASEAN Members Solving Problems and Creating Images", *Southeast Asian Affairs* 2001, p.337; ทักษิณ ชินวัตร, สุนทรพจน์, "ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด", (ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, *คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร* (กรุงเทพฯ : สุานมีเดีย เน็ตเวิร์ค, 2546), น. 91 - 92.

มาภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991<sup>60</sup> ด้วยเหตุนี้ รัฐบาล นายชวน จึงค่อนข้างมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกา แต่ในทางกลับกัน มีความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพม่า ลาว กัมพูชา<sup>61</sup> การสิ้นสุดสมัย รัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นการเริ่มต้น การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญของประเทศไทย ที่สำคัญที่สุด คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ของไทย<sup>62</sup> และถือได้ว่าประชาชนค่อนข้างให้ความสนใจกับการเมืองรูปแบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก<sup>63</sup> โดยเหตุผลหนึ่งอาจเกิดจากความเบื่อหน่ายกับพรรคการเมืองไทยแบบเก่า ๆ ที่หมุนเวียนกันมาเป็นรัฐบาลด้วย

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีคนที่ 23<sup>64</sup> ได้แถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐสภาอยู่นั้น เป็นช่วงที่ หนังสือพิมพ์ ประชาชาติ ได้รายงานการ โอนหุ้นของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ไม่โปร่งใส มีการโอนหุ้นให้กับคนขับรถ คนรับใช้ และพี่เลี้ยงลูก เป็นจำนวนมหาศาล และปกปิดการแสดงทรัพย์สินที่เป็นจริง<sup>65</sup> ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 1 ร้องศาลรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้พ้นข้อกล่าวหาการ แสดงทรัพย์สินที่เป็นเท็จด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 7<sup>66</sup> ทำให้ พันตำรวจโท ทักษิณ พ้นการลงโทษจากการ ห้ามลงเล่นการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคดีชุกหุ้นแต่คะแนนนิยมในตัว พันตำรวจโท ทักษิณ ไม่ลดน้อยลงไปเลย ประชาชนยังให้ความไว้วางใจและสนับสนุนเป็นอย่างมาก

<sup>60</sup>Library of Congress, Federal Research Division, "Country Profile: Thailand, September 2005", p. 7 <www.state.gov>

<sup>61</sup>Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Relations with the New ASEAN Members Solving Problems and Creating Images", p. 337.

<sup>62</sup>Abhinya Rathanamongkolmas, "THAILAND: A Moment of Transition", pp. 325 - 326.

<sup>63</sup>Ibid., p. 328.

<sup>64</sup>ตรีพล เจาะจิตต์, 1 ปีรัฐบาลทักษิณ คิดใหม่ทำใหม่ : คำมั่นสัญญา 15 ประการกับประชาชน ทำได้จริงหรือ ? หรือแค่โฆษณา (กรุงเทพฯ ฯ : พี. เอ. ลีฟวิง, 2545), น. 11.

<sup>65</sup>Abhinya Rathanamongkolmas, "THAILAND: A Moment of Transition", p. 328.

<sup>66</sup>สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 842.

สถานการณ์การเมืองไทยภายหลังคดีชุกหุ้ญยุติลง ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด โดยการเมืองไทยมีแนวโน้มเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบ 2 พรรคใหญ่ คือ พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน โดยพรรครัฐบาลนำโดยพรรคไทยรักไทยมีความแข็งแกร่งมากและกุมอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ การขับเคลื่อนทางการเมืองจะรวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีที่เพียบพร้อมไปด้วยอำนาจการเมือง และอำนาจทุนในพรรคไทยรักไทยและกลุ่มทุนระดับชาติที่อยู่เบื้องหลัง การบริหารเป็นไปแบบเผด็จการ ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยฝ่ายการเมือง ในขณะที่เดียวกันรัฐสภาเกิดสภาพเผด็จการทางรัฐสภา บทบาทและอำนาจการตรวจสอบในสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายค้านลดลง การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับบทบาทและความเข้มแข็งของภาคประชาชน องค์กรประชาธิปไตย เป็นสำคัญ<sup>67</sup>

การบริหารงานของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ในช่วง 3 ปีแรกนับได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างงดงาม โดยเฉพาะนโยบายประชานิยมที่ทำให้ประชาชนสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ประกอบกับความสำเร็จในการปราบปรามยาเสพติด ทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมมากขึ้น

สำหรับรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 2 รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการก่อเหตุร้ายรายวันโดยเป็นฝีมือของผู้ก่อความไม่สงบที่กลุ่มชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แสดงจุดยืนไม่ให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่สนับสนุนการเข้าไปทำสงครามในอิรักซึ่งเป็นชาวมุสลิมเช่นกัน<sup>68</sup> ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐบาลก็จำเป็นต้องเผชิญกับการปะทุของการก่อความไม่สงบของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็มีการวิจารณ์ว่า มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลเข้าไปสนับสนุนการทำสงครามในอิรัก ทั้ง ๆ ที่

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>68</sup>“วุฒิ - มุสลิมไทยรุมตำรัฐบาลยับ ชักศึกเข้าบ้านให้อู่ตะเภาสหรัฐชูประท้วงทุกมัสยิด รุนแรงกว่า 14 ตุลา ฯ ”, แนวหน้า (13 ตุลาคม 2544).

สามารถหลีกเลี่ยงได้หรือกระทำภายใต้การดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ<sup>69</sup> นอกจากนี้ สถานการณ์ทางการเมืองของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ต้องประสบกับการประท้วงของประชาชนในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเปิดเผยข้อมูลเรื่องการทุจริตและคอร์รัปชันของรัฐบาล ตลอดจนการขายกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็นสมบัติ ของชาติให้กับต่างประเทศและการที่ครอบครัวนายกรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการเสียภาษี การชุมนุมประท้วง การเปิดเวทีสาธารณะเพื่อการตรวจสอบรัฐบาล การทวงความเป็นอิสระของสื่อ การเปิดโปงเรื่องคอร์รัปชัน การชุมนุมอภิปรายเรื่องปฏิรูปการเมือง การสร้างคุณธรรมในสังคม การเรียกร้องประชาธิปไตยภายในพรรค ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนรวมตัวกันเดินขบวนประท้วงตัวนายกรัฐมนตรี และเรียกร้องให้ลาออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นด้านการเมืองอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย คือ การปฏิรูประบบราชการ ระบบราชการ คือ กลไกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ทุกรัฐบาลจึงให้ความสำคัญมาโดยตลอด รวมทั้งรัฐบาลในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เช่นกัน โดยได้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงหลายประการเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้ประสบความสำเร็จ มาตรการที่สำคัญที่รัฐบาลนี้ดำเนินการ คือ การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม การประกาศใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ผู้ว่าแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer - CEO)<sup>70</sup> และนโยบายประชานิยมที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2001 เช่น

---

<sup>69</sup>ไชยวัฒน์ คำชู, “ปัญหาอิรัก: วิกฤตการณ์ และนัยสำคัญเกี่ยวกับประเทศไทย”, ศูนย์โลก  
สังคมไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<[http://www.las.chula.ac.th/ThaiWAC/Articles/SpecialReport/TextView\\_T.asp?ID=CKsrpWS00111082004](http://www.las.chula.ac.th/ThaiWAC/Articles/SpecialReport/TextView_T.asp?ID=CKsrpWS00111082004)>, 2547.

<sup>70</sup>Michel Kelly Connors, “The Thaksin Project Continues”, in “Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling”, *Southeast Asian Affairs 2005*, Institute of Southeast Asian Studies, (Singapore, 2005), p. 366.

การพักชำระหนี้ 3 ปีแก่เกษตรกรรายย่อย โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โครงการธนาคารชุมชน โครงการบ้านเอื้ออาทร การทำสงครามกับยาเสพติด เป็นต้น<sup>71</sup>

ท่ามกลางความสำเร็จในการบริหารประเทศของรัฐบาล ในช่วงต้นปี ค.ศ. 2004 ได้เกิดวิกฤติการณ์ที่สั่นคลอนความเชื่อมั่นของประชาชนในตัวรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จนทำให้รัฐบาลถูกวิจารณ์ว่าอยู่ในสถานะ “ขาลง”<sup>72</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ

## 2. ปัจจัยทางด้านความมั่นคง

ความมั่นคงของไทยทางด้านการทหารนั้น ได้ลดความสำคัญลงไปในนับตั้งแต่การสิ้นสุดสงครามเย็นที่มีการแบ่งค่ายอุดมการณ์ค่านิยมทางระบอบการปกครอง ในขณะที่ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจก้าวขึ้นมามีความสำคัญแทนที่ ประกอบกับรัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาความมั่นคง<sup>73</sup> จึงลดความสำคัญของความมั่นคงทางด้านการทหาร ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) และจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ. สสส. จชต.) ที่มีการปรับโครงสร้างการทำงานใหม่โดยลดกำลังทหารออกไป และเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการป้องกันหรือรักษาความมั่นคงในพื้นที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ขึ้นมา และวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ทำให้ความสำคัญของความมั่นคงทางการทหารกลับมามีความสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงที่ทำการศึกษานั้น มีสถานการณ์วิกฤติต่อความมั่นคงของประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศไทยภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หลายประการด้วยกันที่มีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในด้านความมั่นคงและต่อการบริหารประเทศในช่วงที่ทำการศึกษามีประเด็นดังต่อไปนี้

<sup>71</sup>สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 842 - 862.

<sup>72</sup>เรื่องเดียวกัน, น. 863.

<sup>73</sup>นนุช สิงหเดชะ, “มองบทบาท ‘ทักษิณ’ อย่างเข้าใจ เล่นบท ‘แข็งนอก - อ่อนใน’ กับสหรัฐ ฯ”

2.1 ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งระหว่างรัฐไทยกับชาวมุสลิมในพื้นที่ดังกล่าวสามารถย้อนหลังไปได้กว่าศตวรรษ นับตั้งแต่ไทยผนวกเอารัฐปัตตานีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1902 ทำให้รัฐปัตตานีต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองแบบเดิม ต่อมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศนโยบายรัฐนิยมไปสวมทับวัฒนธรรมมุสลิมในภาคใต้ เช่น ห้ามสวมหมวก หญิงต้องถอดผ้าคลุมหน้าออก ห้ามใช้ภาษามลายู ทำให้ความขัดแย้งเพิ่มทวีขึ้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มอ่อนตัวลงพร้อมกับ การสิ้นสุดสงครามเย็นและขบวนการคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ประเมินว่าสถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว จึงสั่งปิด ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43) ในปี ค.ศ. 2002 โดยให้เหตุผลว่าหน่วยงานดังกล่าวหมดความจำเป็นแล้ว นอกจากนี้ การยุบหน่วยงานดังกล่าวยังมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างตำรวจและทหารพรานในพื้นที่ เป็นเหตุให้พลตำรวจเอก สันต์ ศรุตานนท์ ผู้บัญชาการตำรวจ เสนอให้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สั่งถอนทหารออกจากพื้นที่ และให้ตำรวจเข้าดูแลแทน การเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวทำให้หน่วยงานด้านความมั่นคงและข่าวกรองถูกถอนกำลังออกจากพื้นที่ทั้งหมด เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มอุดมการณ์แย้งแยกดินแดน ฉวยโอกาสฟื้นฟูกำลังและขยายแนวร่วมได้อย่างรวดเร็ว และสามารถเปิดแนวรุกสร้างความไม่สงบขึ้นใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จนกลายเป็นปัญหาวิกฤติที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศ โดยไม่มีทีท่าว่าจะยุติอย่างง่าย ๆ<sup>74</sup>

2.2 การปล้นปืนจากค่ายทหารพัฒนาที่ 4 เป็นเหตุการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน โดยเมื่อวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 2004 เวลา 01.30 น. มีกลุ่มคนทำการปล้นปืนจากกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส และลอบวางเพลิงพร้อมกัน 20 แห่งในจังหวัดนราธิวาส และในเวลาไล่เลี่ยกันได้บุกเข้าปล้นคลังแสงค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์

---

<sup>74</sup>Peter Warr, "Economic Origins of Southern Violence", in "Thailand's Paradoxical Recovery", *Southeast Asian Affairs 2005*, Institute of Southeast Asian Studies, (Singapore, 2005), pp. 398 - 401.

บ้านปืเหล็ง อำเภोजะเอย์ จังหวัดนราธิวาส ด้วย โดยรวมแล้วผู้ก่อการได้ปล้นปืนเล็กยาวแบบเอ็ม 16 จำนวน 366 กระบอก ปืนพกสั้นขนาด 11 มม. 24 กระบอก เครื่องยิงลูกระเบิดอาร์พีจี 7 กระบอก อาวุธปืนเอ็ม 60 จำนวน 2 กระบอก อาวุธปืนสำหรับยิงพลู 4 กระบอก และสังหารทหารเวรยาม ที่ทำหน้าที่เฝ้าคลังแสง 4 นาย ด้วย<sup>75</sup>

หลังการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว พลตำรวจโท ปานศิริ ประภาวัตร์ ได้ออกหมายจับผู้ต้องหา 4 คน และในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ แถลงว่าได้จับกุมผู้ต้องหาได้แล้วจำนวน 9 คน และในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 จับกุมเพิ่มได้อีก 7 คน หลังจากนั้นมีการจับกุมครูสอนศาสนา หรือคนที่เชื่อว่ามีส่วนเกี่ยวข้องโดยไม่มีพยานหลักฐานชัดเจนในหลายคดี การกระทำดังกล่าวสร้างความเคียดแค้นชิงชังในหมู่ชาวไทยมุสลิมอย่างมากและกลายเป็นการตอกย้ำลักษณะการถูกกดขี่ของชาวไทยมุสลิมให้เด่นชัดขึ้นจนกลายเป็นเหตุให้การก่อความไม่สงบขยายตัวขึ้น อย่างไรก็ดี ภายหลังจากเหตุการณ์ปล้นปืน ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบรายวันในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จนกระทั่งรัฐบาลต้องส่งกำลังทหารและตำรวจเข้าไปในพื้นที่มากขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนแต่ยังเกิดการก่อความไม่สงบอยู่อย่างต่อเนื่อง

**2.3 เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ** มัสยิดกรือเซะตั้งอยู่บนถนนสายปัตตานี - นราธิวาส ตำบลตันหยงลูโละ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี สร้างขึ้นในสมัยพญาอินทรีราชภัฏตรีอินดองค์สุดท้ายของปัตตานี ต่อมาทรงเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลามพร้อมกับเปลี่ยนพระนามใหม่ว่าสุลต่านอิสมาแอล ซาห์ ทรงสร้างมัสยิดนี้เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของศาสนาอิสลามมัสยิดกรือเซะมีความสำคัญใน 2 ลักษณะ คือ เป็นสัญลักษณ์ของการแสดงออกถึงความมั่นคงของปัตตานีในอดีตและเป็นสัญลักษณ์ของศาสนาอิสลามตั้งแต่สมัยปัตตานีเริ่มรับศาสนาอิสลาม

เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2004 โดยผู้ก่อความไม่สงบได้ก่อเหตุ 7 จุดพร้อม ๆ กัน ที่จังหวัดยะลา และในพื้นที่จังหวัดปัตตานีด้วย เหตุการณ์ครั้งนี้ก่อให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและกลุ่มผู้ก่อการ ซึ่งในที่สุดกลุ่มผู้ก่อการได้เข้ายึดป้อมตำรวจ และทำทีว่ามีเหตุทะเลาะกันเอง และร้องขอให้ตำรวจเข้าไปช่วย แต่ตำรวจไหวตัวทันจึงตอบโต้และไล่ต้อนจนกระทั่งกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบหลบหนีเข้าไปอยู่ในมัสยิดกรือเซะเพื่อใช้เป็นป้อมปราการในการต่อสู้จากการล้อมของเจ้าหน้าที่รัฐ เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 32 คน

<sup>75</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 864 - 865.

ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก รัฐบาลจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระใต้สวนข้อเท็จจริง เพื่อป้องกันการกล่าวหาจากต่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน<sup>76</sup> โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่แสดงความกังวลใจเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้กับกลุ่มก่อการร้ายสากลด้วย<sup>77</sup>

**2.4 เหตุการณ์ปราบปรามผู้ชุมนุมที่ตากใบ** ภายหลังเหตุการณ์มีสยิดกรือเซะไม่นานก็เกิดเหตุการณ์ชุมนุมขึ้นที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2004 จนนำไปสู่โศกนาฏกรรมการสูญเสียชีวิตผู้คนอีกถึง 87 คน เพราะการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุม จำนวน 1,300 คน ที่ถูกจับกุมโดยการจับมัดมือและเท้าวางซ้อนกันบนรถขนส่งทหารที่มีเพียง 10 คัน การกระทำดังกล่าวทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการอิสระกรณีตากใบขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง โดยสรุปเหตุการณ์ใหญ่ที่เกิดขึ้นในภาคใต้ได้บั่นทอนความมีเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสภาวะการณ์โลกที่ประสบปัญหาการก่อการร้ายสากลและปัญหาอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมา ปัญหาความมั่นคงของไทยที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความกังวลกันว่ามีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายสากลข้ามชาติ ซึ่งหากประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาภายในประเทศของตนเองได้และปล่อยให้พัฒนากลายเป็นแหล่งซ่อนตัวของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากลในอนาคตก็จะกลายเป็นประเด็นที่กระทบต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอย่างแน่นอน

### 3. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ก้าวขึ้นมาโดยมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวเอื้อไม่แพ้ปัจจัยทางด้านการเมือง กล่าวคือ ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา<sup>78</sup> และเริ่มเกิดภาวะฟองสบู่แตกในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จนในที่สุดรัฐบาลต้องนำพาประเทศไปพึ่งพาเงินกู้

<sup>76</sup>เรื่องเดียวกัน, น. 931.

<sup>77</sup>“The 9/11 Commission Report”, U.S. Department of Homeland Security July 2004.

<sup>78</sup>สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 704.

จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นบทบาทอยู่ค่อนข้างมาก ปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่บีบให้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ต้องลาออกจากตำแหน่ง และจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย เป็นรัฐบาล รัฐบาลของนายชวน ได้พยายามปรับโครงสร้างสถาบันทางการเงินที่เหลืออยู่ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากต่างประเทศ มีการปรับปรุงวิธีการประเมินการปล่อยกู้ ออกมาตรการหลายมาตรการเพื่อช่วยเพิ่มทุนธนาคารในการปล่อยกู้และฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนเร่งปรับโครงสร้างหนี้ให้มีความก้าวหน้า และมาตรการอีกประการหนึ่งที่ทำให้ถูกวิจารณ์จากผู้ที่ไม่เห็นด้วยค่อนข้างมาก คือ การที่รัฐบาลเร่งออกกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาวซึ่งหนึ่งในนั้น คือ การออกกฎหมายว่าด้วยการเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศ เข้ามาเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในไทยได้ง่าย กฎหมาย ดังกล่าวถูกมองว่า “ขายชาติ” และไม่สามารถมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจได้ดังที่รัฐบาลหวังไว้<sup>79</sup> อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เศรษฐกิจไทยก็เริ่มฟื้นตัวอย่างช้า ๆ อันเป็นผลมาจากการส่งออกที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1998 - 2000 โดยเฉพาะสินค้าส่งออกไปสหรัฐอเมริกา และการเดินทางเข้ามาจับจ่ายใช้สอยในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติส่งผลให้ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยรวมแล้ว เศรษฐกิจไทยในปี ค.ศ. 2000 มีเสถียรภาพมากขึ้นและส่งสัญญาณฟื้นตัวอย่างช้า ๆ<sup>80</sup> อย่างไรก็ตาม ผลงานดังกล่าวของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ยังไม่เป็นที่ประจักษ์สำหรับประชาชนนัก ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ทำให้พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจมหาเศรษฐีผู้ประสบความสำเร็จ ในแวดวงธุรกิจเป็นความหวังของประชาชนว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจได้โดยอาศัยพื้นฐานพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เริ่มฟื้นตัวจากสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

<sup>79</sup> จุลชีพ ชินวรโรณ, *สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน* (Towards the Third Millennium), น. 291 - 292.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 292.

เมื่อ พันตำรวจโท ทักษิณ ได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลแล้ว ก็ได้ดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้ คือ แก้ไขปัญหาความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศชำระหนี้คืนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) นอกจากนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ยังได้ประกาศบทบาทชัดเจนของไทยต่อสหรัฐอเมริกาว่าจะไม่เดินตามที่สหรัฐอเมริกาสั่ง แต่จะดำเนินบทบาทในฐานะเป็น “หุ้นส่วน” (Partnership) ที่เท่าเทียมกันมากขึ้น<sup>81</sup> ผลงานของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ยิ่งทำให้ประชาชนศรัทธาในตัวของนายกรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น ประกอบกับท่าทีที่ไม่ยอมก้มหัวให้สหรัฐอเมริกา การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจหลาย ๆ โครงการที่เอาใจประชาชน กลุ่มผลประโยชน์จึงให้ความเชื่อมั่นและสนับสนุนรัฐบาลค่อนข้างมาก<sup>82</sup>

อย่างไรก็ดี ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็เป็นตัวแปรที่สำคัญที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง<sup>83</sup> ไม่แพ้ปัจจัยด้านการเมืองและความมั่นคง เพราะการเกิดวิกฤติการณ์หลัก ๆ 2 ประการ คือ การระบาดของไข้หวัดนก ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย 2 ช่วง ได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการส่งออกไก่กว่า 50,000 ล้านบาท ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกไก่สดและไก่แช่แข็งรายใหญ่อันดับที่ 4 ของโลก โดยสาเหตุหนึ่งที่ทำให้วิกฤติการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลเพราะรัฐบาลได้ปิดบังข้อมูลเรื่องเชื้อไวรัสเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนรัฐบาล<sup>84</sup> ดังนั้น วิกฤติการณ์ไข้หวัดนกจึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก<sup>85</sup> และวิกฤติ การณ์ราคาน้ำมันแพง ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้งบกองทุนเชื้อเพลิงชดเชยไปกว่า 77,000 ล้านบาท จากการประเมินสถานการณ์ราคาน้ำมันโลกผิดพลาด ประกอบกับนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาลจึงเป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์โลกที่เป็นอยู่และไม่เฝ้าระวังแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน<sup>86</sup>

<sup>81</sup> งามนุช สิงหเดชะ, “มองบทบาท ‘ทักษิณ’ อย่างเข้าใจ เล่นบท ‘แข็งนอก - อ่อนใน’ กับสหรัฐ ฯ ” ใน มติชน (17 มิถุนายน 2546): 6.

<sup>82</sup> ปราณ พิสิฐเศรษฐกร, [นามแฝง.] ทักษิณบนเวทีเอเชียและโลก (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), น. 14 - 16; เกษียร เตชะพีระ, “ที่มาระบอบทักษิณ”, บุขกับทักษิณ, (กรุงเทพฯ ฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547), น. 226.

<sup>83</sup> เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, รู้ทันทักษิณ, น. 127.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>85</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 932.

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน.

วิกฤติการณ์ด้านเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งคือเหตุการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ (Tsunami) ที่ส่งผลให้ 6 จังหวัดทางชายฝั่งทะเลอันดามันของไทยได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ๆ โดยสรุปแล้ว วิกฤติจากคลื่นสึนามิ (Tsunami) ได้ส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายในด้านเศรษฐกิจของไทยกว่า 40,000 ล้านบาท และยังคงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยไปอีกนาน<sup>87</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศไทยโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังมีเสถียรภาพอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

#### 4. ปัจจัยทางด้านสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีลักษณะพหุสังคม มีประชาชนที่นับถือศาสนาหลายศาสนา แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยทั่วไปมีนิสัยเห็นใจคน สนิ่งง่ายและรู้จักให้อภัย ประกอบกับวัฒนธรรมไทยสอนให้เชื่อฟังผู้นำประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการต่างประเทศ<sup>88</sup> สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนรุ่นเก่าไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการของนโยบาย ต่างประเทศมากเท่าใดนัก ซึ่งแตกต่างจากรุ่นปัจจุบัน ที่นักเรียน นักศึกษา และวัยรุ่น ค่อนข้างกล้าแสดงออกทางความคิดเห็น และกล้าเป็นกระบอกเสียงเมื่อพบเห็นการประทุมิชอบและพยายามที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลรับเข้าไปพิจารณาในกระบวนการของนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้ ต้องยอมรับว่า โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่ระบอบการเมืองที่ใครเป็นใหญ่ นั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในสังคม ดังนั้น โครงสร้างอำนาจทางการเมืองจึงเป็นโครงกรอบที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยไว้ด้วย ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น จะปรับเปลี่ยนไปตามโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย เช่น ในช่วงที่ทำการศึกษา โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีพรรคไทยรักไทยเป็นโครงกรอบอยู่ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงขึ้นอยู่กับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับพรรคไทยรักไทยเป็นหลัก<sup>89</sup>

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 932 - 933.

<sup>88</sup> ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, [นามแฝง.] ทักษิณบนเวทีเอเชียและโลก, น. คำนำ.

<sup>89</sup> มนตรี เจนวิทย์การ, บรรยาย, วิชาการเมืองการปกครองไทย, 2546.

นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ซึ่งเป็นรากฐานของการจัดองค์การของสังคมไทยที่แตกต่างไปตามระเบียบการเมืองการปกครอง เช่น การรักษาหรือการขยายฐานอำนาจของการเมือง<sup>90</sup> สังคมไทยมักเข้าใจว่าผู้ที่จะมีส่วนเข้าไปกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างทางการเมืองของไทยไม่เสมอภาคเพราะภาคประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าถูกเอาเปรียบ<sup>91</sup>

## 5. ทักษะคติของผู้ผู้นำ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีคนที่ 23 ของประเทศไทย เป็นผู้ที่มีการศึกษาดี เรียนเก่ง ได้รับทุนให้เรียนจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จบการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาเอกจากประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังกลับมารับราชการเป็นนายตำรวจจนติดยศเป็นพันตำรวจโท พันตำรวจโท ทักษิณ ก็ตัดสินใจลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบธุรกิจและประสบความสำเร็จอย่างมาก ได้รับการยอมรับว่าเป็น “อัศวินคลื่นลูกที่สาม” ใช้ระยะเวลาเพียง 10 ปี (ค.ศ. 1983 - 1993) ก่อตั้งบริษัทด้วยเงินทุน 2 ล้านบาทจนสามารถขยายกิจการได้อย่างมหาศาล ครอบคลุมธุรกิจมือถือ วิชิตูตตามตัว เคเบิลทีวี และดาวเทียม “ไทยคม” ดวงแรกของประเทศ<sup>92</sup> จนติดอันดับมหาเศรษฐีในภูมิภาคเอเชีย เป็นที่เคารพนับถือของผู้คนในหลายวงการ

ส่วนประวัติทางด้านการเมืองนั้น พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ใช้เวลา 7 ปี ก็สามารถก้าวเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยได้ โดยเริ่มเข้าสู่วงการการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 โดยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้พรรคพลังธรรมตามคำเชิญของ พลตรี จำลอง ศรีเมือง แต่ด้วยมีแรงต้านทานทางการเมืองอย่างรุนแรงจึงตัดสินใจลาออกภายหลังดำรงตำแหน่งได้เพียง 101 วัน ก่อนจะมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคพลังธรรมต่ออีกระยะหนึ่ง และได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง จนกระทั่งตัดสินใจก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ในกลางปี ค.ศ. 1998<sup>93</sup>

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>91</sup> สุรพงษ์ ชัยนาม, การทูต - การเมืองไม่ใช่เรื่องส่วนตัว: รวมบทความตลกขบขันด้วยมุมมองวิเคราะห์เจาะทะลุของอดีตเอกอัครราชทูต, น.156 - 158.

<sup>92</sup> พิจิตรา, ผู้รวบรวม, คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร, น. คำนำ.

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน.

ด้านลักษณะนิสัยนั้น พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นคนที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง กล้าตัดสินใจและใช้แนวทางดังกล่าวที่ประสบความสำเร็จในวงการธุรกิจมาใช้ในการบริหารประเทศ คือ รวมอำนาจการตัดสินใจทุกเรื่องไว้ที่ตนเองเพียงคนเดียว ส่งผลให้บางครั้งขาดการคิดให้รอบคอบในบางกรณี ด้วยเหตุนี้ ทำให้นโยบายต่างประเทศไทยด้านการเมืองและความมั่นคงของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในบางกรณีนั้น ก็มีเพียงตัวนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวที่เป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบาย และเมื่อผิดพลาดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ต้องเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ บางครั้งก็ทำให้เกิดความไม่ประทับใจในท่าทีของประเทศไทยเท่าที่ควร

ทั้งนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงวิสัยทัศน์ในด้านการบริหารประเทศไว้ว่า

...ผู้นำต้องมีสำนึกในเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่ได้มาด้วยการเจียรไนความคิดจนตกผลึกถึงที่สุด ไม่ใช่จากความเพ้อฝัน... ต้องสามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ของตนเองกับผู้อื่นได้... ต้องเป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือ และไม่ใช่ว่าเพียงแต่ด้วยคุณงามความดีเท่านั้น ต้องมีความรู้ความสามารถที่น่าเชื่อถือด้วย... ต้องกล้าได้กล้าเสีย กล้าตัดสินใจ กล้ายอมรับผิด และรู้จักใช้ความผิดนั้นเป็นครู และที่สำคัญ ต้องมีจิตสำนึกและเชื่อมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงเพราะองค์กรหรือประเทศต่อไปจะตายตัว จะน้อยลงเรื่อยๆ แต่จะผกผันและเปลี่ยนแปลงเร็ว ผู้นำจะต้องเปลี่ยนแปลงก่อนที่จะถูกกดดันหรือบีบให้เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่าง ๆ ...<sup>94</sup>

จากภูมิหลังทางการเมืองของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยซึ่งต่อมาได้กลายเป็นคณะรัฐบาลผู้มีอำนาจบริหารประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งที่ได้รับควมไว้วางใจจากประชาชนนั้นเป็นเพราะประชาชนมีความเชื่อมั่นในตัวผู้นำสูงมากกว่าตัวพรรคการเมือง เพราะเชื่อว่า พันตำรวจโท ทักษิณ จะสามารถแก้ไขปัญหาที่ประเทศประสบอยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งสำหรับประชาชนแล้ว รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่สามารถแก้ไขได้เลย ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กระเตื้องขึ้นแต่ยังไม่มีผลที่ปรากฏเด่นชัดเท่าที่ตนเอง<sup>95</sup>

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน., น. 95.

<sup>95</sup> Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Relations With the New ASEAN Members Solving Problems and Creating Images", p. 338.

## โครงสร้างและนโยบายด้านความมั่นคงของไทย

จากการศึกษาพบว่า องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายต่างประเทศไทยไปปฏิบัตินั้นมีหลายฝ่าย และแต่ละฝ่ายก็มีความซับซ้อน มีความคาดหวัง ผลประโยชน์และเป้าหมายที่ต่างกัน แต่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานก็ต้องมาปฏิบัติงานร่วมกันและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับใดระดับหนึ่ง ด้วยบทบาทและอิทธิพลที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน สำหรับองค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว มี 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ประกอบไปด้วย รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ฝ่ายระบบราชการ และ ตัวผู้รับบริการจากนโยบาย คือ ประชาชน ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์นี้ได้แยกวิเคราะห์บทบาทขององค์กรหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นสองประเภทกว้าง ๆ คือ ตัวแสดงภายในรัฐบาลและนอกรัฐบาล ดังนี้

### ตัวแสดงภายในรัฐบาล

#### 1. ฝ่ายบริหาร: ฝ่ายการเมืองและสภา

ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองและความมั่นคงในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา นั้น พบว่า ฝ่ายการเมืองมีบทบาทที่สำคัญมากที่สุด คือ ตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศริเริ่มนโยบายด้วยกันและ/หรือผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปประกาศ เป็นมติคณะรัฐมนตรีหรือกำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมายการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบบังคับ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และจัดสรรงบประมาณ ก่อนที่จะคัดเลือกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รับนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงประเมินผล ปรับปรุง สนับสนุนและยุตินโยบายเมื่อมีการนำนโยบายไปดำเนินการแล้วช่วงเวลานี้<sup>96</sup> อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ในฝ่ายการเมืองนั้น ระบบราชการ

<sup>96</sup>มยุรี อนุมานราชธน, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์ (เชียงใหม่ : คเนจนิการพิมพ์, 2547), น. 220.

มีบทบาทน้อยกว่าฝ่ายบริหารมาก ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่กุมอำนาจไว้ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ ทำให้ฝ่ายระบบราชการต่อรองหรือถ่วงดุลได้ยากกว่า

รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น เกิดขึ้นภายหลังการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2001 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็กลงจาก 49 คนเหลือเพียง 36 คน เพื่อให้เกิดเอกภาพและการประสานงานที่ง่ายขึ้นนั้น ผลปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเด็ดขาด แต่พรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงส่วนใหญ่มากที่สุด และได้พยายามจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำประกอบไปด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา โดยมีสมาชิกพรรค จำนวน 372 ราย ต่อมาพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติพัฒนา ได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด ถึงแม้จะมีพรรคชาติไทยเป็นพรรคผสม แต่ก็ไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ<sup>97</sup>

รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 โดยมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า ประเทศไทยต้องการการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติด้วยแนวคิดของนโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งข้อมูลความรู้และภูมิปัญญาที่เข้าใจรากเหง้าแห่งปัญหาและต้นเหตุการณ์ โดยรัฐบาลจะดำเนินการเมืองให้สามารถแก้ปัญหา 2 ส่วนได้ทันการณ์ คือ การหยุดการหดตัวของเศรษฐกิจที่กำลังก่อปัญหา และการแก้ไขและปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความมีเสถียรภาพและความมั่นคงยั่งยืนของประเทศชาติ โดยระบุภารกิจสำคัญของรัฐบาล 4 ประการ โดยกำหนดให้การแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเป็นวาระสำคัญลำดับแรก ต่อด้วยการแก้ไขปัญหาความยากจน การกำจัดยาเสพติด และการซื้ออาวุธบ้างหลง<sup>98</sup>

<sup>97</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 833 - 834.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 834 - 835.

อย่างไรก็ดี ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นโยบายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล มีที่มาจากนโยบายของพรรคไทยรักไทย ซึ่ง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคเป็นสำคัญ เมื่อพรรคชนะการเลือกตั้งและหัวหน้าพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรี นโยบาย ด้านต่าง ๆ ของพรรคไทยรักไทยจึงได้กลายมาเป็นนโยบายของรัฐบาล<sup>99</sup> โดยนโยบายของพรรคไทยรักไทยนั้นมีที่มาจากทีมที่ปรึกษาผู้มีความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและการต่างประเทศ ตลอดจนประเด็นใหม่ ๆ ดังนั้น เมื่อพรรคไทยรักไทยได้เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาลก็ได้ประกาศนโยบายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และได้แถลงนโยบายให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายก่อนที่จะลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงและยอมรับให้เข้าทำงานในฐานะรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นโยบายด้านการเมืองและความมั่นคง ตลอดจนการต่างประเทศของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น จะมีที่มาจากแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลก่อนหน้านี้ แต่การกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านดังกล่าวของรัฐบาลนั้น พิจารณาให้สอดคล้องกับปัจจัยสถานะแวดล้อมภายนอกและปัจจัยสถานะแวดล้อมภายในที่เกิดขึ้นในแต่ช่วงรัฐบาล ได้แก่ สภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ในขณะนั้น เช่น นโยบายของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ นั้นให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านมากกว่ามหาอำนาจ อย่างสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไขข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่ารัฐบาลก่อนหน้านี้ของนายชวน หลีกภัย นั้น เป็นรัฐบาลที่เชื่อฟังสหรัฐอเมริกา มากจนเกินไป<sup>100</sup>

<sup>99</sup>ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, การอภิปรายหัวข้อ “ไทยภายใต้รัฐบาลทักษิณกับประเทศมหาอำนาจ”, <[http://www.thaibja.org/news\\_detail.asp?id=80](http://www.thaibja.org/news_detail.asp?id=80)>, 29 กันยายน 2547. (จัดโดยศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการสนับสนุนของธนาคารกรุงเทพ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย); ดูนโยบายพรรคไทยรักไทยและนโยบายของรัฐบาลทั้งสองสมัยในภาคผนวก ข และ ค ตามลำดับ.

<sup>100</sup>Chayachoke Chulasiriwongs, “Thailand's Relations With the New ASEAN Members Solving Problems and Creating Images”, *Southeast Asian Affairs 2001*, p. 337; ทักษิณ ชินวัตร, สุนทรพจน์, “ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด”, (ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 15 กรกฎาคม 2544 อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, *คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร*, น. 91 - 92; ผู้จัดการ <[http://www.manager.co.th/asp\\_bin/mgrView.asp?NewsID=4784254499673](http://www.manager.co.th/asp_bin/mgrView.asp?NewsID=4784254499673)>, 15 พฤษภาคม 2549.

เมื่อพิจารณาทัศนคติและอำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้รัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พบจุดอ่อน คือ นายกรัฐมนตรีใช้แนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer - CEO) ส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีลักษณะที่แข็ง (Strong Executive) ซึ่งเหมาะกับผู้นำที่มีวิสัยทัศน์เพราะจะสามารถแก้ไขปัญหา กล้าคิด กล้าทำ ส่วนข้อเสียของฝ่ายบริหารเช่นว่านี้ คือ การมีบทบาทของรัฐมนตรีจะขาดหายไป และกลายเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายมากกว่าความคิดริเริ่มของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ผู้นำรัฐบาลมีการศึกษาสูง มีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูง อีกทั้ง ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนอย่างท่วมท้น ยิ่งส่งผลให้รัฐมนตรีมีบทบาทอย่างจำกัดในการเสนอแนะนโยบายของตนเอง<sup>101</sup>

### ฝ่ายบริหาร: ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนี้ ได้รักรายยอมรับกันอย่างกว้างขวางถึงการไม่ให้ความสำคัญกับสภาทั้งสองสภาแม้กระทั่งออกความคิดเห็น<sup>102</sup> องค์กรทั้งสองนี้แทบจะไม่มีบทบาทในกระบวนการของนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เลย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมักจะออกพระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรี บังคับใช้โดยไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อน เช่น กรณีส่งทหารไทยไปช่วยฟื้นฟูที่อัฟกานิสถาน และส่งทหารไทยไปอิรัก เป็นต้น แต่จะนำเรื่องดังกล่าวมาชี้แจงภายหลังการดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว<sup>103</sup> ซึ่งพันตำรวจโท ทักษิณ แสดงทัศนคติเกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องขอให้นำกรณีที่ไทยช่วยสหรัฐอเมริกาด้วยการส่งทหารไปอัฟกานิสถานเข้าสภาเสียก่อนไว้ว่า

<sup>101</sup>ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 318.

<sup>102</sup>สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

<sup>103</sup>อัษฎา ชัยนาม และ สมเกียรติ อ่อนวิมล, คณะกรรมาธิการต่างประเทศ อ้างถึงใน "กลุ่มอิสลาม ลุน 2 รมต. ผิดคำพูด", แนวหน้า (13 ตุลาคม 2544).

“...ถ้าต้องขออนุญาตสภา นั่นคือประกาศสงคราม ที่หมายความว่า สงครามต่อชาติไหน แต่เวลานี้ไม่ใช่ เป็นความร่วมมือในการปราบปรามการก่อการร้ายของทั่วโลก ของประเทศภาคีสหประชาชาติ ขอให้เข้าใจว่า รัฐบาลจะพยายามทำหน้าที่ตรงนี้ให้ดีที่สุด ไม่ได้นำประเทศเข้าสู่สงคราม...”<sup>104</sup>

ด้วยเหตุนี้ ทำให้สภาทั้งสองสภาไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกลั่นกรองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าครึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทยซึ่งสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นส่งผลให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรนั้นอยู่ในสภาพขาดการถ่วงดุลที่จะตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

## 2. ระบบราชการ

ระบบราชการ คือ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีความสำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะระบบราชการสามารถรอบงำฝ่ายการเมือง (รัฐสภาและฝ่ายบริหาร) ได้ เพราะระบบราชการมีข้าราชการที่มีความชำนาญและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารนาน โดยเฉพาะมีเจ้าหน้าที่ที่กำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ และในทางกลับกันฝ่ายการเมือง (ฝ่ายบริหาร) เองก็สามารถรอบงำระบบราชการได้เช่นกันหากมีผู้ปฏิบัติงานเป็นคนในฝ่ายบริหารที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเนื่องจากระบบราชการผูกขาดการให้บริการสาธารณะและมีความได้เปรียบภาคเอกชนที่ไม่มีคู่แข่งในการดำเนินงาน จึงไม่ประสบกับปัญหาล้มละลายหรือขาดทุนในการดำเนินงาน แต่จะเกิดหนี้สาธารณะขึ้นหากการดำเนินงานล้มเหลวซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ<sup>105</sup>

<sup>104</sup>“นายก ฯ ปะทะ ‘ชวน’ คึกน้ำลายอยู่ตะเภา!” ไทยโพสต์ (14 ตุลาคม 2544).

<sup>105</sup> มยุรี อนุमानราชธน, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์, น. 221.

ข้าราชการ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานภายในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานจะต้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจจะกำหนดไว้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น<sup>106</sup> ในกระบวนการนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงนั้น มีข้าราชการจากหน่วยงานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหารระดับสูง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ เจ้าหน้าที่การทูต นายทหารประสานภารกิจกับกระทรวงการต่างประเทศ นายทหารประสานภารกิจกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ช่วยทูตทหาร ณ สถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ข้าราชการประจำและเจ้าพนักงานของรัฐ ข้าราชการจากกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรายชื่อของหัวหน้านายทหารประสานภารกิจทางทหารกับกระทรวงในช่วงที่ทำการศึกศึกษา คือ 1) พลโทสมบุญธรรม เขียมโสภาส และ 2) พลโท ประภัสสร เสวตภาณู

จากการศึกษาพบว่า ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

### สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นส่วนราชการซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นส่วนราชการระดับนโยบาย รับผิดชอบในฐานะเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติทุกด้าน ทั้งด้านการเมืองภายใน การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการในฐานะข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวง (ระดับ 11) สภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

<sup>106</sup>ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองไทย*, น. 263.

(1) พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายภายในประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการทหาร นโยบายการเศรษฐกิจและอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกัน เพื่อให้กิจการทหารและกิจการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ สามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดและเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ

(2) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายสภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

องค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติในรัฐบาล ณ ปี ค.ศ. 2006 มีโครงสร้าง  
ดังนี้<sup>107</sup>

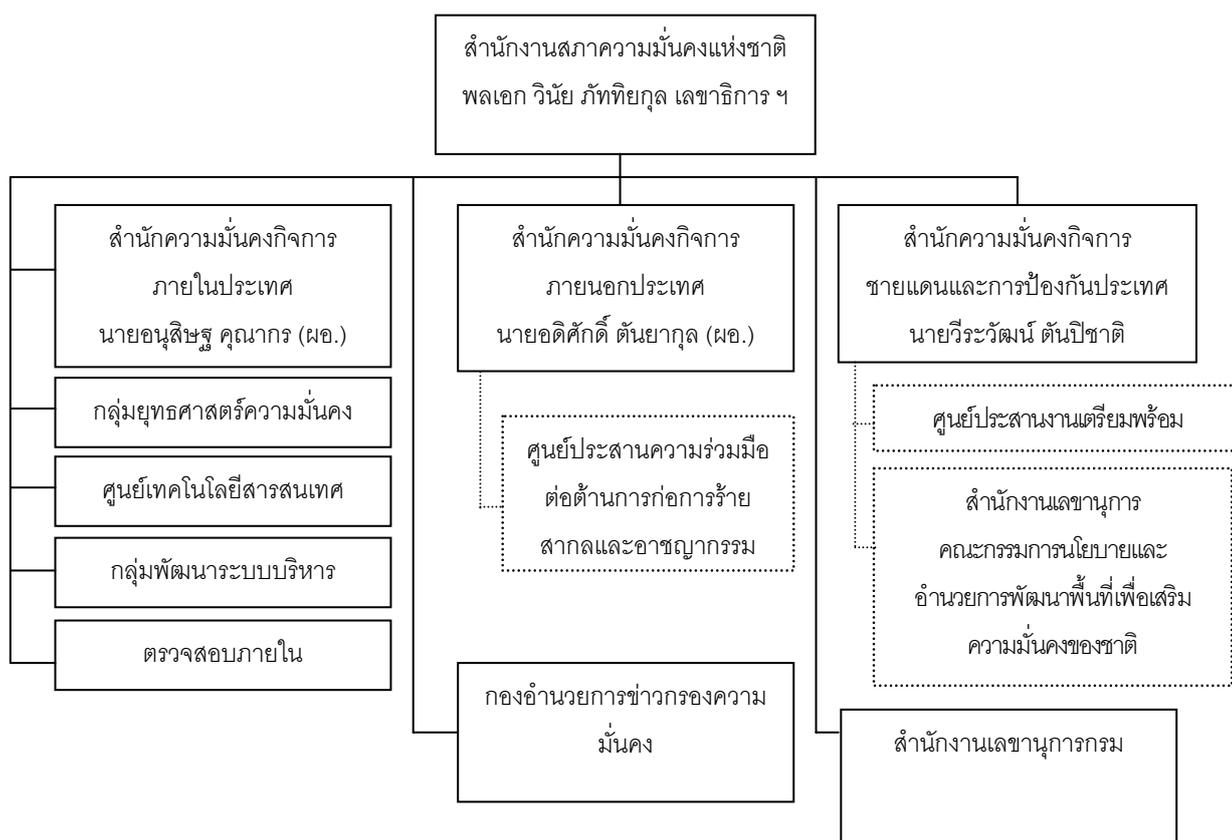
- |  |  |
|--|--|
| (1) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร          | นายกรัฐมนตรี ประธาน                                  |
| (2) พลตำรวจเอก ชิดชัย วรรณสถิตย์       | รองนายกรัฐมนตรี รองประธาน                            |
| (3) พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม<br>สมาชิก                |
| (4) นายทง พิทยะ                        | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<br>สมาชิก               |
| (5) นายกันตธีร์ ศุภมงคล                | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ<br>ต่างประเทศ<br>สมาชิก     |
| (6) นายพงศ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล        | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม<br>สมาชิก                |
| (7) พลอากาศเอก คงศักดิ์ วันทนา         | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<br>สมาชิก               |
| (8) พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์        | ผู้บัญชาการทหารสูงสุด สมาชิก                         |
| (9) พลเอก วินัย ภัททิยกุล              | เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ<br>สมาชิกและเลขานุการ |

<sup>107</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ



แผนภาพที่ 3.1

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ<sup>109</sup>



<sup>109</sup>สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, “โครงสร้างองค์กร”,

<[http://www.nsc.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=30](http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=30)>, 18

พฤศจิกายน 2548.

## สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.)<sup>110</sup>

สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยข่าวระดับชาติของประเทศไทย มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานกิจการข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรองของชาติกับหน่วยข่าวกรองอื่นภายในประเทศ เพื่อประสิทธิภาพของส่วนรวม รวมทั้งดำเนินงานในเรื่องความสัมพันธ์กับหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศด้วย ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังในการต่อสู้กับภัยคุกคามต่อความมั่นคง เช่น ภัยจากการก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยได้มีพันธกรณีต่อนานาชาติและองค์การสหประชาชาติในการดำเนินงานเรื่องเหล่านี้ไว้หลายประการ

สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีภารกิจเกี่ยวกับกิจการข่าวกรองและปฏิบัติการทางการข่าวให้มีสมรรถนะใกล้เคียงกับหน่วยข่าวของต่างประเทศ โดยมีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยข่าวกรองแห่งชาติ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ 4 ด้าน ได้แก่ การปฏิบัติงานด้านกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง การข่าวกรองทางการสื่อสารของชาติ และเป็นองค์กรรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน

โครงสร้างของสำนักข่าวกรองแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยนายกรัฐมนตรี กำหนดให้สำนักข่าวกรองเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรมและ 15 กอง โดยมีผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหัวหน้าหน่วยงาน และมีผู้บริหารที่เป็นรองผู้อำนวยการอีก 3 ตำแหน่ง คือ รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านบริหาร รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านปฏิบัติการ และรองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติด้านข่าวกรอง โดยมีผู้บริหาร ณ ปี ค.ศ. 2006 ดังนี้

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| (1) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร | นายกรัฐมนตรี                                      |
| (2) พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย | ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ                  |
| (3) นายสมโภชน์ กาญจนภรณ์      | รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง<br>แห่งชาติด้านบริหาร |

<sup>110</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, "สำนักข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2545", <<http://www.nia.go.th>>

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| (4) นายศิระชัย ไชติรัตน์ | รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง<br>แห่งชาติด้านปฏิบัติการ |
| (5) นายอดุลย์ กอวัฒนา    | รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง<br>แห่งชาติด้านการข่าว    |

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ มีทีมที่ปรึกษาอีก 4 คน ได้แก่

- (1) นายสุพจน์ จันทน์ขาว
- (2) นายสุขจิตต์ ประยูรหงษ์
- (3) นายชาคริต บุญชัยกุล
- (4) นายไพโรจน์ สาโหมด

สำหรับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้<sup>111</sup>

(1) กอง 10 มีหน้าที่ผลิตข่าวกรองยุทธศาสตร์และวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับประเทศในทวีปอเมริกาและทวีปยุโรป ประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราช องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงโลก และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย โดยรายงานความเคลื่อนไหวตามลำดับสายงานต่อไปยังนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(2) กอง 11 มีหน้าที่ให้ความร่วมมือด้านการข่าวกรอง และการต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองต่างประเทศทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(3) กอง 13 มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารจากระบบการติดต่อสื่อสารทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติหรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(4) กอง 14 มีหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้าย

---

<sup>111</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, “กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2545”, <<http://www.nia.go.th>>

(5) กอง 15 มีหน้าที่สืบสวนและต่อต้านข่าวกรองเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ที่กระทำโดยเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

### กระทรวงกลาโหม<sup>112</sup>

กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ โดยจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อการรบหรือการสงครามเพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจลเพื่อช่วยการพัฒนาประเทศและเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ ในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนดำเนินการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการพลังงานทหารเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร และรักษาประโยชน์ของชาติด้วยการใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดเว้นแต่การใช้กำลังทหารเพื่อการปราบปรามการจลาจลให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงของไทยต่อสหรัฐอเมริกา คือ กองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งมีหน้าที่เตรียมกำลังรบและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

กองบัญชาการทหารสูงสุด มีส่วนราชการที่สำคัญ คือ

1) กองทัพบก มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบกและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารบก พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ<sup>113</sup>

2) กองทัพเรือ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารเรือ พลเรือเอก สุทธิพันธุ์ เกยานนท์ ร.น. เป็นผู้รับผิดชอบ

3) กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารอากาศ พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

4) ส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>112</sup> กระทรวงกลาโหม, <<http://www.mod.go.th/vision.html>>, 24 พฤษภาคม 2549.

<sup>113</sup> เป็นรายงานผู้บังคับบัญชาสี่เหล่าทัพ ณ ปี ค.ศ. 2006

ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมมีพันธกิจในการรักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งรัฐ ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ รักษาผลประโยชน์ของชาติ พัฒนาประเทศ ช่วยเหลือประชาชน และแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติในด้านต่าง ๆ

### ตารางที่ 3.1

รายนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (ค.ศ. 2001 – 18 กันยายน ค.ศ. 2006)<sup>114</sup>

ลำดับที่	รายนาม	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
50.	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ	ค.ศ. 2001 ถึง ค.ศ. 2002
51.	พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	3 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ถึง 9 มีนาคม ค.ศ. 2004
52.	พลเอก เชษฐา สุวานะจาโร	10 มีนาคม ค.ศ. 2004 ถึง 5 ตุลาคม ค.ศ. 2004
53.	พลเอก สัมพันธ์ บุญญานันท์	6 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ถึง 10 มีนาคม ค.ศ. 2005
54.	พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา	11 มีนาคม ค.ศ. 2005 ถึง 18 กันยายน ค.ศ. 2006

### ตารางที่ 3.2

รายนามผู้บัญชาการทหารบก (ค.ศ. 2002 – ค.ศ. 2007)

ลำดับที่	รายนาม	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
31.	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ถึง 30 กันยายน ค.ศ. 2002
32.	พลเอก สมศักดิ์ อัดตะนันท์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ถึง 30 กันยายน ค.ศ. 2003
33.	พลเอก ชัยสิทธิ์ ชินวัตร	1 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ถึง 30 กันยายน ค.ศ. 2004
34.	พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ	1 ตุลาคม ค.ศ. 2004 ถึง 30 กันยายน ค.ศ. 2005
35.	พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน	1 ตุลาคม ค.ศ. 2005 ถึง ค.ศ. 2007

<sup>114</sup> <<http://www.mod.go.th/sana.html>>, May 24, 2006.

## ตารางที่ 3.3

รายนามผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ค.ศ. 2002 – ค.ศ. 2007)

รายนาม	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง
พลเอก สำเภา ชูศรี	1 ตุลาคม ค.ศ. 2000 - 30 กันยายน ค.ศ. 2001
พลเรือเอก ณรงค์ ยุทธวงศ์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2001 - 30 กันยายน ค.ศ. 2002
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2002 - 30 กันยายน ค.ศ. 2003
พลเอก สมทัต อุตตะนันท์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2003 - 30 กันยายน ค.ศ. 2004
พลเอก ชัยสิทธิ์ ชินวัตร	1 ตุลาคม ค.ศ. 2004 - 30 กันยายน ค.ศ. 2005
พลเอก เรืองโรจน์ มหาศรานนท์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2005 - 30 กันยายน ค.ศ. 2006
พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์	1 ตุลาคม ค.ศ. 2006 – ค.ศ. 2007

**สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด (กรม. สวฝ. ยก. ทหาร)<sup>115</sup>**

สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสมได้รับมอบหมายจากกองบัญชาการทหารสูงสุด ให้รับผิดชอบการฝึกคอบบร้า โกลด์ (Cobra Gold) ครั้งที่ 5 นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 โดยกรมยุทธการทหารได้ขออนุมัติจัดตั้งสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสมให้เป็นหน่วยขึ้นตรงของกรมยุทธการทหาร มีภารกิจรับผิดชอบด้านการฝึกพร้อม การฝึกผสม และการฝึกพร้อมและผสม ตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ฉบับที่ 130/33 ลง 8 สิงหาคม 2533 ต่อมา กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและสามารถปฏิบัติภารกิจร่วมกันในลักษณะกรมยุทธพร้อมและผสม ในการเตรียมกำลังรบและการป้องกันราชอาณาจักรของกองทัพไทย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามแผนการปรับปรุงโครงสร้างการจัดและอัตราของกรมเสนาธิการร่วม จึงให้มีการทดลองปฏิบัติ

<sup>115</sup> Apisak Sombutcharoenon, <apisak07@gmail.com>, " Re: Referring to our conversation on the phone ka", จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ส่วนตัวถึง Aksarapaak Samphaokaeko, <aksarapaak@yahoo.fr>, 30 มีนาคม 2550.

ราชการตามรูปแบบ โครงสร้างการจัดกรมเสนาธิการร่วมใหม่ โดยให้สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร แปรสภาพเป็นกรมการฝึกพร้อมและผสมทหาร ทำหน้าที่เป็นกรมเสนาธิการร่วม จากผลการทดลองปฏิบัติราชการ เห็นว่า กรมการฝึกพร้อมและผสมทหารมีลักษณะเป็นหน่วยปฏิบัติการมากกว่าหน่วยกรมเสนาธิการ จึงได้อนุมัติหลักการ ให้แปรสภาพการจัดหน่วยเป็นกรมการฝึกพร้อมและผสมกรมยุทธการทหาร เป็น กรมการฝึกพร้อมและผสมทหาร มีฐานะเป็นกรมฝ่ายกิจการพิเศษ ตั้งแต่วันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 2001 และต่อมาในวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้อนุมัติให้กลับมาเป็น สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสมเช่นเดิม

ดังนั้น สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม จึงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการฝึกพร้อมและฝึกผสมกับมิตรประเทศ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา เช่น การฝึกคอบบร้า โกลด์ (Cobra Gold) และโครงการสันติภาพ (Global Peace Operation Initiative - GPOI) โดยสำนักดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายและความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคง ดังนี้<sup>116</sup>

**แผนกเตรียมการและพิธีการ** มีหน้าที่ดำเนินงานด้านเลขานุการ การจัดทำและดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกำหนดการในพิธีการ การรับรองและการจัดทำแผนการต้อนรับ รวมทั้งการดำเนินงานด้านธุรการ การเตรียมการและการประสานงานเกี่ยวกับการวางแผนการฝึกพร้อมและการฝึกพร้อมและผสม

**แผนกฝึกพร้อม** มีหน้าที่วางแผน ประสานงาน และดำเนินการจัดการฝึกพร้อมกองทัพไทย รวมทั้งการรายงานผลการฝึกตลอดจนการกำกับดูแลการดำเนินการฝึกให้เป็นไปตามแผนคำสั่ง และนโยบายการฝึกที่กำหนดไว้

**แผนกฝึกพร้อมและผสม** มีหน้าที่วางแผน ประสานงาน และดำเนินการจัดการฝึกพร้อมและผสมในความรับผิดชอบของสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม รวมทั้งการรายงานผลการฝึกตลอดจนการกำกับดูแลการดำเนินการฝึกให้เป็นไปตามแผน คำสั่ง และนโยบายที่กำหนดไว้

**ภารกิจของกองฝึกพร้อมและผสม** มีหน้าที่ วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและคำสั่งการฝึกพร้อม และการฝึกพร้อมผสม ในความรับผิดชอบของสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม รวมทั้งการดำเนินงานด้านการเตรียมการ การเลขานุการและพิธีการ ตลอดจนรายงานผลการฝึกในส่วนที่เกี่ยวข้อง

<sup>116</sup> สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม, <<http://djce.schq.mi.th/>>

บทบาทที่สำคัญของหน่วยงานนี้ คือ การดำเนินนโยบายด้านการป้องกันประเทศ กับหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในทุกภูมิภาคและกับมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ในรูปแบบของกิจกรรมด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงและความตกลงด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านความมั่นคงและระหว่างทรวงกลาโหมไทยกับสหรัฐอเมริกา รวมถึงการส่งกำลัง และการสนับสนุนการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในอัฟกานิสถานและในอิรัก<sup>117</sup>

### กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในกิจการต่างประเทศ โดยมีหน้าที่ ดังนี้ ปกป้อง รักษา และส่งเสริมสถานะและผลประโยชน์ของไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นตัวแทนรัฐบาลในการเจรจาระหว่างประเทศ ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ สร้างนักการทูตที่มีจิตสำนึกและมีความเข้าใจสังคมไทย ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ ให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล ให้ความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสาธารณชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานเชิงรุกด้านการต่างประเทศของไทยที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับประเทศไทยให้ประชาคมโลก ได้รับทราบ ดำเนินงานเกี่ยวกับพิธีการ ระเบียบแบบแผนที่สนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ บูรณาการและประสานการดำเนินภารกิจต่างประเทศกับทุกภาคส่วน และดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี<sup>118</sup>

<sup>117</sup> สำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหารบก กองบัญชาการทหารสูงสุด, เอกสาร ทบทวนยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ 2549, น. 16 (อัดสำเนา)

<sup>118</sup> วิทยาลัยศรึกระทรวงการต่างประเทศ, <[www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th)>

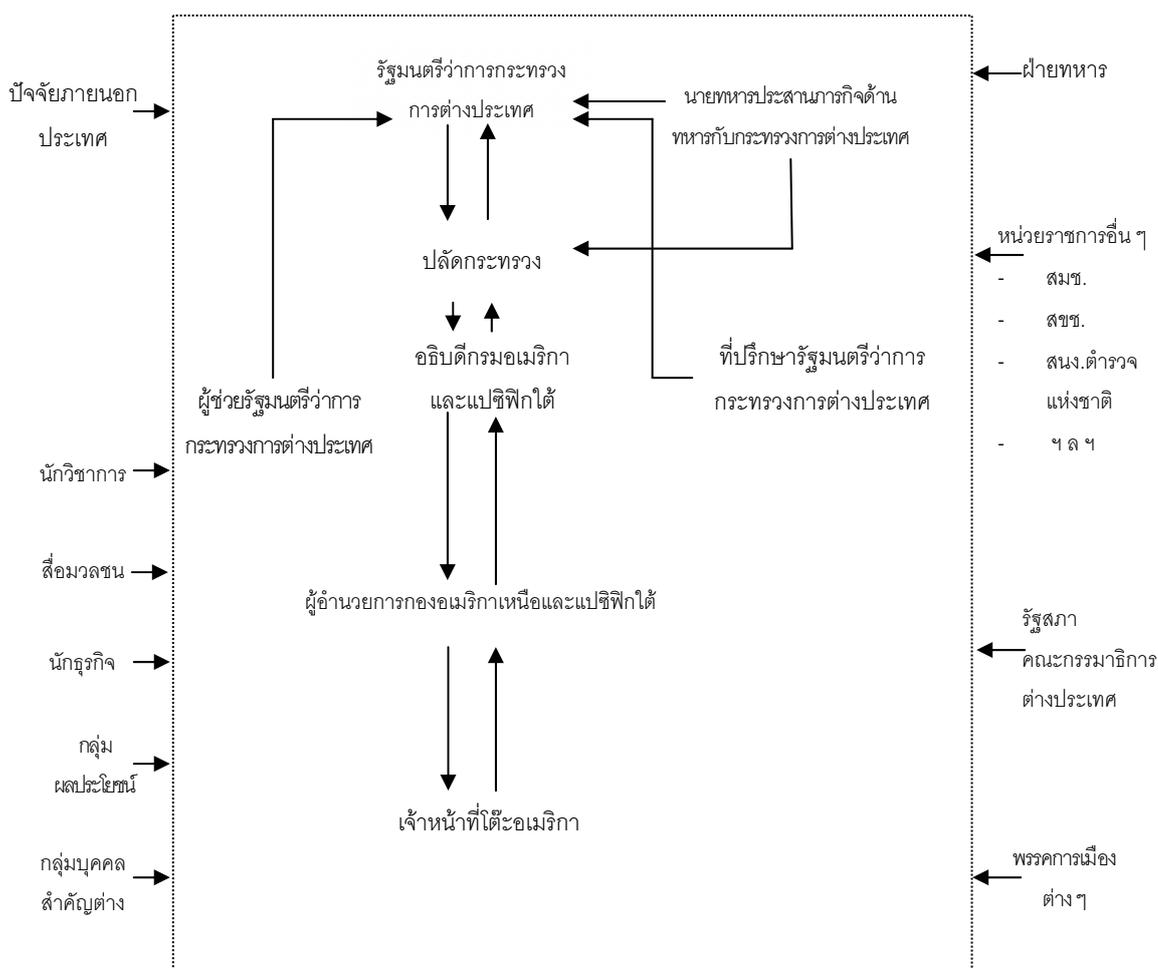
ส่วนราชการภายใต้กระทรวงการต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกา คือ กองอเมริกาเหนือ อเมริกาและแปซิฟิกใต้ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบปฏิบัติงานในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศ กลุ่มประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือและองค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคอเมริกา โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมของประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือ กลุ่มประเทศตลอดจนองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค และมีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศ กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือ รวมทั้งเป็นสื่อกลางในการติดต่อระหว่างส่วนราชการไทยกับตัวแทนของประเทศ กลุ่มประเทศและองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคอเมริกาเหนือ ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย รายละเอียดดังปรากฏในแผนภาพที่ 3.2<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน.

แผนภาพที่ 3.2

โครงสร้างและกระบวนการของนโยบายของจากกระทรวงการต่างประเทศ<sup>120</sup>



<sup>120</sup> ดัดแปลงจาก สุรัชย์ ศิริไกร, “บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแก้มพูซา (9 สิงหาคม ค.ศ. 1988 – ธันวาคม ค.ศ. 1989)”, ใน โคริน เฟื่องเกษม และคณะ, รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 1: 2 เล่ม, น. 15.

สำหรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศกับความมั่นคงแห่งชาตินั้น กระทรวงการต่างประเทศได้เข้าไปมีบทบาทในเรื่องของความมั่นคงของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งที่ เป็นประเด็นความมั่นคงในความหมายเก่า (Traditional Issues) เช่น การปักปันเขตแดนการพิพาทดินแดน และการแย่งชิงทรัพยากรและในความหมายใหม่ (Non - traditional Issues) เช่น ปัญหาข้ามชาติต่าง ๆ การค้ายาเสพติดและค่านิยมข้ามชาติ ปัญหาโลกร้อน ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>121</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งทำให้ผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศมีการพึ่งพาและเกี่ยวโยงกันอย่างมาก ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายความมั่นคงจะต้องดำเนินการทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สอดคล้องและเสริมสร้างซึ่งกันและกัน ตลอดจนมีบทบาทในกระบวนการในการตัดสินใจเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ<sup>122</sup> ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1995 โดยกระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานด้านการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งมีอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นประธานและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ ประกอบด้วยกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นกลไกระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเบื้องต้นเกี่ยวกับการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ในการพิจารณานั้น จะพิจารณาจากหลักการพื้นฐานที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเข้าร่วม คือ ผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย ผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ ระดับความเสี่ยงของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจกันว่าปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่ครั้งมีความหลากหลายในรูปแบบและมีพัฒนาการที่รวดเร็ว จึงต้องมีการตัดสินใจที่ฉับไวและทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงจึงมีความสำคัญมาก

หลังจากการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่ครั้ง กระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้เสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ โดยในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและขนาดของกองกำลังที่เข้าร่วมให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้มีการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

<sup>121</sup> นรินรัตน์ เชาว์ทอง, "นโยบายต่างประเทศของไทยในรอบของอาเซียนในทศวรรษ 1990", น. 66.

<sup>122</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ, กระทรวงการต่างประเทศ, มิถุนายน 2548.

โดยสรุปแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นหูเป็นตาของประเทศ คือ คอยทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์ระหว่างประเทศว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางใดและจะส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังทำหน้าที่ เป็น“ปาก” คือ การดำเนินการทูตและอาศัยการเจรจาในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในประเด็นต่าง ๆ เป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์สูงสุดแห่งชาติ<sup>123</sup>

ในรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมาก และมีเสถียรภาพค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ รัฐบาลนี้ได้ให้ความสำคัญกับด้านการต่างประเทศค่อนข้างมาก เห็นได้จากการแต่งตั้งทีมที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศหลายตำแหน่งทั้งสำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

- (1) นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านการต่างประเทศ  
ที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี<sup>124</sup>
- (2) นายภราวดา เณรบำรุง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ  
ด้านการประสานกิจการต่างประเทศ  
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

<sup>123</sup>ประจวบ ไชยสาส์น, “บทที่ 43: กระทรวงการต่างประเทศกับการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ”, รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2: เล่ม โคริน เฟื่องเกษม และคณะ, น. 181.

<sup>124</sup>“แต่งตั้งประธานที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี (นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์)” ใน “มติ ครม. ที่สำคัญ”, ลงวันอังคารที่ 22 มีนาคม 2548

<

ในสมัยรัฐมนตรีสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้แต่งตั้งทีมที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 18 คน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ ดังนี้<sup>125</sup>

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| (1) นายประชา คุณะเกษม                 | ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ  |
| (2) นายกันตธีร์ ศุภมงคล               | อดีตที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านการต่างประเทศและอดีตนักการทูตไทยประจำสหประชาชาติ                                  |
| (3) รศ. ดร. กิตติ ลิ้มสกุล            | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย   |
| (4) นายชยันติ ไกรกาญจน์               | คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายพาณิชย์นาวี   |
| (5) รศ. ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์         | คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศ   |
| (6) รศ. ดร. ไชยวัฒน์ คำชู             | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  |
| (7) นายนิสสัย เวชชาชีวะ               | อดีตเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวร ฯ<br>ประจำสำนักงานสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา<br>และเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ |
| (8) ศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  |
| (9) พลเอก มงคล อัมพรพิสิฐ             | อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด  |
| (10) พลเรือเอก วิเชษฐ์ การุณยวนิช     | อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย<br>และผู้บัญชาการทหารเรือ   |

<sup>125</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “คำสั่งกระทรวงการต่างประเทศที่ 258/2544 เรื่องแต่งตั้งคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ”,  
<<http://www.mfa.go.th/web/showNews.php?newsid=245&Qsearch=ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ>>, 16 มีนาคม 2544.

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| (11) นายวิทยา เวชชาชีวะ             | อดีตนายกรัฐมนตรี<br>และเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน  |
| (12) ดร. วีระชัย วีระเมธีกุล        | ผู้เชี่ยวชาญความสัมพันธไทย - จีน   |
| (13) ผศ. ดร. ศักดา ธนิตกุล          | คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<br>ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเศรษฐกิจระหว่าง<br>ประเทศ (ไทย - ญี่ปุ่น) |
| (14) ดร. ศุภชัย ศุภชัยลาชัย         | คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>ผู้อำนวยการสถาบันเอเปคศึกษา                                |
| (15) ดร. สถิตย์ เสถียรไทย           | อดีตนายกรัฐมนตรี ณ กรุงมอสโก,<br>เอกอัครราชทูต ณ กรุงโคเปนเฮเกน<br>อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย     |
| (16) นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย         | อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์   |
| (17) รศ. ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ | คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย   |
| (18) รศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข       | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์<br>มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง                                   |

ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาทั้ง 18 คน มีหน้าที่ ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะในงานด้านนโยบาย แผนงานและเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการเมือง การต่างประเทศ ตลอดจนเหตุการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งพิจารณาเสนอแนะมาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ศึกษาและเสนอแนะนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่รัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลรับผิดชอบเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนในสมัยรัฐธรรมนูญ กันตธีร์ ศุภมงคล ได้แต่งตั้งทีมที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 10 คน ดังนี้

- (1) นายประชา คุณะเกษม
- (2) นายนิสสัย เวชชาชีวะ
- (3) นายนิติย์ พิบูลสงคราม
- (4) นายวิทย์ รายนานนท์
- (5) นายมหดี วิมานะ
- (6) ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์
- (7) นางสาวลี ชุตานา
- (8) นายณรงค์ วงศ์สูมิตร์
- (9) นายสมยศ ลีลาปัญญาเลิศ
- (10) นายปัญญาวัฒน์ แพทยานนท์

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการคัดเลือกทีมที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

1. ทีมที่ปรึกษาที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา นั้น ส่วนใหญ่เคยทำงานเป็นทีมที่ปรึกษาร่วมกันในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อดีตนายกรัฐมนตรี มาก่อน ด้วยเหตุนี้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะมีที่ปรึกษามากมายหลายทีม ก็ไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งกันเช่นในสมัย พลเอกชาติชาย จะมีก็แต่ตัวบุตรชายของพลเอกชาติชายเอง ที่คัดค้าน โดยมีบทบาทอยู่ในคณะกรรมการการต่างประเทศของวุฒิสภา ดังนั้น จึงพอจะคาดได้ว่าน่าจะมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน

2. ทีมที่ปรึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทย<sup>126</sup> เป็นเครือญาติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นอดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รู้จัก ในฐานะที่เคยทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย

3. ทีมที่ปรึกษาส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยนักวิชาการจากสองมหาวิทยาลัย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเฉพาะส่วนมากแล้วจะเป็นอาจารย์ที่มาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่านายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เคยสำเร็จการศึกษาจากที่นี่และเคยเป็นอาจารย์สอนมาก่อนจึงทราบถึงคุณสมบัติเด่นของแต่ละคนเป็นอย่างดี และไว้ใจให้ดำรงตำแหน่งทีมที่ปรึกษา

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้พยายามให้ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาทในทีมที่ปรึกษาด้วย โดยได้ดึงเอาอดีตผู้บัญชาการทหารเหล่าต่าง ๆ มาเป็นหนึ่งในทีมที่ปรึกษาด้วย

## พรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใหญ่ที่สุดและมีบทบาทอย่างมากของที่มานโยบายต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ได้จำนวน ส.ส. มากที่สุด คือ 248 คน ในการเลือกตั้งสมัยที่ 1 จึงได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ นโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่มาจากพรรคไทยรักไทยที่ได้แถลงไว้ตอนหาเสียง พรรคไทยรักไทยจัดตั้งขึ้นโดย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นักธุรกิจที่ติดอันดับมหาเศรษฐีของภูมิภาคเป็นหัวหน้าพรรคโดยจดทะเบียนก่อตั้งเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 จุดเด่นของพรรค คือ นโยบายที่มีลักษณะแปลกใหม่ต่างจากนโยบายของพรรคการเมืองในอดีต<sup>127</sup> เนื่องจากเป็นนโยบายที่เข้าใจง่าย และดูว่าน่าจะปฏิบัติได้จริง อีกทั้งมีความครอบคลุมทุกด้าน โดยเฉพาะนโยบายที่ได้รับการขนานนามว่า “นโยบายประชานิยม” เพราะมีการสำรวจความต้องการ

<sup>126</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550; คำกล่าวเปิดงานการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก โดย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ประธานในพิธี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ; Shawn Crispin, “Ideas Man”, *Far Eastern Economic Review*, May 1, 2003, p. 22.

<sup>127</sup> ปราบณ พิสิฐเศรษฐการ, [นามแฝง.] *ทักษิณบนเวทีเอเชียและโลก*, น. 9.

ของประชาชนมาเป็นอย่างดี จึงทำให้นโยบายของพรรคได้รับความสนใจและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

สำหรับหลักการในการบริหารประเทศนั้น พรรคไทยรักไทยได้ประกาศถึงแนวความคิดหลักในการบริหารบ้านเมืองว่า พรรคจะเน้นหน่วยงานและผู้นำที่บริหารประเทศแบบมีกลยุทธ์ใช้หลักการบริหารนำการแก้ปัญหา โดยใช้กฎหมายเป็นเพียงส่วนประกอบและรัฐบาลจะต้องขอความร่วมมือจากทุกฝ่าย เน้นสร้างคนมีความสามารถที่จะคิดและมีอิสระในการทำงานสูง ทำเป็นทีมและบริหารแบบผสมผสาน ประนีประนอม แต่กล้าตัดสินใจที่เด็ดขาด โดยยึดประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก เน้นปรับระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและว่องไวโดยเสนอให้คิดแบบนอกกรอบของระบบราชการ และลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อประสิทธิภาพและความฉับไว<sup>128</sup>

โครงสร้างของพรรคไทยรักไทย ประกอบไปด้วย คณะผู้บริหารพรรค คณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณ คณะเจ้าหน้าที่บริหารสำนักงานเลขาธิการพรรค โดยแบ่งออกเป็นงานด้านต่าง ๆ คือ ด้านบริหารงานทั่วไป ด้านกฎหมายด้านยุทธศาสตร์และแผนงาน ด้านประชาสัมพันธ์และโฆษณา ด้านสมาชิกสัมพันธ์และฝึกอบรม ด้านกิจการรัฐสภา และประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรค จากโครงสร้างดังกล่าว พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่มีการบริหารจัดการพรรคเป็นอย่างดี มีการแบ่งงานที่ชัดเจน โดยเน้นสำรวจความคิดเห็นของประชาชนให้นักวิชาการและผู้ชำนาญการมาเป็นผู้ร่างนโยบายพรรคและรับตำแหน่งสำคัญ ๆ เมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล<sup>129</sup>

ในด้านนโยบายต่างประเทศนั้น พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคแรกที่สามารถนำนโยบายต่างประเทศของพรรคมาใช้เป็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลภายหลังได้จัดตั้งรัฐบาลโดยภายในพรรคนั้นจะมีหน่วยงานที่สำคัญในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค โดยมีทีมงานด้านการต่างประเทศซึ่งนำโดย นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ซึ่งภายหลังจากที่พรรคได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลแล้ว นายสุรเกียรติ์ ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และในสมัยที่พรรคไทยรักไทยได้กลายเป็นรัฐบาลในสมัยที่สองนั้น ทีมงานพรรค

<sup>128</sup>“นโยบายพรรคไทยรักไทย”,

<[http://www.thairakthai.or.th/trtp/info\\_party/policy\\_th.asp?Lib\\_id=681](http://www.thairakthai.or.th/trtp/info_party/policy_th.asp?Lib_id=681)>

<sup>129</sup>เรื่องเดียวกัน.

ด้านการต่างประเทศอีกคนหนึ่งก็ได้ก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรี คือ นายกันตธีร์ ศุภมงคล ซึ่งเคยเป็นโฆษกพรรคไทยรักไทยมาก่อน<sup>130</sup>

โดยสรุปแล้ว พรรคไทยรักไทยถือว่าเป็นพรรคการเมืองแรกที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมือง เพื่อแก้ปัญหาของประเทศที่อยู่ในภาวะวิกฤต<sup>131</sup> และเป็นรัฐบาลแรกที่ได้มาจากการเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ภายหลังการปฏิวัติครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ภายใต้สภาวะการณ์ทางการเมืองแบบใหม่ มีปัจจัยสำคัญที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยสองประการซึ่งเป็นปัจจัยเอื้อแก่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย คือ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีข้อกำหนดหลาย ๆ ประการที่เอื้อให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ และมีการส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลมีความเข้มแข็ง เด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ จึงหาเสียงไว้ว่าหากได้เป็นนายกรัฐมนตรี จะเป็นนายกรัฐมนตรีที่ใช้การบริหารราชการแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer - CEO) ของประเทศ<sup>132</sup> ด้วยเหตุนี้ พรรคไทยรักไทยจึงเป็นคู่แข่งที่สำคัญคู่กับพรรคประชาธิปัตย์

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2001 ผลปรากฏว่า พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงถึง 248 ที่นั่ง<sup>133</sup> ได้ดำเนินการรวมพรรคการเมืองอื่นโดยอาศัยความได้เปรียบในการเป็นรัฐบาล เริ่มตั้งแต่พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา ทำให้พรรคไทยรักไทยมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว และมีคะแนนเสียงมากกว่า 300 เสียง จากทั้งหมด 500 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้อำนาจในการทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงมีความเข้มแข็งมาก จนกระทั่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของตัวนายกรัฐมนตรีในสภาได้ เนื่องจากมีคะแนนเสียงไม่เพียงพอสำหรับการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

<sup>130</sup>“นโยบายพรรคไทยรักไทย”,

<[http://www.thairakthai.or.th/trtp/info\\_party/policy\\_th.asp?Lib\\_id=681](http://www.thairakthai.or.th/trtp/info_party/policy_th.asp?Lib_id=681)>

<sup>131</sup>“ความเป็นมา”, เรื่องเดียวกัน.

<sup>132</sup>เกษม ศิริสัมพันธ์, เนชั่นสุดสัปดาห์ (10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545).

<sup>133</sup>Library of Congress, Federal Research Division, “Country Profile: Thailand, September 2005”, 19. <[www.state.gov](http://www.state.gov)>

ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก และเหนือสิ่งอื่นใด คือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหนือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>134</sup> นอกจากนี้ การเลือกตั้งในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็ตอกย้ำชัยชนะเหนือพรรคการเมืองอื่น ๆ โดยพรรคไทยรักไทยสามารถกวาดที่นั่งได้มาได้ทั้งสิ้น 375 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นอดีตพรรคฝ่ายค้านเก่าได้มาเพียง 96 ที่นั่ง เท่านั้น<sup>135</sup>

#### ตารางที่ 3.4

ผลการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2001<sup>136</sup>

พรรค	จำนวนผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร (ที่นั่ง)	สัดส่วน (%)
1. ไทยรักไทย	248	49.6
2. ประชาธิปัตย์	128	25.6
3. ความหวังใหม่	36	7.2
4.ชาติไทย	41	8.2
5. ชาติพัฒนา	29	5.8
6. เสรีธรรม	14	2.8
7. ถิ่นไทย	1	0.2
8. ราษฎร	2	0.4
9. กิจสังคม	1	0.2
รวม	500	100

<sup>134</sup> เกษียร เตชะพีระ, “ที่มาระบอบทักษิณ”, บุชกับทักษิณ, น. 226; Michel Kelly Connors, “The Thaksin Project Continues”, in “Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling”, Southeast Asian Affairs 2005, Institute of Southeast Asian Studies, (Singapore, 2005), p. 370.

<sup>135</sup> Library of Congress, Federal Research Division, “Country Profile: Thailand, September 2005, p. 19. <www.state.gov>

<sup>136</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 833 - 834

ตารางที่ 3.5  
ผลการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005<sup>137</sup>

พรรค	จำนวนผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร (ที่นั่ง)	สัดส่วน (%)
1. ไทยรักไทย	375	60.7
2. ประชาธิปัตย์	96	18.3
3.ชาติไทย	27	11.4
4. มหาชน	2	8.3
รวม	500	98.7

### ฝ่ายค้าน

ฝ่ายค้านที่มีบทบาทที่สุดก็คือพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 120 ได้ระบุว่า มีหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบและคานอำนาจของรัฐบาล<sup>138</sup> จากการศึกษาพบว่า ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองสมัย พรรคฝ่ายค้านที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุด คือ พรรคประชาธิปัตย์ เพราะพรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกมากกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหัวหน้าพรรค คือ นายชวน หลีกภัย นายบัญญัติ บรรทัดฐาน และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็น “ผู้นำฝ่ายค้าน” ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ด้วยผลการเลือกตั้งที่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น จนมีที่นั่งในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>137</sup> Library of Congress, Federal Research Division, “Country Profile: Thailand, September 2005”, p. 20. <www.state.gov>

<sup>138</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, น. 834.

ไม่สามารถที่จะตั้งกระทู้ตรวจสอบการทำงานของตัวนายกรัฐมนตรีได้เลย<sup>139</sup> เพราะมีเสียงไม่ถึง 2 ใน 5 จึงทำได้แค่ตั้งกระทู้ตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเท่านั้น ซึ่งก็ประสบกับปัญหาอีกเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสภานั้น เป็นสมาชิกของพรรคไทยรักไทย ดังนั้น จึงสนับสนุนคณะรัฐมนตรีมากกว่าพรรคฝ่ายค้านด้วยเหตุนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาได้เลย สิ่งที่ได้ก็คือการแสดงจุดยืนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายกับสหรัฐอเมริกา นอกสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านสื่อมวลชน ซึ่งก็ถูกฝ่ายบริหารสกัดทุกวิถีทางเช่นกัน<sup>140</sup>

ตัวอย่างบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สนับสนุนให้รัฐบาลสนับสนุนสหรัฐอเมริกามากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับทูตอิรักและนักธุรกิจรวม 11 คน ซึ่งมีมือขวาของลูกชายประธานาธิบดี ซัดดัม ฮุสเซน (Saddam Hussein) พร้อมภรรยาและลูกด้วยนั้น ยิ่งเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยดำเนินการตามที่สหรัฐอเมริการ้องขอและเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารชี้แจงกับกระทู้ถามของนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ที่ขอให้รัฐบาลชี้แจงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยและหากจะให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาก็ควรพูด ให้ประชาชนทราบถึงขอบเขตการให้ความร่วมมือด้วย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ให้นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ตอบคำถามซึ่งก็ให้คำตอบที่ไม่ชัดเจนและคลุมเครือ นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่สนับสนุนการส่งทหารไทยไปอิรักภายใต้การนำของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยอ้างว่าเป็นไปเพื่อมนุษยธรรม และแนะนำให้รัฐบาลส่งไปก็ต่อเมื่อมีมติจากสหประชาชาติเท่านั้น เป็นต้น

<sup>139</sup>Michel Kelly Connors, "The Thaksin Project Continues", in "Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling", *Southeast Asian Affairs 2005* Institute of Southeast Asian Studies, 2005, Singapore, p. 373.

<sup>140</sup>"ห้ามฝ่ายค้านตั้งกระทู้ - โดนสวน", ใน "ไทยจุดยืน 'แกว่ง' 'บึกจิว' เป็นกลาง บัวแก้วหนุนสหรัฐ", *คม ชัด ลึก* (22 พฤษภาคม 2546).

## ตัวแสดงนอกรัฐบาล

**พรรคการเมืองอื่น ๆ** พรรคการเมือง หมายถึง “คณะบุคคลซึ่งรวบรวมกันเพราะมีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในแนวทางใหญ่ตรงกันและมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาลอำนาจการปกครองตามความคิดเห็นนั้น ๆ”<sup>141</sup> พรรคการเมืองเป็นกลไกและเป็นเครื่องมืออันสำคัญของการปกครองประเทศ โดยมีหน้าที่ ประกาศหรือแถลงนโยบายหลักของพรรคการเมืองให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนเพื่อให้ประชาชนรับไปพิจารณาประกอบการคัดเลือกผู้แทนราษฎร และทำหน้าที่ส่งผู้แทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหากได้เสียงข้างมาก และทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านหากได้รับเสียงข้างน้อยและไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ สำหรับพรรคการเมืองที่มีบทบาท คือ พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ รายละเอียดดังกล่าวแล้วข้างต้น

**กลุ่มชนชั้นนำ** รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองสมัยนี้ กลุ่มชนชั้นนำมีบทบาทค่อนข้างมาก โดยมีสองประเภท คือ กลุ่มชนชั้นนำที่สนับสนุนรัฐบาลและที่ต่อต้านรัฐบาล ตัวอย่างของกลุ่มชนชั้นนำที่สนับสนุนรัฐบาล เช่น นักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานของพรรคไทยรักไทยและที่ต่อต้านรัฐบาลก็มีมากอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น กลุ่มราชินิกุล<sup>142</sup> กลุ่มนักวิชาการ<sup>143</sup> และกลุ่มนายแพทย์<sup>144</sup>

<sup>141</sup>Michel Kelly Connors, “The Thaksin Project Continues”, in “Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling”, pp. 255 and 318.

<sup>142</sup>รายนามผู้ร่วมลงชื่อถวายฎีกา ประกอบด้วย ม.ร.ว.นฤมล เกษมสันต์ ม.ร.ว.สุนันท์ วัลยะเสวี ม.ร.ว.วุฒิศักดิ์ สวัสดิวัตน์ ม.ร.ว.สุदानนท์ สินธวานนท์ ม.ร.ว.รำไพอาภา เกษมศรี ม.ร.ว.วิริยาภา กิตติยากร (ช่างเขียน) ม.ร.ว.สายสิงห์ ศิริบุตร ม.ร.ว.สายสวัสดิ์ ทอมป์สัน

<sup>143</sup>เช่น นายธีรยุทธ บุญมี นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ นายเกษียร เตชะพีระ นายสุวินัย ภรณวลัย นางศิริลักษณ์ คอมนันท์ นายตรีน พงศ์เมฆพัฒน์ นายวุฒิพงษ์ เพ็ญจริยวัฒน์ อ้างถึงใน “สถานการณ์ด้าน NGOs นักวิชาการ และนิสิตนักศึกษา สิงหาคม 2547”, <<http://www.the-thainews.com/old/analyzed/domestic/2547/0747/dpolitic.htm>>

<sup>144</sup>“95 นักวิชาการอาวุโสฎีกา”, *ไทยรัฐ* (6 มีนาคม 2549), น. 3.

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มชนชั้นที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศทางด้านการเมืองและความมั่นคงของไทยต่อสหรัฐอเมริกาที่ออกมาต่อต้านรัฐบาลอย่างชัดเจน<sup>145</sup> คือ กลุ่มอดีตนักการทูต กลุ่มบุคคลชั้นสูงต่าง ๆ<sup>146</sup> ที่พยายามเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเพื่อรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผิดพลาดตามที่กลุ่มชนชั้นนำได้กล่าวหา กลุ่มชนชั้นนำนี้มีบทบาทอย่างมากในช่วงปลายสมัยที่สองของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยประเด็นที่กลุ่มนี้กล่าวหาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลคือ กรณีที่รัฐบาลส่งทหารไทยไปอิรักภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ไม่ใช่ภายใต้การนำขององค์การสหประชาชาติ และการที่รัฐบาลละเลยประชาชนชาวมุสลิมซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายการบริการขั้นพื้นฐานที่ต่ำกว่ามาตรฐานเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ อีกทั้ง นายกรัฐมนตรียังดำเนินนโยบายที่ห่างเหินกับเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียซึ่งสามารถเป็นผู้ช่วยคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงจากการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การที่กลุ่มชนชั้นนำได้มีบทบาทดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างแปลกสำหรับสังคมไทย เพราะไม่เคยมีนักการทูตที่ออกมาประท้วงการทำงานของรัฐบาลหรือมีราชนิกุลออกมายื่นหนังสือถวายฎีกาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งมาก่อน<sup>147</sup>

**นักวิชาการ** นักวิชาการที่มีบทบาทในช่วงที่ทำการศึกษานั้นมีสองส่วน คือ มีทั้งนักวิชาการที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและเป็นทีมงานของรัฐบาลด้วย ซึ่งในสมัยรัฐบาลทักษิณสมัยที่ 1 นั้น มีนักวิชาการร่วมเป็นทีมที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยเคยทำงานที่มหาวิทยาลัยนี้มาก่อน อีกส่วนหนึ่ง คือนักวิชาการ

<sup>145</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>146</sup> รายนามผู้ร่วมลงชื่อถวายฎีกา ประกอบด้วย ดร.ระพี สาคริก ดร.เสนาะ อุณากรุล นายวีระวัฒน์ ชลาชน ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช นพ.ไพโรจน์ ینگสานนท์ ดร.ปราโมทย์ นาครทรรพ คุณหญิงจากรุวรรณ เมณฑกา ดร.ต่อตระกูล ยมนาค นายกล้าณรงค์ จันทิก นายอัษฎา ชัยนาม ดร.วุฒิพงษ์ เพียบจริยวัฒน์ ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ นายกษิต ภิรมย์ นายสุเทพ วงศ์กำแหง พล.ท.ทวีสิทธิ์ หนูนิมิตร

<sup>147</sup> "95 นักวิชาการอาวุโสฎีกา", ไทยรัฐ (6 มีนาคม 2549), น. 3.

ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล อย่างไรก็ตามก็ดี รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มักแสดงความไม่พอใจเมื่อมีนักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล โดยอ้างว่า การวิจารณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลเสียหาย ขาดความเชื่อมั่นจากต่างชาติอันจะส่งผลต่อการพัฒนาและฟื้นตัวเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด รูปแบบที่นักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนี้ มีทั้งการเผยแพร่บทความในหนังสือพิมพ์ การให้สัมภาษณ์ การแถลงข่าว และการเผยแพร่บทความและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ รวมทั้งถวายฎีกาขอให้ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งด้วย<sup>148</sup> สำหรับบทบาทของนักวิชาการนั้น ส่วนใหญ่แล้ว ตัวนายกรัฐมนตรีเองจะเป็นผู้ออกมาคัดค้านคำวิจารณ์ของนักวิชาการเหล่านี้ด้วยตัวเอง<sup>149</sup> ดังนั้น บทบาทของนักวิชาการในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคงจึงมีค่อนข้างน้อย เพราะไม่ได้รับการนำเข้าไปพิจารณาในกระบวนการดังกล่าวมากนัก

อย่างไรก็ดี ประโยชน์ประการหนึ่งของการที่นักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนั้นเท่ากับเป็นการชี้ให้เห็นปัญหาในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เปรียบเสมือนการประเมินผลการทำงานให้กับรัฐบาล ซึ่งในการวิจารณ์การทำงานนั้น นักวิชาการมักจะเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ด้วยทั้งในกรอบกว้างและในเชิงลึก ดังนั้น บทบาทของนักวิชาการในช่วงที่ทำการศึกษานี้ ถือได้ว่ามีบทบาทในการทำหน้าที่ของตนเองค่อนข้างมาก แต่ผลงานที่เสนอมานั้น ไม่ได้รับการบรรจุเข้าไปเป็นประเด็นหรือประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา

สำหรับบทบาทที่ค่อนข้างเด่นชัดที่สุดของนักวิชาการในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร คือ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้เชิญนักวิชาการมาแลกเปลี่ยนและเสนอแนะความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันสตราตอจยีเพื่อการต่างประเทศ (Saranrom Institute of Foreign Affairs - SIFA) เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลศึกษา

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>149</sup> พิจิตรรา, ผู้รวบรวม, *คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร*, น. 171 - 175.

เกี่ยวกับความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศและจัดทำการศึกษาในประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ ต่อมาสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ได้เชิญนักวิชาการประชุมเพื่อหารือยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาเช่นกัน<sup>150</sup> นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำโครงการศึกษาพัฒนาแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ไทยต่อสหรัฐ ฯ อย่างเต็มรูปแบบ (US Watch) โดยมีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ เป็นหน่วยงานดำเนินการหลักร่วมกับสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันและร่วมมือในการผลักดันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มีเป้าหมายเพื่อทำการศึกษาและติดตามความเคลื่อนไหวทางด้านการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจของสหรัฐ ฯ รวมทั้งรวบรวมและจัดทำฐานความรู้เพื่อสาธารณชนใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาซึ่งแนวคิดของโครงการมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>151</sup>

ทางด้านจุดยืนของนักวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านการเมืองและความมั่นคงของสหรัฐอเมริกานั้น ส่วนใหญ่เสนอแนวทางการดำเนินนโยบายที่สามารถประสานผลประโยชน์ของประเทศไทยไว้ได้ดีที่สุดโดยที่ไม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาต้องกระทบกระเทือน ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า “แนวทางสายกลาง”<sup>152</sup> และยังมีข้อเสนอให้ประเทศไทยรู้จักที่จะเข้าเกี่ยวข้องกับมหาอำนาจทั้งหลาย โดยที่ให้มหาอำนาจเป็นผู้ถ่วงดุลกันเอง ส่วนเรื่องการจัดเครือข่ายการก่อการร้ายนั้น ประเทศไทย ควรดำเนินนโยบายตามมติขององค์การสหประชาชาติจะปลอดภัยกว่า<sup>153</sup>

<sup>150</sup>“การประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อไทย”, <[http://www.nsc.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=96&Itemid=58](http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=58)>

<sup>151</sup>“โครงการศึกษาพัฒนาแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ไทยต่อสหรัฐ ฯ อย่างเต็มรูปแบบ (US Watch)”, <<http://www.uswatch.in.th/>>

<sup>152</sup>ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 24.

<sup>153</sup>สุรัชย์ ศิริไกร, “การเมืองระหว่างประเทศ”, ใน ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณานุกรม, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 21.

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า นักวิชาการไทยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องไทยและสหรัฐอเมริกา นั้นไม่ค่อยได้แสดงบทบาทในการเสนอแนะนโยบายให้เป็นที่ประจักษ์มากนัก การแสดงความคิดเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่เป็นการกระทำในวงแคบ ๆ และไม่ค่อยได้รับการหยิบยกไปพิจารณาในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกามากนัก<sup>154</sup> ในขณะที่นักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถส่วนหนึ่งก็เลือกที่จะไม่ออกมาชี้แนะรัฐบาลเลยทั้ง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ<sup>155</sup>

**สื่อมวลชน** สื่อมวลชนในช่วงที่ทำการศึกษานี้มีสองประเภท คือ สื่อมวลชนภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ได้แก่ รายการวิทยุ “นายกทักษิณคุยกับประชาชน” ซึ่งเป็นรายการที่จัดโดยนายกรัฐมนตรีเอง โดยมีรูปแบบของการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ผลงานของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการในแต่ละสัปดาห์ และรายการ “กรองสถานการณ์” ซึ่งเป็นรายการที่น่าเสนอในรูปแบบเดียวกับรายการวิทยุซึ่งมีการเชิญรัฐมนตรีมาตอบข้อซักถามต่าง ๆ หรือชี้แจงการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งรายการเหล่านี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการสื่อสารทางเดียว ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ฟังได้มีการตอบโต้หรือแสดงความคิดเห็น ส่วนสื่อมวลชนที่คัดค้านการทำงานของรัฐบาล เช่น สื่อในเครือ The Nation และกลุ่มผู้จัดตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ที่เสนอรายการในเชิงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ก็ลดทอนเสรีภาพด้วยการถูกระงับการออกอากาศ ทำให้รายการดังกล่าวได้ออกจกรายการสัญจรและเปิดเวทีโจมตีรัฐบาลและตัวนายกรัฐมนตรีอย่างเปิดเผยซึ่งสามารถสร้างความสนใจและรวบรวมประชาชนได้เป็นอย่างมาก จนสามารถมีบทบาทอย่างสูงในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อขับไล่นายกรัฐมนตรี และเปิดเผยข้อมูลที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้เพราะรัฐบาลจำกัดสิทธิในการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับกรณีสื่อมวลชน<sup>156</sup> ดังนั้น สื่อมวลชน จึงมีบทบาทในกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาด้วยในฐานะที่เป็นผู้สังเกตการณ์และให้ข้อมูลแก่ประชาชน

<sup>154</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

<sup>155</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>156</sup> Library of Congress, Federal Research Division, “Country Profile: Thailand, September 2005”, p. 17 and 20. <www.state.gov>

สื่ออีกประเภทหนึ่งที่มีบทบาทค่อนข้างมากในการได้มาซึ่งข้อมูล คือ สื่อประเภท Internet ซึ่งทำให้การสืบค้นข้อมูลและการติดตามข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว และประเมินสถานการณ์เพื่อรับมือและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็วด้วย

นอกจากนี้ ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น ปรากฏว่ามีการลิดรอนสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง โดยรัฐบาลได้จัดการกับสื่อมวลชนและเอ็นจีโอ (NGOs) หลายรูปแบบ เช่น การฟ้องหนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ การฟ้อง น.ส. สุภิญญา กลางณรงค์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) โดยถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายจำนวน 400 ล้านบาท กรณีสถานีวิทยุชุมชนคนรักประชาธิปไตย FM 92.25 ถูกเจ้าหน้าที่รัฐบุกตรวจค้นและสั่งปิดด้วยวาทะไมให้ออกอากาศอีกต่อไป และการสั่งปิดเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยไม่มีเหตุที่แน่ชัดและเป็นลายลักษณ์อักษร ที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ทั่วโลกหันมาเป็นห่วงสิทธิสื่อมวลชนในประเทศไทยมากที่สุด ก็คือกรณีที่ผู้สื่อข่าวของหนังสือ ฟาร์ อีสเทิร์น อีโคโนมิค รีวิว (Far Eastern Economic Review) เพราะรัฐบาลอ้างว่าเขียนบทความที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งนี้ หนึ่งในสองคนที่ถูกไล่ออกนอกประเทศเป็นคนอเมริกันด้วย<sup>157</sup>

**กลุ่มผลประโยชน์** ในความหมายทางวิชาการที่แท้จริงนั้น กลุ่มผลประโยชน์น่าจะมีเพียง 4 ประเภท คือ กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจที่รัฐบาลจัดตั้งอย่างเป็นทางการและมีกิจกรรมที่เปิดเผยได้แก่ สมาคมการค้า หอการค้า เป็นต้น กลุ่มสมาคมวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกรรม สถาปนิกหรือครู ที่รัฐยอมให้จดทะเบียนและมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือนโยบายเป็นครั้งคราว กลุ่มสหภาพแรงงาน และกลุ่มกดดันทางสังคม เช่น สมัชชาคนจน กลุ่มพิทักษ์เสรีภาพ กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มนักวิชาการปัญญาชน และกลุ่มอื่น ๆ ที่รัฐไม่ค่อยต้องการให้เกิดขึ้นและพยายามควบคุมรวมถึงกลุ่มองค์กรอิสระที่ไม่หวังผลกำไรต่าง ๆ ที่ขัดผลประโยชน์ของรัฐ<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Joshua Hurlantzick, "Thaksin and His 'Enemies'", in "Democracy Endangered: Thailand's Thaksin Flits With Dictatorship", *Current History* September 2003, p. 287; "ทำกรณีสืบศึกษาเผยแพร่ทั่วโลก สื่อมวลชนถูกลิดรอนเสรีภาพ แก้เกม 'ดัดหลัง' รัฐบาลไทย เตชะศักดิ์ 'สุรเกียรติ์' ซิงยูเอ็น", <<http://www.thaiinsider.com/ShowNews.php?Link=News/Political/2005-08-17/09-29.htm>>, 17 สิงหาคม 2548.

<sup>158</sup> มนตรี เจนวิทยาการ, บรรยาย, วิชาการการเมืองการปกครองไทย, 23 ธันวาคม 2547.

ในช่วงที่ทำการศึกษานั้น พบว่า กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวที่มีบทบาทที่ทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยกลุ่มที่สนับสนุนนั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ และกลุ่มเครือข่ายของนักการเมืองโดยเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยหรือไม่ก็เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทยเอง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พรรคไทยรักไทยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุน 8 กลุ่มหลัก ดังแสดงในตารางที่ 3.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการที่ไทยดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากเวลานายกรัฐมนตรีเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาก็จะพาคณะนักธุรกิจไปด้วยและให้เหตุผลว่าพานักธุรกิจไปเปิดตลาดหรือพาลูกหลานคนในพรรคเดินทางไปด้วยเพื่อไปดูช่องทางด้านการตลาดและทิศทางลมการเมืองจากการพบปะกับผู้นำระดับสูงในรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ยังมีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่รัฐบาลสร้างขึ้นมาให้มีบทบาทเข้าร่วมในกระบวนการของนโยบาย ซึ่งบทบาทของกลุ่มนี้ก็จะถูกรัฐบาลจำกัดไว้

### ตารางที่ 3.6

กลุ่มทุน 8 กลุ่มหลักที่ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทย<sup>159</sup>

ลำดับที่	รายชื่อกลุ่มทุน	ผู้นำกลุ่มทุน
1	เครือชินคอร์ปอเรชั่น	คุณหญิงพจมาน ชินวัตร
2	กลุ่มในเครือชินวัตร	นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์
3	กลุ่มทุนสื่อสาร ทีทีแอนด์ที	นายอดิศักดิ์ โพธารามิก
4	กลุ่มบีอีซี เทโร (สถานีโทรทัศน์ช่อง 3)	นายประชา มาลีนนท์
5	กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์และเทเลคอมเอเชีย	นายธนินท์ เจียรวนนท์
6	กลุ่มไทยเจริญคอมเมอร์เชียลและสุราแสงโสม	นายเจริญ สิริวัฒนภักดี
7	กลุ่มไทยฟิล์ม อินดัสตรี และควอลิตี้ โปรดักส์ (เนสกาแฟ)	นายประยุทธ มหากิจศิริ
8	กลุ่มซั่มมิท ออโตพาร์ท	นายสุริยะะ จิ้งรุ่งเรืองกิจ

<sup>159</sup> อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, “การมีผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสีย (Conflict of Interest) และบูรณาการธุรกิจสื่อ”, ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, รัฐชนทัศน์, น. 170.

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่นักธุรกิจไทยสร้างความอึดใจด้วยการรับการประมูลให้ทำงานให้กับรัฐบาลในการติดตั้งเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX 9000) ที่ถูกตรวจสอบในภายหลังว่ามีการทุจริตอีกด้วย นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนายทุนยังทำให้รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากถึง การทับซ้อนผลประโยชน์ของรัฐบาลกับพวกพ้อง โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลไทยต้องการทำการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาจึงยอมดำเนินนโยบายหลายประการตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องจนทำให้รัฐบาลไทยขาดจุดยืนนั้นทั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า กลุ่มนักธุรกิจหรือนายทุนพวกนี้ เข้ามาแฝงตัวเป็นรัฐบาลเพื่อเพื่อผลประโยชน์แห่งกลุ่มตนมากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติ

ในขณะเดียวกัน กลุ่มอื่น ๆ ที่มีบทบาทในช่วงที่ทำการศึกษาคือ กลุ่มองค์กรอิสระที่ไม่หวังผลกำไรหรือเอ็น จี โอ (NGOs) ทางด้านศาสนา เช่น องค์กรกลางอิสลามที่มีมติไม่เห็นด้วยต่อการใช้กำลังตอบโต้และโจมตีอัฟกานิสถานและคัดค้านการสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกา โดย การส่งทหารไทยไปอิรัก<sup>160</sup> กลุ่มสิทธิมนุษยชน (Human Rights Watch) ที่วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลที่เด็ดขาดและเบ็ดเสร็จเกินไปจนละเลยขั้นตอนสำคัญในกระบวนการยุติธรรม เช่น การทำสงครามปราบยาเสพติด การเกิดเหตุการณ์กรือเซะ เป็นต้น<sup>161</sup>

**ประชาชน** ในกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาด้านการเมืองและความมั่นคงนั้น ประชาชนไม่มีบทบาทโดยตรงและข้อเสนอและหรือเรียกร้องใด ๆ มักจะไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ใหม่ ๆ นั้น จุดยืนของประชาชนส่วนใหญ่จากการสำรวจโพล<sup>162</sup>

<sup>160</sup>“กลุ่มอิสลามฮุน 2 รมต. ผิดคำพูด”, แนวหน้า (13 ตุลาคม 2544).

<sup>161</sup>Michel Kelly Connors, “The Thaksin Project Continues”, in “Thailand: The Facts and F(r)ictions of Ruling”, Southeast Asian Affairs 2005 Institute of Southeast Asian Studies, 2005, Singapore, p. 376; Joshua Hurlantzick, “Thaksin and His ‘Enemies’”, in “Democracy Endangered: Thailand’s Thaksin Flits With Dictatorship”, p. 286.

<sup>162</sup>“สวนดุสิตโพล: ‘ประชาชน’ และ ‘ทหาร’ คิดอย่างไร? กับการส่งทหารไทยไปอิรัก”, สวนดุสิตโพล, 27 สิงหาคม 2546; สนธยา พิภูลทอง, “บทบาททหารไทยในอิรักช่วยเหลือหรือช่วยรบ”, แนวหน้า (24 สิงหาคม 2546); “รายงานสถานการณ์ร้อน: ทักษิณทำทนายส่งทหารไทยไปอิรัก”, เดลินิวส์ (23 สิงหาคม 2546); “รัฐบาลสนองอเมริกาส่งทหารกู้ซาก ‘อิรัก’”, เสรีรายวัน (11 มิถุนายน 2546).

ไม่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการร่วมกับ สหรัฐอเมริกาปราบปรามการก่อการร้ายเพราะจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นเป้าของการโจมตีของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากล นอกจากนี้ เมื่อเกิดสงครามอิรัก ประชาชนชาวมุสลิมก็ได้ออกมาทำการละหมาดเพื่อขอพรพระเจ้าให้คุ้มครองชาวมุสลิมในอิรัก ในขณะที่รัฐบาลดำเนินนโยบายสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยการส่งกองกำลังทหารเฉพาะกิจไปร่วมประจำการในอิรักโดยที่ไม่มีได้กระทำภายใต้การนำขององค์การสหประชาชาติ

ตัวอย่างบทบาทของพลังประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านการเมืองและความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา คือ การที่ประชาชนร่วมกับสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์กรณีจัดซื้อ จัดจ้าง เครื่องตรวจวัตถุระเบิด (CTX 9000) จนนำมาสู่การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรต่อ นายสุริยະ จິงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะผู้ดูแลโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ และส่งผลให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีในที่สุด

อย่างไรก็ดี พลังของประชาชนได้เริ่มเข้มข้มขึ้น เมื่อ “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ได้ก่อตัวขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อกดดันให้ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากการทุจริต คอร์รัปชัน และดำเนินการใด ๆ โดยเผด็จการการรวมตัวของกลุ่มนี้ ส่งผลให้มีการเดินทางมาร่วมชุมนุมของประชาชนอย่างมากมาย ในแต่ละครั้งจนถึงขั้นปักหลักอยู่ที่บริเวณทำเนียบรัฐบาลนั้น ทำให้มีการยกประเด็นต่าง ๆ มาปราศรัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลที่ประชาชนกลุ่มนี้ กล่าวหาว่าเป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด เช่น การส่งผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ

หลังจากพิจารณาถึงบทบาทของโครงสร้างในระบบรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบายจะเห็นว่า กลไกต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกานั้น ฝ่ายบริหาร เป็นกลไกที่มีบทบาทมากที่สุด ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ตามหลักการแล้วทั้งสองฝ่ายนี้ต้องทำงานโดยถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ แรงผลักดันจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น พรรคฝ่ายค้าน นักวิชาการ สื่อมวลชน ไม่ค่อยได้รับการพิจารณาเป็นประเด็นเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ตัวแสดงนอกรัฐบาลที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายจึงไม่สามารถคานอำนาจกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดได้ ด้วยเหตุนี้ นโยบายต่างประเทศจึงเป็นเพียงผลผลิตของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทในรัฐบาลและไม่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการต่างประเทศอย่างมืออาชีพและเป็นนโยบายต่างประเทศที่ไม่สามารถที่จะตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างสูงสุด แต่เป็นเพียงนโยบายที่เป็นผลจากการ

ต่อรองระหว่างตัวแสดงภายในรัฐบาลเท่านั้น โดยเป้าหมายดังกล่าวจะกำหนดขึ้นตามแนวทางและจุดยืนของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในรัฐบาลเอง<sup>163</sup>

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาโครงสร้างของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศจะพบว่า ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในนั้นมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันอยู่ระหว่างการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยทางด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาและในทางกลับกัน เช่น ทศนคติของผู้นำรัฐบาลไทยต่อเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติที่ไม่สอดคล้องกับทศนคติของระบบราชการ เช่น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ เช่น นโยบายการทูตแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer - CEO) ที่ทำให้การดำเนินงานการทูตไปซ้ำซ้อนกับงานของกระทรวงพาณิชย์ การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละช่วงเวลาของผู้ปฏิบัติงาน ผู้รับผลจากนโยบาย คือ ประชาชน และผู้กำหนดนโยบาย คือ ฝ่ายการเมือง ที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น การสนับสนุนปฏิบัติการฟื้นฟูประเทศอัฟกานิสถานและอิรักภายหลังการเข้าโจมตีของสหรัฐอเมริกา ความต้องการจัดทำการค้าเสรีไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเด็นที่ยกตัวอย่างนี้เป็น การดำเนินการที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และประชาชน เพราะรัฐบาลไม่ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนหรือนำเรื่องเข้าหารือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะตกลงดำเนินการใด ๆ อันมีผลผูกพันประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาล่วงหน้า จึงส่งผลให้ประชาชนไทยต่อต้านนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และนโยบายของรัฐบาลไทยซึ่งแสดงออกมาในหลายรูปแบบ เช่น การชุมนุมประท้วงของกลุ่มชาวมุสลิม การคว่ำบาตรไม่ใช้สินค้าของสหรัฐอเมริกา การเรียกร้องไม่ให้รัฐบาลไทยไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาที่สหรัฐอเมริกาก่อขึ้น

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า นอกจากมีการเกี่ยวกันของปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่กระทบกับการกำหนดนโยบายของประเทศไทยแล้ว ยังมีประเด็นที่ฝ่ายการเมืองไทยพยายามเชื่อมโยงปัญหาภายในประเทศเข้ากับระบบระหว่างประเทศด้วย เช่น กรณีที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เขียนจดหมายถึงประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George W. Bush) ในช่วงที่รัฐบาลถูกตรวจสอบเรื่องความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลเองโดยพยายามนำประเด็นปัญหาภายในประเทศไทยไปโยงเข้ากับประเด็นระหว่างประเทศโดยเฉพาะในประเด็นที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจ คือ การพัฒนาและ

<sup>163</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

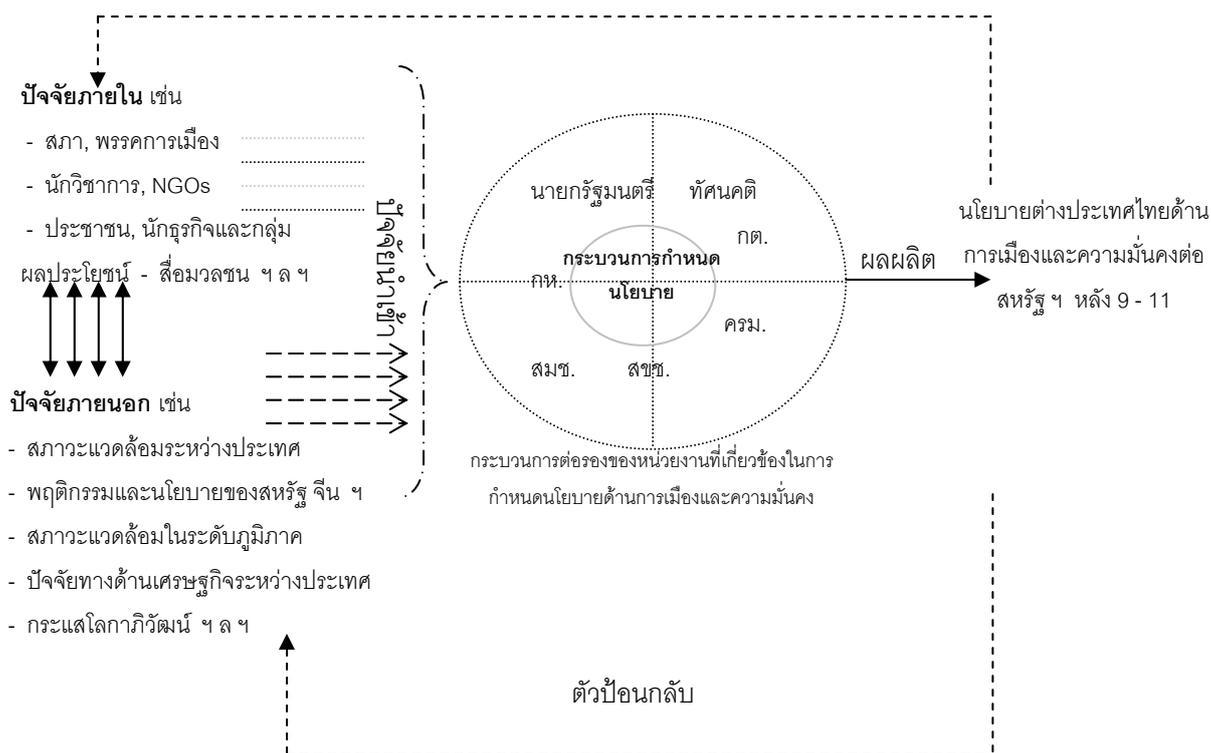
ส่งเสริมประชาธิปไตย แม้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาจะมีเจตนาตอบกลับแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เป็นการเชื่อมโยงประเด็นที่ประสบความสำเร็จเพราะในท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็ไม่สามารถอยู่ บริหารประเทศได้

ในทางกลับกัน รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นั้น ก็เลือกที่จะ ไม่นำประเด็นการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศที่อยู่ในความสนใจของสหรัฐอเมริกาให้ ทราบ เพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้สหรัฐอเมริกาเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองภายในของไทย เพราะมี ผลกระทบต่อเสถียรภาพด้านความมั่นคงและเกียรติภูมิของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ ยอมรับว่า ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาแบ่งแยกดินแดน ทำให้รัฐบาลแก้ปัญหาไม่ถูกจุด ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ที่ปะทุขึ้นมาอีกครั้งได้ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไม่ยอมรับปัญหาดังกล่าวเพราะจะมีผลกระทบต่อการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่ง เลขาธิการสหประชาชาติของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รองนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น แผนภาพที่ 3.3 จึงเป็นตัวแทนที่วิทยานิพนธ์นี้ได้สังเคราะห์ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็น ถึงโครงสร้างและกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อ สหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา โดยตัวแบบนี้ได้เชื่อมโยงแนวคิดตามหลักโลกาภิวัตน์ นโยบาย ศาสตร์ (Global Policy Science) ที่เน้นศึกษาถึงโครงสร้าง กระบวนการ และการนำนโยบายไป ปฏิบัติ และนำแนวคิดจากทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) ใช้อธิบายการเกี่ยวพันของ ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกา

### แผนภาพที่ 3.3

โครงสร้าง กระบวนการ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย  
ด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกา  
หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001



#### กระบวนการของนโยบาย

ในการวิเคราะห์กระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาวิจัยนั้น จะใช้แนวคิดโลกาภิวัตน์นโยบายศาสตร์ (Global Policy Science) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ซึ่งครอบคลุมการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ประกอบไปด้วย ศึกษาและวิเคราะห์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา การกำหนดทางเลือก และการตัดสินใจ
2. การดำเนินนโยบาย (Policy Implementation)
3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

หลังจากได้พิจารณาสภาวการณ์ระหว่างประเทศแล้ว สามารถวิเคราะห์กระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกา ได้ดังต่อไปนี้

### การกำหนดนโยบาย

**การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)** จากการสัมภาษณ์และศึกษาข้อมูลต่าง ๆ พบว่า รัฐบาลไทยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 อย่างกว้าง ๆ 3 ประการ<sup>164</sup> คือ

1. เพื่อคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจ
2. เพื่อรักษาสถานะความเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงในการต่อต้านและป้องกันการเกิดการก่อการร้ายสากลซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของโลกและของไทย
3. เพื่อรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจและการเสริมสร้างเกียรติภูมิให้กับประเทศไทย

---

<sup>164</sup> สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550; สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550; สัมภาษณ์ ไพสิฐ บุญปาลิต, เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่าย 1 การเมือง/ความมั่นคง/สารนิเทศ/สหรัฐ ฯ กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ, 31 มกราคม 2550; สัมภาษณ์ พลโท ประภัสสร เสวตภาณู, หัวหน้านายทหารประสานภารกิจกับกระทรวงการต่างประเทศ, 1 มกราคม 2550, สัมภาษณ์ พลตรี ธารไชยยันต์ ศรีสุวรรณ, ผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 9 กุมภาพันธ์ 2550.

## การวิเคราะห์ประเด็น

นับตั้งแต่การเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ประเด็นต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการของนโยบายต่างประเทศไทยต่อสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคง คือ

1. **การเป็นมหาอำนาจที่ทรงอิทธิพลทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ของสหรัฐอเมริกา** โดยมีศักยภาพในการกำหนดหรือชี้นำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในโลก โดยความเคลื่อนไหวของสหรัฐอเมริกามีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่สหรัฐอเมริกา ก็ยังไม่ใช่มหาอำนาจในทุก ๆ ด้านร้อยเปอร์เซ็นต์เต็ม<sup>165</sup> แต่ในสภาวะการณ์ที่ทำการศึกษานั้น สหรัฐอเมริกามีขีดความสามารถในการชี้นำและกำหนดแนวทางของนโยบายต่างประเทศของตนเองให้ประเทศอื่น ๆ ต้องเดินทางได้ด้วย

2. **สถานะพันธมิตรด้านความมั่นคงของไทยกับสหรัฐอเมริกา**<sup>166</sup> ดังที่ได้กล่าวถึงภูมิหลังความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในบทที่ 2 แล้วว่าประเทศไทยนั้น ประวัติความสัมพันธ์ที่ผูกพันกับสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่การจ้างที่ปรึกษาชาวอเมริกันเป็นที่ปรึกษาเรื่องการต่างประเทศ ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยได้รับการแก้ไขสนธิสัญญายกเลิกสภาพนอกอาณาเขตที่ไม่เป็นธรรมจากชาติตะวันตกทั้งหลายแก่ประเทศไทย ในปี ค.ศ.1920<sup>167</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแนบแน่นยิ่งขึ้น เมื่อมีภัยคุกคามร่วมกัน ส่งผลให้ประเทศไทย มีสถานะเป็นพันธมิตรทางด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาตามสนธิสัญญามะนิลา (Manila Pact) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 และในยามที่ประเทศไทยประสบกับภัยคุกคาม สหรัฐอเมริกาก็ได้เข้ามาประกันความมั่นคงให้แก่ไทยอีกครั้งในลักษณะทวิภาคี โดยมีแถลงการณ์ร่วมถนัด - รัสก์ (Rusk - Thanat Joint Communiqué) ในปี ค.ศ. 1962 และในทางกลับกัน ประเทศไทยเอง ก็ให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคงมาตลอด นับตั้งแต่ร่วมรบในสงครามเกาหลี ในช่วงปี ค.ศ. 1950 - ค.ศ.1953 เป็นต้นมา

<sup>165</sup> สุรัชย์ ศิริไกร “การเมืองระหว่างประเทศ”, ใน ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 16.

<sup>166</sup> Emma Chanlett - Avery. “Thailand: Background and U.S. Relations”, CRS Report for Congress. (January 13, 2005), p. 7.

<sup>167</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “บทที่ 2: Thailand Foreign Policy in the Era of Economic Crisis”, นโยบายต่างประเทศไทย (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 92.

3. ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดทางเศรษฐกิจ โดยสหรัฐอเมริกาเป็นคู่ค้าอันดับ 3 ของไทย และเป็นตลาดส่งออกสินค้าสำคัญของไทยลำดับที่ 2 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.99 โดยเมื่อปี ค.ศ. 2006 มูลค่าการค้ารวมระหว่างกันมีมูลค่า 27,958.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.9 ของการค้าต่างประเทศของไทยทั้งหมด โดยไทยได้เปรียบดุลการค้า 10,949.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>168</sup>

### ตารางที่ 3.7

มูลค่าการค้าระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา

ระหว่างปี ค.ศ. 1996 - ค.ศ. 2006<sup>169</sup>

มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ปี ค.ศ.	ปริมาณการค้ารวม	มูลค่าส่งออก	มูลค่านำเข้า	ดุลการค้า
1996	19,087.3	10,061.3	9,026.0	1,035.2
1997	20,054.4	11,340.9	8,713.5	2,627.5
1998	18,130.3	12,167.2	5,963.1	6,204.1
1999	19,039.1	12,654.4	6,384.7	6,269.7
2000	22,190.4	14,873.8	7,316.6	7,557.2
2001	20,437.0	13,277.5	7,159.4	6,118.1
2002	19,662.6	13,514.8	6,147.8	7,366.9
2003	20,715.3	13,618.0	7,096.3	6,520.7
2004	22,714.9	15,508.5	7,206.4	8,302.1
2005	25,680.7	16,996.8	8,683.9	8,312.9
2006	27,958.5	19,454.0	8,504.5	10,949.5

<sup>168</sup>ตัวเลข ณ ปี ค.ศ. 2006 กลุ่มงานอเมริกา สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ <<http://www.ops2.moc.go.th/tradeth/cgi/lmCountry2.asp>>, 22 ตุลาคม 2547.

<sup>169</sup>ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร และกลุ่มงานอเมริกา สำนักอเมริกาและแปซิฟิก กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ <<http://www.ops2.moc.go.th/tradeth/cgi/lmCountry2.asp>>, 22 ตุลาคม 2547.

นอกจากนี้ ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกายังมีความความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างกันทั้งภาครัฐบาลและเอกชน เช่น การประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement - FTA) ระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ระหว่างประธานาธิบดี บุช (George W. Bush) และ พันตำรวจโท ทักษิณ นายกรัฐมนตรี โดยก่อนหน้านี้อัฐบาลไทยได้ลงนามกรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Framework Agreement - TIFA) กับสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 2002 แล้ว ในขณะที่เดียวกันจากการแข่งขันที่รุนแรงจากประเทศอื่น ๆ เช่น จีนและเม็กซิโกในตลาดสหรัฐอเมริกา สินค้าไทยมีแนวโน้มจะแข่งขันได้ยากขึ้น ประกอบกับมีมาตรการทางการค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาที่มีผลกระทบต่อส่งออกของไทย รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจจัดทำเจรจาการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาตลาดสหรัฐอเมริกาตลอดจนขยายตลาดในสินค้าและบริการที่ไทยมีศักยภาพ โดยหวังว่าเจรจาการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาคจะช่วยขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในระยะยาว ลดอุปสรรคทางการค้า และดึงดูดการลงทุนจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น<sup>170</sup>

**4. ความต้องการพัฒนาบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ**  
 รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้สนับสนุน นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รองนายกรัฐมนตรี และ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ<sup>171</sup> ต่อจากนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ดังนั้น บทบาทการสนับสนุนจากสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นั่นก็คือ การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในฐานะหนึ่งในประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงในสหประชาชาติ และในฐานะอภิมหาอำนาจอันดับ 1 ของโลก จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดแห่งการเลือกเลขาธิการสหประชาชาติและต่อการสนับสนุนผู้สมัครไทย เพราะหากสมาชิกถาวรรายอื่นสนับสนุนแต่สหรัฐอเมริกาไม่สนับสนุนก็คงจะไม่ได้รับเลือกเพราะสหรัฐอเมริกาคะยื่นกรานเช่นเดิม

<sup>170</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “สหรัฐอเมริกากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย”,

<<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77&NDID=24>>

<sup>171</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “โครงการศึกษาพัฒนาแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ไทยต่อสหรัฐ ฯ อย่างเต็มรูปแบบ (US Watch)” “สหรัฐอเมริกากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย”,

<<http://www.uswatch.in.th/newsus.php?PID=2&fktype=2&ID=77&NDID=24>>

ดังเช่นในสมัยที่นายบูทอส บูทอส กาลี (Boutros Boutros Ghali) ลงสมัคร แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เพราะสหรัฐอเมริกาสนับสนุนนายโคฟี อันวัน (Kofi Annan)<sup>172</sup>

5. **พัฒนาการและกระบวนการความเคลื่อนไหวทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลกมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งโดยมีกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นตัวเชื่อมโยง** ภายใต้สภาวะการณ์โลกดังกล่าว การดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้องขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สอดคล้อง ส่งเสริมกัน เช่น การที่หลายประเทศในโลกเลือกที่จะทำความตกลงการค้าเสรีทวีภาคีระหว่างกันมากขึ้น เมื่อมีปฏิสัมพันธ์ในทางหนึ่งทางใดระหว่างกันก็จะเป็นการเพิ่มช่องทางการมีปฏิสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ไปด้วย

6. **ศักยภาพของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียที่มีพัฒนาการที่ดีมากขึ้น** เช่น จีน อินเดีย ญี่ปุ่น พัฒนาการดังกล่าวจะทำให้ภูมิภาคเอเชียมีศักยภาพในการแข่งขันและกลายเป็น ผู้แสดงที่มีบทบาทที่สร้างสรรค์ได้ การเติบโตของมหาอำนาจในภูมิภาคยังเป็น การถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจในภูมิภาคกันเองและมหาอำนาจที่พยายามเข้ามาเกี่ยวพันในภูมิภาคได้อีกด้วย<sup>173</sup>

7. **ความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจต่าง ๆ** มหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศปัจจุบันซึ่งมีหลายขั้วและหลายมิติ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็เป็นมหาอำนาจทางด้านอาหารที่เด่นชัด โดยที่ จีน ญี่ปุ่นและอินเดีย ก็เป็นมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมีมหาอำนาจอื่น ๆ ในมิติต่าง ๆ อีกมาก เช่น ในโลกตะวันออกกลาง ดังนั้น หากเกิดความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจต่าง ๆ กันขึ้น ประเทศไทยจะต้องมีท่าทีที่ไม่ทำให้เสียความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศใดประเทศหนึ่งไป<sup>174</sup>

<sup>172</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “ตำแหน่งเลขาธิการ UN”, ใน “กระบวนการทรรศน์”, ไทยโพสต์ (23 กุมภาพันธ์ 2549).

<sup>173</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “จีน สหรัฐ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”, ใน “กระบวนการทรรศน์”, ไทยโพสต์ (12 มกราคม 2549); เอกสารทบทวนยุทธศาสตร์ป้องกันประเทศ 2549 สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด (อัดสำเนา).

<sup>174</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐ: ผลกระทบต่อไทย”, ใน “กระบวนการทรรศน์”, ไทยโพสต์ (23 มีนาคม 2549).

8. การตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติและการยึดหลักสากลนิยม<sup>175</sup> ประเด็นนี้ถือว่าเป็นเรื่องปฏิบัติได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับสหรัฐอเมริกา ที่เน้นหลักสากลนิยม คือ การส่งเสริมประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรี ในขณะที่ ประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่ากลับไม่มีความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็ไม่สามารถที่จะเร่งรัดพม่าได้ เพราะเป็นเพื่อนบ้านกันและเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) เหมือนกันซึ่งยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในกันอย่างมาก การดำเนิน นโยบายเช่นนี้จึงขัดกับนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อพม่าอย่างแน่นอน ดังนั้น นี่เป็นปัญหาที่ไทยจะต้องหาทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของไทยไว้ให้ได้มากที่สุดและเสียประโยชน์น้อยที่สุด

9. ความขัดแย้งในเรื่องของอารยธรรมของโลกมุสลิมกับโลกตะวันตก<sup>176</sup> เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาสนาซึ่งถือว่าเป็นเรื่องอ่อนไหว และประเทศไทยก็เป็นประเทศที่มีศาสนาหลายศาสนาที่ประชาชนนับถือโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สงครามระหว่างสหรัฐอเมริกากับการก่อการร้ายเกิดจากความแตกต่างกันทางความคิด อารยธรรม วัฒนธรรม และศาสนา ทำให้รูปแบบของสงครามเปลี่ยนไปจากรัฐต่อรัฐกลายเป็นสงครามระหว่างกลุ่มคนที่เกลียดชังกันเรื่องเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม<sup>177</sup> ดังนั้น เมื่อความขัดแย้งยังไม่สามารถยุติลงได้ แต่กลับกัน ยิ่งขยายวงกว้างมากขึ้น ก็มีความเป็นไปได้สูง ที่ความขัดแย้งดังกล่าวจะแพร่กระจายเข้ามาในภูมิภาคเอเชียและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก็ต้องกระทบต่อไทยอย่างแน่นอน

<sup>175</sup> สุชุมพันธ์ุ บริพัตร, ม.ร.ว. “สถานการณ์โลกปี 2545: ภาพรวม”, ใน ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 11.

<sup>176</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, “โลกในยุคหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ฯ และปัญหาการก่อการร้ายสากล”, ใน รัฐศาสตร์สาร 27(1), น. 216.

<sup>177</sup> ผู้จัดการ (15 พฤษภาคม 2549)

## การกำหนดทางเลือก

จากการประเมินปัญหาในระดับต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงของไทยภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้พิจารณาว่า สหรัฐอเมริกาเป็นโอกาสมากกว่าเป็นภัยต่อประเทศไทย ซึ่งที่จริงแล้วควรจะกล่าวได้ว่า ในด้านความมั่นคงนั้น ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นของสหรัฐอเมริกาตามสนธิสัญญาอะนิลาตั้งแต่ ค.ศ. 1954 และยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน<sup>178</sup> ดังนั้น ทางเลือกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จึงมี 3 ทางเลือก คือ นโยบายชาตินิยมและแบบวิถีเอเชีย นโยบายรักษาสถานะความเป็นพันธมิตร และนโยบายกระชับความสัมพันธ์ในฐานะพันธมิตรที่แนบแน่น รายละเอียดดังต่อไปนี้

### ทางเลือกที่ 1 การดำเนินนโยบายแบบชาตินิยม (Nationalism) และแบบวิถีเอเชีย

(Asian Ways)<sup>179</sup>

ด้วยที่มาของการกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งนั้นมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก และได้เป็นรัฐบาล รัฐบาลก็จะดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้<sup>180</sup> เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย ที่พรรคที่มีเสียงข้างมาก คือ พรรคไทยรักไทยและได้เป็นรัฐบาล ซึ่งพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้หาเสียงไว้ว่าจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยการฟื้นฟูประเทศ โดยเฉพาะการปลดหนี้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ แนวคิดนี้ พันตำรวจโท ทักษิณ

<sup>178</sup>Library of Congress, Federal Research Division, "Country Profile: Thailand, September 2005", pp. 17 and 20. <[www.state.gov](http://www.state.gov)>

<sup>179</sup>สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550; ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณารักษ์, "นโยบายต่างประเทศไทย", ใน สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 36 - 37; จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, การอภิปรายหัวข้อ "ไทยภายใต้รัฐบาลทักษิณกับประเทศมหาอำนาจ", <[http://www.thaibja.org/news\\_detail.asp?id=80](http://www.thaibja.org/news_detail.asp?id=80)>, 29 กันยายน 2547. (จัดโดยศูนย์โลกสัมพันธ์ไทย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

<sup>180</sup>สัมภาษณ์ เตช บุญนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550.

ได้แสดงออกอย่างชัดเจนในคำกล่าวปราศรัยต่อที่ประชุมพรรคในต่างประเทศหลายครั้งในลักษณะกล่าวโทษมหาอำนาจในโลกตะวันตกที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย<sup>181</sup> เช่น ที่มาเลเซียหรือที่จีน ดังนั้น ทักษณคดีดังกล่าวจึงกลายมาเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยเป็นหลักคือ แนวทางในการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะชาตินิยมและเอเชียนิยม<sup>182</sup> แม้ว่าจะในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาซึ่งแถลงก่อนเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ไม่ได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่พฤติกรรมการดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็เน้นให้ความสำคัญกับเพื่อนบ้านประเทศสมาชิก สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) และประเทศในภูมิภาคเอเชียเป็นหลัก<sup>183</sup> คำกล่าวหนึ่งที่ยืนยันแนวคิดชาตินิยมและเอเชียนิยมของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นอย่างดี คือ การให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ ว่า<sup>184</sup>

...ผมเคยพูดกับ จูหรงจี (อดีตนายกรัฐมนตรีจีน) เมื่อครั้งไปเยือนประเทศจีนในช่วงเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยว่า ถ้าได้เป็นนายกรัฐมนตรีจะขอไปเยี่ยมเพื่อกำหนดเกมใหม่ให้กับคนเอเชียอย่างไร

เพราะทางทฤษฎีบอกว่า ผู้ชนะ คือ ผู้กำหนดเกมใหม่ การไปเล่นเกมคนอื่นอย่างเก่งก็แค่เสมอตัว เกมที่เราเล่นกันอยู่วันนี้ เป็นเกมที่ตะวันตกสร้างขึ้นมาแล้วเรามาเล่น ผู้รู้สึกว่เรากำลังแพ้ เราก็ต้องหาเกมที่เอาชนะได้บ้าง...

<sup>181</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 39.

<sup>182</sup> ทักษิณ ชินวัตร, สุนทรพจน์, “ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด”, ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร, น.91 - 2; ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, “บทที่ 4 นโยบายต่างประเทศของไทย”, สถานการณ์การเมืองโลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 36.

<sup>183</sup> ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2546 - 2549 ),

<<http://www.nrct.net/html/strategy48.html>>, 19 มีนาคม 2549; “พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร, นายกรัฐมนตรี, ให้สัมภาษณ์ ประชาชาติธุรกิจ, กรกฎาคม 2544, อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร, น.109.

<sup>184</sup> พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร, หัวหน้าพรรคไทยรักไทย, ให้สัมภาษณ์ ประชาชาติธุรกิจ, กรกฎาคม 2544, อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, คิดอย่าง ทักษิณ ชินวัตร, น.109.

ส่วนกับประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐบาลไม่ได้กล่าวถึงอย่างเด่นชัดมากนัก โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียมากกว่าสหรัฐอเมริกา<sup>185</sup> เพราะมีการไปเยือนประเทศจีนและอินเดียก่อนสหรัฐอเมริกาและไปเยือนบ่อยครั้งกว่าด้วย และเลือกที่จะไปเยือนยุโรปเป็นลำดับสุดท้าย ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลไม่ต้องการดำเนินรอยตามนโยบายของรัฐบาลนายชวณ หลีกภัย ที่มีภาพสนับสนุนนโยบายของสหรัฐอเมริกาและ ยึดมั่นในหลักอุดมการณ์ของโลกมากเกินไป แต่พอถึงยามวิกฤติสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือไทย<sup>186</sup> ทำให้คนไทยไม่พอใจอย่างมาก ในช่วงต้นของการเข้ามารับตำแหน่งในฝ่ายบริหารนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการหลายอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ใช้นโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะชาตินิยม โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อกอบกู้ศักดิ์ศรีของคนไทยที่ต้องเป็นหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีส่วนสนับสนุนที่สำคัญ<sup>187</sup> รัฐบาลได้ประกาศนโยบายยืนบนขาตนเองและลดการพึ่งพาการส่งออกเพื่อลดผลกระทบในกรณีการส่งออกมีปัญหา และถูกตีความว่าเป็นนโยบายปิดประเทศ<sup>188</sup> นอกจากนี้การประกาศนโยบาย คู่ขนาน (Dual Track Policy) พร้อมกับพยายามเชื่อมสัมพันธ์ให้เกิดบทบาทใหม่ของภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้จีนเป็นหัวขบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ เอเชียจากวิกฤติตั้งญี่ปุ่นให้เป็นพันธมิตรเศรษฐกิจกับไทยและเชื่อมกับจีน ระดมชาติเอเชียซึ่งมีประชากรรวมกันมากที่สุดในโลกให้ค้าขายแลกเปลี่ยนกันเองมากขึ้น รวมกลุ่มประเทศผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ตั้ง

<sup>185</sup> สัมภาษณ์, ไพสิฐ บุญपालิต, เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่าย 1 การเมือง/ความมั่นคง/สารนิเทศ/สหรัฐ ฯ กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ, 31 มกราคม 2550.

<sup>186</sup> สุรัชย์ ศิริไกร, “บทที่ 2: การเมืองระหว่างประเทศ”, ใน ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 22.

<sup>187</sup> กาแฟดำ, [นามปากกา], “บันทึกคลื่นตันเปิดใจครั้งแรก: ทำไมมะกันไม่ช่วยไทยตอนฟองสบู่แตก”, กรุงเทพธุรกิจ (25 มิถุนายน 2547).

<sup>188</sup> กระทรวงการต่างประเทศ กองการสื่อมวลชน กรมสารนิเทศ “ข้อสรุปการหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกาและนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ”, ข่าวสารนิเทศ ลงวันที่ 7 ส.ค. 2544

ความร่วมมือด้านการค้าข้าว (Rice Pool) เพื่อรักษาระดับราคาในตลาดโลก ส่งผลให้ พันตำรวจโท ทักษิณ ถูกวิจารณ์ว่าต้องการเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คนใหม่และถูกจับตาอย่างใกล้ชิด<sup>189</sup> การกล่าวปราศรัยในเวทีระหว่างประเทศหลาย ๆ เวทีในลักษณะกล่าวโทษมหาอำนาจในโลกตะวันตกที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย<sup>190</sup>

ตัวอย่างการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะชาตินิยมและดำเนินนโยบายในลักษณะวิถีเอเชีย (Asian Ways) นั้น คือ การที่รัฐบาลสั่งปลด นายสิงห์ ตังทตส์สวัสดิ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงไทย ซึ่งไม่ยอมรับนโยบายปรับดอกเบี้ยสนองความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ตามติดด้วยการปลด ม.ร.ว. จัตุมงคล โสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2001 ด้วยข้อหาเดียวกับนายสิงห์และข้าราชการประจำอีกหลายคนที่มีแนวความคิดไม่ตรงกับรัฐบาลหรือมีแนวโน้มว่าจะเป็นตัวแทนของฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ออกจากการทำงาน<sup>191</sup> และเมื่อนายลอร์เรนโซ จิเจอร์จันนี่ ตัวแทนกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เดินทางมาประเทศไทยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 เสนอแนะให้รัฐบาลปรับอัตราดอกเบี้ยซื้อคืนพันธบัตรลง เพื่อเร่งแก้ปัญหาสินเชื่อที่ไม่ทำให้เกิดรายได้หรือหนี้เสีย (Non - Performing Loan - NPL) ที่เป็นปัญหาถ่วงเศรษฐกิจไทยก็ถูกรัฐบาลวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เป็นอย่างมาก<sup>192</sup>

<sup>189</sup>ฐานเศรษฐกิจ (30 ธ.ค.2544 - 2 ม.ค. 2544).

<sup>190</sup>ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 39.

<sup>191</sup>“บึกข้าราชการ เหลือ ‘กำจัดจุดอ่อน?’” ไทยโพสต์ (24 มีนาคม 2545).

<sup>192</sup>“‘อู๋’ อุน ตอก IMF ที่ประเทศไทย - ลด/ไม่ลด? ‘ผมคิดเองเป็นครับ’ - แบล็กซี” ดบ. “ลดได้อีก 0.50%”, ไทยโพสต์ (3 ตุลาคม 2544); “ทักษิณเมิน IMF แนะนำลดดอกเบี้ยไม่มีผลกระทบช่วงนี้”, ข่าวหุ้น, 2 ตุลาคม 2544; พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ตอบคำถามสื่อมวลชนกรณีเจ้าหน้าที่ไอเอ็มเอฟเข้าพบ, กรกฎาคม 2544, อ้างถึงใน พิจิตรา, ผู้รวบรวม, คิดอย่างทักษิณ ชินวัตร, น. 33.

ดังนั้น หากพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลตามที่แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎรและแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์และชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา<sup>193</sup> เมื่อเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลก็สมควรที่จะทบทวนสถานการณ์เป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกาเสียใหม่ รัฐบาลไม่ควรเอาตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาเพราะแหล่งที่มาของปัญหาการก่อการร้ายสากลก็คือสหรัฐอเมริกาเอง ไม่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย การเกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาก็จะทำให้ประเทศไทยซัดศึกเข้าบ้าน เปลืองตัวในเวทีประชาคมโลกและเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศก็จะสิ้นคลอนไปด้วย เพราะคนไทยส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นด้วยกับการสนับสนุนสหรัฐอเมริกา รัฐบาลควรที่จะสนับสนุนสหรัฐอเมริกา ก็ต่อเมื่อผลประโยชน์แห่งชาติสอดคล้องกันมากกว่า

ข้อดีของนโยบายนี้ คือ สามารถตอบสนองของผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด ประเทศไทยไม่ต้องเสี่ยงกับการมีศัตรูเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะต้องเลือกเข้าข้างสหรัฐอเมริกาหรืออยู่ฝ่ายตรงข้ามกับสหรัฐอเมริกา เมื่อประเทศมีความมั่นคงก็จะส่งผลให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีในทำนองที่สุด ชาวมุสลิมที่อยู่ในประเทศไทยก็ไม่ต้องถูกฮือมาประท้วงการดำเนินงานของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ

ข้อเสียของทางเลือกนี้ คือ ขาดการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในสภาวะการณ์ในปัจจุบันนั้น ประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถอยู่ได้เพียงลำพัง ในทางกลับกันต่างจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น ซึ่งในการพึ่งพาอาศัยกันนั้นบางครั้งก็จำเป็นต้องยอมเสียผลประโยชน์ส่วนน้อยเพื่อผลประโยชน์ส่วนมาก และการอยู่ร่วมกันย่อมต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาที่ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ไขได้เพียงลำพัง นอกจากนี้ การก่อการร้ายสากลเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรมและผิดกฎหมาย ผิดจริยธรรมระหว่างประเทศอย่างชัดเจน เมื่อเป็นสิ่งที่ผิด รัฐบาลก็ควรประณามการกระทำดังกล่าวและช่วยกันแก้ไขปัญหาตามหลักการระหว่างประเทศ ซึ่งการต่อต้านการก่อการร้ายสากลก็จะช่วยป้องกันไม่ให้เครือข่ายดังกล่าวเชื่อมโยงหรือให้การสนับสนุนกลุ่มที่อาจฝังตัวอยู่ภายในประเทศไทยด้วย<sup>194</sup>

<sup>193</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

<sup>194</sup> “วุฒิ ฯ - มุสลิมไทยร่วมตำรัฐบาลยับ ซักศึกเข้าบ้านให้คู่ตะเภาสหรัฐชูประท้วงทุกมัสยิด รุนแรงกว่า 14 ตุลา ฯ”, แนวหน้า (13 ตุลาคม 2544).

## ทางเลือกที่ 2 การดำเนินนโยบายรักษาสถานะความเป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกา<sup>195</sup>

การดำเนินนโยบายตามทางเลือกนี้ตั้งอยู่บนความเป็นจริง หมายถึง การดำเนินนโยบายที่คำนึงถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคงอย่างแท้จริงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยมีสถานะเป็นพันธมิตรหลักของสหรัฐอเมริกาโดยสนธิสัญญามะนิลา (Manila Pact) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 และยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาเองได้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยหลายครั้งด้านการเมืองและความมั่นคง ซึ่งเหตุผลที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยเหลือ และประเทศไทยยอมรับความช่วยเหลือหรือเลือกที่จะให้สหรัฐอเมริกาช่วยเหลือเพราะสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ไม่ใช่อาณานิคมนิยม (Colonialism) แต่เป็นประเทศที่ต่อต้านอาณานิคมนิยม (Anti - colonialism) มาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 คนสัญชาติอเมริกันช่วยรัฐบาลไทยในฐานะที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทย ทันทการณกับประเทศในยุโรปที่ล่าอาณานิคม ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สหรัฐอเมริกาก็ได้ช่วยให้ไทยพ้นจากความไม่เป็นธรรมในสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมอื่น ๆ พอในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ช่วยเหลือกลุ่มเสรีไทยที่มีสำนักงานใหญ่ อยู่ที่กรุงวอชิงตันด้วยการรับรองสถานะของกลุ่มเสรีไทย และช่วยให้ประเทศไทยไม่ตกอยู่ในสถานะแพ้สงคราม ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลไทยได้ประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรจริง ๆ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังช่วยให้รัฐบาลไทยไม่ต้องชดใช้ค่า

<sup>195</sup> สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550; สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550; สัมภาษณ์ ไพสิฐ บุญपालิต, เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่าย 1 การเมือง/ความมั่นคง/สารนิเทศ/สหรัฐ ฯ กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ, 31 มกราคม 2550; สัมภาษณ์ พลตรี ธารไชยยันต์ ศรีสุวรรณ, ผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 9 กุมภาพันธ์ 2550; สัมภาษณ์ พลโท ประภัสสร เสวตภานุ, หัวหน้านายทหารประสานภารกิจทางทหารกับกระทรวงการต่างประเทศ, 1 กุมภาพันธ์ 2550; "PM Refuses to Get Down off the Fence", *The Nation*, 21 March 2003: 2A.

ปฏิกรรมสงครามมากเท่าที่สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสเรียกร้อง ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 สหรัฐอเมริกาก็ช่วยสนับสนุนให้ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกในสหประชาชาติ และเมื่อโลกคอมมิวนิสต์เริ่มจะแผ่ขยายอิทธิพล รัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกาก็มีจุดยืนร่วมกัน คือ ไม่เชื่อในแนวคิดคอมมิวนิสต์ จึงร่วมกันต่อต้านแนวคิดดังกล่าว ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็ได้ช่วยเหลือรัฐบาลไทยเป็นอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1949 ที่ประเทศจีนได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ ที่หวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์อย่างมากทั้งจากจีนและจากเวียดนามเหนือที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังริเริ่มการฝึกผสม/ร่วมคอบบร้าโกลด์ (Cobra Gold) กับประเทศไทยซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาที่สำคัญมากจนถึงปัจจุบัน

ในทางต่างตอบแทน ประเทศไทยเองก็ได้ช่วยเหลือสหรัฐอเมริกามากและต่อเนื่อง ตั้งแต่สงครามเกาหลีที่ช่วยในนามสหประชาชาติซึ่งสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญ ในสงครามเวียดนาม ประเทศไทยก็เป็นฐานทัพทางทหารสำหรับเครื่องบินขนาดใหญ่ที่สุดในโลกในขณะนั้นเพื่อให้สหรัฐอเมริกาไปโจมตีเวียดนามเหนือ ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับประโยชน์มากมายจากกรณีดังกล่าว และล่าสุดภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 สหรัฐอเมริกา ก็ได้ริเริ่มการมอบสถานะชาติพันธมิตรหลักนอกนาโต้ (Major Non - NATO Ally - MNNA) ให้แก่ประเทศไทย ซึ่งก็เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐานความเป็นจริงเหล่านี้ ก็สามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยเป็นพันธมิตรหลักทางทหารกับสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยจึงควรดำเนินนโยบายรักษาสถานะพันธมิตรหลักทางทหารกับสหรัฐอเมริกาต่อไป ตราบใดที่นโยบายนี้ยังสอดคล้อง กับผลประโยชน์แห่งชาติของไทยทางด้านความมั่นคง เมื่อผลประโยชน์แห่งชาติไม่สอดคล้องกัน รัฐบาลก็ควรพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เช่น ในกรณีที่สหรัฐอเมริกานุกใจมติอิรักนั้นเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศเพราะไม่ได้รับอาณัติจากประชาคมโลกในสหประชาชาติ และผิดจริยธรรมระหว่างประเทศด้วย ซึ่งประเทศไทยก็ไม่เห็นด้วย แต่สหรัฐอเมริกาก็รบเร้าให้รัฐบาลไทยแสดงท่าทีสนับสนุนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการและหนักแน่น ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้พิจารณาที่จะแสดงท่าทีในลักษณะให้ “อยู่กลาง ๆ ” และไม่เข้าไปสนับสนุนการกระทำที่ผิดของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มตัว<sup>196</sup>

<sup>196</sup> สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550.

จุดเด่นของแนวทางนี้ คือ เป็นแนวทางที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเพราะพิจารณาจากพื้นฐานประวัติและสถานะความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาอย่างแท้จริง การดำเนินนโยบายตามแนวทางนี้ ประเทศไทยก็จะสามารถรักษาสถานะความเป็นพันธมิตรหลักด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาไว้ได้ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ไม่ต้องไปผูกมัดตัวเองกับพันธมิตรอื่นต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกาพยายามร้องขอให้ฝ่ายไทยช่วยดำเนินการเพื่อแสดงตัวว่าเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกาทั้ง ๆ ที่เป็นสิ่งที่ผิดหลักระหว่างประเทศและไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของไทย

ข้อจำกัดของทางเลือกนี้ คือ ไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายทางสายกลางในสภาวะการณ์โลกที่มีหลายขั้วอำนาจเมื่อพิจารณาในหลาย ๆ มิติที่มีใช้ทางด้านการเมืองและการทหารเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาวะการณ์หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่สหรัฐอเมริกาได้แบ่งโลกออกเป็นสองขั้วอำนาจทางอารยธรรม คือ อารยธรรมของโลกตะวันตกกับโลกมุสลิม<sup>197</sup> การดำเนินนโยบายลักษณะนี้ ทำให้จุดยืนของประเทศมีความกำกวมสูงและมีแนวโน้มจะทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยไม่มีความเป็นอิสระเพราะยังคงต้องพึ่งพิงกับนโยบายการเมืองและการทหารของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่และไม่สามารถนำนโยบายนี้ไปใช้ได้ในทุกกรณี เนื่องจาก การกระทำบางอย่างของสหรัฐอเมริกานั้น รัฐบาลไทยตระหนักดีว่า เป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศและขัดต่อศีลธรรม แม้จะเป็นพันธมิตรแต่ไทยก็ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในการให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาด้วย การคำนึงถึงฐานะพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคงโดยการสนับสนุนสหรัฐอเมริกาย่อมก่อให้เกิดความแตกแยกภายในประเทศไทยเองด้วย โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประชาชนส่วนใหญ่เป็น

---

<sup>197</sup> ประภัสสร เทพชาติศรี, “บทที่ 4 นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในศตวรรษที่ 21”, นโยบายต่างประเทศไทย, น. 92.

มุสลิม และอีกสิ่งหนึ่งที่ควรตระหนัก คือ สำหรับคนไทยโดยทั่วไปแล้ว สหรัฐอเมริกาเปรียบเสมือนมหาสมุทรโดยตลอด แต่ก็มาเสียความรู้สึกอย่างมากในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือประเทศไทย<sup>198</sup>

**ทางเลือกที่ 3** การดำเนินนโยบายกระชับสถานะความเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกา

ทางเลือกนี้ เป็นทางเลือกที่มีที่มาจากแนวคิดของระบบโลกที่มีขั้วอำนาจเดียวก็คือการที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการเมืองและการทหาร ดังนั้น เมื่อสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายใด ๆ ก็ตาม ประเทศไทยก็ต้องคล้อยตามไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจเบ็ดเสร็จดังกล่าว

ข้อดีของทางเลือกนี้ คือ ประเทศไทยสามารถกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในฐานะพันธมิตรทางความมั่นคงไว้ได้ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้รับความคุ้มครองหรือได้รับการปกป้องจากสหรัฐอเมริกาได้ โดยเฉพาะในเรื่องการทหาร การได้รับสิทธิพิเศษอื่น ๆ ในฐานะพันธมิตร และได้รับการสนับสนุนในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การสนับสนุนนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในการดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งหากนายสุรเกียรติ์ ได้รับตำแหน่งนี้ ก็จะทำให้รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ เป็นผู้สร้างเลขาธิการสหประชาชาติอันนำไปสู่การเสริมสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติ เช่นเดียวกับที่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ นักการเมืองในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ที่เคยเป็นรัฐบาลมาก่อนได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก<sup>199</sup> และปัญหาภายในประเทศไทยที่เป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกา

<sup>198</sup> P. Manawapat, "Thai Must Have a Better Understanding of Washington", *สวามุข*, น. 205 - 208; กาแฟดำ, [นามปากกา,] "บันทึกคลื่นดินแดนเปิดใจครั้งแรก: ทำไมมะกันไม่ช่วยไทยตอนฟองสบู่แตก", *กรุงเทพธุรกิจ* (25 มิถุนายน 2547); อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. "ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐ - ไทย ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ 1999: ท่าที กรอบความคิด และปฏิสัมพันธ์", (เอกสารประกอบการสัมมนา "ไทย - สหรัฐ: ความสัมพันธ์และความเปลี่ยนแปลง) สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 30 พฤศจิกายน 2542.

<sup>199</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550; "ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนใหม่ขึ้นดำรงตำแหน่ง", *Siam Archives* <<http://www.siamarchives.com/details.aspx?pid=10997>>, 2 กันยายน 2545.

เคยแสดงความกังวล เช่นเรื่องสิทธิมนุษยชน การฆ่าตัดตอนในสงครามปราบปรามยาเสพติด<sup>200</sup> เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน การมีความสัมพันธ์ทางทหารที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกาจะส่งเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีด้านเศรษฐกิจให้กับประเทศไทยอีกด้วย เพราะสหรัฐอเมริกาคือคู่ค้าหลักของไทย

อย่างไรก็ดี ข้อเสียของทางเลือกนี้ คือ การดำเนินนโยบายที่ฝักใฝ่มหาอำนาจชั่วคราวอย่างสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องอันตรายมาก เพราะวาระของโลกในปัจจุบันนี้มีหลายขั้วอำนาจและมีมหาอำนาจในหลาย ๆ มิติ กล่าวคือ มีมหาอำนาจทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาอำนาจที่มีอำนาจเชิงอ่อน (Soft Power) มากกว่าสหรัฐอเมริกา เช่น จีน<sup>201</sup> ซึ่งในปัจจุบันได้พยายามทวีบทบาทที่สร้างสรรค์ในเวทีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น การที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายอิงสหรัฐอเมริกามากเกินไปจึงก่อให้เกิดผลเสียหลายประการทั้งในระดับความสัมพันธ์ระหว่างโลก ระดับภูมิภาค และกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งภายในประเทศไทยเอง โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ต่อต้านนโยบายต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา และจะก่อให้เกิดปัญหาการเมืองภายในประเทศไทย รัฐบาลจะขาดเสถียรภาพและไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในการเลือกตั้งสมัยต่อไป<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, “การรณรงค์ปราบปรามยาเสพติด”, ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, รัฐันท์ ทักษิณ, น. 143.

<sup>201</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, บรรณาธิการ, สถานการณ์โลกปี 2545: ผลกระทบต่อไทย, น. 40 - 41.

<sup>202</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

## การตัดสินใจ

จากการศึกษาเนื้อหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในมิติทางด้านการเมืองและความมั่นคงทั้งจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ พบว่า รัฐบาลในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เลือกดำเนินนโยบายตามแนวทางเลือกที่ 2 เพราะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ แล้ว พบว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาทางเลือกที่ 2 จึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ปรับแนวทาง ในการดำเนินนโยบายต่อสหรัฐอเมริกา โดยดำเนินนโยบายในลักษณะที่พยายามให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาเท่าที่ประเทศไทยจะทำได้ในฐานะพันธมิตรและไม่เกินขอบเขตผลประโยชน์แห่งชาติของไทย<sup>203</sup>

อนึ่ง ข้อพึงระวังของการดำเนินนโยบายตามแนวทางนี้ คือ รัฐบาลไทยอาจจะอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกเพราะไม่กล้าที่จะใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกามากเกินไป เพราะกลัวมีปัญหาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ในขณะที่หากถอยห่างจากสหรัฐอเมริกามากเกินไปก็จะทำให้เสียผลประโยชน์แห่งชาติเช่นกัน<sup>204</sup>

## การดำเนินนโยบาย

จากวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายทั้ง 3 ประการ สามารถวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในด้านการเมืองและความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาได้ ดังนี้

### ด้านการเมือง

(1) ดำเนินนโยบายในลักษณะที่พยายามให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาเท่าที่ประเทศไทยจะทำได้ในฐานะพันธมิตรและไม่เกินขอบเขตผลประโยชน์แห่งชาติของไทย<sup>205</sup>

<sup>203</sup>สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550.

<sup>204</sup>ประภัสสร เทพชาตรี, "รัฐบาลบุช 2 และรัฐบาลทักษิณ 2: แนวโน้มความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐ", <<http://www.ftawatch.org/news/view.php?id=3209>>, 30 มีนาคม 2548; วิวัฒน์ มุ่งการดี, "ไทยในสถานการณ์โลกยุคหลังสงครามสหรัฐ - อิรัก", มติชนสุดสัปดาห์ 26(9312) (กันยายน 2546): 5.

<sup>205</sup>สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550.

(2) กำหนดบทบาทของประเทศไทยที่ชัดเจนและสร้างสรรค์ทั้งในระดับทวิภาคี และในระดับพหุภาคี โดยการสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้องค์การระหว่างประเทศ เช่น อาเซียน, เวทีความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก, เวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Economic Cooperation - APEC) และ เวทีสหประชาชาติ (United Nations - UN) โดยให้องค์การดังกล่าวเป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้การดำเนินนโยบายของไทยมีลักษณะที่น่าเชื่อถือ มีน้ำหนักและจุดยืน อีกทั้งยังมีความสิ้นเปลือง และมีความเสี่ยงน้อยกว่าทางเลือกอื่น ๆ

(3) ขอเสียงสนับสนุนผู้แทนไทยที่ลงสมัครชิงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติจากสหรัฐอเมริกา<sup>206</sup>

(4) ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในมิติทางด้านการเมืองเพื่อสร้างความเข้าใจในเชิงลึกระหว่างสองประเทศ<sup>207</sup>

#### **ด้านความมั่นคง<sup>208</sup>**

(1) เสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อลดความหวาดระแวงในภูมิภาคและเพื่อความโปร่งใสในกิจการด้านการป้องกันประเทศ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจด้านความมั่นคงระหว่างประเทศโดยการเข้าร่วมในเวทีการเจรจาด้านความมั่นคงของอาเซียน (ARF)

(2) ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพของมิตรประเทศ

(3) สนับสนุนการแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี เช่น การเจรจา เพื่อลดโอกาสของการใช้กำลังระหว่างประเทศ

---

<sup>206</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

<sup>207</sup> สถาบันการต่างประเทศสรวรมย์ (Saranrom Institute of Foreign Affairs - SIFA)  
<[www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th)>

<sup>208</sup> สัมภาษณ์ พลตรี ธารไชยยันต์ ศรีสุวรรณ, ผู้อำนวยการสำนักวางแผนการฝึกพร้อมและผสม กรมยุทธการทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด, 9 กุมภาพันธ์ 2550.

(4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในภารกิจระหว่างประเทศโดยสนับสนุนให้กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (United Nations Peace Keeping Operations - UNPKO) เพื่อให้กองทัพไทยมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศและเสริมสร้างเกียรติภูมิให้แก่ประเทศไทย

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกา คือ เครื่องมือทางการทูต และเครื่องมือทางการทหาร และการใช้ความหลากหลายและความแตกต่างภายในประเทศเป็นจุดแข็งในการดำเนินนโยบายที่แตกต่างหรือไม่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคง เป็นสำคัญ

### การประเมินผลของนโยบาย

ข้อจำกัดของการศึกษาและวิเคราะห์ในส่วนของกระบวนการของนโยบายในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาอยู่นี้มีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ ข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการประเมินผลของนโยบายที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงการต่างประเทศเอง ดังนั้น การวิเคราะห์และการประเมินผลของนโยบายของวิทยานิพนธ์นี้ จึงเป็นการศึกษาและวิเคราะห์จากข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการของนโยบาย พบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านการเมืองนั้น ประเมินว่า ผลของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคงในภาพรวมนั้น ถือว่าเป็นที่น่าพอใจ การดำเนินนโยบายค่อนข้างมีทิศทางโดยเฉพาะทางด้านการทหารเนื่องจากฝ่ายทหารจะดำเนินการตามที่รัฐบาลให้ดำเนินการ อีกทั้งฝ่ายทหารมีแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินการ

อยู่ก่อนแล้ว ผลของการดำเนินนโยบายนั้นค่อนข้างมีผลเป็นที่น่าพอใจ<sup>209</sup> เพราะความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศแน่นแฟ้นมากขึ้น<sup>210</sup> ซึ่งการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาในด้านการเมืองและความมั่นคงนั้น ยังส่งผลดีต่อไปยังด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างเกียรติภูมิศักดิ์ศรีของประเทศไทยด้วย คือ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับมิตรประเทศ และการส่งเสริมบทบาทของกองทัพไทยให้มีส่วนร่วมในภารกิจต่างประเทศเพื่อให้กองทัพเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศอันจะเป็นการเสริมสร้างเกียรติภูมิของกองทัพและประเทศโดยสนับสนุนให้กองทัพเข้าไปมีส่วนร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (United Nations Peace Keeping Operations - UNPKO)<sup>211</sup>

อย่างไรก็ดี ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการของนโยบายอีกส่วนหนึ่งได้ประเมินว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยต่อสหรัฐอเมริกานั้นเป็นการดำเนินนโยบายในลักษณะแยกเป็นส่วน ๆ (Piecemeal) ขาดความต่อเนื่อง และการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่เป็นไปตามคำเรียกร้องของรัฐบาลวอชิงตันมากกว่าเสียงเรียกร้องของประชาชนชาวไทย นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังขาดการดำเนินนโยบายเชิงรุกกับสหรัฐอเมริกาอย่างสร้างสรรค์ หรือหากมีการดำเนินนโยบายเชิงรุกก็เป็นนโยบายที่ขาดการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างถ่องแท้เสียก่อน ด้วยเหตุนี้ผลที่เกิดจากการดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงจึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ประเด็นปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>212</sup>

สำหรับผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยนั้นพบว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด รองลงมาก็คือ กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>209</sup> สัมภาษณ์ เตช บุนนาค, อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2550; สัมภาษณ์ ไพสิฐ บุญปาลิต, เจ้าหน้าที่การทูต 7 ฝ่าย 1 การเมือง/ความมั่นคง/สารนิเทศ/สหรัฐฯ ฯ กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ, 31 มกราคม 2550 และ 20 กุมภาพันธ์ 2550.

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>211</sup> กระทรวงกลาโหม, “ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ”, ใน “ยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการ”, (อัดสำเนา).

<sup>212</sup> สัมภาษณ์ กษิต ภิรมย์, อดีตเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา, 31 มกราคม 2550.

กระทรวงกลาโหม และคณะรัฐบาลที่มาจากพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคที่มีนายทุนเป็นสมาชิกเป็นหลัก โดยผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจได้กำหนดนโยบายโดยพิจารณาทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว คือ ดำเนินนโยบายในลักษณะที่พยายามให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาเท่าที่ประเทศไทยจะทำได้ในฐานะพันธมิตรและไม่เกินขอบเขตผลประโยชน์แห่งชาติของไทย เพราะเป็นทางเลือกที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศไทยน้อยที่สุด

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางความพยายามของรัฐบาลที่จะเลือกเดินทางสายกลางนั้น เป็นความพยายามที่ไม่ค่อยแนบเนียนมากนัก ดังจะเห็นได้จากการมีบทบาทที่ขัดกันเองของผู้นำระดับสูงในรัฐบาลในการแสดงท่าทีหรือจุดยืนของรัฐบาลไทยต่อสหรัฐอเมริกาที่พยายามส่งสัญญาณว่าไม่เข้าข้างใครนั้น อาจเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดพลาดสำหรับสหรัฐอเมริกาว่ารัฐบาลไทยไม่ค่อยเต็มใจให้ความร่วมมือ และจะให้ความร่วมมือก็ต่อเมื่อจวนตัวแล้ว พฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยเหล่านี้ย่อมส่งผลให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาไม่พอใจกับท่าทีลังเลใจของรัฐบาลไทยที่มีอยู่บ่อยครั้งมากเกินไป อีกทั้งท่าทีที่ไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่องดังกล่าวยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> เฟิงอ้าง.