

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา

นโยบายต่างประเทศเป็นกรอบที่รัฐใช้สำหรับดำเนินปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆ บนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การรักษา และแสวงหาผลประโยชน์ขั้นพื้นฐาน ได้แก่ (1) การรักษาความมั่นคงของเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน (2) การพัฒนาความเจริญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ (3) การรักษา และสร้างเสริมชื่อเสียงเกียรติภูมิของชาติ ทั้งนี้การพิจารณาว่า ผลประโยชน์เรื่องใดมีความสำคัญมากที่สุดต่อประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งควรจะใช้วิธีการอย่างไรในการแสวงหาหนทางบรรลุผลประโยชน์ดังกล่าวนั้น หน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศจะเป็นผู้วินิจฉัยไปบนพื้นฐานของทัศนคติ ความเชื่อ จุดยืน ผลประโยชน์ และภารกิจเฉพาะของแต่ละฝ่าย อันทำให้กระบวนการตัดสินใจกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศมีลักษณะเป็น "กิจกรรมทางการเมือง" ที่เต็มไปด้วยบรรยากาศของการแข่งขัน การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่แทบทุกขณะ สำหรับในกรณีของประเทศไทย หน่วยงาน และบุคคลที่ถือกันว่าเป็นตัวแสดงในด้านนโยบายต่างประเทศ ทั้งในแง่ของการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล) คณะรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (เขียน วีระวิทย์, 2536; จุลชีพ ชินวรรณ, 2535; สมพงษ์ ชุมภัก, 2536)

ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1990 นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศในคาบสมุทรอินโดจีนมุ่งให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการรักษาความมั่นคงเป็นหลัก ลักษณะเด่นประการหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของไทยในระยะนี้ก็คือ การอาศัยกัมพูชาเป็นรัฐกันชน (buffer state) เพื่อต้านทานการขยายอิทธิพลทางการเมือง และการทหารของเวียดนาม (จุลชีพ ชินวรรณ, 2535: 3; สุขุมพันธุ์

บริพัตร, 2530: 2; สารสิน วีระผล, 2533: 149) ทั้งนี้ถึงแม้กัมพูชาจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในปี ค.ศ. 1975 เมื่อเขมรแดง (Khmer Rouge) ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลลอน นอล และจัดตั้งรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) ขึ้น รวมทั้งได้ก่อกรณีพิพาทตามแนวชายแดนด้านที่ติดต่อกับประเทศไทยขึ้นบ่อยครั้ง แต่รัฐบาลไทยที่มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรีก็ยังพยายามประนีประนอม และแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหากล่าวนั้นโดยสันติวิธีเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยเอาไว้ไม่ให้เสื่อมทรามลงไปมากนัก (ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, 2528: 364 - 370; ประสงค์ สุ่นศิริ, 2528: 323)

ประเด็นเรื่องภัยคุกคามต่อชายแดนด้านตะวันออกมีความสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศของไทยมากยิ่งขึ้นเมื่อเกิดปัญหา กัมพูชา โดยกองกำลังเวียดนามที่เริ่มรุกรานกัมพูชามาตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1978 สามารถยึดกรุงพนมเปญได้สำเร็จเมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 พร้อมกับสนับสนุนให้นายเฮง สัมริน หัวหน้าขบวนการแนวร่วมกอบกู้เอกราชกัมพูชา (United Front for the National Salvation of Kampuchea) ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (People's Republic of Kampuchea) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ระบอบเฮง สัมริน หลังจากนั้นชาว กัมพูชาฝ่ายต่างๆ ที่ต่อต้านกองกำลังเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินได้แยกย้ายกันไปตั้งกองบัญชาการอยู่ตามแนวชายแดนด้านที่ติดต่อกับประเทศไทย กองกำลังฝ่ายต่อต้านเหล่านี้ประกอบด้วยฝ่ายของเจ้านโรดม สีหนุที่เรียกว่า โมลินาคะ (MOULINAKA) ฝ่ายของนายซอน ซานที่เรียกว่า แนวร่วมปลดปล่อยประชาชนกัมพูชา (Khmer People's National Liberation Front-KPNLF) และฝ่ายของนายเคียว สมพอนที่เรียกว่า กัมพูชาประชาธิปไตย หรือเขมรแดง ต่อมาในปี ค.ศ. 1982 กองกำลังทั้งสามฝ่ายได้ตกลงที่จะรวมตัวกันเป็นรัฐบาลสมกัมพูชาประชาธิปไตย (Coalition Government of Democratic Kampuchea-CGDK) โดยมีสมเด็จพระเจ้านโรดม สีหนุเป็นประธานาธิบดี นายเคียว สมพอนเป็นรองประธานาธิบดี และนายซอน ซานเป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหา กัมพูชาส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะที่มีชายแดนด้านตะวันออกติดต่อกับประเทศสังคมนิยมที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของเวียดนามเป็นครั้งแรก (อนึ่ง นอกจากกำลังทหารที่ประจำการอยู่ในกัมพูชาแล้ว เวียดนามยังมีกำลังทหารในลาวอีกประมาณ 50,000 คน) หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยเห็นว่า นอกจากการที่เวียดนามเข้ารุกราน และยึดครองกัมพูชา จะเป็นการละเมิดกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว การกระทำดังกล่าวของเวียดนามยังเป็นส่วนหนึ่งของ

แผนการที่จะรวมเอาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของ "สหพันธ์อินโดจีน" อีกด้วย (โครงการอินโดจีนศึกษา, 2528: 35, วีระ นุชเปี่ยม, 2526: 25; ปัญญาสิงห์ศักดิ์, 2530: 16; สารสิน วีระผล, 2533: 148 - 150; สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 9) ภาพของภัยคุกคามจากเวียดนามเริ่มปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นเมื่อกองกำลังเวียดนามกระทำการละเมิดอธิปไตยของประเทศไทยด้วยการรุกรานแดนเข้ามาในบ้านโนนหมากมูน จังหวัดปราจีนบุรีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1980 หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็มีการรุกรานแดนในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดจันทบุรีเกิดตามมาอีกหลายครั้ง (ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, 2528: 372 - 386) นอกจากนี้แล้วประเทศไทยยังได้รับผลกระทบอื่นๆ จากการสู้รบที่เกิดขึ้นระหว่างกองกำลังของระบอบเฮง สัมริน และกองกำลังของเวียดนามกับกองกำลังของฝ่ายต่อต้านอีกหลายประการ ได้แก่ การมีกระสุนอาวุธหนักพลัดเข้ามาตกในเขตประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต และทรัพย์สินของราชการ และประชาชนในพื้นที่ชายแดน ตลอดจนจนถึงการที่มีผู้อพยพจำนวนมากหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย จนกลายเป็นภาระให้รัฐบาลไทยต้องดูแล เป็นต้น

ถึงแม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ที่บริหารประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1977 ถึง ค.ศ. 1980 จะประกาศนโยบายเป็นกลาง และยืนยันที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกัมพูชา แต่รัฐบาลไทยก็ไม่ยอมรับการกระทำของเวียดนามที่ใช้กำลังเข้ารุกราน และโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลไทยเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ให้มีการถอนทหารต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชา ให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรีเพื่อที่ชาวกัมพูชาจะได้ใช้สิทธิ์กำหนดใจตนเองอีกครั้งหนึ่ง และให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทในการยุติปัญหาคความขัดแย้งในกัมพูชา (ไทยกับสถานการณ์อินโดจีน, 2522: 28 - 29) แนวทางการแก้ไขปัญหาคกัมพูชาอย่างสมบูรณ์แบบ (comprehensive settlement) ของรัฐบาลไทยถูกนำไปดำเนินการร่วมกับสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations-ASEAN) ผ่านทางแถลงการณ์การประชุมร่วมวาระพิเศษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 1979 และแถลงการณ์การประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 12 ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1979 ต่อมาในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกันนั้น อาเซียนก็เสนอญัตติต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเพื่อเรียกร้องให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา และให้จัดการเลือกตั้งอย่างเสรีขึ้นในกัมพูชา ญัตติดังกล่าวได้รับเสียงสนับสนุนจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 91 ประเทศ ขณะที่ประเทศที่คัดค้าน 21 ประเทศ และงดออกเสียงอีก 29 ประเทศ ส่วนข้อเรียกร้องของ

อาเซียนอีกประการหนึ่ง คือ การขอให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติรับรองที่นั่งของรัฐบาลกัมพูชา ประชาธิปไตยนั้นก็ประสบผลสำเร็จด้วยดีเช่นกัน โดยมีประเทศที่สนับสนุน 71 ประเทศ ประเทศที่คัดค้าน 35 ประเทศ และอีก 29 ประเทศงดออกเสียง

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1980 หลังจากนั้นพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคมปีเดียวกัน นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ต่อปัญหา กัมพูชาได้ดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยตลอดระยะเวลาแปดปีของรัฐบาลนี้ (ระหว่าง ค.ศ. 1980 ถึง ค.ศ. 1988) ก็คือ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (จอห์น ฟินสตัน, 2530: 19; จุลชีพ ชินวรรณ, 2535: 6)

ขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น สถานการณ์การสู้รบระหว่างกองกำลังของฝ่ายระบอบเฮง สัมริน และกองกำลังเวียดนามกับกองกำลังกัมพูชาฝ่ายต่อต้านได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น และมีเหตุการณ์รุกล้ำอธิปไตยของประเทศไทยเกิดขึ้นหลายครั้ง ยกตัวอย่างเช่น กรณีบ้านโนนหมากมุ่นที่กล่าวถึงข้างต้น นายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติมีความเห็นร่วมกันว่า เวียดนามเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศไทย และตราบโหดที่เวียดนามยังคงยึดครองกัมพูชา ประเทศไทยก็ยังคงถูกคุกคามต่อไป (ขจัดภัย บวรพัฒน์, 2529: 335 - 336)

กระทรวงการต่างประเทศได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ดำเนินการร่วมกับอาเซียนในการเรียกร้อง และกดดันเวียดนามบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศ (ขจัดภัย บวรพัฒน์, 2529: 335) ญัตติของอาเซียนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชาได้รับเสียงสนับสนุนในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ส่วนทางด้านรัฐบาลผสมกัมพูชา ประชาธิปไตยที่อาเซียนสนับสนุน และมีส่วนช่วยเหลือในการจัดตั้งนั้นก็ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของกัมพูชา อันนำไปสู่ข้อสรุปว่าการเจรจาแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในกัมพูชาจะต้องเป็นการเจรจาระหว่างคู่กรณีแท้จริง คือ เวียดนาม และรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของระบอบเฮง สัมรินอาจเข้าร่วม

การเจรจาได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้แทนเวียดนาม นอกจากนี้แล้วในเวลาต่อมาอาเซียนยังได้ริเริ่มข้อเสนอที่จะให้มีการเจรจาข้างเคียง (proximity talk) ที่อาศัยผู้แทนของประเทศที่สามเป็นคนกลางในการเจรจาระหว่างผู้แทนของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย และผู้แทนของเวียดนามอีกด้วย

นอกจากการดำเนินการร่วมกับอาเซียนแล้ว รัฐบาลไทยยังได้ดำเนินบทบาทที่แข็งขันในการแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหากัมพูชาในระดับระหว่างประเทศด้วยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจของการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหากัมพูชา (International Conference on Kampuchea-ICK) ซึ่งมีขึ้นที่นครนิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 13 ถึง 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1981 ประเทศที่เข้าร่วมประชุมจำนวน 79 ประเทศได้จัดทำปฏิญญาเกี่ยวกับแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหากัมพูชา เช่น ให้มีการเจรจาหยุดยิง ให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา ให้จัดการเลือกตั้งอย่างเสรีขึ้นภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ และให้จัดมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยที่เหมาะสมสำหรับจะนำไปใช้ในกัมพูชา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากเวียดนามจะไม่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว และปฏิเสธแนวทางการเจรจาข้างเคียงของประเทศสมาชิกอาเซียนแล้ว เวียดนามยังพยายามยื่นกรานให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอของตนเอง คือ (1) ผู้แทนของกลุ่มเขมรแดงจะต้องไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชา (2) เวียดนามจะถอนทหารออกจากกัมพูชาเมื่อมีการกำจัดภัยคุกคามจากจีนเสียก่อนเท่านั้น (3) ให้มีการสร้างเขตปลอดทหารขึ้นระหว่างชายแดนไทยกับกัมพูชา (4) ให้มีการจัดการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาโดยไม่มีเงื่อนไข แต่การประชุมนั้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติ (5) ให้มีการรับรองรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียว (เชียน ธีระวิทย์, 2528: 220)

สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากการระงับการติดต่อค้าขายกับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินแล้ว รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยังกำหนดรายการสินค้ายุทธปัจจัยจำนวน 273 รายการที่ห้ามส่งออกไปขายยังลาวก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์เพื่อป้องกันไม่ให้สินค้าเหล่านั้นถูกส่งต่อไปยังเวียดนาม และกัมพูชาอีกด้วย เนื่องจากในขณะนั้นรัฐบาลไทย และกระทรวงการต่างประเทศเชื่อว่า วิธีการเช่นนี้จะช่วยเพิ่มแรงกดดันให้เวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินยอมประนีประนอม และปฏิบัติตามข้อเสนอของอาเซียนในการแก้ไขปัญหากัมพูชาได้ในที่สุด (สุรัชย์ ศิริไกร, 2534: 131 - 132)

ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อาเซียนได้สนับสนุนให้มีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแกมพูชา คือ กลุ่มของเจ้านโรดม สีหนุ กลุ่มของนายซอน ซาน กลุ่มของนายเคียว สมพอน และระบอบเฮง สัมริน โดยภายหลังจากการประชุมเพื่อแสวงหาหนทางยุติปัญหาความขัดแย้งในแกมพูชาระหว่างเจ้านโรดม สีหนุ และนายฮุน เซนที่ประเทศฝรั่งเศสในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1987 และเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 แล้ว ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 ผู้แทนของแกมพูชาสี่ฝ่าย ลาว เวียดนาม และประเทศสมาชิกอาเซียนอีกหกประเทศก็เข้าร่วมการประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่เรียกว่า การประชุมจิมหนึ่ง (Jakarta Informal Meeting 1-JIM 1) ซึ่งมีขึ้นที่เมืองโบกอร์ ประเทศอินโดนีเซีย แต่ที่ประชุมก็ยังคงไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในประเด็นสำคัญ อันได้แก่ (1) การแบ่งสรรอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ ในแกมพูชา (2) บทบาทของสหประชาชาติในการตรวจสอบการถอนทหารเวียดนามออกจากแกมพูชา และ (3) การจัดการเลือกตั้งอย่างเสรีขึ้นในแกมพูชา ความล้มเหลวของการประชุมครั้งนี้ทำให้การสู้รบระหว่างฝ่ายต่างๆ ในแกมพูชายังคงดำเนินอยู่ต่อไป

นอกจากการแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหากัมพูชาพร้อมกับอาเซียน และการดำเนินมาตรการทางการทูตผ่านสหประชาชาติแล้ว รัฐบาลไทยยังได้ร่วมมือกับมิตรประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน สหรัฐอเมริกา และประเทศมหาอำนาจตะวันตกอื่นๆ ซึ่งในกรณีของจีนนั้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์พิจารณาเห็นว่า จีนเป็นประเทศที่มีความมุ่งมั่นที่จะต่อต้านการกระทำของเวียดนามที่รุกรานแกมพูชา รวมทั้งยังเป็นประเทศเดียวที่เต็มใจที่จะใช้กำลังทหารเพื่อลงโทษ และกดดันเวียดนามให้ถอนทหารออกจากแกมพูชาด้วย (ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ดินทำสงคราม "สังฮอน" เวียดนามในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1979) (สุรัชย์ ศิริไกร, 2534: 130) ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายอย่างลับๆ ยินยอมเป็นทางผ่านสำหรับลำเลียงความช่วยเหลือด้านอาวุธ เสิบียงอาหาร และการเงินที่จีนมอบให้กับกลุ่มของนายเคียว สมพอน (ต่อมาได้ขยายรวมไปถึงกลุ่มของเจ้านโรดม สีหนุ และกลุ่มของนายซอน ซานด้วย) เพื่อใช้สำหรับต่อต้านทหารเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และเมื่อมาถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นโยบายนี้ก็ยังคงถูกนำมาปฏิบัติอยู่ต่อไป (สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 7 - 9 ,15) นอกจากนี้ จีนยังมีบทบาทสำคัญในการช่วยผลักดันให้สหประชาชาติจัดการประชุมต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชาตามแนวทางของรัฐบาลไทย และอาเซียน เช่น การประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหากัมพูชาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1981 รวมทั้งมีส่วนสนับสนุนการดำเนินการของอาเซียน จนทำให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยประสบความสำเร็จได้ในปี ค.ศ. 1982 (สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 22 - 24)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การดำเนินการต่างๆ เพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาก็มีมาแต่มาตรการทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบจะยังไม่ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม แต่กระทรวงการต่างประเทศก็เชื่อมั่นในความเหมาะสมของนโยบายที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีต่อปัญหาแก้มพู่ชา และเห็นว่ามาตรการเชิงกว้างที่นำมาใช้กดดันเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินทั้งในทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจกำลังจะบรรลุเป้าหมาย เนื่องจากในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เวียดนามเริ่มมีท่าทีที่ผ่อนปรนมากขึ้น และมีการแสดงท่าทีที่ยินยอมจะเจรจากับกลุ่มต่อต้านต่างๆ (หลังจากที่ก่อนหน้านี้เวียดนามปฏิเสธไม่ยอมเจรจากับกลุ่มของนายเคียว สมพอน) เพื่อสร้างความปรองดองแห่งชาติขึ้นในแก้มพู่ชา รวมทั้งยังประกาศที่จะดำเนินการถอนทหารออกจากแก้มพู่ชาให้เสร็จสิ้นภายในปี ค.ศ. 1990 และต่อมาก็ได้เลื่อนกำหนดให้เร็วขึ้นเป็นปี ค.ศ. 1989 (เขียน ธีระวิทย์, 2530: 214; วัชรินทร์ ยงศิริ, 2533: 121) นอกจากนี้แล้วกระทรวงการต่างประเทศยังเห็นว่า นโยบาย และท่าทีของรัฐบาลไทยที่มีต่อปัญหาแก้มพู่ชา ยังได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากอาเซียน จีน มหาอำนาจตะวันตก และประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของสหประชาชาติอีกด้วย (จุลชีพ ชินวรรณ, 2535: 26)

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาก็มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางใหม่เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 โดยเป็นผู้นำรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งคนแรกในรอบ 12 ปี กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณมีลักษณะเด่นอยู่ที่บทบาทของตัวกระทำการกลุ่มใหม่ คือ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกกันว่าคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีเลขที่ 84/2531 โดยประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

1. นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ (ประธานคณะที่ปรึกษา)
2. ม.ร.ว. สุขุมพันธ์ บริพัตร (ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ)
3. ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี (ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ)
4. ดร. ชวนชัย อัจฉรินทร์ (ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ)
5. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย)
6. ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (ที่ปรึกษาด้านกฎหมายระหว่างประเทศ)
7. นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ (นักวิจัยประจำคณะที่ปรึกษา)

อนึ่ง ในบรรดาคณะที่ปรึกษาทั้งหมดนี้ บุคคลที่มีความสนใจ และเข้ามาจับบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหากัมพูชาอย่างมาก ก็คือ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ม.ร.ว. สุขุมพันธ์ บริพัตร และนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ปรึกษาของกระทรวงการต่างประเทศที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ ทั้งในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยึดถือปฏิบัติ ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยวิพากษ์วิจารณ์ว่า การครอบงำของฝ่ายข้าราชการประจำส่งผลให้นโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ปรึกษาเป็นนโยบายที่คับแคบ แข็งกร้าว และ "สายตาสั้น" รวมทั้งยังผูกติดอยู่กับผลประโยชน์ของมหาอำนาจ (หมายถึง จีน) มากเกินไป จนทำให้ขาดความเป็นอิสระ ส่วนทางออกที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหาที่ปรึกษาของรัฐบาลไทยนั้นก็มิได้อยู่เพียงวิธีการเดียว คือ การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจากพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ไปเป็นบุคคลอื่น (สุขุมพันธ์ บริพัตร, 2530: 22-23; Paisal Srirachatchanya, 1988: 27)

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษา ซึ่งต้องการสร้างบทบาทที่โดดเด่นในด้าน การต่างประเทศมีความเห็นว่า รัฐบาลไทยควรที่จะแยกประเด็นทางการค้า และเศรษฐกิจออกจาก ประเด็นทางการเมืองในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์กับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมริน นโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" ของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณนั้นใช้ประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศ ในคาบสมุทรอินโดจีน และเสนอให้มีการปรับท่าทีของรัฐบาลไทยต่อประเทศเหล่านี้ให้ผ่อนปรนมากกว่า ที่ผ่านมามีในอดีต อันนำไปสู่การสนับสนุนให้ภาคเอกชนของไทยติดต่อกับลาว เวียดนาม และ ระบอบเฮง สัมรินอย่างกว้างขวาง สำหรับในส่วนของการแก้ไขปัญหาที่ปรึกษานั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาต้องการให้รัฐบาลไทยเริ่มเจรจาติดต่อ และสร้างความสัมพันธ์กับระบอบ เฮง สัมรินอย่างเปิดเผย เนื่องจากเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มีอำนาจปกครองอย่างแท้จริงในกัมพูชา ดังนั้น คณะที่ปรึกษาจึงได้ "จัดการ" เชิญนายฮุน เซน นายกรัฐมนตรีของระบอบเฮง สัมรินให้เดินทางมาเยือน ประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ (แต่ขณะเดียวกันมีการประชาสัมพันธ์การเดินทางครั้งนี้ทางสื่อมวลชน อย่างครึกโครม) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 โดยที่กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้รับทราบเรื่อง หรือ ได้รับการประสานงานมาก่อน นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้แยกแยะปัญหาที่ปรึกษาออกเป็นส่วนๆ แล้วจึง พยายามแก้ไขไปที่ละประเด็น เช่น พยายามหาหนทางให้กลุ่มต่างๆ ในกัมพูชาตกลงหยุดยิงกันให้ได้ เสียก่อน หลังจากนั้นจึงค่อยจัดให้มีการเจรจากันเกี่ยวกับเรื่องการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ การ เลือกลง และการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เป็นต้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาเชื่อว่า แนว

ทางการแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคและมีโอกาสที่จะสามารถประสบผลสำเร็จได้มากกว่า และรวดเร็วกว่า แนวทางแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคแบบที่รัฐบาลไทย และกระทรวงการต่างประเทศยึดถืออยู่เดิม (จุลชีพ ชินวรรณ, 2535: 30; สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 40 - 41; สุรัชย์ ศิริไกร, 2534: 141 - 142; อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2533: 117 - 119)

อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งพลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้นยังคงมีจุดยืนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคในลักษณะเดียวกันกับที่เคยยึดถือมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือ การร่วมมือกับอาเซียน จีน และสหประชาชาติกดดันเวียดนามต่อไป ทั้งในทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ เพื่อให้เวียดนามยอมถอนทหารทั้งหมดออกจากกัมพูชา และยอมรับฐานะของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียว ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า ข้อเสนอของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะที่ปรึกษาที่ต้องการจะให้มีการติดต่อค้าขายกับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินอย่างเปิดเผยนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม และเป็นไปไม่ได้ นอกจากนี้แล้วกระทรวงการต่างประเทศยังเห็นว่า การหันไปมีท่าทีที่ผ่อนปรนมากขึ้น การเจรจา หรือการติดต่อค้าขายกับเวียดนาม และระบอบเฮง สัมรินดังกล่าวจะมีส่วนไปเพิ่มความแข็งแกร่ง และสร้างความเป็นต่อให้แก่เวียดนาม และระบอบเฮง สัมริน จนอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินความพยายามเพื่อแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคได้ (ประสงค์ วิสุทธิ์, 2532: 12; สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 40 - 41; เสาวภาคย์ เดชะสาย, 2533: 194)

จุดยืนต่อการแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคที่แตกต่างกันระหว่างนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษา กับกระทรวงการต่างประเทศเช่นนี้ทำให้เกิดการ "ป็นเกลียว" ระหว่างทั้งสองฝ่ายขึ้นเป็นระยะๆ จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นยุคที่นโยบายต่างประเทศของไทยขาดความเป็นเอกภาพมากที่สุด (เชียน ธีระวิทย์, 2536: 38; สิทธิ เศวตศิลา, 2538: 40) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาก็มีอุปสรรคเป็นสิ่งที่น่าศึกษา ทั้งในแง่การวิเคราะห์ (1) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุอยู่เบื้องหลังท่าทีของหน่วยงาน และบุคคลแต่ละฝ่าย (2) ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ที่หน่วยงาน และบุคคลเหล่านั้นดำเนินต่อกัน เพื่อผลักดันให้ผลประโยชน์ของตนถูกแปรสภาพออกมาเป็นนโยบายต่างประเทศ และรวมไปถึง (3) การประเมินความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคโดยตรง และในส่วนของส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับระบอบเฮง สัมรินในกัมพูชา

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สนใจศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชาในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง วันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 โดยจะมุ่งวิเคราะห์ความขัดแย้ง และปฏิสัมพันธ์ลักษณะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศ การศึกษาในที่นี้จะพิจารณาถึง (1) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และบุคคล เหล่านั้น (2) ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ที่หน่วยงาน และบุคคลเหล่านั้นดำเนินต่อกัน และ (3) ผลกระทบ ที่สภาพความขัดแย้ง และลักษณะของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และบุคคลเหล่านั้นมีต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในแกมพูชา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ตามนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า"

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

สภาพปัญหาที่กล่าวไปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศของไทยในประเด็น และ ช่วงเวลาที่เลือกมาศึกษา คือ นโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชาระหว่าง วันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 นั้นเกิดขึ้นจากกระบวนการที่มี หน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง หรือพลเรือนเข้ามามี บทบาทเกี่ยวข้องด้วย ทั้งในฐานะหน่วยตัดสินใจ และในฐานะหน่วยปฏิบัติการที่รับเอานโยบาย ต่างประเทศไปดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ โดยแต่ละฝ่ายต่างก็มีทัศนคติ จุดยืน ผลประโยชน์ และเป้าหมายเฉพาะของตน ซึ่งจะต้องพยายามผลักดันให้ได้รับการแปรสภาพออกมาเป็น นโยบายต่างประเทศ อันนำไปสู่ความขัดแย้ง การแข่งขัน การต้อรอง และการประนีประนอมขึ้นใน กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (หรือที่เรียกกันว่า การบริหาร นโยบาย) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรอบความคิดที่เหมาะสมกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ก็คือ กรอบความคิด เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics framework) หรือการเมืองในรัฐบาล (governmental politics framework) ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่การ ชี้ให้เห็นถึง (1) บทบาทของฝ่ายต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการบริหารนโยบาย (2) ปฏิสัมพันธ์ที่ฝ่ายต่างๆ เหล่านั้นดำเนินต่อกัน และ (3) ปัจจัยที่เป็นรากฐานของลักษณะการดำเนิน

ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว (Art and Jervis, 1992: 391; Halperin and Kanter, 1992: 397 - 398)

กรอบความคิดที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการถูกพัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 หลังจากที่มีการศึกษานโยบายต่างประเทศส่วนใหญ่ในยุคก่อนหน้านั้นถูกครอบงำโดยการวิเคราะห์ตามแนวทางของสำนักสังคมนิยม (realist school) ที่ดำเนินไปบนความเชื่อพื้นฐานว่า รัฐเป็นตัวกระทำที่สำคัญที่สุดบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (state-centric assumption) และรัฐนั้นมีลักษณะเป็นตัวกระทำที่มีความเป็นเอกภาพ และจะแสวงหาหนทางบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีเหตุผล (state-as-actor assumption) (White, 1994: 108) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การวิเคราะห์แบบสังคมนิยมอธิบายพฤติกรรมของรัฐว่ามีลักษณะเหมือนกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่ดำเนินไปอย่างมีเหตุผล ดังนั้น นโยบายต่างประเทศจึงเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐ (หรือรัฐบาล) พยายามแสวงหาวิธีการ (means) ที่เหมาะสมสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษา และสร้างเสริมอำนาจ และความมั่นคงของตนเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ท่ามกลางสภาพอนาธิปไตยในระบบระหว่างประเทศนั่นเอง (Allison, 1971: 4 - 5; Dougherty and Pfaltzgraff, 1981: 470; Morgenthau, 1970: 5 - 6)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 Richard Snyder และคณะ (1962) ได้บุกเบิกกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศอีกแนวทางหนึ่งบนความเชื่อที่ว่า นโยบายต่างประเทศเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของผู้ตัดสินใจ (decision maker) หรือผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ซึ่งเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ อันนำไปสู่การหันเหความสนใจจากการพิจารณาศึกษาทางเลือกของรัฐในการแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งบนเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ตัวแปรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางจิตวิทยาที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบรรดาผู้กำหนดนโยบาย (Dougherty and Pfaltzgraff, 1981: 474 - 476; Viotti and Kauppi, 1993: 234) รวมทั้งยังได้มีการขยายขอบเขตการศึกษานโยบายต่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 ไปสู่การพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาของพฤติกรรมของรัฐ ทั้งนี้เชื่อกันว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นจะช่วยทำให้การศึกษาระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (Rosenau, 1969: 169; White, 1989: 5)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1971 Graham Allison ได้พัฒนาตัวแบบ (model) ใหม่สำหรับใช้อธิบายกระบวนการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพิ่มเติมขึ้นจากกรอบความคิดเดิมที่เชื่อในความมีเหตุผล และความเป็นเอกภาพของกลุ่มผู้ตัดสินใจ (rational actor model) อีกสองตัวแบบคือ (1) ตัวแบบที่เน้นความสำคัญของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการภายในองค์กร หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (organizational process model) เช่น กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับ ความเชื่อพื้นฐาน ทัศนคติภัยคุกคาม รูปแบบการปฏิบัติงาน ความชำนาญพิเศษ และภารกิจที่เป็นหน้าที่เฉพาะขององค์กร หรือหน่วยงานแต่ละแห่ง และ (2) ตัวแบบที่เน้นความสำคัญของกิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบราชการ อันได้แก่ การแสวงหาผลประโยชน์ ความขัดแย้ง การแข่งขัน การแสดงอิทธิพล การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคลต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทั้งฝ่ายที่เป็นนักการเมือง และข้าราชการประจำ (bureaucratic politics model) (Allison, 1971)

กรอบความคิดที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ Graham Allison และ Morton Halperin ได้รวมข้อเสนอ และกรอบการวิเคราะห์ของตัวแบบที่สองเข้ากับตัวแบบที่สาม โดยถือว่า องค์กร หรือหน่วยงานเป็นตัวกระทำการที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้เช่นเดียวกันกับตัวกระทำที่เป็นมนุษย์ (Allison and Halperin, 1972) นั้นเชื่อว่า นโยบายต่างประเทศมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในความเป็นจริงนั้นกลุ่มผู้ตัดสินใจไม่ได้มีความเป็นเอกภาพเหมือนกับที่เคยเชื่อกันมาในอดีต แต่จะมีหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ เข้ามาแข่งขัน แสดงอิทธิพล และต่อรองกัน ในขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายเพื่อผลักดันให้ความเชื่อ ผลประโยชน์ และเป้าหมายของตนถูกแปรสภาพออกมาเป็นนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้แล้วเมื่อถึงขั้นตอนของการบริหารนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศเหล่านั้นยังมีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับวิธีการดำเนินนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด โดยแต่ละฝ่ายต่างก็เชื่อ (และพยายามทำให้ฝ่ายอื่นๆ เชื่อด้วย) ว่า นโยบาย และวิธีการดำเนินนโยบายที่ตนสนับสนุนนั้นจะช่วยสร้างเสริมผลประโยชน์ และความมั่นคงของประเทศได้ดีกว่านโยบาย และวิธีการดำเนินนโยบายของฝ่ายอื่นๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงภูมิอิสระของหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ในระดับปฏิบัติการที่สามารถจะเลือกวินิจฉัยได้ว่า สิ่งใดบ้างที่เอื้ออำนวย และสิ่งใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการรักษา และสร้างเสริมผลประโยชน์ และความมั่นคงของประเทศในสายตาของตน (Halperin and Kanter, 1992: 397 - 398)

สำหรับประเด็นเรื่องบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น ถึงแม้ว่าหัวหน้ารัฐบาล (ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี) จะมีฐานะเป็นผู้ตัดสินใจหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญๆ แต่หัวหน้ารัฐบาลมักจะไม่ได้อำนาจ (และไม่สามารถ) กระทำการดังกล่าวไปเพียงลำพังด้วยตัวเอง เพราะอย่างน้อยที่สุดหัวหน้ารัฐบาลจะต้องปรึกษาหารือ และดำเนินงานร่วมกับบุคคลสองกลุ่มด้วยกัน คือ (1) บุคคลที่หัวหน้ารัฐบาลจำเป็นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐมนตรี และหัวหน้าหน่วยงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องราวที่เป็นประเด็นปัญหานั้น (2) บุคคลที่หัวหน้ารัฐบาลเลือกที่จะปรึกษาหารือด้วย (ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นการ) ไม่ว่าจะเป็นเพราะบุคคลดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องราวที่เป็นประเด็นปัญหา หรือจะเป็นเพราะความพึงพอใจส่วนตัวของหัวหน้ารัฐบาลเองก็ตาม (Halperin and Kanter, 1992: 399, 401) อนึ่ง การที่บุคคลกลุ่มที่สองจะประสบความสำเร็จในการเข้าไปมีบทบาท และอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ (1) ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะตัว และ (2) ความใกล้ชิดกับหัวหน้ารัฐบาล และ (3) ทักษะความสามารถในการ "สร้างพันธมิตร" กับบุคคลกลุ่มแรก ซึ่งเป็นกลไกหลักในกิจกรรมด้านการต่างประเทศของรัฐบาล (Art and Jervis, 1992: 392)

Morton Halperin และ Arnold Kanter เห็นว่า ผลประโยชน์ทางการเมืองภายในประเทศ (domestic political interest) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จุดยืน และท่าทีของหัวหน้ารัฐบาล และบุคคลในฝ่ายการเมือง เช่น รัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษา (ที่มาจากพรรคการเมือง) มีลักษณะที่ค่อนข้างทะเยอทะยานมากกว่าบุคคลในฝ่ายข้าราชการประจำ เนื่องจากบุคคลในฝ่ายการเมืองเหล่านี้มีความต้องการที่จะรักษา และแสวงหา (1) ความก้าวหน้าทางการเมือง (2) "คะแนนนิยม" หรือ "ชื่อเสียง" ที่เกิดจากความสำเร็จในการดำเนินงาน และความสามารถในการใช้อิทธิพลผลักดันให้ผลประโยชน์ และเป้าหมายของตนถูกแปรสภาพออกมาเป็นนโยบาย และ (3) งบประมาณ หรือ ทรัพยากรอื่นๆ (Halperin and Kanter, 1992: 404 - 405)

สำหรับท่าที และจุดยืนของหน่วยงานราชการ และข้าราชการประจำ ซึ่งมีบทบาทอยู่ทั้งในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะแสดงถึงความต้องการที่จะดำเนินบทบาท และภารกิจหลักของตนได้อย่างอิสระ ทั้งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามทัศนคติที่เกิดจากความคุ้นเคยในการ (ผูกขาด) รับผิดชอบหน้าที่บางอย่างมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน (Halperin and Kanter, 1992: 402) อย่างไรก็ตาม ความไม่ชัดเจนของขอบเขตความรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหา

และนโยบายแต่ละเรื่องก็มักก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแข่งขัน และการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ขึ้นเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายส่วนใหญ่มักจะกำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้กว้างๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยราชการแต่ละแห่งจึงต้องตีความ และกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการ (operational definition) เพื่อแสวงหาวิธีการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายกันเอง นอกจากนี้แล้วหน่วยราชการต่างๆ ยังแข่งขันกันในเรื่องของการแสวงหางบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ ที่จะมาช่วยสร้างเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของตนด้วย (Halperin and Kanter, 1992: 402 - 403)

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า กรอบความคิดที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการเสนอภาพการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็น "กระบวนการทางการเมือง" ที่ซับซ้อน และดำเนินไปภายใต้บริบทของความขัดแย้ง การแข่งขัน และการประนีประนอมระหว่างบรรดาหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล โดยบริบทที่ว่านี้จะยังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหา รูปแบบ และระดับความสำเร็จ (ในแง่การบรรลุเป้าหมาย) ของนโยบายเหล่านั้น อนึ่ง ผู้ศึกษาเชื่อว่า วิธีการที่น่าจะช่วยพิสูจน์คำอธิบายของกรอบความคิดที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการได้อย่างเป็นรูปธรรมก็คือ การใช้กรณีศึกษา (case study approach) โดยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้เลือกศึกษา นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชาในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992

สมมติฐานในการศึกษา

จุดยืน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างนายกรัฐมนตรี และคณะที่ปรึกษากับกระทรวงการต่างประเทศเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชา จนในที่สุดได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแกมพูชาโดยตรง และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับระบอบเฮง สัมริน

วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะนำกรอบความคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการเมืองในระบบราชการมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ ทั้งในส่วนที่เป็นเอกสาร และข้อมูลที่ได้มาจากบทสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแกมพูชา

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอยู่ทั้งสิ้นสามประการ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณที่มีต่อปัญหาแกมพูชาในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง วันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และปฏิสัมพันธ์ลักษณะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในการดำเนินนโยบายต่อปัญหาแกมพูชา อันเนื่องมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ประโยชน์ในการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อแกมพูชา ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสำคัญ ทั้งในด้านความมั่นคง และเศรษฐกิจต่อประเทศไทยอย่างมาก

2. วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะช่วยชี้ให้เห็นว่า สภาพปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีศึกษาหน่วยงาน และบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวมีความขัดแย้งกันนั้นจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลหรือไม่ และอย่างไร



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย