

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และ  
การควบคุมบังคับบัญชาระหว่างพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนายชวน หลีกภัย

นโยบายและการดำเนินนโยบายรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ

พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2533 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยในประกาศ ร้อยตำรวจตรี วรณ ชันชื้อ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2533 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ดังรายนามต่อไปนี้

1. นายบุญเฮื้อ ประเสริฐสุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี
2. นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ รองนายกรัฐมนตรี
3. นายโกศล ไกรฤกษ์ รองนายกรัฐมนตรี
4. พลเอก มานะ รัตนโกเศศ รองนายกรัฐมนตรี
5. พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก รองนายกรัฐมนตรี
6. นายสอาด ปิยวรรณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
7. นายกร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
8. พลเอก หาญ ลีลาพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
9. พลตำรวจโท จำรัส มังคลารัตน์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
10. นายสรอรรถ กลิ่นประทุม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
11. นายสวัสดิ์ คำประกอบ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
12. พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
13. นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

14. นายสุชน ชามพูนท รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
การคลัง
15. นายชวลิต ชนะชานันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
การคลัง
16. นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ  
ต่างประเทศ
17. นายจรัส พัวช่วย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการ  
ต่างประเทศ
18. นายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร  
และสหกรณ์
19. นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
20. นายอุดมศักดิ์ หังทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
21. นายวโรทัย ภิญญสาส์น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
22. นายสมมิตร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
23. นายประทวน รมยานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม
24. นายเจริญ เชาว์นประยูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม
25. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม
26. นายอมเรศ ศิลอ่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
27. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พาณิชย์

28. นายจำนงค์ โภธิสาโร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พาณิชย์
29. พลตำรวจเอก ประมวล อติเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
30. นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
31. นายพินิจ จันทรสุรินทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
32. นายปภิต พัฒนกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
33. นายวัฒนา อัสวเหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
34. นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
35. นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการ  
พลังงาน
36. พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
37. นายบุญถึง ผลพาณิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
38. นายสกุศล ศรีพรหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
39. นายปิยะภัทร วัชรภรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
สาธารณสุข
40. นายเด่น โต๊ะมีนา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
สาธารณสุข



- |                           |   |
|---------------------------|---|
| 41. นายวีรवार สิทธิธรรม   | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง<br>สาธารณสุข  |
| 42. นายประมวล สภาวสุ      | รัฐมนตรีว่าการกระทรวง<br>อุตสาหกรรม     |
| 43. นายสมาน ภูมมะกาญจนะ   | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง<br>อุตสาหกรรม |
| 44. นายประยูร สุรนินวงศ์  | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง<br>อุตสาหกรรม |
| 45. นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ | รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย           |

คณะรัฐมนตรีคณะนี้สิ้นสุดลง เนื่องจาก พลเอก สุนทร คงสมพงษ์  
หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจในการ  
ปกครองประเทศ

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา  
วันพฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2531 สามารถสรุปประเด็นของนโยบายได้ดังนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 แสดงสรุปจำแนกประเภทนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ประเภท	จำนวน (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	26 (35.6)
สังคม	14 (19.2)
การเมือง	14 (19.2)
การบริหาร	19 (26)
รวม	73 (100.0)

กล่าวโดยสรุป พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาสามารถสรุปได้ว่ามีนโยบายทางเศรษฐกิจ 26 นโยบาย นโยบายทางสังคม 14 นโยบาย นโยบายทางการเมือง 14 นโยบาย และนโยบายทางการบริหาร 19 นโยบาย (ตามภาคผนวก)

การดำเนินการและการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงสรุปจำแนกประเภทผลการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัย  
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ประเภท	จำนวน (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	232 (23.1)
สังคม	113 (11.3)
การเมือง	34 (3.4)
การบริหาร	623 (62.2)
รวม	1,002 (100.0)

กล่าวโดยสรุป พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้  
ดำเนินนโยบายจำแนกเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจ 232 นโยบาย นโยบายทาง  
สังคม 113 นโยบาย นโยบายทางการเมือง 34 นโยบาย นโยบายทางการ  
บริหาร 623 นโยบาย (ตามภาคผนวก)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 4.3 แสดงร้อยละเปรียบเทียบความแตกต่างของการแปลง  
นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสมัย  
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ประเภท	การแปลงนโยบาย (ร้อยละ)	มติ ครม. (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	35.6	23.1
สังคม	19.2	11.3
การเมือง	19.2	3.4
การบริหาร	26.0	92.2
รวม	100.0	100.0

#### กรณีศึกษา

นโยบายรัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ริเริ่มเองมีหลายอย่าง อาทิ นโยบายการพัฒนาภาคต่าง ๆ โดยการฟังเสียงผู้นำในภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านที่ประชุม คณะรัฐมนตรีที่จัดขึ้นในพื้นที่ เช่น นโยบายพัฒนาภาคใต้ (Southern Seaboard) เป็นต้น แต่ที่น่าสนใจที่สุดได้แก่ การที่พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศนโยบาย ต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ภายใต้ชื่อ "นโยบายแปรสนามรบเป็นสนามการค้า" เนื่องจากเป็นแนวนโยบายที่ต่างไปจากเดิม กล่าวคือมีลักษณะผ่อนปรน และยืดหยุ่น กว่าแต่ก่อนจากแนวนโยบายของไทยต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งมีลักษณะแข็งกร้าว ใช้การกดดันเวียดนามทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง เพื่อให้มีท่าทีที่ผ่อนปรนในการเจรจาแก้ไขปัญหาพม่า และเป็นแนวนโยบายที่ให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคง เป็นหลัก แต่ภายใต้การบริหารประเทศ

ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กำหนดแนวนโยบายที่มุ่งปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศอินโดจีน การศึกษาจะช่วยทำให้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงว่ามีปัจจัยใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง

ปัจจัยหนุนต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เริ่มตั้งแต่เศรษฐกิจไทยมีความเติบโตและสามารถขยายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่นได้ การเป็นหัวหน้ารัฐบาลทำให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีความชอบธรรมในการริเริ่มนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันความเป็นรัฐบาลผสมก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคชาติไทยเกี่ยวกับนโยบายต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน อีกทั้งบทบาทของที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรียังมีมากจนบางครั้งบดบังความสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้แนวนโยบายการค้ากับอินโดจีนยังได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจ เนื่องจากจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากนโยบายใหม่ แต่ในขณะที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และที่ปรึกษาดำเนินการตามแนวนโยบายใหม่ กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นกลุ่มคู่แข่งทางการเมือง ยังคงยึดถือแนวปฏิบัติแนวเดิม ในขณะที่กลุ่มทหารมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดังเช่นบทบาทของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต่อการปรับความสัมพันธ์กับลาว

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

เนื่องจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก และหลายสาขารวมทั้งเคยเป็นนักการทูต จึงพิจารณาว่าการอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้จะมีอุดมการณ์ต่างกันจะช่วยส่งเสริมความมั่นคงของไทย แนวทางที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันมีทั้งมิติทางการทูตโดยการเจรจาหารือ หากทางแก้ไขความขัดแย้ง และยุติสภาพสงครามที่ดำเนินอยู่ และแนวทางเศรษฐกิจที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ไทยจึงควรมีแนวนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยการอยู่ร่วมโดยสันติ



อีกทั้งยังเป็นแนวนโยบายที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอินโดจีนได้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเชื่อมั่นว่าแนวนโยบายใหม่เป็นแนวนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยในระยะยาว ดังนั้น จึงดำเนินการต่าง ๆ ไปตามแนวคิดนี้ร่วมกับคณะที่ปรึกษา และฝ่ายทหารในบางครั้งโดยที่ไม่มีกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

วัตถุประสงค์ของการประกาศนโยบายปรสันามรบเป็นสนามการค้ามี 2 ประเด็น คือ ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ทางด้านการเมือง แบ่งเป็นความพยายามของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และที่ปรึกษาเพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชานับว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากปัญหาหลักคือ เขมรทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันเองได้ แต่นโยบายกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนนั้นกับลาวมีความคืบหน้ามาก ส่วนวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการทำการค้าชายและการลงทุนระหว่างกัน ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความไม่พร้อมของกลุ่มประเทศอินโดจีน ทำให้นักธุรกิจไม่กล้าเสี่ยง

การดำเนินนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ทำให้นโยบายของไทยขาดเอกภาพ ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความสับสนในการดำเนินการ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในระหว่างมิตรประเทศ เช่น อาเซียน แต่อย่างไรก็ตามถือเป็นการเปิดมิติใหม่ในการจัดความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนให้ดีขึ้น เพียงแต่ว่าแนวนโยบายใหม่ต้องการขั้นตอน การปฏิบัติที่แน่นอน รวมทั้งความชัดเจนในนโยบาย เพื่อที่จะประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งผลให้นโยบายมีเอกภาพ การดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ก็จะทำได้ง่ายขึ้น

หากพิจารณาถึงนโยบายต่ออินโดจีนของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะเห็นถึงกลุ่มที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการค้าเนืนนโยบาย ได้แก่ กลุ่มทำเนียบรัฐบาลที่นำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และทีมที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี กลุ่มที่สอง คือ กระทรวงการต่างประเทศ และกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มทหารที่นำโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

กลุ่มแรกที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และทีมที่ปรึกษา เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญและมีบทบาทยิ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะองค์ประกอบหลัก คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับการเสริมบทบาทการตัดสินใจและคำแนะนำมุมมองปัญหาต่าง ๆ จากมันสมองของทีมที่ปรึกษา ทำให้สามารถมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ จนสามารถสร้างความโดดเด่นให้กับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาก อันถือได้ว่าเป็นการประสานงานระหว่างนักการเมือง/นักธุรกิจกับนักวิชาการ อันกลายเป็นรูปแบบใหม่ของนโยบายต่ออินโดจีน

ทางด้านทหารที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีบทบาทในนโยบายต่ออินโดจีน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาตั้งแต่ภาวะการสู้รบตามแนวพรมแดนระหว่างไทย-ลาว พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีบทบาทในการยุติปัญหาการสู้รบที่บ้านร่มเกล้า อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก และเป็นตัวกลางประสานความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ให้กระชับแน่นแฟ้นมากขึ้น จึงเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจและเชื่อถือจากทางการลาว รวมทั้งจากเขมรฝ่ายต่าง ๆ ด้วย ส่งผลให้เข้ามามีบทบาทเสริมการค้าเนืนนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะตัวประสานงาน นอกจากนี้แนวความคิดของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีความคล้ายกันในส่วนที่เกี่ยวกับความสำคัญเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคร่วมกัน เพื่อความเจริญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกมา โดยที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เสนอออกมาเป็นแนวความคิด "สุวรรณภูมิ" (Golden Triangle) (Far Eastern Economic Review,



(23 February 1989): 18). อันแสดงว่าทหารอยากจะทำมา มีบทบาทในการสร้างความสำเร็จและความร่วมมือในภูมิภาค อันจะทำให้ไทยเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแนวคิดนี้รวมเอาอินโดจีน และพม่า เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

แต่ที่ว่าประเด็นความต่างระหว่างฝ่ายพลเรือนกับทหารก็ยังมี ในขณะที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะย้ำเน้นอยู่ตลอดเวลาถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน และการได้ประโยชน์ร่วมกัน มิใช่ให้ไทยทำตัวเป็นเจ้าของอาณานิคมใหม่ที่หวังจะเข้าไปหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของเพื่อนบ้านที่หาในไทยไม่ได้แล้ว แต่ประเด็นนี้ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ไม่มีการกล่าวถึง เน้นแต่หนทางที่จะทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยมีอินโดจีน และพม่าร่วมเสริม การเข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเหล่านั้นจึงน่าทำได้ แต่ก็ยังเป็นแนวคิดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เท่านั้น การปฏิบัติได้จริงคงทำได้ยากเพราะกลุ่มอินโดจีนคงไม่ยอมให้ไทยเข้าไปจกฉวยความมั่งคั่งทางธรรมชาติ เพื่อสถานะทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ของไทย

ส่วนกระทรวงการต่างประเทศนั้นเกี่ยวข้องกับกาการประกาศนโยบายและการดำเนินนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะศึกษาต่อไป

#### 1. กระทรวงการต่างประเทศกับนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

กระทรวงการต่างประเทศ โดยหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น เกี่ยวพันกับกิจการการต่างประเทศโดยตรง ถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายเกี่ยวกับปัญหาภูมิพหุชาและอินโดจีนของไทยถูกผูกขาดโดยหน่วยงานนี้มานาน พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา เป็นบุคคลหนึ่ง



ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่ออินโดจีนของไทยโดยตรง ท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มอบหมายงานทางด้านต่างประเทศให้กับ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองท่านนั้นแนบแน่นมาก เคยเป็นเพื่อนร่วมรุ่นโรงเรียนสวนกุหลาบ จึงเป็นบุคคลที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไว้วางใจมาก อีกทั้ง พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ยังเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการต่างประเทศมาก มีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ทางการทูตหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา นโยบายต่างประเทศของไทยจึงให้ความสำคัญกับมิตรประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาเป็นพิเศษ

ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ปี 2523-2531 นโยบายต่างประเทศของไทยมีความคงเส้นคงวา ไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีผู้แสดงหลักเพียงคนเดียว คือ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับในบทบาททางการทูตจากนานาชาติ โดยเฉพาะนโยบายต่อกัมพูชา อีกทั้งยังร่วมมือกับอาเซียนในการใช้มาตรการกดดันเวียดนามทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ เพื่อบีบบังคับให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา รวมทั้งไม่ยอมรับสถานะของรัฐบาลพนมเปญถือว่าเป็นแค่รัฐบาลหุ่นของเวียดนาม และยังประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยของเขมร 3 ฝ่าย รวมทั้งมีที่นั่งในสหประชาชาติได้ แนวความคิดที่จะทำการค้าขายกับอินโดจีนนั้นจึงเป็นไปได้สำหรับ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ยกเว้นแต่ว่าเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาแล้ว

เมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้าบริหารประเทศ ซึ่งได้ประกาศนโยบายแปรสนามรบเป็นสนามการค้าตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2531 ได้สร้างความวิตกให้กับกระทรวงการต่างประเทศไม่น้อย หลังจากการลงนามร่วมรัฐบาล การหาหรือระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงานได้ส่งสัญญาณบ่งบอกถึงความเปลี่ยนแปลงแล้ว ซึ่งพล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา เองคาดว่าแนวนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปก็คงเหมือนเดิม แต่คงมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการบางอย่าง

ความต่างในความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายต่ออินโดจีนระหว่างพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และกระทรวงการต่างประเทศ เริ่มปรากฏให้เห็น โดยเฉพาะการแต่งตั้งทีมที่ปรึกษาทางด้านนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2531 อันประกอบด้วย บุคคลที่เคยวิพากษ์วิจารณ์แนวทางการนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศอย่างหนัก เช่น ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร นายพันศักดิ์ วิญญูรัตน์ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นต้น ยิ่งสร้างความอึดอัดใจให้กับ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา มากจนต้องไปทำความเข้าใจกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่บ้านพักซอยราชครู

ในการประชุมร่วมกันระหว่างบุคคลสำคัญในรัฐบาลกับกระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติครั้งแรกหลังการจัดตั้งรัฐบาลมีการพิจารณาถึงนโยบายต่ออินโดจีนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรากฏว่าได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากกระทรวงการต่างประเทศ โดยอ้างว่าขัดต่อนโยบายของอาเซียนที่ยึดถือร่วมกันมานาน แต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ให้ข้อสังเกตว่าควรจะไปเปิดการค้ากับอินโดจีนได้แล้ว เนื่องจากสิงคโปร์ทำการค้ากับเวียดนามในแต่ละปีเป็นมูลค่ามหาศาล (มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 435 (1 มกราคม 2532) : p. 12) แต่ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ยังยืนยันว่าทราบใดที่เวียดนามยังไม่ยอมถอนทหารออกจากกัมพูชา นโยบายนี้เป็นไปไม่ได้ แม้จะเป็นแนวคิดที่



น่าสนใจ แต่ต้องขึ้นกับจังหวะและท่าทีของเวียดนามเป็นสำคัญ และกระทรวงการต่างประเทศยังเห็นว่านโยบายนี้เท่ากับเป็นการละทิ้งยุทธวิธีเดิม ความพยายามที่ดำเนินมาแรมปีถูกลบทิ้งด้วยนโยบายใหม่ ผลก็คือ ความต่างทางความคิดที่ประทุ เป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ และทีมที่ปรึกษาในหลาย ๆ ครั้ง

กระทรวงการต่างประเทศยังหนักแน่นกับนโยบายและแนวทางที่ดำเนินมาถึง 8 ปี ในช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเห็นว่าเป็นแนวทางที่ได้ผล เพราะเวียดนามเริ่มมีท่าทีอ่อนลงแล้ว และจะเป็นประโยชน์ต่อการเจรจาแก้ไขปัญหาสัมปชัญญะ การมีนโยบายผ่อนปรนต่ออินโดจีนนั้น จะยิ่งทำให้เวียดนามและรัฐบาลสัมปชัญญะมีท่าทีแข็งกร้าว และยากที่จะเจรจากลางด้วย

การเดินทางไปปูทางสำหรับการเยือนลาวของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร และนายชวนชัย อิศนันท์ ได้สร้างแรงบันดาลใจให้กับกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการข้ามขั้นตอน มองข้ามความสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศและเป็นการก้าวข้ามงานของกระทรวงการต่างประเทศ เพราะก่อนหน้านี้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ระงับการเดินทางไปเยือนพม่าของ ร.ต.ประพาส ลิ้มประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อันเป็นการรุกทางการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้มีให้น้อยหน้าฝ่ายนายกรัฐมนตรี

ก่อนหน้านี้กระทรวงการต่างประเทศพยายามดึงบทบาทการดำเนินนโยบายอินโดจีนให้กลับมาเช่นกัน อันได้แก่ การตั้งคณะกรรมการใหม่เพื่อทำการเจรจาและแก้ไขปัญหาชายแดนด้านลาว โดยมี ร.ต.ประพาส ลิ้มประพันธ์ เป็นผู้ดูแล โดยถือเป็นคณะกรรมการที่สมบูรณ์ เพราะรวบรวมเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ด้วยกัน ทั้ง ๆ ที่มีคณะกรรมการแก้ไขปัญหากับลาวอยู่แล้ว คือ คณะกรม



การเพื่อเจรจาทางการเมืองอันนำโดย ม.ร.ว. เกษมสโมสร เกษมศรี และคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาย้ายแดนทางด้านเทคนิค มี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธาน แต่ทั้ง 2 คณะก็ไม่มีผลงานและไม่สามารถปรับปรุงความสัมพันธ์กับลาวได้

แต่ทว่าการเคลื่อนไหวทางการต่างประเทศที่น่าโดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยมีทีมที่ปรึกษาคอยเสริมบทบาท และเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เป็นไปอย่างรวดเร็วมาก กระทรวงการต่างประเทศยังเข้าและตามกระบวนการที่ไม่ทัน เนื่องจากปัญหาทางความคิดและการยึดมั่นในแนวทางเดิม ความพยายามในการปรับความสัมพันธ์กับลาวของกระทรวงการต่างประเทศจึงไม่สิ้นไหล ยังชลุกชลัก และเน้นว่าการเจรจาย้ายแดนต้องตกลงเรื่องย้ายแดนโดยเฉพาะปัญหาบ้านร่มเกล้าก่อน แล้วค่อยเจรจาเรื่องอื่น ๆ บทบาทการเคลื่อนไหวของกระทรวงการต่างประเทศจึงไม่คืบหน้า เมื่อเทียบกับฝ่ายนายกรัฐมนตรีนซึ่งมีฝ่ายทหารเป็นแนวร่วมด้วย โดยใช้วิธีระงับเรื่องบ้านร่มเกล้าไว้ก่อน และเข้าไปเจรจาปรับความสัมพันธ์เพื่อปูทางการค้าในอนาคต

การเยือนลาวของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงกลายเป็นผลงานของทีมที่ปรึกษาในฐานะผู้ประสานงาน และในขณะเดียวกันก็ได้ลดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แสดงออกให้เห็นแล้วว่ามีความไว้วางใจในที่ปรึกษา โดยเฉพาะเมื่อมีข่าวที่ปรึกษาจะเดินทางไปฮานอย เพื่อปูทางให้กับการเยือนของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แสดงออกให้เห็นแล้วว่ามี ความไว้วางใจในที่ปรึกษา จึงทำให้ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ตัดสินใจเดินทางไปเยือนเวียดนาม เมื่อวันที่ 9-12 มกราคม 2532

ทว่าความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายก็ยังปรากฏ ในขณะที่บทบาทของที่ปรึกษาเริ่มโดดเด่นขึ้น และกระทบต่อภาพพจน์ของกระทรวงการต่างประเทศที่เคย

ผู้ขาดงานทางด้านต่างประเทศ ความขัดแย้งก็ได้ปะทุอย่างแรงเมื่อนายสุน เช่น เดินทางมาไทย เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2532 เพราะเป็นความเคลื่อนไหวที่ กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้รับรู้หรือมีส่วนในการตัดสินใจ และทัศนคติของ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่พิจารณาว่าไทยได้รับรองสถานภาพของรัฐบาลพนมเปญแล้ว อัน เป็นการขัดกับหลักการและยังกระทบต่อความสัมพันธ์ของอาเซียน ทำให้อาเซียน ไม่มีเอกภาพ

สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการตอบคำถามข้างต้น นอกจากประเด็นที่ว่า ที่ปรึกษาทำตามหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งแน่นอนเป็นการล้ำเส้นบทบาทที่ควรจะเป็น ก็คือความเต็มใจของกระทรวงการต่างประเทศเองในการปรับตัวเองให้เข้ากับนโยบายใหม่ หากกระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายให้จัดการประสานงานติดต่อเชิญ นายสุน เช่น มาไทย กระทรวงการต่างประเทศจะยินยอมเพียงใดในเมื่อยืนกรานหลักการเดิม คือ การไม่ยอมรับฐานะของรัฐบาลพนมเปญ และคงต้องใช้เวลาการปรับตัวนานพอสมควร ซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คงจะรอไม่ไหว เพราะเป็นธรรมชาติขององค์กรที่มีนโยบายใดนโยบายหนึ่งมานาน การเปลี่ยนแปลงข้ามคืนนั้นคงเป็นไปได้

ความเข้มข้นของความสับสนในนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย อยู่ที่ว่า ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างแท้จริง ใครกันแน่ที่มีบทบาท เนื่องจากในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในความพยายามแก้ไขปัญหากัมพูชา บทบาทของ กระทรวงการต่างประเทศยังมีความสำคัญและได้รับการยอมรับสูง โดยเฉพาะตัว พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา การเข้าร่วมในการประชุมนานาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชา ก็ยังเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ เพราะโดยแท้จริงแล้วการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นหน้าที่หลักของกระทรวงการต่างประเทศ และมีความคุ้นเคยความชำนาญในการดำเนินการ มีประสบการณ์มานาน ในขณะที่ฝ่ายนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษาได้รุกทางการทูตนอกแบบออกมาเป็นนโยบายใหม่ ซึ่งต่างฝ่าย



ก็ยังไม่ยอมลดท่ำที่ยังคงยึดมั่นในแนวคิดของตน จึงเป็นสาเหตุของการขาดเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

ปัญหาความสับสนที่เกิดได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้วิพากษ์วิจารณ์ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา โดยตรงในคอลัมน์ข้อยสวนพลู หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน โดยกล่าวถึงความไม่ลงรอยของ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา และ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ว่า ทำใจยอมรับนโยบายของ พลเอกชาติชายไม่ได้ มี 2 ทางให้เลือกคือ 1. ให้ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ออกจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว 2. ให้ลาออกจากตำแหน่งและให้สมาชิกพรรคอาวุโสขึ้นมาแทน เช่น นายพงษ์ สาร์สิน (The Nation, (1 March 1989) :

1) อันเป็นข้อเขียนที่แสดงการสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างชัด จนทำให้สมาชิกพรรคกิจสังคมต้องไปทำความเข้าใจกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

ตามมาด้วยความไม่พอใจของสมาชิกพรรคกิจสังคม โดยพุ่งเป้าไปยังที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและแสดงความเห็นใจต่อ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา พร้อมกับแสดงความสนับสนุน นอกจากนี้ยังได้ร่วมกันเรียกร้องให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา พบปะกันเพื่อแก้ไขความไม่เข้าใจระหว่างกัน อีกทั้งย้ำว่ากระทรวงการต่างประเทศควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่านี้ เนื่องจากถูกตัดออกจากกระบวนการทางนโยบายต่างประเทศ โดยยกหน้าที่ให้ที่ปรึกษาแทน ในที่สุดทั้งสองท่านได้พบปะเจรจา เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2532 ที่ทำเนียบรัฐบาล และตามมาด้วยคำกล่าวที่ว่าไม่มีปัญหา ไม่มีความขัดแย้งระหว่างกันพร้อม ๆ กับคำมั่นสัญญาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ว่าจะไม่เยือนเวียดนาม จนกว่าเวียดนามจะถอนทหารออกจากกัมพูชา (The Nation, (4 March 1989) : 1.) พิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่มีปัญหาเพราะระหว่าง พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา กับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อาจไม่มีปัญหา สามารถปรับความเข้าใจกันได้ เพื่อความอยู่รอดของรัฐบาลผสมและ



ต่างฝ่ายก็ไม่เสียหาย แต่ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ และที่ปรึกษา ซึ่งต่างก็มีแนวทางและความคิดที่ต่างกันอย่างมากความขัดแย้งจึงอาจเกิดขึ้นได้

กลยุทธ์ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การพยายามทำเรื่องใหญ่ให้เป็นเรื่องเล็ก ด้วยคำกล่าวที่ว่าไม่มีปัญหา (แม้จะมี) ความต่างทางความคิดเห็นเป็นเรื่องธรรมดาในกิจการระหว่างประเทศ และในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งไทยกำลังเป็น โดยพยายามทำให้เป็นเรื่องธรรมดาไม่น่าสนใจ นอกจากนั้นพยายามปรับตัวเข้าหากระทรวงการต่างประเทศ เช่น การแสดงความซมเซย์ในบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา ในการประชุมที่จาการ์ตาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2532 ว่าเป็นบทบาทที่สร้างสรรค์และพยายามลดช่องว่างความต่างด้วยการเปรียบเทียบบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และทำเนียบรัฐบาลว่าเป็นเพลง ๆ เดียวกัน แต่มีทั้งเสียงสูง เสียงต่ำ เพราะมีเครื่องดนตรีมากมาย เช่นกันยุทธศาสตร์ของทั้ง 2 ฝ่ายเหมือนกัน แต่ต่างกันที่ยุทธวิธี อันถือเป็นความร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายอันเดียวกัน (The Nation, (1 March 1989) : 4 and (8 March 1989) : 1.) อีกทั้งงดการพบปะกับนายเหงียน โก ฉัตร รองนายกและรัฐมนตรีต่างประเทศของเวียดนาม เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2532 เนื่องจากยังมีปัญหาสถานภาพของ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา ที่ถูก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เขียนแนะนำให้ลาออก (The Nation, (3 March 1989) : 881.) จึงไม่อยากจะเสี่ยงกับการที่นายเหงียน โก ฉัตร อาจใช้โอกาสนี้สร้างสถานการณ์ให้เลวร้าย อันจะทำให้ความขัดแย้งภายในบานปลายได้

หลังจากการปรับความเข้าใจแล้ว กระทรวงการต่างประเทศดูจะยอมรับความจริงมากขึ้นว่า นี่ไม่ใช่ยุคของกระทรวงการต่างประเทศที่จะผูกขาดงานต่างประเทศเหมือนเดิมได้ บทบาทเดิมนั้นถูกแบ่งสรรไปให้กับพลเอกชาติชาย

ชุดหะวัน และที่ปรึกษา พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ไม่ปรารถนาให้เกิดปัญหาใด ๆ  
 ขึ้นอีก และกล่าวยอมรับต่อแนวการทูตของฝ่ายทำเนียบมากขึ้น ตลอดจนพยายาม  
 ไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นอีก

ภายหลังการประกาศถอนทหารของเวียดนาม เมื่อ 5 เมษายน 2532  
 รวมทั้งการสงบบทบาทของที่ปรึกษาที่ลดลง กระทรวงการต่างประเทศได้หันมา  
 ให้ความสนใจกับการแก้ปัญหาแกมพูชาอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นเป็นโอกาสอันดีต่อ  
 การแก้ปัญหา เพราะเวียดนามยอมเปลี่ยนท่าที นับเป็นแนวโน้มที่ดี และเริ่ม  
 พิจารณาถึงประเด็นการหยุดให้ความช่วยเหลือทางทหารจากภายนอกแก่เขมรทุกฝ่าย  
 พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา เคยกล่าวว่าจะทำได้ก็ต่อเมื่อเวียดนามถอนทหารออกจาก  
 แกมพูชาแล้ว ซึ่งกำลังจะเกิดขึ้น ดังนั้น ท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศที่ออกมา  
 จึงมีความสอดคล้องกับนโยบายใหม่มากขึ้น เช่น พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา เดินทาง  
 ไปเยี่ยมบริเวณชายแดนไทย-แกมพูชา ที่จังหวัดตราด และจันทบุรี เมื่อวันที่  
 21-22 เมษายน 2532 เพื่อดูสถานการณ์ทางด้านผู้ลี้ภัย การค้าขาย การทำประมง  
 แต่ยังไม่ยอมว่าการค้าอย่างเป็นทางการกับแกมพูชานั้นจะตามมาหลังจากเวียดนามถอน  
 ทหารออกไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เป็นการแสดงว่า พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ยอมรับ  
 ความจริงที่ว่าการค้าระหว่างกันนั้นมีอยู่จริง และในอนาคตอาจถูกปรับปรุงให้ดีขึ้น  
 นอกจากนี้ ร.ต.ประพาส ลิมประพันธ์ ยังเดินทางไปเวียดนาม เมื่อวันที่ 24-25  
 เมษายน 2532 เพื่อคุยถึงการรับชาวเวียดนามที่สมัครใจกลับประเทศ และเกี่ยวกับ  
 ความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ รวมทั้งรับมอบสถานทูตไทยที่ถูกยึดไปในช่วงปี พ.ศ. 2518  
 ดัน ซึ่งถูกใช้เป็นที่พักของผู้บัญชาการทหารสูงสุดเวียดนามเป็นเวลานาน

สำหรับการแก้ปัญหาแกมพูชา กระทรวงการต่างประเทศยังเน้นถึงบทบาท  
 ของอาเซียนว่า เป็นจุดหลักของการเคลื่อนไหว และ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา  
 ได้พยายามเสริมบทบาทของสหประชาชาติในการแก้ปัญหาแกมพูชา โดยการเสนอ  
 แนวคิดนี้ต่อนายดิน โง เลียม (Dinh Nho Liem) รองรัฐมนตรีช่วยต่างประเทศ



ของเวียดนาม ซึ่งแวะไทยหลังจากไปกรุงปักกิ่ง แต่นายเลียม ได้ปฏิเสธบทบาทของสหประชาชาติ เนื่องจากว่า 10 ปีที่ผ่านมาสหประชาชาติไม่ได้เป็นกลางเข้าข้างเขมร 3 ฝ่าย (The Nation, (16 May 1989) : 4.) และเพื่อเป็นการเตรียมตัวกับการถอนทหารของเวียดนาม ไทยกับอาเซียนจะเข้าร่วมคณะกรรมการควบคุมนานาชาติ (international Control Commission) หากที่ประชุมปัญหาแก้มพูชาในปารีสเห็นพ้อง รวมทั้งข้อเสนอจัดตั้งกองกำลังทหารร่วม เพื่อช่วยในการสร้างเสถียรภาพในช่วงเปลี่ยนรัฐบาล แต่ยังไม่มีการกล่าวถึงรายละเอียด (The Nation, (6 May 1989) : 4.)

นอกจากนี้ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ได้พยายามปรับท่าทีให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รวมทั้งการอธิบายในนโยบายนี้ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นคำปราศรัยในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนที่บรูไน ได้กล่าวถึงความริเริ่มของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในนโยบายต่ออินโดจีนเรียกร้องให้หยุดและงسลุในประเศแถบเอเชีย-แปซิฟิก ยึดถือแนวนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะความพยายามส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ให้ร่วมกันทำหน้าที่ให้หนักขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่บางท่านไม่ได้กระตือรือร้น และตามแนวโน้มของโลกที่เน้นการอยู่ร่วมกันโดยสันติและความร่วมมือทางเศรษฐกิจไม่กัน จึงต้องปรับตัวและเตรียมตัวให้พร้อมกับสถานการณ์ใหม่ โดยเฉพาะเมื่อปัญหาแก้มพูชายุติลงแล้ว (The Nation, (25 July 1989) : 4.) พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กล่าวปราศรัยกับบุคคลเหล่านี้ให้ร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาล โดยเห็นว่าไทยจะเข้าเกี่ยวข้องกับอินโดจีนอย่างสร้างสรรค์ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมสันติภาพ หากทางแก้มพูชา หากทางป้องกันสงครามกลางเมืองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้หากเวียดนามถอนทหารออกไปแล้ว และจะช่วยให้ประเทศเหล่านี้มีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับไทย

นอกจากนี้ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ยังกล่าวถึงบทบาทของไทยต่ออินโดจีนในบรรยากาศที่เปลี่ยนไปว่า อินโดจีนเปิดประตูต้อนรับชาวต่างชาติ เข้ามาทำการค้าและการลงทุนเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ แต่ต้องอาศัยเวลาและต้องมีการปรับปรุงความจำเป็นพื้นฐานอีกมาก ยอมรับว่าอินโดจีนมีทรัพยากรธรรมชาติมาก แรงงานถูก มีศักยภาพเป็นตลาดสำหรับสินค้าส่งออกของไทย แต่ก็ยังมีปัญหา คือ ขาดแคลนเงินสด เงินลงทุน ดังนั้น เมื่อเกิดสันติภาพ เสถียรภาพในกัมพูชาแล้วไทยก็พร้อมจะสนับสนุน หากทางฟื้นฟู บูรณะอินโดจีน โดยไทยจะเป็นประตูดหรือสะพาน เพื่อเชื่อมระหว่างภายนอกที่จะให้ความช่วยเหลือกับสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ของอินโดจีน

กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอแผนการเพื่อฟื้นฟูและบูรณะกัมพูชา โดยร่วมประชุมหารือกับหน่วยงานหลายแห่งของรัฐ เพื่อหาทางร่วมมือประสานความร่วมมือจากนานาชาติ รวมทั้งการนำเอาแผนการนี้ไปปฏิบัติ เป็นแผนการของกระทรวงการต่างประเทศที่วางอยู่บนข้อเสนอของโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UN Development Programme - UNDP) และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - ESCAP) ซึ่งเห็นว่าความช่วยเหลือกัมพูชานั้นมี 3 รูปแบบ

1.1 แบบทวิภาคี (bilateral) - รูปแบบความช่วยเหลือระหว่างกัมพูชาและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ

1.2 แบบไตรภาคี (tripartite) - มีประเทศกลางที่ประสานงานระหว่างกัมพูชาและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ

1.3 แบบพหุภาคี (multilateral) - เป็นความช่วยเหลือขององค์การนานาชาติ (The Nation, (28 August 1989) : 2.)



ไทยมีบทบาทได้ทั้งแบบทวีภาคี และไตรภาคี ตัวอย่างเช่น การสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง ออสเตรเลีย-ไทย-ลาว และเห็นพ้องว่าไทยควรจะมีบทบาทอย่างแข็งขันในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของกัมพูชา

พล.อ.อ.สิทธิ เศรษฐศิลา ยังเสนอความคิดให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามเพื่อผลักดันให้เวียดนามแก้ไขปัญหาภัยแล้งด้วยท่าทีที่ลดความแข็งกร้าวลง เพราะเวียดนามต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมาก ญี่ปุ่นนั้นให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและบรรเทาทุกข์แก่เวียดนามมาตลอด แต่ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ

สำหรับความแตกต่างในแนวทางการแก้ไขปัญหาภัยแล้งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับที่ปรึกษา คือ แนวทางการแก้ปัญหาแบบสมบูรณแบบหรือการหาข้อตกลงทางการเมืองแบบสมบูรณ ซึ่งเป็นท่าทีของอาเซียนและเขมร 3 ฝ่าย โดยในการเสนอแก้ปัญหาจะมีแนวทางการแก้ปัญหาและขั้นตอนไว้อย่างพร้อมสรรพ และแนวทางแก้ปัญหาแบบทีละส่วนหรือการแก้ปัญหาทีละขั้นตอน คือการแก้ไขปัญหาที่จะจุดทีละส่วนไปเรื่อย ๆ อันเป็นแนวทางการริเริ่มของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เช่น ข้อเสนอให้เขมรทุกฝ่ายหยุดยิงก่อนแล้วเจรจาถึงการจัดตั้งรัฐบาลใหม่

พล.อ.อ.สิทธิ เศรษฐศิลา ประกาศไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาแบบบางส่วน โดยเห็นว่าไม่ใช่ข้อตกลงที่จะแก้ปัญหาที่แท้จริง ซึ่งแนวทางนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน อาเซียน แคนาดา ฯลฯ ในขณะที่ฝ่ายนายกรัฐมนตรีกัมพูชามองว่า การแก้ปัญหาแบบสมบูรณแบบนั้นเกิดขึ้นยากใช้เวลานาน จึงน่าจะใช้อีกวิธีค่อย ๆ แก้ปัญหา ซึ่งท้ายสุดจะกลายเป็นการแก้ปัญหาแบบสมบูรณแบบ จากความต่างในแนวทางการดำเนินนโยบายนี้ ถูกอธิบายโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ว่าเป็นยุทธวิธีหนึ่งนโยบายแต่มี 2 แนวทาง โดย

ให้เหตุผลว่า นักการเมืองนั้นต้องประยุกต์หาแนวทางที่เป็นไปได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกับกระทรวงการต่างประเทศ แต่กระทรวงการต่างประเทศนั้นเป็นองค์กรที่มีระเบียบกฎเกณฑ์มากมาย จึงไม่สามารถหลบลีกลักนักการเมืองได้ ต้องยึดแนวทางเดิมที่เป็นแนวทางหลัก และหนักแน่น อีกทั้งยังมีข้อผูกมัดกับนานาประเทศ การเปลี่ยนแปลงจึงไม่ใช่เรื่องง่าย แต่นายกรัฐมนตรี หรือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เปลี่ยนได้เพราะไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ สามารถทำตามทางของตนเองได้

นอกจากนี้ยังเปรียบบทบาททางการทูตของนายกรัฐมนตรี หรือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ว่าเป็นการเสริมกิจกรรมของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น โดยให้สิทธิและอิสระแก่ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ที่จะดำเนินการทางการทูต แต่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่วางโดยรัฐบาล

ปัญหาก็คือกรอบนโยบายที่รัฐบาลวางไว้นั้นเอง ที่ก่อให้เกิดความอึดอัดใจและความลำบากใจแก่กระทรวงการต่างประเทศและ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา เพราะได้กล่าวตั้งแต่ต้นแล้วว่า พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศนโยบายยึดหยุ่นต่ออินโดจีน ใช้นโยบายการค้าและการเมือง และยังมี การติดต่อกับรัฐบาลพมเมเปญ นโยบายแบบนี้ต่างกับนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศโดยสิ้นเชิง จึงเป็นการแสดงถึงความชอบธรรมในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มีสิทธิ์กำหนดนโยบายต่างประเทศได้ และเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่ต้องปรับท่าทีให้สอดคล้อง

ทางด้านกระทรวงการต่างประเทศ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ได้ประกาศดำเนินตามนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้าและทางการเมืองกับประเทศอินโดจีน อีกทั้งยังได้ประกาศลดบทบาทของกระทรวงในการแก้ไขปัญหากัมพูชา เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าไทยมีความมั่นคงมากขึ้น เพราะเวียดนามได้ถอนทหารไปแล้วในเดือนกันยายน 2532



ความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติจึงบรรลุความสำเร็จแล้ว ต่อไปนี้จะเป็นเรื่องภายในของเขมรด้วยกันเอง เพื่อตัดสิ้นใจแก้ปัญหาาร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามกระทรวงการต่างประเทศก็ยังคงยึดหลักการแก้ปัญหาแบบสมบูรณแบบ นอกจากกระทรวงการต่างประเทศยังเปลี่ยนบทบาทใหม่ โดยเน้นถึงการเศรษฐกิจและการค้ากับนานาประเทศ เพื่อขยายตลาดการส่งออก หาแหล่งวัตถุดิบใหม่ ๆ ให้กับผู้ผลิตของไทย และจะชักชวนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน ส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น นับเป็นบทบาทใหม่ของกระทรวงการต่างประเทศที่น่าจับตามอง เนื่องจากว่าเป็นแนวทางที่สร้างสรรค์และสอดคล้องกับพัฒนาการที่เกิดขึ้นในเวทีประชาคมโลก เป็นการปรับตัวให้มีความเหมาะสมมากขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันแสดงถึงความลึกลับใจถึงการดำเนินนโยบายต่ออินโดจีนในแนวทางใหม่ ในขณะที่บทบาทของนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษายังรุกไปข้างหน้า จึงประกาศลดบทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากัมพูชา แนวนโยบายใหม่ของกระทรวงการต่างประเทศนี้ได้รับคำชมเชยจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และประกาศสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มที่

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา นั้นยังเป็นที่ยอมรับในวงการทูต และประชาคมโลก แม้ว่าบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจะถูกบดบังไปมากก็ตาม ความสับสนในวงการทูตเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็ยังมีอยู่ดังเช่น เมื่อเกิดอุทกภัยทางภาคใต้ในเดือนพฤศจิกายน 2532 เจ้าหน้าที่การทูตของอาเซียนไม่รู้ว่า จะมอบเงินให้กระทรวงการต่างประเทศหรือนายกรัฐมนตรี ทางด้านเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาและจีนได้มอบเช็คกับนายกโดยตรง แต่นักการทูตอื่น ๆ ก็ยังปฏิบัติตามธรรมเนียมการทูต คือผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งเจ้าหน้าที่การทูตต่างประเทศได้แสดงความเห็นว่า พยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังให้ความสำคัญกับกระทรวงการต่างประเทศของไทย เช่น จะไม่รายงานความเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศใด ๆ ของไทยจนกว่าจะ

ได้รับการรับรองจากกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามติดตามนโยบายและการดำเนินการของที่ปรึกษาอย่างใกล้ชิด

เนื่องจากการกล่าวเปิดทางของ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา จึงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษาสามารถดำเนินนโยบายไปในแนวทางของตนได้โดยมีความราบรื่นขึ้น ความขัดแย้งที่ปรากฏระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย จึงมีน้อยลง เพราะกระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนการดำเนินนโยบายของนายกแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากระทรวงการต่างประเทศจะเห็นด้วยกับแนวทางใหม่เสมอไป

การดำเนินบทบาททางการทูตแบบไร้กรอบของนายกรัฐมนตรี โดยมีที่ปรึกษาเป็นผู้สนับสนุนสำคัญนั้น ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ ๆ และยังก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศด้วย จนกลายมาเป็นความขัดแย้ง อีกทั้งยังมีบทบาทที่โดดเด่นมากต่อนโยบายต่างประเทศของไทย จึงจะกล่าวถึงที่ปรึกษาทางด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนต่อไป

## 2. บทบาทของที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรีและผลกระทบ

นอกเหนือจากการเป็นมันสมองให้กับ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ปรึกษายังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่สำคัญ จากบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นจึงเป็นจุดแห่งความสนใจ การศึกษาความเคลื่อนไหวทางนโยบายก็ต้องจับตามองว่าที่ปรึกษากำลังทำอะไร กลายเป็นเป้าของการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทย

บทบาทและหน้าที่ของที่ปรึกษา แม้จะเป็นการปฏิบัติตามคำบัญชาของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยตรง แต่เนื่องจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีความเชื่อถือและไว้วางใจที่ปรึกษามาก จึงปรากฏว่างานการต่างประเทศส่วนมาก



จะมอบหมายให้ที่ปรึกษาทำแทนกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จาก  
ธรรมชาติขององค์กรและองค์ประกอบของที่ปรึกษาและกระทรวงการต่างประเทศ  
นั้นต่างกันมาก

ในขณะที่ปรึกษาไม่มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ แต่เป็นหน่วยงานเฉพาะที่  
ถูกแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจขอบเขตเพียงแต่ตามคำบัญชาของนายกรัฐ  
มนตรี องค์ประกอบของที่ปรึกษาจึงเป็นบุคคลที่มีความอิสระทางความคิด แม้ว่าที่  
ปรึกษาจะมีฐานะเป็นข้าราชการเช่นกัน แต่เมื่อมาทำหน้าที่เป็นมันสมองของ  
นายกรัฐมนตรี จึงเป็นผู้ที่ทำงานให้กับนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีผลประโยชน์  
ขององค์กรที่สังกัด จึงมีความต่างจากข้าราชการทั่ว ๆ ไป เพราะไม่มีข้อผูกมัด  
ใด ๆ ที่คอยกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวความคิดไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ หรือ  
ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนในการปฏิบัติงาน ความคล่องตัวจึงมีสูงมีความยืดหยุ่น  
ในการทำงาน จึงมีความเหมาะสมต่อการทำงานที่ต้องการเห็นผลเร็ว ซึ่งกระ  
ทรวงการต่างประเทศทำได้ยาก

อีกทั้งลักษณะการทำงานและบุคลิกส่วนตัวของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ  
ที่เป็นคนมีพลวัติไม่หยุดนิ่ง เพื่อให้ภาพพจน์ออกมาในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีที่  
กระฉับกระเฉง ทันต่อเหตุการณ์ ว่องไว เป็นบุคคลที่มีความคิดริเริ่ม อันจะ  
เรียกความนิยมชมชอบและความสนับสนุนจากผู้คนทั่วไปได้ ดังนั้น ที่ปรึกษาจึง  
ตอบสนองความต้องการในส่วนนี้ของนายกรัฐมนตรีได้และสามารถทำได้ดีในแง่  
ของการมีความคิดริเริ่ม มีนโยบายที่สร้างความแปลกใจให้กับสังคม มีแนวการ  
ดำเนินงานที่รวดเร็วแบบข้ามขั้นตอน แม้จะตัดสินใจได้ยากกว่าเป็นการกระทำที่ส่ง  
ผลดีหรือไม่อย่างไร เพราะจะต้องรอดูผลในระยะยาว จึงนับเป็นมิติใหม่ใน  
วงการทูตและการต่างประเทศของไทย

แนวการดำเนินงานที่เสริมบทบาทและอำนาจในการต่อรองให้ที่ปรึกษา  
มากขึ้นเรื่อย ๆ นั้น จะต้องได้รับปฏิกิริยาจากผู้คนรอบข้าง โดยเฉพาะจากผู้  
เกี่ยวข้องกับงานด้านนี้โดยตรง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ เพราะในขณะที่  
ที่ปรึกษามั่นใจว่าสิ่งที่ได้ทำลงไปนั้นได้ทำไปตามหน้าที่ของตน กระทรวงการต่าง  
ประเทศมองว่า เป็นการถูกแย่งงานไปทำ เป็นการก้าวล่วงงาน อีกทั้งการทำหน้า  
ที่ของที่ปรึกษายังไม่เป็นไปตามระเบียบ พิจารณาการทูตเป็นการทำงานที่นอกกรอบ  
แบบ วัฏจักร

การกระทบกระทั่งของความรู้สึกระหว่างทั้งสองฝ่ายมีปรากฏให้เห็น  
หลายครั้ง ด้วยความเป็นนักวิชาการและชอบแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระของ  
บรรดาที่ปรึกษา ผู้ซึ่งต่างมีความเชี่ยวชาญและสนใจงานต่างประเทศของกระทรวง  
การต่างประเทศมานาน เคยวิพากษ์วิจารณ์แนวทางและนโยบายของกระทรวงการ  
ต่างประเทศว่า มีข้อบกพร่องอย่างไร และเสนอความคิดเห็นมานาน เมื่อ  
มาสวมบทบาทที่ปรึกษา ความเคยชินแบบนี้ปรากฏให้เห็นบ่อย อีกทั้งการได้รับ  
การสนับสนุนในการทำงานจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงเกิดความมั่นใจใน  
บทบาทของตัวเองสูง การแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา และการกระทำ  
บางอย่างในบางครั้งได้ก่อให้เกิดการกระทบทางจิตใจของผู้ถูกวิจารณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง  
มาก ดังนั้น พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่าง  
ประเทศจึงเกิดความรู้สึกอึดอัดต่อการถูกลดบทบาทอย่างมาก การกระทำของที่  
ปรึกษาบางอย่างถือเป็นการข้ามขั้นตอน หรือฉีกแนวนโยบายเดิมที่กระทรวงการ  
ต่างประเทศวางไว้ อาทิ การประชุมเกี่ยวกับปัญหาแกมพูชาที่จาการ์ตา ครั้งที่ 2  
ในเดือนกุมภาพันธ์ 2532 ที่ปรึกษาได้ติดต่อขอเข้าร่วมประชุมโดยผ่านสถานทูตไทย  
ในอินโดนีเซีย แทนที่จะผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ (มติชนสุดสัปดาห์  
ปีที่ 9 ฉบับที่ 446 (19 มีนาคม 2532) หน้า 8-9)



ในหลาย ๆ ครั้งที่ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ได้กล่าวให้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่สามารถตามทันกับนโยบายต่างประเทศของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและความไม่พอใจ ดังเช่น นายมนตรี ด้านไพบูลย์ เลขานุการของ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา กล่าวติเตียนที่ปรึกษาว่าก้าวทำงานกระทรวงการต่างประเทศ ที่ปรึกษาควรจะต้องแสดงความคิดเห็นผ่านทางนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะไปปรึกษากับคณะรัฐมนตรีเอง (The Nation, (28 October 1989) : 1) ทางด้าน นายประสพ บุหราคัม พรตกิจสังคม และนายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ ผู้ช่วยเลขานุการของ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ทั้งสองได้กล่าวโจมตีที่ปรึกษา โดยเฉพาะ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ให้หยุดการวิพากษ์วิจารณ์ เพราะจะส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล และเสนอให้ลงสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และแข่งขันเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (The Nation, (26 October 1989) : 4) แต่ที่ปรึกษาก็ยังยืนยันว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ไม่ได้เป็นการก้าวทำงานของใคร เพราะทำตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และอยู่ในกรอบของกระบวนการดำเนินการที่ถูกต้องและยังเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศมีหน้าที่ต้องทำตามนโยบายของรัฐและปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล

ความไม่ลงรอยระหว่างคณะที่ปรึกษานโยบายนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงการต่างประเทศ มีมาตั้งแต่รัฐบาลเริ่มปฏิบัติงาน และความขัดแย้งนี้มิใช่เกิดจากนโยบายอินโดจีนแต่เพียงอย่างเดียว ยังครอบคลุมถึงประเด็นอื่น ๆ ด้วย อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นที่มีใช้กระทรวงการต่างประเทศ แต่จะเป็นหน่วยงานที่พรรคกิจสังคมควบคุมดูแลอยู่ ความขัดแย้งในหลาย ๆ ครั้งจึงเปรียบเหมือนความขัดแย้งระหว่างพรรคชาติไทยที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้า กับพรรคกิจสังคม ที่ พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ความไม่ลงรอยกันนั้น ดังเช่น

2.1 ความเห็นต่างกันในเรื่องคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) อันเป็นข้อเสนอของนายพงศ์ สารสิน รองนายกรัฐมนตรี พรรคกิจสังคม เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งหมด แต่คณะที่ปรึกษาเห็นว่าเป็นการยึดอำนาจจากคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ คณะกรรมการนี้ควรขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ จึงเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานผู้แทนการค้าระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย คณะกรรมการระหว่างชาติว่าด้วยนโยบายคุ้มครองทรัพย์สินปัญญา เพื่อดำเนินการแทน กนศ.

2.2 ความต่างในการดำเนินนโยบายต่ออินโดจีน ในขณะที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และที่ปรึกษาดำเนินนโยบายด้วยความร่วมมือจากฝ่ายทหาร ดำเนินนโยบายแบบใหม่ด้วยการเชิญ นายสุน เช่น มาไทย การไปลาวของนายกรัฐมนตรีโดยมีที่ปรึกษาไปปูทางไว้ก่อน สร้างความไม่พอใจกับกระทรวงการต่างประเทศเหมือนกับว่าถูกแบ่งบทบาทไป และยังเป็น การดำเนิน การที่ต่างจากแนวนโยบายที่เคยยึดถือ

2.3 พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พบเจรจากับนายจอร์จ บุช ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่กรุงโตเกียวในระหว่างไปร่วมพระราชพิธีพระบรมศพของพระองค์จักรพรรดิแห่งญี่ปุ่น บันทึกช่วยจำที่เสนอต่อ นายจอร์จ บุช นั้น ผู้ร่างเป็นที่ปรึกษามิใช่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ การดำเนินงานเตรียมข้อมูลเป็นงานของคณะทำงานของที่ปรึกษา ไม่ใช่จากกระทรวงการต่างประเทศ (มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 448 (2 เมษายน 2532) หน้า 8-9)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นปัญหาทางการเมือง เมื่อพรรคกิจสังคมรู้สึกที่กำลังถูกที่ปรึกษาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานและมีบทบาทข้ามหน้าข้ามตา อีกทั้งจัดการเตรียมการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่างประเทศทุกอย่างให้กับนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ นายพงศ์ สารสิน ได้วิจารณ์ว่าการกระทำของ



ที่ปรึกษานั้นก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมกับนายกรัฐมนตรี ถึงกับกล่าววาทให้ นายกรัฐมนตรี เลือกพรรคกิจสังคมหรือที่ปรึกษา ที่ปรึกษาไม่ได้ ทำตนให้อยู่ในฐานะที่ปรึกษา แต่เคลื่อนไหวราวกับว่าเป็นผู้บริหารเสียเอง

เสียงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะที่ปรึกษาจึงเกิดขึ้นมากมาย เนื่องจากปรากฏชัดถึงบทบาทของบุคคลเหล่านี้ต่อการตัดสินใจ และการดำเนินการต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูเหมือนว่าการเคลื่อนไหวของทั้งสองฝ่ายจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในขณะที่ข้าราชการประจำกำลังถูกผลักออกไปให้ห่างจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย แม้แต่การปฏิบัติตามนโยบายในบางประเด็นก็ดูเหมือนว่าเป็นหน้าที่ของที่ปรึกษาดำเนินการเอง ความชอบธรรมของคณะที่ปรึกษาต่อบทบาทที่เป็นอยู่จึงเป็นประเด็นที่หาคำตอบได้ยาก เพราะมีทั้งผู้เห็นด้วยกับผู้ไม่เห็นด้วยกับความเคลื่อนไหวของที่ปรึกษา และโดยมากผู้ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นก็มักจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์เสียมากกว่า ไม่ว่าจะ เป็น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่เขียนในคอลัมน์ช้อยสวนพลู หนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน โดยเขียนเตือนว่าภาระหน้าที่ของที่ปรึกษานั้น ไม่ควรมีการล้ำเส้นหน้าที่ของตนและก้าวข้ามหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ หรือ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์จากนครศรีธรรมราช ที่ว่าระบอบการปกครองของไทยนั้น เป็นแบบรัฐสภา ไม่ใช่แบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงไม่ใช่ฝ่ายปฏิบัติในความหมายของผู้บริหาร หากแต่ดำรงสถานะเป็นเพียงคนให้คำปรึกษาเท่านั้น (มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 448 (2 เมษายน 2532) หน้า 6) ในขณะที่บทบาทของที่ปรึกษาเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจและหน้าที่จากนายกรัฐมนตรี จึงมีภาระและต้องปฏิบัติให้สำเร็จ จึงกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเองเลือกที่จะใช้ที่ปรึกษา เนื่องจากสามารถทำงานได้รวดเร็วไม่ต้องผ่านระบบราชการ และระเบียบกฎเกณฑ์ที่ยุ่งเหยิง แต่ทว่าปัญหาที่เกิดขึ้นก็เพราะตัวระบบราชการนั้น ไม่นิยมให้บุคคลภายนอกมาล่วงเกินอำนาจหรือบทบาทที่ตนมีอยู่ และแนวคิด ข้อเสนอต่าง ๆ ของที่ปรึกษาก็มีลักษณะทวนกระแสที่ดำรงอยู่ในระบบราชการมานาน

การประนีประนอมระหว่างกันจึงเกิดได้ยาก แม้ว่าจะมีความพยายามหลายครั้งในการหาทางไกล่เกลี่ยก็ตาม ปัญหาเบื้องต้นอาจจะถูกแก้ไขไป แต่โดยเบื้องต้นแล้วแนวคิดพื้นฐานก็ยังต่างกัน โอกาสที่จะปะทุเป็นความขัดแย้งก็เกิดขึ้นได้เสมอ

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการมองปัญหาอินโดจีนของที่ปรึกษา มิได้ให้ความสำคัญสักเท่าไรกับความมั่นคงมาเป็นอันดับแรก เหมือนกับนโยบายที่ไทยยึดถือมานาน แต่พิจารณาว่าเป็นเหตุผลแห่งความจำเป็นทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลัก ท่ามกลางความสอดคล้องของบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศที่เริ่มมีสีนของสันติภาพและการผ่อนปรนเข้าหากันระหว่างมหาอำนาจหรือคู่ปรปักษ์ ไทยจึงสามารถสอดแทรกตัวเองเข้ากับกระบวนการนี้ โดยการริเริ่มนโยบายหาสันติภาพ โดยการผ่อนปรนและเป็นมิตรกับเพื่อนบ้านอินโดจีน และอาศัยมาตรการทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวหนุนให้นโยบายการเคลื่อนไหวดำเนินไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น เพราะในโครงสร้างเศรษฐกิจโลกนั้น ทุกประเทศจำเป็นต้องพึ่งพากัน โดยเฉพาะเมื่อระบบทุนนิยมนั้นพิสูจน์ว่ามีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจมากกว่า การรวมศูนย์ทุนไว้ที่ส่วนกลางตามแนวทางของคอมมิวนิสต์ จึงส่งผลให้พัฒนาการทางเศรษฐกิจของทั้ง 2 แนวทางแตกต่างกันเห็นได้ชัดในขณะที่โลกทุนนิยมกำลังขึ้นชมกับผลพวงของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ประชาชนบริโภคสินค้าที่มีอยู่มากมาย แต่โลกคอมมิวนิสต์ยังเพิ่งเริ่มต้นกับการหาทางจัดการกับความล้มเหลวทางเศรษฐกิจที่ส่วนกลางเป็นตัวกำหนด

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนั้นทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก อาทิ การหันหน้าเข้าหากันระหว่างโซเวียต-จีน โซเวียต-อเมริกา จนทำให้ดุลภูมิการเมืองโลกเย็นลงอย่างมาก ทุกประเทศจึงจำเป็นต้องมีนโยบายที่มีสายตากว้างไกล เพื่อจัดการกับความเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม นโยบายปรสันามรบเป็นสนามการค้า จึงหมายถึงนโยบายเป็นมิตรกับกลุ่มประเทศอินโดจีน และในขณะเดียวกันก็กระตุ้นให้ภาคเอกชนของไทยเข้าไปทำการลงทุนและค้าขายกับประเทศเหล่านี้ให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพราะผลประโยชน์ของไทยนั้นวางอยู่บนความหลากหลายของสายใย



ทางเศรษฐกิจไทยไม่อาจหวังพึ่งแต่กลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มเดียว เนื่องจาก อาจถูกกระทบจากนโยบายกีดกันทางเศรษฐกิจในอนาคตได้ ตลาดอินโดจีนจึงเป็น อีกทางเลือกหนึ่งสำหรับระบบเศรษฐกิจและภาคธุรกิจให้ได้รับโอกาสได้เลือก แม้ว่าตลาดอินโดจีนอาจจะไม่สามารถทดแทนตลาดอื่น ๆ ได้ก็ตาม

สิ่งที่ไทยจะได้จากการมีความสัมพันธ์ลาวและกัมพูชา ไม่ใช่แง่ประเด็น ทางเศรษฐกิจหรือโอกาสในการลงทุนเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อัน ใกล้ชิดกับไทยให้เกิดขึ้นเพื่อให้ห่างจากเวียดนาม (The Nation (22 June 1989) : 9)

สำหรับนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ นักวิจัยประจำคณะที่ปรึกษา ซึ่งว่าการที่มีผู้ กล่าวว่ านวนนโยบายต่ออินโดจีนของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้น มาจาก ันฐานความเชื่อที่ว่าไทยกำลังจะเข้าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing countries-NICS) เป็นความเข้าใจผิด เพราะนายกรัฐมนตรีไม่เคยพูดว่าไทยจะเป็น NICS แต่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาจึงจำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้ดีขึ้นเพื่อให้ชาวบ้านตามชายแดนและผู้ค้าระดับกลางมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและได้ประโยชน์จากการค้าขายตาม ชายแดน เนื่องจากมีความเกี่ยวพันระหว่างกิจการภายในและภายนอก สภาพ สงครามกลางเมืองของกัมพูชานั้นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และความปลอดภัย ของชาวบ้านตามชายแดน ปัญหาของกัมพูชาจึงไม่ใช่อยู่ในกัมพูชา (The Nation (23 November 1989) : 10) ในขณะที่นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ เน้นถึงกระบวนการ พัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของภูมิภาคที่จำเป็นต้องมีความร่วมมือกันเพื่ออยู่รอด และความก้าวหน้า ในโครงสร้างเศรษฐกิจ

แนวคิดแปรสนามรบเป็นสนามการค้า และการเข้าไปมีส่วนร่วมของ ประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหากัมพูชา ในแนวทางที่ละขั้นตอนจึงเป็นแนวทางที่

ที่ปรึกษาเห็นว่าเหมาะสมและการที่เชิญนายฮุน เช่น มาเยือนกรุงเทพฯ เป็นการเคลื่อนไหวทางยุทธศาสตร์เพื่อกดดันให้เขมร 3 ฝ่าย ยอมเข้าร่วมประชุมที่จาการ์ตา เพราะหากไม่มีการเคลื่อนไหวนี้นั้น เขมร 3 ฝ่ายคงไม่เข้าร่วมประชุมทั้งที่จาการ์ตาและปารีส ซึ่งนายไกรศักดิ์ได้ย้ำว่าการเชิญนายฮุน เช่น มาไม่ใช่เป็นการทูตโดยมีธุรกิจนำ แต่คิดว่าเป็นข้อผูกมัดทางจริยธรรมที่ไทยต้องช่วยยุติความขัดแย้งและการต่อสู้ในกัมพูชา

สำหรับการทำงาน ที่ปรึกษามั่นใจว่ามีข้อมูลและบุคคลที่มีความสามารถที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ และจากนั้นจะรวบรวมข้อมูลที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต้องการ โดยที่ไม่ได้กำหนดแนวทางและบทบาทในการนำเอานโยบายไปใช้ ดังนั้นนโยบายต่างประเทศต่าง ๆ จึงมาจากการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเอง แต่เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศนั้นล่าช้าในเรื่องการวิเคราะห์ข้อมูล จึงตามโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไม่ทัน

บทบาทของที่ปรึกษาที่ออกมาจึงมากกว่าที่ผู้คนทั่วไปจะคาดคิด ไม่ว่าจะการเป็นการรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร การเตรียมสิ่งที่นายกรัฐมนตรีหรือหากจะได้พร้อมด้วยคำแนะนำและข้อเสนอ และนายกรัฐมนตรีเองก็ยอมรับแนวคิดและข้อแนะนำของที่ปรึกษาอยู่เสมอ ๆ ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงกลายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการทูต การนำนโยบายไปใช้เพราะแนวความคิดที่ทวนกระแสของที่ปรึกษานั้น เมื่อออกมาเป็นข้อเสนอระบบราชการจะยอมรับและปฏิบัติตามได้อย่างลำบาก จึงเป็นการง่ายและสะดวกที่ที่ปรึกษาจะจัดการดำเนินการเองภายใต้คำสั่งของนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับอินโดจีนเป็นแนวนโยบายที่สร้างความคิดเด่นให้กับรัฐบาลชุดนี้มาก เพราะเป็นยุคของฝ่ายบริหารที่จับเรื่องต่างประเทศโดยตรง และผู้บริหารก็เป็นนักการเมือง/นักธุรกิจ พร้อม ๆ ด้วยการนำเอา



ระบบที่ปรึกษาส่วนตัว เข้ามาช่วยผลักดันความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ซึ่งสามารถผ่านขั้นตอนของระบบราชการได้หลาย ๆ ครั้ง จึงส่งผลให้ที่ปรึกษาได้รับความเชื่อถือในทางการทูตมากขึ้นเช่นกัน เนื่องจากความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี และความไว้วางใจที่ได้รับจากนายกรัฐมนตรี ประกอบกับข้าราชการประจำแทบจะไม่มีบทบาทในการหาทางแก้ไขปัญหากัมพูชา จึงกลายเป็นตัวแสดงตัวหนึ่งให้การพิจารณาแนวนโยบายต่างประเทศของไทย และถูกจับตามองทุกความเคลื่อนไหว

ความได้เปรียบของที่ปรึกษา คือ อยู่ใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจ คือ ตัวนายกรัฐมนตรี แม้โดยอำนาจหน้าที่จะมีเพียงแต่ให้คำปรึกษา และให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจเองว่าจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ แต่ความสอดคล้องระหว่างที่ปรึกษาและนายกรัฐมนตรี คือ การมองปัญหากัมพูชาและการหาทางแก้ไขโดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ ความคิดที่ว่าเมื่อเกิดสันติภาพ ชาวบ้านตามชายแดนจะอยู่อย่างปกติสุข การค้าขายตามชายแดนราบรื่น คนไทยจะมีรายได้จากการค้ามากขึ้น และยังเป็นโอกาสดีสำหรับนักลงทุนไทยที่จะเข้าไปลงทุนในอินโดจีน เพื่อขยายตลาดค้าขายสินค้าเพื่อหาทรัพยากรธรรมชาติที่หาไม่ได้แล้วในไทย และเพื่อร่วมกันพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมของภูมิภาคให้เข้มแข็ง ความคิดเหล่านี้สอดคล้องกับนักธุรกิจการเมืองอย่างเช่น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ (อันจะเห็นได้จากนักธุรกิจที่เข้าไปลงทุนหรือประกอบธุรกิจในอินโดจีนมีหลายรายที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือเป็น ส.ส. หรือเป็นอดีต ส.ส.)

สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนกับการมีคณะที่ปรึกษาชุดนี้ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คือ บทบาทของนักวิชาการที่ก้าวเข้ามาอยู่ในศูนย์แห่งอำนาจอย่างเต็มตัว และแตกต่างจากคณะที่ปรึกษาของรัฐบาลชุดก่อน ๆ แม้จะประกอบด้วยนักวิชาการ แต่ได้มีการรวมเป็นกลุ่มอย่างชัดเจน มีสถานที่ทำงานอย่างแน่ชัด มีบทบาทและการเคลื่อนไหวที่เปิดเผยเพราะนอกเหนือจากการให้ความเห็น คำปรึกษา ข้อเสนอแนะต่อประเด็นทางการต่างประเทศ หน้าที่หลักของคณะที่ปรึกษา คือ การทำวาระ

อันหมายถึงการเสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการประชุมของ คณะรัฐมนตรีทุกอาทิตย์ โดยจะทำเป็นรายงานสรุปย่อ ๆ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะ และจากนั้นก็เข้าพบนายกรัฐมนตรี ในเย็นวันจันทร์เพื่อเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม หรือตอบคำถามของนายกรัฐมนตรีให้ความกระจ่างในประเด็นต่าง ๆ แล้วนายกรัฐมนตรีจะตัดสินใจ วันรุ่งขึ้นนายกรัฐมนตรีเข้าประชุมร่วมกับรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ เป็นแบบนี้ทุกอาทิตย์ ดังนั้น งานทำวาระนั้นจึงได้ว่าเป็นงานประจำของคณะที่ปรึกษาที่ว่าได้ และพอจะชี้ให้เห็นได้ว่าหน้าที่ของที่ปรึกษานั้นมีทั้งเรื่องที่ต้องทำอยู่ประจำ และเรื่องที่เป็นครั้งคราว เป็นประเด็น ๆ ไป

ความเกี่ยวพันของคณะที่ปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรีนั้น แน่นแฟ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ ในเมื่อได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติงานมากขึ้น จนดูเหมือนว่าที่ปรึกษานั้นถูกแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อรับใช้แต่นายกรัฐมนตรี เพราะภาพพจน์ที่ออกมาในช่วงหลัง ที่ลอยห่างออกจากบทบาทความเป็นกลางของนักวิชาการ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเมือง ทั้ง ๆ ที่เคยกล่าวอย่างเสมอว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับงานทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อมีที่ปรึกษาบางท่านมีตำแหน่งทางการเมือง โดยการแต่งตั้งของ นายกรัฐมนตรี ก็ยิ่งทำให้ภาพของฝ่ายชาวอันอิสระอาศัยของที่ปรึกษาที่มีมาตั้งแต่ต้นถูก ตั้งคำถามข่าวความขัดแย้งกับนักวิชาการด้วยกันที่แสดงความผิดหวังต่อบทบาทของ ที่ปรึกษา แต่ทว่าบทบาทและอำนาจของที่ปรึกษาในแง่ทางการเมืองนั้น เป็นที่ยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ จากเดิมที่เคยถูกมองจากระบบราชการว่าเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจ มาเป็นกลุ่มสำคัญต่อการเคลื่อนไหวต่าง ๆ มากมาย ในฐานะของกลุ่มคนที่สามารถ ร่วมกำหนดนโยบายร่วมกันกับนายกรัฐมนตรีศูนย์กลางแห่งอำนาจ

เพราะกำลังที่ที่ปรึกษาได้รับจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลมีมากอยู่ในระดับหนึ่ง จึงสามารถดำเนินการที่มีลักษณะ เอกเทศ เฉพาะตัว และโดดเด่นก้าวไปข้างหน้าจนข้าราชการประจำตามแทบไม่ทัน โดยเฉพาะทางด้านต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แสดงตัวชัด



เจนตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งแล้วว่าจะริเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทศเอง โดยการประกาศนโยบายแปรสนามรบเป็นสนามการค้า และเมื่อเวลาผ่านไปก็ยิ่งเห็นชัดเจนของการดึงบทบาทที่ข้าราชการประจำเคยมีมาดำเนินการเอง โดยเฉพาะแนวคิดทางการประสานเขมร 4 ฝ่าย โดยการพยายามให้มีการประชุมกัน การเจรจาเพื่อหาข้อตกลงทางการเมือง การเสนอแผนการสันติภาพตามแบบฉบับของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยการยกประเด็นเรื่องการหยุดยิงว่าเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้น จากนั้นก็ใช้แนวทางแก้ปัญหาที่ละขั้นตอนและนอกจากนี้ก็ยังผลักดันหาการสนับสนุนให้มหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและร่วมมือกันเป็นการริเริ่มของไทย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ที่ปรึกษาจะเป็นกลุ่มที่ไม่สังกัดองค์กร ประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ไม่มีกฎระเบียบแบบแผนทางราชการมาจำกัดการทำงานและมีความเป็นอิสระทางความคิด จึงสามารถรับเอกสารการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และสามารถดำเนินการนโยบายใหม่ ๆ โดยไม่ถูกระบบราชการเข้ามาระงับ การมีส่วนร่วมของที่ปรึกษาจึงเป็นบทบาทของวงใน (Inner Circle) ที่มีต่อการตัดสินใจ เพราะมีความได้เปรียบจากความใกล้ชิดกับ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ การปรึกษาหารือกันอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้นโยบายต่ออินโดจีนมีความเคลื่อนไหวได้ บทบาทวงในอาจจะดีดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีข้อเสีย อาทิในบางครั้งจะขาดข้อมูลที่ถูกต้อง โดยจะไม่ใช้ข้อมูลขององค์การ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ถูกรวบรวมไว้ถูกต้องและประมวลรหัสไว้แล้วในหน่วยราชการที่รับผิดชอบงานด้านนโยบาย แต่จะใช้ความคิดเห็นข้อมูลที่ตนเองมีอยู่เป็นหลัก ความสัมพันธ์ระหว่างกันมักจะมีความสัมพันธ์แบบส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง การเห็นพ้องจึงอาจจะเกิดขึ้นได้เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าว การเก็บความลับไม่ปรึกษาหารือบอกกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ เป็นต้น

ดังนั้น การมีกลุ่มคนเฉพาะให้มามีส่วนร่วม มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายในลักษณะของคนวงใน อาทิ ที่ปรึกษาทางด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรีจึงมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ซึ่งต้องพิจารณาให้รอบคอบ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความแตกต่างกับนายกรัฐมนตรีชวณ หลีกภัย อย่างสิ้นเชิง

### นโยบายและการดำเนินนโยบายรัฐบาลนายชวณ หลีกภัย

นายชวณ หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2535 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศ นายมารุต บุณาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และในวันที่ 29 กันยายน 2535 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

1. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายอำนาจ วีรารณ เป็นรองนายกรัฐมนตรี
3. นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรี
4. นายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี
5. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
6. นายสาวิตรี โภธิวิหค เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
7. นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
8. พันเอก ชินวุธ สุนทรสีมะ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี



9. พลเอก วิจิตร สุขมาก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
กลาโหม
10. พลตรี สมบัติ รอดโพธิ์ทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
กลาโหม
11. นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
การคลัง
12. นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
การคลัง
13. นายบุญชู ตรีทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
การคลัง
14. นาวาอากาศตรี ประสงค์  
สุนทรินทร์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ  
ต่างประเทศ
15. นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
การต่างประเทศ
16. นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร  
และสหกรณ์
17. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
18. นายสวัสดิ์ สืบสายพรหม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
19. นายถวิล จันทรประสงค์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์
20. พันเอก วิเชียร สมพงษ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
คมนาคม
21. นายจรัส พัวช่วย เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม

22. นายไสว พัฒโน เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม
23. นายทวี ไกรคุปต์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม
24. นายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
คมนาคม
25. นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
26. นายไชยยศ สะสมทรัพย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พาณิชย์
27. นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พาณิชย์
28. นายไพฑูรย์ แก้วทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
พาณิชย์
29. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
30. นายเด่น โต๊ะมีนา เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
31. นายสุทัศน์ เงินหมื่น เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
32. นายชานี ศักดิ์เศรษฐ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
33. นายเชาว์นวิศ สดลาภา เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
มหาดไทย
34. นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ยุติธรรม



35. นายพิศาล มุลศาสตร์สาทร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ  
สิ่งแวดล้อม
36. นายปรีชา มุสิกกุล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ  
สิ่งแวดล้อม
37. นายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
38. นายปราโมทย์ สุขุม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
39. นายสังข์ทอง ศรีธเรศ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
40. นายอดิสร เพียงเกษ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
41. นายบุญพันธ์ แทวัตนะ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ
42. นายรักเกียรติ สุขชนะ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
สาธารณสุข
43. นายเอนก ทัฬหสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
สาธารณสุข
44. นายอุดมศิลป์ ศรีแสงนาม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
สาธารณสุข
45. พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรม
46. นายพรเทพ เตชะไพบูลย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรม

47. นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรม
48. นายสุเทพ อัดถากร เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหา-  
วิทยาลัย

คณะรัฐมนตรีคณะนี้สิ้นสุดลงเนื่องจาก นายชวน หลีกภัย ประกาศยุบ  
สภา เพราะไม่ได้รับการไว้วางใจจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล กรณี  
สปก.4-01

ตารางที่ 4.4 แสดงสรุปจำแนกนโยบายการบริหารราชการของ  
นายชวน หลีกภัย

ประเภท	จำนวน (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	53 (32.7)
สังคม	41 (25.3)
การเมือง	16 (9.9)
การบริหาร	52 (32.1)
รวม	162 (100.0)



กล่าวโดยสรุป นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาสามารถสรุปได้ว่า มีนโยบายทางเศรษฐกิจ 53 นโยบาย นโยบายทางสังคม 41 นโยบาย นโยบายทางการเมือง 16 นโยบาย และนโยบายทางด้านการบริหาร 52 นโยบาย (ตามภาคผนวก)

การสั่งการและการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

ตารางที่ 4.5 แสดงสรุปจำนวนประเภทผลการประชุมคณะรัฐมนตรีสมัย นายชวน หลีกภัย

ประเภท	จำนวน (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	71 (15.7)
สังคม	29 (6.4)
การเมือง	11 (2.4)
การบริหาร	341 (75.5)
รวม	452 (100.0)

กล่าวโดยสรุป นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายจำแนกเป็น นโยบายทางเศรษฐกิจ 71 นโยบาย นโยบายทางสังคม 29 นโยบาย

นโยบายทางการเมือง 11 นโยบาย นโยบายทางการบริหาร 341 นโยบาย (ตามภาคผนวก) แตกต่างกับที่แถลงนโยบายไว้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 แสดงร้อยละเปรียบเทียบความแตกต่างของการแถลงนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสมัย นายชวน หลีกภัย

ประเภท	การแถลงนโยบาย (ร้อยละ)	มติ ครม. (ร้อยละ)
เศรษฐกิจ	32.7	15.7
สังคม	25.3	6.4
การเมือง	9.9	2.4
การบริหาร	32.1	75.5
รวม	100.0	100.0

#### กรณีศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย มักจะรับฟังข้อเสนอแนะจากข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายมากกว่าจะริเริ่มเอง กรณีศึกษาที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ นโยบายการกระจายอำนาจซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้ว่า ต้องการให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล แต่ก็ปรากฏว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจาก



ข้าราชการประจำมากนัก ยกเว้นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอยู่ในนโยบายที่รัฐบาลแถลง

นอกจากนั้นในระหว่างช่วงที่มีการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัตินั้น ได้มีความขัดแย้งทางแนวความคิดเกิดขึ้นในคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายนักวิชาการ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างก็มีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลของตนเอง และยึดมั่นในหลักวิชาของตน จึงทำให้เกิดความเห็นที่ไม่ตรงกัน (personality clash) เป็นการแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม (intergroups) ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุม เมื่อเปรียบเทียบความขัดแย้งดังกล่าวเข้ากับตัวแบบวัฏจักรของความขัดแย้งแล้ว ความขัดแย้งนี้จะอยู่ในช่วงของต่างฝ่ายต่างเริ่มประชาสัมพันธ์ประเด็นของความขัดแย้ง โดยรวบรวมข้อมูลที่สนับสนุนความคิดเห็นฝ่ายของตนให้ได้มากที่สุด ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายนักวิชาการ และฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้กล่าวถึงนี้ เป็นเพียงความขัดแย้งด้านความคิดที่ต่างฝ่ายต่างมีความเห็นไม่ตรงกัน และมีความเชื่อมั่นในปัญหาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้เป็นความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากทั้ง 2 ฝ่ายต้องการให้รูปแบบของสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชนซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้อย่างแท้จริง การกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนของการระบุปัญหา (identifying problems) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่จะกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ส่วนการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น จัดอยู่ในขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย (formulating policy proposals) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้นโยบาย หรือก่อนที่จะร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม รูปแบบสภาตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างจากรูปแบบสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ที่ 326/2515 และ รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีความแตกต่างจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในอดีตตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มากนัก

สภาตำบลเป็นรูปแบบการปกครองตนเองในชนบทที่มีความสำคัญยิ่ง การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นก็เพื่อเป็นสถาบันการปกครองที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สภาตำบลยังเป็นรูปแบบการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศที่จะพัฒนาสภาพชนบทให้กลายเป็นเมืองหรือเป็นชุมชนที่ประชาชนมีการศึกษาดี อนามัยดี มีอาชีพ มีรายได้ และมีความเจริญในด้านต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2535 : 122)

ตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลหลายครั้ง ถ้าพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของสภาตำบลแล้วจะเห็นว่า สภาตำบลเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดประชาธิปไตยในช่วงปลายรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อมามีการพัฒนารูปแบบการปกครองสภาตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สามารถเข้าร่วมตัดสินใจปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้นั้น มีอันต้องหยุดชะงักลงไปในสมัยของรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในช่วงดังกล่าวแนวความคิดในการพัฒนาประเทศจะมีลักษณะเป็นการพัฒนาโดยรัฐ และเพื่อความมั่นคงเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น สภาตำบลจึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบครั้งสำคัญในสมัยของรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีประกาศ



คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 กำหนดให้สภาตำบลเป็นกลไกของรัฐบาล ในการพัฒนาท้องถิ่น มิใช่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์เริ่มแรก แห่งการจัดตั้งสภาตำบล

การเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลเกิดขึ้นอีกครั้งในสมัย รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลไว้ 2 ประการ คือ ให้สภา ตำบลเป็นหน่วยพื้นฐานของประชาธิปไตย และเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น กล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเรื่องสภาตำบลดังกล่าวมีความชัดเจนมากในการที่จะให้สภาตำบลพัฒนาไปสู่ การเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในที่สุด โดยเฉพาะนโยบาย "โครงการ เงินผัน" ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาตำบลทุกแห่ง แห่งละประมาณ 5 แสนบาท เพื่อให้สภาตำบลนำเงินไปพัฒนาท้องถิ่น นโยบายดังกล่าวทำให้สภา ตำบลเป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีความตื่นตัว และกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลมากยิ่งขึ้น กว่าในอดีต ความพยายามในการพัฒนาสภาตำบลของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็เป็นไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากมีการยุบสภา แต่อย่างไรก็ ตาม แนวทางการพัฒนาสภาตำบลดังกล่าวก็มีผลมายังรัฐบาลในยุคต่อมาที่ต้องการ จัดสรรงบประมาณ เพื่อให้สภาตำบลพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบของโครงการ สร้างงานในชนบท (กสช.) และกลายมาเป็นโครงการพัฒนาตำบล (คพต.) ใน ปัจจุบัน (ประสิทธิ์ การกลาง, 2525 : 31-33)

ในด้านการพัฒนารูปแบบของสภาตำบลนั้น นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสภาตำบลของไทยจะได้มีการปรับปรุงมาถึง 4 รูปแบบ คือ

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499

2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

การดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดมาทุกยุคก็คือ ปัญหาในด้านงบประมาณ บรรทัดฐานของสังคม ผู้นำท้องถิ่น ระเบียบ กฎหมาย ความเป็นอิสระทางการบริหาร และความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสมสำหรับการปกครองตนเองในระดับชนบทของไทยตลอดมา ทั้งจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ

เมื่อรัฐบาลในสมัยของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลไว้ว่า "... เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ" (อัครเมศวร์ ทองมวล, 2534 : 23-46)

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการ (อาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ) จำนวน 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 คน และข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 27 คน มีอำนาจหน้า



ที่ในการศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุก  
รูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การ  
คลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง  
และส่วนภูมิภาคกับหน่วยปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการ  
บริหารงานยิ่งขึ้น

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการ  
การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 ขึ้น โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นฝ่ายเลขานุการของ  
คณะกรรมการเป็นผู้ยกร่าง การยกร่างพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า ขึ้นแรก  
เป็นการดำเนินการของฝ่ายข้าราชการประจำ ในขั้นต่อมาเป็นการพิจารณาร่าง  
กฎหมายโดยคณะกรรมการฯ กล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของทั้งฝ่ายนักการเมือง  
นักวิชาการ และฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบล  
ให้สามารถตอบสนองกับนโยบายทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง และผล  
ประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในจุดร่วมเดียวกัน

ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว  
ได้ผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน-  
ราษฎรและวุฒิสภา ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ได้พยายามผลักดัน  
นโยบายเกี่ยวกับสภาตำบล โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลเข้าร่วมให้สภา  
ผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างกฎหมายสภาตำบล  
โดยยึดร่างของรัฐบาลเป็นหลักและตั้งคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรขึ้น  
เพื่อพิจารณาร่วมกับร่างที่เสนอโดยพรรคการเมืองอื่น ๆ

การปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลในสมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย จึงเป็นความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทั้งที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำและ นักวิชาการ เป็นต้น โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำยังต้องการให้สภาตำบลเป็นองค์การ ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกลไกของระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่ง ของการปกครองส่วนภูมิภาค ผสมผสานกับการดำรงไว้ซึ่งการรักษาความมั่นคง ของชาติที่ระบบราชการยังคงอำนาจดูแลอยู่ในทุกระดับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น ความพยายามคงไว้ซึ่งสถานภาพเดิม (จำลอง โปธิ์สุข, 2530 : 23) (statusquo) ของระบบราชการ ในขณะที่ฝ่ายนักวิชาการต้องการให้สภาตำบล ยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ ตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามร่างพระราชบัญญัติ ที่กล่าวถึงอยู่นี้ จะมีลักษณะดังนี้คือ

1. สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล จะมีโครงสร้างเหมือนกับสภาตำบลในปัจจุบัน คือ ไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน

นอกจากนี้ ตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาตำบลจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และสามารถจัดทำงบประมาณของตน ตลอดจน จนาการก่อนนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัวมากขึ้น และยังระบุรายได้และอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลชัดเจนขึ้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นกการยกฐานะสภาตำบลทั่วไปที่มีความ เจริญเพียงพอ โดยวัดจากรายได้ของสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครอง ที่ท้องถิ่น สภาตำบลที่จะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้อง มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท



สำหรับโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะมีความคล้ายคลึงกับเทศบาล คือ แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสำหรับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะมีสมาชิกคล้ายกับสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล เว้นแต่เพิ่มจำนวนสมาชิกราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหมู่บ้านละ 2 คน และตำแหน่งประธานสภาฯ จะเป็นสมาชิกที่ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เลือก โดยจะต้องไม่ใช่กำนัน ส่วนคณะกรรมการบริหารนั้นจะประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบสำหรับประธานกรรมการบริหารนั้น คณะกรรมการบริหารด้วยกันจะเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธาน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทุกอย่างที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีรายได้และทรัพย์สินของตน มีอำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อบังคับใช้ในเขตตำบลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สามารถจ้างพนักงานของตนเองได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่นั้น ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายนักวิชาการ ทั้งนี้ แต่ละฝ่ายต่างก็มีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผลของตัวเอง หรือยึดมั่นในหลักวิชาของตน ดังตัวอย่างเช่น ประเด็นของการยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายข้าราชการประจำ มีข้อคิดเห็นว่าการยกสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรให้สภาตำบลมีรายได้เฉลี่ยต่อปี 300,000 บาท ขึ้นไป เพื่อว่าสภาตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจะได้มีเงินเพียงพอใช้จ่ายในการบริหารตำบล แต่ทางฝ่ายนักวิชาการ มีข้อคิดเห็นว่า ควรลดเกณฑ์รายได้ดังกล่าวลงเหลือ 150,000 บาท หรือ 100,000 บาท เพื่อส่งเสริมให้สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น

สำหรับในเรื่องของพื้นที่ของตำบลที่ยกฐานะ เป็นองค์การบริหารส่วน-  
ตำบล ฝ่ายข้าราชการประจำมีข้อคิดเห็นในเชิงที่ว่าต้องการกระจายอำนาจ  
ปกครองสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนปกครองและบริหารด้วยตนเองให้มากที่สุด  
ดังนั้น จึงมีความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่ในการบริหารงานทั้ง  
ตำบล ไม่ควรเว้นในบางส่วนของพื้นที่ แต่ทางฝ่ายนักวิชาการมีข้อคิดเห็นว่  
องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นควรมีพื้นที่ในการบริหาร เฉพาะในพื้นที่ที่มีความพร้อม  
เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในบางพื้นที่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจ่ายภาษี  
ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปบริหารตำบล

การร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.  
2537 โดยคณะกรรมการฯ เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจ  
การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น การกำหนดนโยบายดังกล่าวได้ผ่าน  
ขั้นตอนของการระบุปัญหา (identifying problems) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการ  
แสดงออกถึงความต้องการของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่จะกระจายอำนาจ  
การปกครองท้องถิ่น แต่ในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ของคณะกรรมการฯ จัดว่าอยู่ในขั้นของการจัดทำข้อเสนอ  
นโยบาย (formulating policy proposals) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการจัด  
ระเบียบข้อเสนอทางเลือกและพัฒนาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะมีการ  
ประกาศใช้นโยบายหรือก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้

การที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงประเด็นของความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น  
สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการพิจารณาร่างพระราช  
บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นความขัดแย้งใน  
ด้านความคิด กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างมีความเห็นไม่ตรงกัน และมีความเชื่อมั่นใน  
ปัญหาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นไปเพื่อ  
ประโยชน์ในทางการเมือง แต่เป็นไปเพื่อกระจายอำนาจในการปกครอง ให้กับ  
ประชาชนตามหลักการดังนี้ คือ



1. การให้สภาตำบลมีฐานะ เป็นนิติบุคคล
2. มีการเลือกตั้งสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง และ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์การร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สามารถกล่าวได้ว่า

1. แนวความคิดในการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้แตกต่างกับสภาตำบลในรูปเดิมคือยังมีลักษณะเป็นรูปแบบคณะบริหารระดับท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่และรายได้เหมือนสภาตำบลปัจจุบัน เพียงแต่ให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นเท่านั้น
2. กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่จะจัดบริการหรือทำหน้าที่ทุกอย่างที่จะดูแลความทุกข์ของประชาชนตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น การเป็นประธานสภาตำบลของกำนันและเป็นสมาชิกสภาตำบลของผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ทำให้มีอำนาจเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด
3. สภาตำบลควรจัดในรูปของสภาที่ปรึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเป็นสภาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมากกว่าจึงจะสมชื่อ "สภา" ไม่ควรเป็นสภาที่ทำหน้าที่บริหารด้วย
4. องค์การบริหารส่วนตำบล เคยเป็นองค์กรที่ตั้งมาแล้วและไม่ประสบผลดีจนต้องล้มเลิกไป การดำริตั้งขึ้นใหม่ไม่มีเหตุผลว่าจะเกิดผลดีใด ๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งข้อกำหนดไว้ให้มีรายได้เกิน 150,000 บาท เท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอจะเป็นค่าใช้จ่ายทางธุรการ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังน้อยกว่าสุขาภิบาลเสียอีก

5. การให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล แม้จะทำให้กำนันในฐานะประธานสภาตำบลลงนามในสัญญากับเอกชนได้ ทำให้เกิดภาระความรับผิดชอบทั้งทางอาญาและทางแพ่งโดยตรง ยิ่งรัฐบาลให้เงินอุดหนุนและมีรายได้มากขึ้น โอกาสที่กำันอาจจะใช้จ่ายอย่างผิดระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งมีมากมายก็จะมีมากขึ้น โอกาสจะต้องถูกสอบสวนและดำเนินคดีมีมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการไม่เป็นิติบุคคลก็ไม่ได้ขัดขวางให้สภาตำบลพัฒนาตนเองได้

6. องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นอย่างไรในอนาคต เพราะถ้าท้องที่ต่าง ๆ กลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นแล้ว พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะลดลงจนหมดไปในที่สุด

7. นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ยังเป็นผู้บังคับบัญชาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เกือบเหมือนกับที่นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชากำัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายปกครองท้องที่ (ความจริงแม้มีองค์กรทั้งสองนี้แล้ว แต่อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเหนือกำัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังอยู่บริบูรณ์เมื่อสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาขัดแย้งกับนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นผู้ชี้ขาด)

ดังนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงมีลักษณะของการประนีประนอมมากกว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

### วิเคราะห์

ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายขึ้นเองมากกว่าที่จะกำหนดตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำ ในลักษณะงานบริหาร ส่วนในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายตามข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำมากกว่าจะ



กำหนดเอง ซึ่งแตกต่างกัน จึงเป็นไปตามสมมติฐานข้อ 1 ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ทั้ง 2 รัฐบาลมักใช้ข้าราชการที่เป็นนักวิชาการ เพื่อให้แปลกแยกออกจากกรอบ การดำเนินการของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดโดยข้าราชการประจำ ส่งผลให้นโยบายที่นำมาเป็น กรณีศึกษาถูกนำมาปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติได้

การสรุปว่า รัฐบาลทั้ง 2 รัฐบาล ดำเนินนโยบายเป็นเอกเทศหรือ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่นั้น ข้อมูลจากกรณีศึกษาสามารถ ยืนยันได้ว่า นโยบายทั่วไปจะถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำ ไม่แตกต่างกัน ของทั้ง 2 รัฐบาล ส่วนนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง คือ นโยบายการแปร สนามรบเป็นสนามการค้า จะแปลกแยกออกจากแผนฯ ส่วนนโยบายการกระจาย อำนาจจะสนับสนุนแผนฯ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นกลไกที่สำคัญมากกว่าพรรค การเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลตามนโยบายของพรรค ผลการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นไป ตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ในข้อที่ 2 อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดคือ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะร่วมมือกับข้าราชการประจำและนักวิชาการมากกว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ร่วมมือกับนักวิชาการมากกว่าข้าราชการ แต่ ท้ายที่สุดทั้ง 2 รัฐบาล ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองก็ต้องพึ่งพิงระบบราชการหรือ ข้าราชการประจำอยู่ดี ความแตกต่างบางส่วนที่เห็นได้ชัดเจนของทั้ง 2 รัฐบาล ก็คือ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่มีภาพลักษณ์ของนักกฎหมายซึ่งจะอิงกับข้าราชการ ประจำในลักษณะการร่วมมือกันด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นแตกต่างกับรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มีภาพลักษณ์ของนักธุรกิจ ซึ่งจะอิงนักวิชาการในการปรับปรุงด้านนโยบายการแปรสนามรบเป็นสนามการค้า