



ภูมิหลังและสภาพความสำคัญของปัญหา

ในการดำรงอยู่ของประเทศและการจะให้ประเทศพัฒนาต่อไป อันเป็นเป้าหมายของทุกประเทศนั้น ประเทศจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ และในการกำหนดนโยบายนั้น มักพูดกันอยู่เสมอว่ากระทำไปโดยยึดหลักผลประโยชน์แห่งชาติ คือ¹

ประการที่ 1 ความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ คือทำอย่างไรให้ชาติอยู่รอดในฐานะที่เป็นรัฐเอกราช การอยู่รอดของชาตินั้น รวมไปถึงการมีเอกราชอธิปไตย การมีบูรณภาพทางอาณาเขตที่สมบูรณ์

ประการที่ 2 ความเจริญของชาติ หรือ การพัฒนาประเทศ

ประการที่ 3 เกียรติภูมิของชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติมีหลายประการ ทุกประเทศจะมีการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติ เพื่อเลือกว่าผลประโยชน์ประการใดมีความสำคัญเป็นลำดับแรก และผลประโยชน์ประการใดเป็นลำดับรองลงไป มีการจัดลำดับความเร่งด่วนว่าผลประโยชน์ใดเป็นผลประโยชน์เร่งด่วนที่ต้องทำก่อน และหากผลประโยชน์แห่งชาติบางประการขัดกันเอง ก็ต้องมีการวินิจฉัยว่าผลประโยชน์ใดจะต้องถูกตัดออกไป นอกจากนี้ ยังมีมีการพิจารณาอีกว่าอะไรเป็นผลประโยชน์ระยะสั้นและอะไรเป็นผลประโยชน์ระยะยาว เหล่านี้เป็นต้น

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น เกือบทุกประเทศมักให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับกลุ่มประเทศสองกลุ่ม คือ กลุ่มประเทศมหาอำนาจและกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเหตุผลที่คล้ายคลึงกัน คือประเทศทั้งสองกลุ่มสามารถให้ผลประโยชน์แก่ตนได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกา

¹ ไคริน เฟื่องเกษม, สงครามและสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การวิเคราะห์โดยใช้แนวความคิดและทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 25.

เช่น นโยบายการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันก็ต่อต้านคอมมิวนิสต์² ทางด้านนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญมาโดยตลอด ด้วยเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านจะกระทบต่อประเทศไทยโดยทันที เช่น นโยบายของไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 นั้น เป็นไปในลักษณะที่มุ่งต่อต้านขบวนการปฏิวัติคอมมิวนิสต์ในลาว กัมพูชา และเวียดนาม ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากบรรดาผู้นำทางการเมืองของไทย ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม ต่างก็หวาดกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์กันอย่างมาก³ โดยมองว่าหากคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จในอินโดจีน เป้าหมายต่อไปก็ต้องเป็นประเทศไทย เพราะเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวเขตแดนติดต่อกับประเทศอินโดจีนเป็นระยะทางยาว เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า การกำหนดนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านนั้น เป็นสิ่งที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักให้ความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ เนื่องจากหากเกิดเหตุการณ์ใดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านก็มักส่งผลกระทบต่อประเทศนั้นด้วย ดังนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหากัมพูชา จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศกัมพูชาที่ติดกับเขตแดนด้านตะวันออกของไทยเป็นระยะทางถึง 725 กิโลเมตรโดยทางบก กอปรกับกัมพูชามีฐานะเป็นรัฐกันชนระหว่างไทยกับเวียดนามมาโดยตลอด ในประวัติศาสตร์ทั้งไทยและเวียดนามต่างก็แข่งขันกันเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลเหนือกัมพูชา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกันไม่ให้กองทัพของอีกฝ่ายเข้าไปตั้งมั่นในกัมพูชา อันเป็นการคุกคามความมั่นคงของตน เนื่องจากฝ่ายที่มีกองทัพตั้งอยู่อาจเข้ากัมพูชาเป็นฐานสนับสนุนการรุกรานอีกฝ่ายได้ ในกรณีที่เวียดนามขยายอิทธิพลเข้ามาในกัมพูชา หรือการที่ผู้ปกครองกัมพูชาไปสวามิภักดิ์ต่อเวียดนาม ย่อมทำให้อาณาจักรไทยรู้สึกเสมือนถูกคุกคามและไม่ปลอดภัย เนื่องจากอิทธิพลของเวียดนาม ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอาณาจักรที่เข้มแข็งที่สุดในแหลมสุวรรณภูมิมาประชิดชายแดนไทย⁴ และที่สำคัญคือ การเกิดขึ้นของปัญหากัมพูชาเป็นการดึงอำนาจนอกภูมิภาค

² จุลชีพ ชินวรรณ "นโยบายต่างประเทศของไทย: ภูมิหลังและแนวโน้ม", เอเชียปริทัศน์ (เมษายน - มิถุนายน 2523) : 21-24.

³ รุ่งพงษ์ ชัยนาม, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีน," ใน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน้าที่ 13-15 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2529), หน้า 715.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 713.

เข้ามาแข่งขันกันอันก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเวียดนามตั้งสหภาพโซเวียตเข้ามาขณะที่ยังร่วมมือกับจีนในการต่อต้านเวียดนามและสหภาพโซเวียต

เมื่อเวียดนามส่งกองกำลังบุกเข้ากัมพูชาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1978 และจัดตั้งรัฐบาลเฮง สัมริน ขึ้นที่พนมเปญ เมื่อวันที่ 7 เดือนมกราคม ปีต่อมานั้น ในขั้นต้นประเทศไทยภายใต้รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แสดงท่าทีที่ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับรัฐบาลนายพล พต แต่เมื่อเวียดนามได้ยกกำลังติดตามกวาดล้างชาวกัมพูชาฝ่ายต่อต้านโดยมาประชิดชายแดนไทย ประเทศไทยและภาคีอาเซียนจึงมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นวิกฤติการณ์ของการเมืองระหว่างประเทศ ภาคีอาเซียนได้จัดประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนวาระพิเศษที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 1979 ภายหลังเสร็จสิ้นการประชุมได้ออกแถลงการณ์ว่า "อาเซียนยืนยันสิทธิของประชาชนกัมพูชาที่จะกำหนดอนาคตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลของประเทศภายนอก เรียกร้องให้กองกำลังต่างชาติทั้งหมดออกจากดินแดนกัมพูชาโดยทันที และสนับสนุนให้เสนอเรื่องให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณา"

ต่อมา ได้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 12 ขึ้นที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 28 - 30 มิถุนายน ค.ศ. 1979 ที่ประชุมได้ออกแถลงการณ์ร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา กัมพูชา ดังนี้

"ที่ประชุมยืนยันที่จะสนับสนุนสิทธิของประชาชนกัมพูชาในการกำหนดอนาคตของตนเอง เรียกร้องให้กองกำลังต่างชาติทั้งหมดออกจากกัมพูชาโดยทันที และได้แสดงการสนับสนุนสิทธิของกัมพูชาที่จะดำรงความเป็นชาติของตนไว้ โดยเป็นอิสระจากการแทรกแซงในกิจการภายในจากเวียดนามและกองกำลังชาติอื่น ๆ พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศให้การสนับสนุนสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง และการคงอยู่ของกัมพูชาโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซง การบ่อนทำลายและการใช้กำลัง"

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังร่วมกับสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เสนอญัตติเข้าสู่ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เรียกร้องให้มีการถอนทหารต่างชาติออกจากดินแดน

ที่มีข้อพิพาทแต่ยุติไม่ผ่านเนื่องจากสหภาพโซเวียตใช้สิทธิยับยั้ง ต่อมา ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ เสนอญัตติที่มีข้อความทำนองเดียวกัน เข้าที่ประชุมสมัยสามัญประจำปีของสมัชชาแห่งสหประชาชาติในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1979 นั้นเอง ญัตติดังกล่าวผ่านที่ประชุมด้วยคะแนนสนับสนุนจาก 91 ประเทศ* ในส่วนการกระทำที่มีต่อกัมพูชาโดยตรงนั้น พล.อ.เกรียงศักดิ์ ได้มีหนังสือถึงรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยให้ยุติการส่งชาวกัมพูชาอพยพเข้ามาในประเทศไทย และให้ยุติการส่งกำลัง เสริมบริเวณที่ติดกับชายแดนไทยด้วย ในช่วงเดือนมิถุนายน ปีเดียวกันนี้ ไทยได้ดำเนินนโยบายการผลักดันผู้อพยพกัมพูชากลับเข้าเขตกัมพูชา แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศอย่างมาก ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพเหล่านี้ ตลอดสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ประเทศไทยยังคงให้การรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยว่าเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องของกัมพูชา และสนับสนุนการคงที่หนึ่งของกัมพูชาประชาธิปไตยในองค์การสหประชาชาติ

เมื่อ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1980 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา และดำรงตำแหน่งดังกล่าวจนถึง ค.ศ.1988 เกือบตลอดระยะเวลาที่ 8 ปี นี้ ปัญหากัมพูชายังไม่ได้รับการแก้ไข เวียดนามยังคงกำลังทหารไว้ในกัมพูชา โดยสหภาพโซเวียตให้การสนับสนุนเวียดนามอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ได้มีการปะทะกันระหว่างกำลังทหารเวียดนามและเฮง สัมริน กับเขมรกลุ่มต่อต้านตามบริเวณชายแดนไทย - กัมพูชาอย่างรุนแรงหลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทยและเจ้าหน้าที่ชาวไทย** ทั้งยังนำไปสู่การที่กองกำลังทหารเวียดนามถือโอกาสจากการปราบปรามกองกำลังเขมรกลุ่มต่อต้านเข้ามาละเมิดดินแดนไทยอยู่หลายครั้ง อันเป็นการคุกคามอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนไทย โดยในช่วงต้นนั้นมีชาวไทยจำนวนไม่น้อยยกย่องว่าเวียดนามจะยกกองกำลังเข้ามาในประเทศไทย ในเรื่องนี้

*งดออกเสียง 29 ประเทศ คัดค้าน 21 ประเทศ

** เช่น การที่เวียดนามส่งทหารล่องลำพรหมแดนไทยและปะทะกับทหารไทยบริเวณบ้านโนนหมากมุ่น อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ระหว่างวันที่ 23-24 มิถุนายน ค.ศ.1980 และการบุกรุกเข้ามายึดครองพื้นที่บริเวณเขาช่องบก ในปลาย ค.ศ.1986 เป็นต้น



เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของไทยก็มีความห่วงเกรงไปในทำนองเดียวกัน โดยมองว่า ปัญหาแก้มปูชา เป็นภัยต่อความมั่นคงของไทยและเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยจะละเลยไม่ได้⁵ นอกจากนี้ ผลสืบเนื่องอีกประการหนึ่งที่ตามมาจากการสู้รบในแก้มปูชาก็คือ การที่ชาวแก้มปูชานับแสนคนได้พากันอพยพหลบภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทย สภาพการณ์เหล่านี้ ล้วนเป็นผลกระทบที่ไทยได้รับโดยตรงจากการเกิดขึ้นและคงอยู่ของปัญหาแก้มปูชา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลภายใต้การนำของพล.อ. เปรม อดิเรก ได้ดำเนินนโยบายต่อปัญหาแก้มปูชาอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพจนได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ดังจะเห็นได้จากอดีตที่เสนอโดยอาเซียนต่อสมาชิกใหญ่สหประชาชาติได้รับเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อถึงช่วงปลายสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม แนวโน้มที่เวียดนามจะถอนทหารทั้งหมดออกจากแก้มปูชาและความพยายามในการแก้ไขปัญหากัมพูชาด้วยวิถีทางการเมืองก็ได้เริ่มขึ้น ทั้งนี้ เพราะฝ่ายที่สู้รบกันในกัมพูชาไม่อาจเอาชนะกันได้อย่างเด็ดขาดได้ เวียดนามถูกบีบคั้นจากนานาชาติอย่างหนักทั้งทางการเมืองและด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็มีการเปลี่ยนแปลงไป เมื่อสหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายมีคาอิล กอร์บาชอฟ ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายของตน ซึ่งมีผลให้เวียดนามต้องปรับท่าทีต่อปัญหากัมพูชาตามด้วย อันนำไปสู่การที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน เริ่มหันมาเจรจาเพื่อแก้ปัญหา และเมื่อเวียดนามประกาศถอนทหารจำนวนมากออกจากกัมพูชานั้น ก็เป็นช่วงที่กำลังจะสิ้นสุดสมัยรัฐบาลพล.อ. เปรม จึงนับได้ว่าช่วงรัฐบาลพล.อ. เปรมได้ครอบคลุมนช่วงเวลาของปัญหากัมพูชาไว้เกือบทั้งหมด ดังนั้น การศึกษานโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหากัมพูชาเพื่อจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ คือ การถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชา และให้ประชาชนกัมพูชามีสิทธิกำหนดอนาคตของตนเอง ตลอดจนการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของไทยต่อปัญหาในระหว่าง ค.ศ. 1980-1988 ภายใต้รัฐบาลพล.อ. เปรม จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง

⁵พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ," สุนทรพจน์เปิดการสัมมนาทางวิชาการของสถาบันต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 14 กุมภาพันธ์ 2517.

วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

1. ศึกษาองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา
กัมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1988
2. ศึกษานโยบายและจุดมุ่งหมายสำคัญของนโยบาย ตลอดจนการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศไทยต่อปัญหา กัมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1988 เพื่อให้บรรลุ
จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

สมมติฐานในการศึกษา

1. การคงกำลังทหารเวียดนามไว้ในกัมพูชา และท่าทีที่ไม่ประนีประนอมของเวียดนาม
ตลอดจนการสนับสนุนเวียดนามของสหภาพโซเวียต เป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีอิทธิพล
ต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ต่อปัญหา กัมพูชา ในระหว่าง ค.ศ. 1980 -
1988
2. สัญญา (perception) ของผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อปัญหา
กัมพูชาของไทย เป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ
ต่อปัญหา กัมพูชา ระหว่าง ค.ศ. 1980 - 1988

กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาคาดหมายว่าจะช่วยอธิบาย-บรรยายเกี่ยวกับ
นโยบายต่างประเทศไทยต่อปัญหา กัมพูชา ระหว่าง ค.ศ. 1980 - 1988 ต่อคำถาม what
why และ how ได้ การใช้ทฤษฎีมาประกอบการศึกษาก็เพื่อช่วยสร้างกรอบในการทำความเข้าใจ
เข้าใจ โดยเฉพาะต่อประเด็นคำถาม why และในบางส่วนของคำถาม how นั้นเอง

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้างต้น อาจสามารถแยกแยะการศึกษาเป็น 3 ส่วน คือ

1. การกำหนดนโยบาย (why)
2. นโยบาย (what)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (how)

ในส่วนของการกำหนดนโยบายนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องนำทฤษฎีเข้ามาช่วยวางกรอบ
และแนวทางการศึกษา ในที่นี้ ผู้ศึกษาพยายามเชื่อมโยงความเกี่ยวโยงระหว่างสภาพแวดล้อม
ที่เกิดขึ้นจริงที่ผู้กำหนดนโยบายถูกแวดล้อมอยู่กับแหล่งที่มาภายในของนโยบายให้เห็นด้วย ดังนั้น
ผู้ศึกษาจึงเลือกที่จะใช้แนวความคิดเรื่องการตัดสินใจของ Richard C. Snyder และแนวความคิด
ของ M. Brecher มาเป็นแนวทางในการศึกษา

ในปี 1962 Richard C. Snyder ได้เสนอแนวคิดเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และอธิบายการกระทำของรัฐ ซึ่งนับเป็นผู้บุกเบิกการศึกษานโยบายต่างประเทศในแนวทางการตัดสินใจ จากแนวคิดของ Snyder นี้ หน่วยตัดสินใจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคือ รัฐ เนื่องจากรัฐเป็นองค์การสำคัญที่สุดที่จะแสดงพฤติกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ ดังที่กล่าวว่า "ในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น รัฐมีฐานะเป็นผู้กระทำ"⁶ (State as an actor in a situation) และผู้ศึกษาการเมืองระหว่างประเทศมักให้ความสนใจในเรื่อง actions, reactions และ interactions ของรัฐเหล่านี้ Snyder ชี้ให้เห็นว่า action นั้น เกิดจากความจำเป็นที่ต้องสร้าง รักษา และกำหนดทางเลือกที่น่าพอใจในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และเพื่อควบคุมลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่ต้องการแต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อีกนัยหนึ่ง action เป็นการแสดงถึงความพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายที่ต้องการ action ของรัฐมีหลายรูปแบบ เช่น การประกาศ การกำหนดเป็นนโยบาย การสร้างกฎระเบียบความสัมพันธ์ การให้เงินช่วยเหลือ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐอื่นก็จะมีแบบแผนนโยบายในลักษณะเดียวกันซึ่งเป็น reaction

ด้วยเหตุที่การกระทำของรัฐ คือการกระทำของบุคคลที่ทำในนามของรัฐ ดังนั้น รัฐก็คือผู้ตัดสินใจนั่นเอง การกระทำของรัฐในสถานการณ์หนึ่ง ๆ เกิดขึ้นตามความเห็นหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจการตัดสินใจของรัฐนั้น ๆ การกระทำ เป้าหมาย และการดำเนินการของรัฐอื่น ๆ ตลอดจนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะถูกแปลให้มีความหมายโดยผู้ตัดสินใจ ดังนั้น การจะเข้าใจการเมือง ต้องพยายามมองกิจกรรมดังกล่าวจากแง่มุมที่ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้มอง โดยการตัดสินใจกำหนดนโยบายนี้เป็นกระบวนการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเลือกสรรทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อกำหนดเป็นนโยบายอันจะนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

ประเด็นสำคัญของแนวทางการตัดสินใจของ Snyder คือการให้ความสำคัญกับบทบาทของสัญชาตญาณ (perception) ของผู้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นปัจจัยทางจิตวิทยา โดย Snyder มองว่าผู้ตัดสินใจกระทำตอบโต้ต่อภาพของความเป็นจริงตามการรับรู้ของเขา

⁶Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin (eds.), Foreign policy decision-making : An approach to the study of international politics (New York : The Free Press, 1962), pp. 60 - 74.

อย่างไรก็ตาม แนวทางการตัดสินใจของ Snyder ถูกวิจารณ์ว่าให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในมากเกินไป⁷ โดยเฉพาะในส่วนของ การเน้นเรื่องสัญญาณของผู้นำโดยละเลยความสำคัญของสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นซึ่งผู้ตัดสินใจถูกแวดล้อมอยู่ โดยเฉพาะการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น นโยบายที่ออกมาก็ต้องนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง และการไม่สนใจสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงนี้ ทำให้ไม่สามารถวัดระดับความเกี่ยวข้องหรือความแตกต่างของสัญญาณของผู้ตัดสินใจ (สภาพแวดล้อมเชิงจิตวิสัย) กับสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงได้ ทั้งนี้ สภาพแวดล้อมเชิงจิตวิสัยกำหนดความเป็นไปได้ของการตัดสินใจ ขณะที่สภาพแวดล้อมในความเป็นจริงกำหนดความเป็นไปได้ของการกระทำ (actions)

จากการมีข้อไม่สมบูรณ์บางประการของกรอบความคิดของ Snyder นี้เอง ในปี 1969 Michael Brecher และคณะได้เสนอรูปแบบจำลองการศึกษาการตัดสินใจ โดยปรับจากแนวคิดของ Snyder มาเป็นรูปแบบของเขาเอง ตามแนวคิด Brecher นี้ เขาเสนอการศึกษาการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศทั้งระบบ โดยต้องศึกษาองค์ประกอบ 4 ประการ ต่อไปนี้⁸

1. สภาพแวดล้อม ทั้งสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงและสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิสัย
2. กลุ่มผู้แสดง/ผู้ตัดสินใจ
3. โครงสร้างขององค์กรที่ริเริ่มนโยบาย (หน่วยราชการต่าง ๆ)
4. กระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการกำหนดนโยบาย

นั่นคือ Brecher ได้แบ่งการศึกษาเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่นำเข้ามา (input) กระบวนการ (process) และผลที่ออกมา (outcome)

⁷ดูรายละเอียดใน S.J. Andriole, J. Wilkenfeld, & G. Hopple, "A framework for the comparative analysis of foreign policy behaviour," International Studies Quarterly, 3 (1975) : 310 - 319.

⁸ดูรายละเอียดใน M. Brecher, B. Steinberg, & J. Stein, "A framework for research on foreign policy behavior," Journal of Conflict Resolution, Vol.13 No.1, pp. 75-101 และดูประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกรอบความคิดของ Brecher และกรอบความคิดอื่นโดยเปรียบเทียบใน Charivat Santaputra, Thai foreign policy 1932-1946 (Bangkok : Charoenwit Press, 1985), pp. 16-74.

1. input กอปรด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงและสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา

1.1 สภาพแวดล้อมที่เป็นจริง หรือสภาพแวดล้อมปฏิบัติการ (Operational Environment) จะกำหนดทางเลือกของการกระทำของรัฐโดยตรง และกระทบต่อทางเลือกของการตัดสินใจโดยทางอ้อม ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงนี้จะถูกมองผ่านแท่งแก้วปริซึมแห่งทัศนคติของผู้ตัดสินใจ ซึ่ง Brecher ชี้ว่า หากภาพที่มองผ่านแท่งแก้วปริซึมแห่งทัศนคตินี้มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงเท่าไร นโยบายที่ออกมา ก็จะย่อมอยู่ในความเป็นจริงและมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ เขาแบ่งสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงออกเป็นกลุ่มตัวแปร 2 กลุ่ม คือ

1.1.1 กลุ่มปัจจัยภายนอก (External Sets) ประกอบด้วย

- ก. ระบบโลก แสดงให้เห็นโยงใยของปฏิสัมพันธ์ทั้งหมด
- ข. ระบบย่อย แสดงยุทธศาสตร์ที่ตั้ง เช่น ภูมิภาค ทวีป
- ค. ระบบย่อยในกรอบองค์การ เช่น SEATO, NATO
- ง. ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีที่สำคัญ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ศึกษากับประเทศมหาอำนาจ หรืออำนาจในภูมิภาค
- จ. ความสัมพันธ์แบบทวิภาคี แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ศึกษากับรัฐที่เป็นเป้าหมายการกระทำหรือนโยบาย

1.1.2 กลุ่มปัจจัยภายใน (Internal Sets) ประกอบด้วย

- ก. ชีตความสามารถทางทหาร
- ข. ชีตความสามารถทางเศรษฐกิจ
- ค. โครงสร้างทางการเมือง ซึ่งแสดงความมั่นคงของระบบการเมืองการเป็นระบบเปิด ฯลฯ
- ง. กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งส่งข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมไปยังผู้ตัดสินใจโดยสร้างแรงกดดันต่อประเด็นที่จะตัดสินใจ เช่น นักวิชาการ สมาคมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ
- จ. กลุ่มผู้นำฝ่ายตรงข้าม เช่น กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ความเชื่อมโยงระหว่างสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงกับผู้นำที่ทำการตัดสินใจแสดงออกโดยผ่าน "การสื่อสาร" ซึ่งเป็นการส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงโดยสื่อมวลชน การรายงานโดยหน่วยราชการภายใน การติดต่อโดยตรง ฯลฯ ในฐานะที่จุดนี้เป็นช่องทางที่ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงจะถูกส่งไปยังผู้นำ ดังนั้น ผู้วิจัยควรศึกษาถึงความพอเพียงและ

ขอบเขตของข้อมูลเพื่อจะรู้ว่าการรับรู้ของผู้ตัดสินใจที่ผ่านจุดนั้นถูกบิดเบือนหรือไม่

1.2 สภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา (Psychological Environment) เป็น "ภาพ" ที่ผู้ตัดสินใจมีขึ้นโดยเขาแบ่งแหล่งที่มาเป็น 2 ส่วน คือ โดยการมองผ่านแท่งปริซึมแห่งสัญญาณ และภาพในใจของผู้นำเอง

"ปริซึมแห่งสัญญาณ" เป็นเครื่องกรองการรับรู้ของผู้นำต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง กอปรด้วย

1.2.1 บังคับทางสังคม กอปรด้วยอุดมการณ์ และมรดกทางประวัติศาสตร์

1.2.2 บังคับในส่วนของผู้ตัดสินใจเอง ซึ่งรวมถึงความเป็นปัจเจกบุคคลของเขา การอบรมกลุ่มเกลานในวัยเด็ก เป็นต้น

ในส่วนของ "ภาพในใจของผู้นำ" นั้น รวมถึง ศักยภาพในการสนับสนุนหรือการกดดัน จากกลุ่มที่เป็นคู่แข่งของผู้นำ ซึ่งนี่เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานการรับรู้ การจะศึกษาในเรื่องภาพในใจของผู้ตัดสินใจต่อสภาพแวดล้อมนี้ ให้ศึกษาจากสุนทรพจน์และการกระทำของเขา

2. กระบวนการ (process) หมายถึงกระบวนการกำหนดนโยบายนั่นเอง Brecher ได้ใช้แนวทางของ Rosenau ในเรื่องการแบ่งประเด็น (Issue Areas) โดยการกำหนดนโยบาย ทั้งหมดจะอยู่ใน 4 ประเด็นกว้าง ๆ คือ

2.1 ประเด็นทางทหาร-ความมั่นคง รวมถึงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้กำลัง การใช้ความรุนแรง และการรับรู้ของผู้นำเกี่ยวกับภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ

2.2 ประเด็นทางการเมือง-การทูต เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์กับภายนอก เว้นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรง

2.3 ประเด็นทางเศรษฐกิจ-การพัฒนา รวมถึงการค้า ความช่วยเหลือ การแบ่งสรรทรัพยากร การลงทุนต่างประเทศ ฯลฯ

2.4 ประเด็นทางวัฒนธรรม-สถานภาพของประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และประเด็นเกี่ยวกับภาพพจน์ของประเทศ (ตำแหน่งแห่งที่ ในสังคมโลก)

แบบจำลองการตัดสินใจของ Brecher



จาก M. Brecher, B. Steinberg, & J. Stein, "A framework for research on foreign policy behavior" Journal of Conflict Resolution, Vol.13 No. 1, 1969, p. 80.

ภายในสี่ประเด็นข้างต้นนี้ การกำหนดนโยบายยังแบ่งเป็น 2 แบบ คือ

1) การกำหนดนโยบายแบบทั่วไป เป็นการกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นนโยบายกว้าง ๆ ซึ่งสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายในภาพรวมทั้งหมด เช่น นโยบายสหรัฐอเมริกาในแอฟริกา

2) การกำหนดนโยบายแบบเฉพาะ เป็นการกำหนดนโยบายเชิงยุทธวิธี ซึ่งเป็นการนำนโยบายแบบกว้างมาปฏิบัติตนเอง โดยเป็นการรวบรวมยุทธศาสตร์ขึ้นมาใหม่เพื่อสนองตอบข้อเรียกร้องในการกำหนดนโยบายทางการเมืองเฉพาะเรื่อง เช่น นโยบายสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นปัญหาแองโกลา

เมื่อมีการกำหนดนโยบายแล้ว มันจะถูกนำไปปฏิบัติในโครงสร้างต่าง ๆ เช่น โดยผู้นำรัฐ ผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ตัวอย่างที่ว่ากำหนดนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ อย่างไรนั้น ดูได้จากการดำเนินนโยบาย ถ้านโยบายเชิงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ต่อแอฟริกาคือการมีอิทธิพลในภาคพื้นนั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องก็คือประเด็นทางการเมืองและความมั่นคง ซึ่งนำไปปฏิบัติผ่านนโยบายเชิงยุทธวิธีในการให้ความช่วยเหลือแองโกลา เป็นต้น ซึ่งจะโยงกับประเด็นเศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น และนี่ก็คือ ผลของการตัดสินใจนั่นเอง การแบ่งเป็นประเด็นเช่นนี้จะช่วยให้เราแยกแยะเรื่องที่ศึกษาได้อย่างมีระบบและชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายแล้ว การกระทำนั้น ๆ ก็จะกระทบกับโครงสร้างทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมันเปลี่ยนแปลงปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงและสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาในระดับใดระดับหนึ่ง อีกนัยหนึ่ง มันเป็นปฏิกิริยาป้อนกลับ (feedback) ไปยังโครงสร้างทั้งหมด ดังนั้น เราสามารถศึกษากระบวนการที่ต่อเนื่องของสิ่งที่นำเข้า - กระบวนการ - ผล ซึ่งจะเปลี่ยนสิ่งที่นำเข้าสู่โครงสร้างทั้งหมดอีกครั้งหนึ่งได้ตามแนวทางการศึกษาของ Brecher ในลักษณะการศึกษาการตัดสินใจทั้งระบบ

ในการศึกษาการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหามลพิษระหว่างปี ค.ศ. 1980 - 1988 ตามแนวความคิดข้างต้นดังกล่าว ส่วนสำคัญที่ควรศึกษาคือ

1. สภาพแวดล้อมที่เป็นจริง ได้แก่

- ระบบโลก โดยศึกษาความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต และความขัดแย้งระหว่างโซเวียตกับจีน
- ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับอำนาจในภูมิภาค โดยสหรัฐอเมริกาได้ถอนตัวออกจากความขัดแย้งในอินโดจีนแล้ว ขณะที่จีนกับเวียดนามมีความขัดแย้งกัน ดังนั้น เมื่อเวียดนามบุกยึดพนมเปญ โดยการสนับสนุนของสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นการขัดต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย และจีน ไทยและจีนจึงมีผลประโยชน์ร่วมกันในการต่อต้านเวียดนามในประเด็นปัญหาแกมพูชา
- การที่ระบบองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะสมัชชาสหประชาชาติ ออกเสียงสนับสนุนท่าทีของอาเซียนเพิ่มขึ้นทุกปี ตลอดจนความร่วมมือในกรอบอาเซียนเอง
- ความสัมพันธ์แบบทวิภาคีระหว่างไทยและเวียดนาม ระหว่างสหภาพโซเวียตและเวียดนาม และระหว่างไทยและจีน
- องค์ประกอบภายใน ได้แก่ สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ขีดความสามารถทางทหารและทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองของไทย

2. กลุ่มผู้ตัดสินใจ โดยศึกษาสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาหรือสัจฉญาณของผู้ตัดสินใจต่อสภาพแวดล้อมที่เป็นจริง โดยจะศึกษาได้จากบทสัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนการเห็น และการกระทำของผู้ตัดสินใจ

3. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ศึกษาว่านโยบายที่ออกมาเป็นเชิงยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธี และอยู่ในขอบข่ายของประเด็นใด เช่น ขอบข่ายทางทหาร การเมือง เป็นต้น

4. การดำเนินการตามนโยบาย (Decision Implementation) ศึกษาว่านโยบายและการดำเนินการตามนโยบายว่านำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ เพราะในที่สุดแล้วมันจะเป็นปฏิกริยาป้อนกลับเข้าสู่ระบบใหม่ โดยมันจะเปลี่ยนหรือกระทบต่อปัจจัยที่ประกอบเป็นสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงและสภาพแวดล้อมเชิงจิตวิสัยในระดับหนึ่ง

วิธีการศึกษาและการนำเสนอ

ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ ข้อมูลจากหนังสือ บทความ วารสารและสิ่งพิมพ์ทางราชการ รวมทั้งการให้สัมภาษณ์และแถลงการณ์ ของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis Method) ตามแนวคิดเรื่องการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น โดยเสนอเป็น 4 บท ดังนี้

- บทที่ 1. บทนำ กล่าวถึงสภาพและความสำคัญของปัญหา ขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา วิธีการศึกษาและการนำเสนอ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- บทที่ 2. ศึกษาสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยในประเด็นปัญหาแกมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988
- บทที่ 3. ศึกษานโยบายและการดำเนินนโยบายของไทยต่อปัญหาแกมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988
- บทที่ 4. บทสรุปและวิเคราะห์ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและการดำเนินนโยบาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นประโยชน์ในการศึกษาและความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของไทย ต่อปัญหาแกมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988
2. ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อแกมพูชา ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1988
3. เนื่องจากแกมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญประเทศหนึ่งของไทย การศึกษานโยบายต่อปัญหาแกมพูชาในช่วงเวลาดังกล่าว น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและแกมพูชาโดยทั่วไป