



หลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เป็นแนวความคิดที่ได้รับการสร้างสรรค์และพัฒนาขึ้นมาหลายแนว และแต่ละแนวความคิดนั้น ต่างก็มีหลักการสำคัญของตนเอง โดยเฉพาะ<sup>1</sup> ในบทนี้จะได้อธิบายถึงแนวความคิดของ มอร์ดัน เอ. คาแพลน (Morton A. Kaplan) เจมส์ เอ. รอสเนา (James N. Rosenau) และ จอร์จ โมเดลสกี (George Modelski) เพื่อจะได้นำหลักการที่สำคัญบางประเด็นของความคิดที่ท่านทั้งสามเสนอไว้มากำหนดกรอบในการวิเคราะห์ปัจจัยเสริมสร้างที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี พ.ศ. 2515

การที่เลือกสรรแนวความคิดของนักวิชาการทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งสามท่านนี้ มีผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาเรื่องทฤษฎีระบบ กล่าวคือหลักการวิเคราะห์ของ คาแพลน รอสเนา และ โมเดลสกี ล้วนเป็นหลักการที่พัฒนามาจากวิธีการศึกษาแบบระบบ (System approach) เพื่อประยุกต์และนำมาอธิบายถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยทั่วไป

จุดเริ่มต้นของทฤษฎีระบบนั้น มาจากความคิดของนักชีววิทยาที่มีชื่อว่า เบร์ทาลันffy (Ludwing von Bertalanffy) ซึ่งเป็นผู้คิดเรื่อง Isomorphism ขึ้น โดยมีเนื้อหาว่า "แม้ระบบต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันในด้านขนาดและคุณลักษณะ แต่ถ้ามองในด้านโครงสร้างพื้นฐาน

<sup>1</sup> ในปัจจุบันนี้ ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศมีอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน เป็นต้นว่า ทฤษฎีการตัดสินใจ (decision-making theory) ทฤษฎีคุณลักษณะของชาติ (national attribute theory) ทฤษฎีอำนาจและตำแหน่ง (power and rank theory) ทฤษฎีการถ่วงดุลย์ (balance theory) และทฤษฎีการต่อรอง (bargaining theory) โปรดอ่าน เนื้อหาของทฤษฎีเหล่านี้อย่างย่อ ๆ ได้จาก Michael P. Sullivan, International Relations: Theory and Evidence (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1976).

และกระบวนการทำงานแล้ว จะมีความคล้ายคลึงกัน และมักจะมีการทำงานผสมผสานไปด้วยกัน" จุดสำคัญที่สุดของ Isomorphism อยู่ตรงที่ว่า เป็นการศึกษาาระบบต่าง ๆ ในแง่ความคล้ายคลึงกัน ความผูกพันกัน และความสอดคล้องต่อเนื่องกันในด้านหน้าที่ ถึงแม้จะมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน ก็ตาม<sup>2</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบนี้ได้รับการศึกษาต่อและนำไปใช้ในสาขาทางสังคมศาสตร์อย่างมาก เป็นต้นว่า เคนเนธ โบลดิ้ง (Kenneth Boulding) ได้นำแนวความคิดเรื่องระบบนี้ไปจัดระดับการเพิ่มขึ้นของความสลับซับซ้อนในทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> หรือ ทาลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parsons) ได้นำแนวความคิดนี้ไปกำหนดบทบาทของผู้แสดงในระบบโดยแบ่งออกเป็น 3 ระบบย่อย ๆ คือ ระบบบุคลิกภาพ ระบบสังคม และระบบวัฒนธรรม<sup>4</sup> เป็นต้น สำหรับสาขา

---

<sup>2</sup>Ludwing von Bertalanffy, "General Systems Theory," in General Systems, I(1956), p. 1-10; พิมพ์อีกครั้งใน J. David Singer (ed.), Human Behavior and International Politics: Contributions from the Social-Psychological Sciences (Chicago: Rand McNally, 1965), p. 21. หรืออ่านใน A. Hall and R. Fagen, "Definition of a System," General Systems I(1956), p. 18.

<sup>3</sup>Kenneth E. Boulding, The Image: Knowledge in Life and Society (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956), p. 8. หรือใน Kenneth E. Boulding, Beyond Economics (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958).

<sup>4</sup>ความคิดของ พาร์สันส์ เกี่ยวกับระบบมีรายละเอียดใน Talcott Parsons, Sociological Theory and Modern Society (New York: The Free Press, 1967), pp. 467-488; Talcott Parsons and Edward A. Shils (eds.), Toward a General Theory of Action (New York: Harpen & Row, 1959). ความคิดของ พาร์สันส์ ได้พัฒนาถึงขั้นการศึกษาาระบบสังคมระหว่างประเทศ โปรดอ่าน Talcott Parsons, "Order and Community in the International Social System," in James N. Rosenau, ed., International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1961), pp. 120-132.

รัฐศาสตร์นั้น อีสตัน อัลมอนด์ และคอยซ์ (David Easton, Gabriel Almond and Karl W. Deutsch) ก็ได้นำทฤษฎีระบบมาศึกษาเกี่ยวกับการเมือง จนสามารถพัฒนาเป็น ตัวแบบของระบบการเมืองขึ้นมา โดยเริ่มต้นด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) อันได้แก่ ความ ต้องการ และการให้ความสนับสนุน (demands and supports) เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งกระทำหน้าที่เป็นกระบวนการแปรรูป (conversion process) ผลที่ออกมาจากกระบวนการ นี้เรียกว่า ปัจจัยผลิตผล (outputs) อันได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล และ เมื่อนโยบายนี้ถูกนำไปปฏิบัติก็จะก่อให้เกิดปฏิกิริยาบ่อนกลับ (feed back) ไปสู่ปัจจัยนำเข้า อีกครั้งหนึ่ง<sup>5</sup>

อีสตัน มีความเชื่อว่า ทฤษฎีระบบนี้สามารถนำมาใช้ได้กับการศึกษาการเมืองภายใน และการเมืองระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากบทความของ นิโคลสัน และ เรย์โนลด์ (N.B. Nicholson and P.A. Reynolds) ใน Political Studies<sup>6</sup> ซึ่ง สไปโร (Herbert J. Spiro)<sup>7</sup> ก็ได้ นำทฤษฎีระบบมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นเดียวกับ

<sup>5</sup>David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 112, A System Analysis of Political Life (New York: Wiley, 1965), p. 284-285, 484-488, Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics: System, Process, and Policy (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp. 9-12, Gabriel Almond, "Introduction," Gabriel Almond and James S. Coleman (eds.), The Politics of the Developing Areas (Princeton: Princeton University Press, 1960), p. 7, and Karl W. Deutsch, The Nerves of Government (New York: The Free Press, 1964), p. 250-254.

<sup>6</sup>N.B. Nicholson and P.A. Reynolds, "General Systems, the International System and the Eastonian Analysis," Political Studies XV:No.1(1967), pp. 12-31.

<sup>7</sup>Herbert J. Spiro, World Politics: The Global System (Homewood, Ill.: Dorsey, 1966).

คอยซ์ และ ซิงเกอร์ (Karl W. Deutsch and J. David Singer)<sup>8</sup> ส่วน คาแพลน รอสเนา และไมเคิลสกี ก็ได้นำทฤษฎีระบบมาใช้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในลำดับถัดไป

#### ทฤษฎีระบบของคาแพลน

คาแพลนมีความเห็นว่า ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นต้นว่า ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ล้วนแต่มีอิทธิพลไม่มากนักต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่ง ๆ กล่าวคือ ระบบโลก (global system) ซึ่งประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ จะมีอิทธิพลต่อระบบภูมิภาค (regional system) ซึ่งประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ เมื่อประเทศใดไปกระทำการใด ๆ ไว้และมีผลกระทบต่อระบบภูมิภาคที่เป็นอยู่ในเขตนั้นเข้า ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคนั้น และได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำ ย่อมมีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

ทฤษฎีระบบของคาแพลนมีหลักการว่า ระบบโลกและระบบภูมิภาค จะมีอิทธิพลต่อระบบภายใน (internal system) ของแต่ละประเทศไม่มากนัก<sup>9</sup> เป็นต้นว่า ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศได้เข้าไปมีบทบาทในระบบภายในของแต่ละประเทศ จนทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่ค่อยมีอำนาจในการตัดสินใจกระทำมากนัก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายภายในประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ หลักการในทฤษฎีระบบจึง เน้นที่โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศอย่างมาก ซึ่งโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศจะประกอบด้วยองค์การโลก เช่น องค์การสหประชาชาติและองค์การส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) รวมตลอดถึงประเทศมหาอำนาจที่เข้าไปมีบทบาทในองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้

<sup>8</sup>Karl W. Deutsch and J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," World Politics XVI(April 1964), pp. 390-408.

<sup>9</sup>Morton A. Kaplan, System and Process in International Politics (New York: Wiley, 1962). p. 4.

และเข้าไปมีบทบาทพัวพันกับประเทศต่าง ๆ เพื่อการแข่งขันอิทธิพลกับฝ่ายตรงกันข้าม ดังนั้น ปัจจัยระหว่างประเทศจึงมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐ<sup>10</sup>

#### ทฤษฎีความเกี่ยวพันของรอสเนา

รอสเนาได้เสนอความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในลักษณะที่ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศนั้น ส่วนใหญ่เป็นความต้องการหรือความจำเป็นของสภาพการเมืองภายในประเทศนั้น ๆ ที่รัฐบาลเผชิญอยู่และจำต้องแก้ไขให้ลุล่วงไป ปัจจัยภายในตามความคิดของรอสเนาก็คือ ผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน สื่อมวลชน สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรัฐบาลโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และอาจจะสามารถผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคที่เกี่ยวข้องบทบาทของประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศก็จะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเช่นเดียวกัน<sup>11</sup> ส่วนปัจจัยใด

<sup>10</sup>คาแพลนยังได้สร้างตัวแบบ (model) ขึ้นมาอีก 6 แบบ เพื่อการพิสูจน์ระบบการเมืองระหว่างประเทศ โดยได้กำหนดตัวแปรขึ้นมา 5 ตัว คือ หนึ่งกฎเกณฑ์ที่สำคัญ สอง การเปลี่ยนแปลงรูปของกฎเกณฑ์ สามการจำแนกผู้แสดงสี่ความสามารถ และสุดท้ายข่าวสารโปรดอ่าน Morton A. Kaplan, The Systems Approach to International Politics (New York: St. Martin's, 1968), p. 388, "Some Problems of International Systems Research," in International Political Communities: An Anthology (Garden City, L.I.: Doubleday, 1966), p. 478, and "The New Great Debate: Traditionalism VS. Science in International Relations," World Politics XX(October 1967), p. 8.

<sup>11</sup>James N. Rosenau, ed., "Political Science in a Shrinking World," Linkage Politics (New York: The Free Press, 1969), pp. 1-20.

จะมีความสำคัญหรือมีบทบาทมากกว่ากันนั้น<sup>12</sup> ก็แล้วแต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

ทฤษฎีความเกี่ยวพัน เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบระหว่างประเทศ (international system) ซึ่งได้แก่ระบบการเมืองต่าง ๆ กับกลุ่มผู้แสดงในวงการระหว่างประเทศ กับระบบภายในประเทศ (national system) โดยศึกษาเฉพาะปัจจัยตัวแปรที่มีความเกี่ยวพันกับการทดสอบถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเกี่ยวพันภายนอกกับปัจจัยเกี่ยวพันภายใน จะมีผลต่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก เป็นต้นว่ามีผลต่อกิจกรรมของผู้นำต่างชาติ การทหารและการค้าในโลก<sup>13</sup> เพื่อทำความเข้าใจกับปัจจัยเกี่ยวพัน (linkage Factors) มากขึ้น จะได้แยกแยะรายละเอียดและอธิบายดังต่อไปนี้

#### 1. ปัจจัยเกี่ยวพันภายใน

1.1 ปัจจัยผู้นำ ผู้นำในความคิดของรอสเนา คือ ผู้นำทางการเมืองที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปจะหมายถึงผู้นำของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ผู้นำนี้มีใช้หมายถึงบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด แต่หมายถึงปัจจัยผู้นำที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงต้องศึกษาถึงโครงสร้างแห่งอำนาจ และความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านี้ รวมทั้ง

<sup>12</sup> รอสเนา ได้แบ่งปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไว้มาก ที่ยกมากล่าวนี้เฉพาะที่สำคัญเท่านั้น ส่วนปัจจัยอื่น ๆ หาได้จาก Ibid., pp. 52-56.

<sup>13</sup> คำว่า "เกี่ยวพัน" หรือ "Linkage" รอสเนาอธิบายว่า คือ "any recurrent sequence of behavior that originates in one system and is reacted to in another," James N. Rosenau, "Toward the Study of National-International Linkages," in Linkage Politics, p. 45.

กระบวนการตัดสินใจและทัศนคติของบัจจยผู้นำ<sup>14</sup> บัจจย เหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดคัวหนึ่งในการพิจารณาว่า จะมีการเลือกนโยบายต่างประเทศไปในแนวทางใด<sup>15</sup> ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์ถึงความสามารถของผู้นำที่จะเลือกนโยบายต่างประเทศที่สามารถรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.2 กลุ่มผลประโยชน์ เป็นองค์การที่บุคคลมารวมตัวกันโดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการรวมกลุ่มของแต่ละบุคคล กิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันนี้จึงมีขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ยิ่งมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์มากเท่าใดก็ยิ่ง

<sup>14</sup>ความคิดของรอสเนาวิสัยสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ได้มีเพียงกลุ่มเดียว แต่มีกลุ่มผู้นำหลายกลุ่มที่ทำการแข่งขันแย่งชิงอำนาจทางการเมือง และผลที่ออกมาจากการแข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองก็คือนโยบายนั่นเอง ซึ่งเกิดจากการต่อรองบ้าง การประสานประโยชน์บ้าง และการต่อสู้บ้าง อันเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของสังคมหลากหลาย ผู้มีแนวความคิดนี้ก็มี Robert A. Dahl, Who Govern? (New Haven: Yale University Press, 1961), Nelson Plosby, Community Power and Political Theory (New Haven: Yale University Press, 1963), Floyd Hunter, Community Power Structure (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953), and Robert Prethus, Men at the Top (New York: Oxford University Press, 1964). ยังมีอีกแนวความคิดหนึ่งที่คิดว่ากลุ่มผู้นำมีเพียงกลุ่มเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจะพบได้จากผลงานดังต่อไปนี้ Harold Lasswell, The Comparative Study of Elite: An Introduction and a Bibliography (Standford: Standford University Press, 1952), Harold Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New York: Yale University Press, 1950), and Harold Lasswell and Daniel Lerner, The Comparative Study of Elite (Standford: Standford University Press, 1952).

<sup>15</sup>James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1969), pp. 268-70.

มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มมากขึ้นเท่านั้น<sup>16</sup> ทุกกลุ่มผลประโยชน์จึงมีความต้องการเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ เพื่อให้กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของคนมากที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ กลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มพ่อค้าระหว่างประเทศมักใช้อิทธิพลที่มีต่อนักการเมืองชั้นนำ บิบบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการค้าขายระหว่างประเทศของคน หรือบางครั้งก็ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองเหล่านั้นกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่กลุ่มของตน<sup>17</sup>

1.3 พรรคการเมือง เป็นที่รวมของนักการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรโดยตรงในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองมีหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์แสดงออกมา เพื่อว่าจะได้จัดทำเป็นนโยบายของพรรค

<sup>16</sup> เราอาจจะศึกษาถึงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เพิ่มเติมได้จาก Dorwin Cartwright and Alwin Zener (eds.), Group Dynamics (Illinois: Row, Peterson Company, 1953), Arthur Fisher Bentley, The Process of Government: A Study of Social Pressure (Illinois: The Principia Press of Illinois 1940), David B. Truman, The Governmental Process (New York: Alfred A. Knopf, 1955), H.W. Ehrmann (ed.), Interest Groups on Four Continents (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1958), Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Groups, trans. by Robert Wagoner (Sheffield: Nelson's University Paperback, 1972), Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups," Midwest Journal of Political Science, 13(February 1969), pp. 1-5.

<sup>17</sup> กลุ่มผลประโยชน์ที่มักมีพฤติกรรมแบบนี้ โดยมากเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรม เป็นต้นว่า สหรัฐอเมริกา โปรดดู Raymond A. Bauer, I thiel de Sola Pool; and Lewis A. Dexter, American Business and Public Policy (New York: A Therton, 1963), pp. 396-401.



ซึ่งถือเสมือน เป็นเป้าหมายของรัฐที่ต้องดำเนินการให้ถึงที่สุด ไม่ว่าจะ เป็นพรรคเสียงข้างมาก ที่สามารถจัดตั้งเป็นรัฐบาล หรือพรรคเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นฝ่ายค้านในรัฐสภา และไม่ว่าจะเป็น พรรคเสียงข้างมากหรือข้างน้อยก็ตาม พรรคมักจะพยายามใช้อิทธิพลบังคับให้ผู้นำของรัฐ เลือกนโยบายที่จะก่อประโยชน์ให้แก่ราษฎรส่วนรวม และอาจจะ เป็นไปได้ว่านโยบายนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนพรรคนั้น ๆ ในกรณีนี้ รวมทั้งการกำหนด นโยบายต่างประเทศด้วย เพราะนโยบายต่างประเทศอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์อันมหาศาล แก่พรรค และแก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรคได้<sup>18</sup>

1.4 สื่อมวลชน สื่อมวลชนทั้งประเภทสิ่งตีพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร และอื่น ๆ กับประเภทอิเล็กทรอนิกส์ เช่น วิทยุและโทรทัศน์ ต่างก็มีบทบาทสำคัญ ในการเผยแพร่ข่าวสารที่เกิดขึ้นไปยังมวลชน ทั้งที่เป็นข้อจริงและข้อเท็จ เพราะสื่อมวลชน เป็นกลุ่มผลประโยชน์ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลมากมาย และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีความ สัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ด้วย ดังนั้น การจ้วงวานหรือการถูกกดดันให้เสนอข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนทั่วไป เห็นคล้อยตามนโยบายอันเป็นผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่ม จึงเป็น เรื่องที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตยถือถือเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นได้ดาษดื่น สื่อมวลชนจึงย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งภายในและภายนอกไม่มากก็น้อย และ โดยเฉพาะในด้านนโยบายต่างประเทศ สื่อมวลชนจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ใน 2 ด้าน คือ

ด้านแรก สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการโน้มน้าวความเชื่อของประชาชนให้ คล้อยตามข่าวสารที่เสนอออกไป<sup>19</sup> การโน้มน้าวจิตใจของประชาชนมีจุดมุ่งหมายสำคัญ

<sup>18</sup> ดูวิธีการกำหนดนโยบายของพรรคได้จาก Maurice Duverger, Political Parties (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1959), p. 23, L. Avery, Parties and Politics (New York: Alfred A. Knopf, 1957), p. 80; and Joseph G. La Palombara and Myron Weiner (eds.), Political Parties and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1966), p. 6.

<sup>19</sup> Cecil V. Crabb, American Foreign Policy in the Nuclear Age (New York: Harper & Row, 1965), p. 131.

2 ประการ คือ เพื่อให้ประชาชน เชื่อว่านโยบายต่างประเทศนั้น เป็นนโยบายที่ดี มีประโยชน์ ต่อบ้าน เมืองอย่างแท้จริงกับให้ประชาชน เชื่อว่านโยบายต่างประเทศนั้น เป็นนโยบายที่จะนำ ผลเสียหายมาสู่ประเทศชาติ ฉะนั้น การก่อให้เกิดมติดินทางชนอย่างใดอย่างหนึ่งใน 2 กรณีนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างมาก

ด้านที่สอง สื่อมวลชน เป็น เวทีสำหรับการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบาย ต่างประเทศของรัฐบาล อันอาจก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มผู้นำทางการเมือง สูงสุด กล่าวคือ ถ้าหากกลุ่มผู้นำของรัฐบาลพบว่า สื่อมวลชนแสดงทัศนคติออกมาอย่างมีเหตุมีผล และถูกต้อง ก็อาจจะมีการ เปลี่ยนนโยบายและวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหม่

ฉะนั้น ปัจจัยสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ จึงมีบทบาทสำคัญส่วนหนึ่งต่อข้อกำหนด นโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะถ้าประเทศใดมีสถาบันสื่อมวลชนที่ทันสมัยและมีเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ปัจจัยสื่อมวลชนก็จะยิ่งมีบทบาทต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศ เพิ่มขึ้น<sup>20</sup>

1.5 สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ ในทุกระบบการเมืองนั้น สถานการณ์การเมืองกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก เพราะผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับผลประโยชน์ทางการเมืองโดยตรง<sup>21</sup> เมื่อปัจจัยใด ปัจจัยหนึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศ อีกปัจจัยหนึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบไปด้วย

สถานการณ์การเมืองภายในประเทศเป็นสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เป็นต้นว่า การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ทางการเมือง การผลัดเปลี่ยนกลุ่มผู้นำของรัฐบาล การ ก่อความจลาจลวุ่นวายขึ้นภายในสังคมและอื่น ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อ นโยบายต่างประเทศทั้งสิ้น และยิ่งถ้าหากว่าสถานการณ์ทางการเมืองภายในมีการเปลี่ยนแปลง

<sup>20</sup>Bernard C. Cohen, "Mass Communication and Foreign Policy," in Domestic Sources of Foreign Policy, ed. by James N. Rosenau (New York: The Free Press, 1967), pp. 195-202.

<sup>21</sup>Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1968), p. 89.

อย่างรวดเร็วและรุนแรงขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศมากขึ้นเท่านั้น ผลกระทบจากปัจจัยเหล่านี้สามารถสังเกตได้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ หรือ อาจเปลี่ยนเฉพาะเพียงวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศเท่านั้นก็ได้

ส่วนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศก็มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน ในยามที่ประเทศมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งและมั่นคง นโยบายต่างประเทศอาจจะมีลักษณะที่แข็งกร้าว และในยามใดที่ประเทศมีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ ประเทศนั้นก็อาจจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบประนีประนอม และด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะถ้าเกิดกรณีพิพาทกับรัฐอื่นแล้ว ประเทศที่มีขีดความสามารถทางเศรษฐกิจต่ำ อาจจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศประเภทเสี่ยงภัย ก็อาจนำความเสียหายมาสู่ประเทศได้

## 2. ปัจจัย กว้างไกลภายนอก

2.1 สถานการณ์การเมืองและ เศรษฐกิจภายในของประเทศอื่น ๆ สถานการณ์การเมืองและ เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ประเทศนั้นมีต่อประเทศอื่น ๆ ไม่มากก็น้อย เพราะสถานการณ์การเมืองและ เศรษฐกิจภายในประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จะมีผลกระทบต่อการค้า และการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรอิสระบางตัว เป็นต้นว่า ความใกล้หรือไกลของสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความกลมเกลียวในการร่วมมือทางทหาร ทาง เศรษฐกิจและทางการเมืองระหว่างประเทศ ความผูกพันทางประวัติศาสตร์และอื่น ๆ ยิ่งประเทศใด มีความผูกพันกันในด้านต่าง ๆ กับประเทศอื่น ๆ มากเท่าใด การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก และความรุนแรงของการกระทบกระเทือนนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนและอัตราความผูกพันที่มีต่อกันระหว่างประเทศเหล่านั้น

2.2 สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ ในแต่ละยุคสมัย สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศจะมีการผันแปรไปเรื่อย ๆ อันเกิดจากการปรับและเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของชาติต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของโลกในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า ทุกประเทศต่างพยายามกำหนดนโยบายและวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนให้มากที่สุดเท่าที่

จะทำได้ โดยเฉพาะสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจในโลก ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัฐต่าง ๆ ให้หันเหทิศทางตามไปด้วย และถ้าประเทศมหาอำนาจเหล่านี้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในองค์การระหว่างประเทศใด ก็จะทำให้องค์การระหว่างประเทศนั้นทวีบทบาทของตนเองขึ้นมาอย่างมากในสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศที่ติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ด้วย

โดยสรุปแล้ว ในแนวความคิดของรอสเนา บัจจยทุกบัจจยล้วนมีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบัจจยภายในหรือบัจจยภายนอกก็ตาม จึงได้มีความพยายามที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยกับระบบใหญ่ เพื่อวิเคราะห์ว่าบัจจยใดจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่ากัน

#### ทฤษฎีบัจจยนำเข้าและบัจจยผลิตผลของโมเดลสกี

โมเดลสกีมีความเชื่อว่า นโยบายต่างประเทศเป็นระบบกิจกรรมที่กระทำโดยชุมชนชนหนึ่ง ชุมชนใด เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประเทศอื่น ๆ หรือเพื่อปรับปรุงกิจกรรมภายในประเทศของตน ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>22</sup> ภายในนโยบายต่างประเทศ โมเดลสกี มีความเห็นอีกว่า ประกอบด้วยกิจกรรมอยู่ 2 ชนิดที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย คือ บัจจยนำเข้า (inputs) ที่ไหลเข้าไปสู่ตัวผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ และบัจจยผลิตผล (outputs) ที่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศได้แสดงออกไปสู่โลกภายนอก เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จุดสุดยอดของการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ จึงอยู่ที่การศึกษาถึงความพยายามในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐอื่นให้สำเร็จ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเวทีการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

<sup>22</sup> George Modelski, A Theory of Foreign Policy (Princeton: Princeton University Press, 1962), p. 3.

ถ้าปฏิบัติไม่ได้ดังที่ว่านี้ ผู้กำหนดนโยบายจะหันมาปรับกิจกรรมภายในประเทศของคนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยปกติแล้วทุกรัฐในโลกต่างพยายามปรับพฤติกรรมกรรมการแสดงออกภายในประเทศของคนให้เหมาะสมกับประชาคมนานาชาติ โดยเฉพาะประเทศต่าง ๆ มักนิยมเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนภายในชาติให้เข้ากับนโยบายต่างประเทศ โดยค่อย ๆ ปฏิบัติการและใช้เครื่องมือทุกอย่างตั้งแต่หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และเอกสารทางราชการอื่น ๆ เพราะถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายต่างประเทศที่ผู้นำกำหนดขึ้นแล้ว ผู้นำนั้นก็มักจะค่อยประสมกับความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นนัก

ทฤษฎีปัจจัยนำเข้าและปัจจัยผลิตผลของโมเดลสกี ถ้าศึกษาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า เป็นผลมาจากการเชื่อมโยงคุณสมบัติในองค์ประกอบของหน่วยการส่งออกอันเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

1. ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ
  2. พลังอำนาจและพลังแสดงอำนาจของนโยบาย
  3. จุดมุ่งหมายแห่งรัฐ
  4. หลักการของนโยบายต่างประเทศ
  5. สภาพแวดล้อมของนโยบายต่างประเทศ
- ซึ่งจะอธิบายโดยละเอียดดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

#### 1. ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ

ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุด เพราะทำหน้าที่เป็นพ่อค้าซื้อและขายปัจจัยนำเข้าและปัจจัยผลิตผล<sup>24</sup> เพื่อต้องการกำไร

<sup>23</sup> ดูตัวแบบในความคิดของโมเดลสกีได้จาก Modelski, *op. cit.*, p. 39.

<sup>24</sup> เรื่องนี้อัลมอนดก็เคยเปรียบเทียบไว้ว่า "มหาชนที่เข้าร่วมในการตัดสินใจนโยบาย อาจเปรียบเทียบได้กับผู้ซื้อในตลาด ที่ต้องการคุณภาพของสินค้าเป็นสำคัญ คือ เขาอาจจะซื้อหรือไม่ซื้อผลิตผลนโยบายที่เสนอโดยผู้นำก็ได้" ใน Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Frederick A. Praeger, 1960), p. 6.

อัน เป็นจุดมุ่งหมายของนโยบาย และยังเป็นพ่อค้าที่ต้องทำการค้าขายทั้งในชุมชนของตนและชุมชนระหว่างประเทศ จึงทำให้ภาระของผู้กำหนดนโยบายหนักขึ้นกว่าบรรดาพ่อค้าธรรมดาถึงสองเท่า อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลหลายคนจากหลายหน่วยงานของรัฐและของเอกชน ในบรรดาบุคคลเหล่านี้จะต้องมีผู้ที่มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายที่จะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ดังนั้นการศึกษาผู้กำหนดนโยบายจึงไม่จำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดทุกคนไป เพียงแต่ศึกษาเฉพาะบุคคลที่มีความสำคัญสุดยอดเพียงคนสองคนก็พอเพียงแก่การวินิจฉัยแล้วว่า นโยบายต่างประเทศถูกกำหนดขึ้นมาจากเงื่อนไขอะไรบ้าง ปัญหาในที่นี้จะต้องตอบให้ได้ก็คือ ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง และผู้กำหนดนโยบายคนนั้นมีค่านิยมอย่างไร

โดยทั่วไปแล้ว ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศทุกคนจำต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอยู่ 4 ประการ คือ

1.1 การกำหนดผลประโยชน์ การกำหนดว่าอะไรเป็นผลประโยชน์ของชาติ เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในบรรดาหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย เพราะผู้กำหนดนโยบายต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ มากมาย เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาทั้งยังต้องปรึกษากับผู้บริหาร นักการเมือง และนักวิชาการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ที่แท้จริงของสังคม ความผิดพลาดของการวางจุดมุ่งหมายในเรื่องผลประโยชน์ของพลเมือง ย่อมส่งผลถึงการสั่นคลอนตำแหน่งของผู้กำหนดนโยบายได้มาก

1.2 การจัดหาพลังอำนาจของนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายมีจุดมุ่งหมายในเรื่องผลประโยชน์ของชาติเป็นที่แน่นอนแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ ทำการจัดเตรียมวิธีการ ตลอดจนบุคลากร และวัสดุอุปกรณ์เพื่อนำมาใช้ปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศให้บรรลุผลประโยชน์นั้น ๆ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องแน่ใจว่า ประชาชนในชาติเห็นด้วยกับการกำหนดผลประโยชน์ของตน และจะต้องมั่นใจต่อไปว่าประชาชนจะให้ความสนับสนุนต่อนโยบายต่างประเทศนั้น ๆ เพราะพลังอำนาจของนโยบายขึ้นพื้นฐานจริง ๆ ย่อมมาจากประชาชนในชาติ ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายต่างประเทศแล้ว ก็เป็นการยากที่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศจะประสบผลสำเร็จในเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีลักษณะที่แตกต่างจากผลประโยชน์ตรงที่วัตถุประสงค์เป็นความต้องการที่จะทำให้บรรลุถึง

ผลประโยชน์ของนโยบาย วัตถุประสงค์จึงอาจเปลี่ยนแปลงไปได้หลายอย่างตามสภาพแวดล้อม  
 ระหว่างประเทศ แต่ผลประโยชน์ของนโยบายยังอาจคงเดิมก็ได้ ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์  
 ของนโยบายต่างประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหลายประการ เพราะวัตถุประสงค์  
 เชื่อมต่อกับปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะเชื่อมโยงกับการรับรู้ในพฤติกรรมการแสดงออกของรัฐอื่น ๆ  
 และผู้รับรู้ถึงพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายของรัฐอื่นก็มีไขมีเพียงคนเดียว วัตถุประสงค์ของ  
 นโยบายต่างประเทศจึงไม่ได้ถูกกำหนดมาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ปกติจะถูกกำหนดขึ้นมาจาก  
 หน่วยงานหลายฝ่าย เป็นต้นว่า คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์  
 และสำนักงานทางการเมืองอื่น ๆ แต่จะต้องมีผู้รับผิดชอบสูงสุดในการกำหนดวัตถุประสงค์ของ  
 นโยบาย เพราะจะต้องคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมของผู้นำในโลกกว่า มีการเคลื่อนไหวทาง  
 การเมืองไปในทิศทางใดบ้าง

1.4 การจัดสรรพลังแสดงอำนาจของนโยบาย งานในหน้าที่ของผู้กำหนด  
 นโยบายทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ต้องเชื่อมต่อกับพลังแสดงอำนาจของนโยบาย คือ  
 การกำหนดอำนาจหรือวิธีการในการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ การกำหนดพลังแสดง  
 อำนาจของนโยบายขึ้นอยู่กับความคิดในการปฏิบัติการ คือ คิดลึกลงว่า เมื่อไรจะเริ่ม  
 ลงมือ เมื่อไรจะเปลี่ยนแปลง และเมื่อไรจะหยุดการแสดงออกถึงจุดมุ่งหมายของรัฐต่อรัฐ  
 อื่น ๆ การคิดลึกลงทั้งหมดนี้จึงเกี่ยวพันกับทรัพยากรของรัฐที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุ  
 วัตถุประสงค์ในนโยบายต่างประเทศ

## 2. พลังอำนาจของนโยบาย (power inputs)

การศึกษาเรื่องอำนาจในวิชาการเมือง ถ้าจะพิจารณาให้ถึงที่สุดแล้วเป็นการ  
 ศึกษาถึงอำนาจของวิธีการ<sup>25</sup> คือเป็นวิธีการของรัฐหนึ่งที่ต้องการทำให้พฤติกรรมของอีกรัฐหนึ่ง  
 ในอนาคตเป็นที่พึงปรารถนาของรัฐที่ใช้วิธีการเหล่านั้น อำนาจนี้จึงสามารถวิเคราะห์ทั้งใน

<sup>25</sup> ความคิดนี้เหมือนกับของ ฮัสตัน ลาสส์เวลล์ และคาแพลน ใน Easton, The Political System (New York: Knopf, 1953), pp. 129-141. and Harold D. Lasswell, Power and Society (New Haven: Yale University Press, 1960), pp. 14-240.

ระดับอำนาจของรัฐบาล ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ทันทีถ้าเพื่อต้องการ กับในระดับอำนาจของชาติ ซึ่งจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อต้องมีการกระทำบางอย่างเป็นพิเศษก่อน

พลังอำนาจของนโยบายในที่นี้จึงหมายถึง ทรัพยากรและบริการที่จะนำมาเป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทรัพยากรและการบริการนี้ รัฐหนึ่ง ๆ สามารถนำมาได้จากภายในและภายนอกประเทศ แต่การนำมาจากภายในรัฐสะดวกและง่ายกว่าที่จะนำมาจากภายนอกรัฐ ดังนั้นพลังอำนาจของนโยบายจึงสามารถพิจารณาแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

2.1 การบริการของพลังอำนาจทรัพยากร ซึ่งเป็นผลมาจากการสะสมทรัพยากรในอดีต

2.2 การทดแทนทางด้านบุคลากรและความสามารถในการสนองตอบทางวัตถุ

2.3 คุณค่าของสัญญา ซึ่งต้องพิจารณาผ่านการเป็นหนี้สินต่างประเทศ คือ ต้องคำนึงถึงค่านิยมของผู้นำที่มีต่อพลังอำนาจของนโยบายด้วย

การพิจารณาพลังอำนาจของนโยบายนี้ อาจวิเคราะห์ได้ทั้งจากพลังอำนาจภายในและพลังอำนาจภายนอก กล่าวคือ พลังอำนาจภายในมุ่งมองใน 2 ประเด็น คือ

ก. พลังอำนาจที่มีชีวิต ได้แก่ บรรดาบุคคลที่อยู่ในองค์การของรัฐบาล ที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการร่วมกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในปัจจุบันขยายวงกว้างออกไปถึงนักการทูต ผู้ช่วยของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ในสถานกงสุล นายทหารชั้นนำ นักวิชาการ นักการสื่อสาร ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของรัฐ เจ้าหน้าที่การค้าระหว่างประเทศ และคณะที่ปรึกษาของผู้กำหนดนโยบาย รวมตลอดถึงผู้นำรัฐบาล

ข. พลังอำนาจที่ไม่มีชีวิต ประกอบด้วยทรัพยากรที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรกให้แก่อุปกรณ์ เครื่องมือที่ติดตั้งอย่างถาวรและวัตถุสืบสำรองของกองทัพซึ่งรวมทั้งระเบิดปรมาณู ประการที่สองได้แก่ ระบบการขนส่งและการสื่อสารซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และประการสุดท้ายได้แก่ ระบบอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล



ส่วนหลังอำนาจภายนอก คือ การแสดงออกของรัฐต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อ การแลกเปลี่ยนและการประนีประนอมระหว่างกัน ซึ่งอาจพิจารณาลักษณะการให้ความสนับสนุน ใน 5 ประการดังนี้

ก. การสนับสนุนการแสดงออกของประเทศที่สาม ซึ่งเป็นการสนับสนุน ทางการทูต โดยมีทั้งการให้ความสนับสนุนมากและน้อย เป็นต้นว่า การจัดประชุมระหว่าง ประเทศ เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐใดรัฐหนึ่ง

ข. การสนับสนุนการแสดงออกขององค์กรในรัฐอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำไปสู่ การช่วยเหลือโดยตรงต่อองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่างประเทศโดยตรง ตามปกติ ประเทศที่มีความสัมพันธ์กันดีย่อมจะให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยตัวแทนทางการทูต ที่ประจำอยู่ในประเทศที่สาม มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารและอื่น ๆ อย่างใกล้ชิด รวมทั้งการ ปรีกษาหารือข้อราชการต่าง ๆ ทั้งทางทหารและพลเรือน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

ค. การสนับสนุนการแสดงออกของปัจเจกชนและกลุ่มบุคคลในรัฐอื่น ๆ เพื่อให้รัฐนั้น ๆ สนองตอบต่อรัฐของตนบ้าง ภายหลังจากที่กลุ่มบุคคลนั้นประสบความสำเร็จ ในการแสดงออกแล้ว เป็นต้นว่า สหรัฐอเมริกาพยายามสนับสนุนกลุ่มทหารในโลกที่สาม เพื่อว่าจะได้รับการสนับสนุน เมื่อกลุ่มทหารเหล่านี้ขึ้นมาอำนาจทางการเมืองในประเทศนั้น ๆ

ง. การรับความช่วยเหลือทางวัตถุดิบและอุปกรณ์จากรัฐอื่น ๆ เมื่อรัฐหนึ่ง รัฐใดไปรับความช่วยเหลือในรูปนี้มา ย่อมแน่นอนว่าจะต้องตอบสนองต่อรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ โดยการสนับสนุนพฤติกรรมแสดงออกของรัฐนั้น ๆ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

จ. การให้บริการหลังอำนาจของทรัพยากรแก่รัฐอื่น คือ ประเทศหนึ่ง อาจส่งพลังอำนาจแห่งทรัพยากรไปให้แก่รัฐหนึ่งได้ ในขณะที่มีไมตรีต่อกัน ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อ จุดมุ่งหมายของการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาก

อย่างไรก็ดี พลังอำนาจภายนอกเป็นพลังอำนาจที่อยู่ในลักษณะยึดหยุ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับ ระดับของการคบค้าสมาคมกับประเทศนั้นว่าอยู่ในระดับใด ถ้าคบกันอย่างใกล้ชิดก็จะสามารถ นำมาเป็นตัวหนุนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ แต่ถ้าเป็นประเทศที่คบกันอย่างธรรมดา หรือผิวเผิน ความมั่นใจก็ย่อมลดน้อยลงต่อการที่จะนำประเทศแบบนี้มาช่วยเหลือในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศ

### 3. พลังแสดงอำนาจของนโยบาย

การวิเคราะห์พลังแสดงอำนาจของนโยบายก็เช่นเดียวกับการวิเคราะห์พลังอำนาจของนโยบาย เพราะอยู่ในสภาพแวดล้อมอย่างเดียวกัน จะต่างกันก็ตรงที่ว่าพลังอำนาจของนโยบายนั้นหมายถึง การนำเอาทรัพยากรและการบริการเข้ามา แต่พลังแสดงอำนาจของนโยบายหมายถึง การใช้พลังอำนาจที่เลือกสรรแล้วมาปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ พลังแสดงอำนาจของนโยบายโดยทั่วไปพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ

3.1 วิเคราะห์ในด้านผลกระทบเมื่อนำนโยบายต่างประเทศไปใช้

3.2 วิเคราะห์ในด้านค่าใช้จ่ายของการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ

การวิเคราะห์พลังแสดงอำนาจของนโยบายโดยรวม ๆ แล้ว จะวิเคราะห์กันในเรื่องการให้บริการ ซึ่งเป็นการให้บริการทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต โดยขึ้นอยู่กับการสะสมทรัพยากรพลังอำนาจไว้มากเพียงใด ถ้าพลังแสดงอำนาจของนโยบายมีปริมาณการลงทุนสูง ผลที่ได้รับย่อมสูงตามไปด้วย กล่าวคือ ผลกระทบต่อการใช้นโยบายต่างประเทศก็ต้องรุนแรง และค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็ต้องมากขึ้นด้วย ดังนั้นปริมาณการลงทุนเกี่ยวกับพลังแสดงอำนาจจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาถึงการก่อให้เกิดการส่งออกที่เป็นไปได้และการเพิ่มประสิทธิภาพของการส่งออก

การลงทุนในเรื่องพลังแสดงอำนาจของนโยบายอาจจะผ่านไปทางการเพิ่มพลังอำนาจและการเพิ่มการเสียดสของพลังแสดงอำนาจที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม พลังแสดงอำนาจของนโยบายต้องมีการขยายตัวตลอดเวลาเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด และต้องปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่อง และนอกจากการพิจารณาผลกระทบของพลังแสดงอำนาจของนโยบายแล้ว เรายังต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่หมดไปกับการดำเนินตามนโยบายต่างประเทศที่ได้กำหนดขึ้นมามากด้วย การพิจารณาในแง่ที่มีสูตรอยู่ว่า ค่าใช้จ่ายของการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศจะต้องได้สัดส่วนกับพลังแสดงอำนาจของนโยบายมวลรวมที่แสวงหาทางขยายการปฏิบัติการเพิ่มขึ้น

การศึกษาในแง่นี้ อาจจะสามารถช่วยให้การปรับปรุงนโยบายต่างประเทศในด้านกระบวนการกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะให้มีเหตุผลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายนี้จะต้องใช้ไปอย่างเหมาะสมกับจำนวนหนทางที่ได้มีการกำหนดกันล่วงหน้า กล่าวคือ

ค่าใช้จ่ายจริง ๆ นั้นอาจเป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานการกำหนดนโยบายต่างประเทศกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมให้นโยบายต่างประเทศบรรลุเป้าหมาย

#### 4. จุดมุ่งหมายของรัฐ

รัฐทุกรัฐในโลกต่างมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอยู่ 2 ประการ คือ เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์ของชาติ และเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น ๆ ผลประโยชน์ตามการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศนั้นหมายถึง ความต้องการ ความปรารถนา และความหวังที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของรัฐอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาใช้สำหรับผู้กำหนดนโยบายได้ ดังนั้นผลประโยชน์ก็คือ ความต้องการของบรรดาผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่ต่างก็อ้างถึงความต้องการของชาติเป็นสำคัญ ซึ่งผลประโยชน์ของชาตินี้เป็นเรื่องที่พูดกันรู้เรื่องได้ยากมาก เพราะว่าคำว่า "ชาติ" ยังมีทั้งความหมายถึงประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นความหมายที่กว้าง กับหมายถึงกลุ่มชนชั้นนำของสังคม ซึ่งเป็นความหมายที่แคบ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศจึงต้องเปิดใจให้กว้างในการรับฟังความต้องการของทุกฝ่ายภายในรัฐ และภายนอกรัฐ ซึ่งเป็นความต้องการของรัฐพันธมิตรและรัฐที่เป็นกลาง แต่เมื่อรวมความต้องการเข้ามาแล้ว จะเห็นว่าแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ก็มีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น ในขั้นต้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องมีหน้าที่รับฟังข้อมูลข่าวสารก่อน เพื่อนำมาถ่วงถ่วงและไตร่ตรองดู ส่วนจะกำหนดเป็นนโยบายอย่างไรดี เป็นวิจาร์ณญาณของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายระดับสูงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เราจะต้องเข้าใจว่าผลประโยชน์ในที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผลประโยชน์ของชาติเสมอไป เพราะว่า "ชาติ" มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งจะหมายถึงอะไรก็ได้ การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศจึงควรหลีกเลี่ยงคำว่า "ผลประโยชน์ของชาติ" โดยใช้คำว่า "ผลประโยชน์" แทน ซึ่งแล้วแต่ที่เราจะให้หมายถึงผลประโยชน์ของใครก็ได้ เช่นผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ ผลประโยชน์ของประชาชน เป็นต้น

ส่วนวัตถุประสงค์ คือ จุดหมายในการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศ วัตถุประสงค์เหล่านี้จะเป็นตัวชี้บอกได้ว่า นโยบายที่ปรารถนาต่อรัฐอื่นเป็นอย่างไร และที่จะให้บรรลุโดยผ่านการปฏิบัติตามนโยบายต่างประเทศอย่างไร ดังนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ



ของแต่ละรัฐจึงเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า รัฐที่จะเป็นไมตรีกับเขาควรมีพฤติกรรมการแสดงออก  
ในรูปแบบใด รวมทั้งบอกถึงการปรับใช้ ความคาดหวังและความประสงค์ของความต้องการ  
เปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับรัฐของตนอีกด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย  
ต่างประเทศจึงไม่ใช่มุ่งเพื่อสันติภาพแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมุ่งเพื่อประโยชน์อื่นอีกด้วย  
อาทิ การจำกัดจำนวนทหารของรัฐอื่น การรักษาน้ำใจของรัฐบาลที่เป็นไมตรีต่อกัน และการ  
สนับสนุนต่อกันในการประชุมระหว่างประเทศ เป็นต้น

#### 5. หลักการของนโยบายต่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้ว หลักการของนโยบายต่างประเทศจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ  
จุดมุ่งหมายของนโยบายต่างประเทศและกับนโยบายภายในด้วย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น  
2 ประเภท คือ

5.1 หลักการเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่สังคม เป็นผู้มอบให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย  
ซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติตามการแสดงออกอย่างมีเหตุผล และอย่างถูกต้องตรงต่อความต้องการ  
ของประชาชน เช่น ประชาชนมักนิยมต่อหลักการที่จะช่วยเหลือต่างประเทศตามหลักการ  
มนุษยธรรม แต่จะต่อต้านหลักการก้าวร้าวของบางรัฐ เป็นต้น

5.2 หลักการที่เป็นวัตถุประสงค์ ซึ่งจะเป็นตัวชี้แนะหรือจำกัดวัตถุประสงค์ของ  
นโยบายต่างประเทศ เพราะเชื่อกันว่า เงื่อนไขระหว่างประเทศไม่มีความแน่นอน จึงต้องมี  
การยึดหลักการไว้ก่อน โดยจะเห็นว่าการแสดงออกมักเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายระหว่าง  
ประเทศ หรือต้องทำตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาและข้อตกลงที่มีต่อกัน และมีการให้ข้อเสนอแนะ  
ตักเตือนจากสถาบันระหว่างประเทศ

โดยสรุปแล้ว เราสามารถแยกแยะความคิดที่สำคัญของไมเคลสก็้อกเป็น 3 ส่วน  
คือ ส่วนแรกว่าด้วยผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย  
ต่างประเทศ คนผู้นั้นมีค่านิยมอย่างไร กำหนดผลประโยชน์ว่าคืออะไร ใช้วิธีการจัดหา  
ทรัพยากรแหล่งพลังอำนาจอย่างไร นิยามของวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศเปลี่ยนไป  
หรือไม่ และมีการจัดสรรพลังแสดงอำนาจไว้อย่างไร เช่น การยึดยกกำลังรบเพื่อให้เกิด  
ประโยชน์สูงสุด ส่วนที่สองว่าด้วยพลังอำนาจของนโยบาย ซึ่งแยกการพิจารณาออกเป็น

พลังอำนาจภายในและพลังอำนาจภายนอก กล่าวคือ พลังอำนาจภายในเป็นได้ทั้งพลังอำนาจของรัฐบาลละเอง ซึ่งนำมาใช้ได้อย่างสะดวก กับพลังอำนาจของชาติ ซึ่งจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษ เช่น การระดมโรงงานอุตสาหกรรมของเอกชนมาผลิตอาวุธยุทธโปกรณ์ในยามสงคราม ส่วนพลังอำนาจภายนอกนั้น เป็นการพิจารณาถึงความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งแล้วแต่ความผูกพันระหว่างประเทศดำเนินไปในขั้นใด ถ้าใกล้ชิดกันมากก็ช่วยเหลือกันมาก ถ้าเพียงแต่คบกันหรือรู้จักกันอย่างผิวเผิน ก็ยากที่จะให้ความช่วยเหลือต่อกันอย่างเต็มที่ และส่วนสุดท้ายว่าด้วยพลังแสดงอำนาจของนโยบายซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการเยี่ยม เยียนประเทศอื่น ๆ ของผู้นำ การเคลื่อนกำลังกองทัพ การซ้อมรบ การรักษาสมรรถภาพของกองทัพ การรักษาและการสะสมทรัพยากร การสร้างมิตรประเทศ การส่งเสริมสมรรถภาพของนักรบทูต และสมรรถภาพในการโฆษณาชวนเชื่อ<sup>26</sup>

#### แนวความคิดที่จะนำไปใช้ในการวิจัย

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบที่เสนอผ่านมานี้ ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทำให้น้ำเข้าหรือพลังอำนาจ (inputs) ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ต่างมีส่วนผลักดันให้รัฐกำหนดนโยบายต่างประเทศแนวใดแนวหนึ่งขึ้นมา เพื่อใช้ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยที่ปัจจัยนำเข้าต้องผ่านเข้าไปในกระบวนการกำหนดนโยบายของกลุ่มผู้นำก่อนและผลแห่งการตัดสินใจของกลุ่มผู้นำนี้เรียกว่า นโยบายต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยผลิตผลหรือพลังแสดงอำนาจ

<sup>26</sup> ตัวอย่างและแนวความคิดของโมเดลสกีได้รับการนำมาปรับใช้กับการพิจารณาการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดย เขียน อีระวิทย์, "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," ใน การเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 497-510 ส่วนแนวความคิดในเรื่องระบบระหว่างประเทศอื่น ๆ ของโมเดลสกี ศึกษาได้จาก George Modelski, "Agraria and Industria: Two Models of the International Systems," in The International System: Theoretical Essays (Princeton: Princeton University Press, 1961). and Principles of World Politics (New York: The Free Press, 1972).

(outputs) เมื่อมีการใช้นโยบายต่างประเทศขึ้นก็ย่อมจะมีผลสะท้อนกลับเข้าไปเป็นปัจจัยนำเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ทฤษฎีระบบจึงเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของตัวแบบของระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก็ได้ หรือจะศึกษาถึงกระบวนการของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็ได้<sup>27</sup> หรือจะศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองระดับชาติกับระบบการเมืองระดับย่อยอื่น ๆ เพื่อวิเคราะห์ถึงอิทธิพลที่มีต่อนโยบายต่างประเทศก็ได้ และหรือจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเกี่ยวพันภายในประเทศกับกลุ่มเกี่ยวพันระหว่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์นี้จะมีผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศอย่างไร อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่ต้องการนำไปใช้ในการวิจัยมีว่า "การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศอื่น เป็นเพราะได้รับแรงผลักดันจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ ปัจจัยภายในที่สำคัญได้แก่ สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ กลุ่มผลประโยชน์ (หมายถึง พรรคการเมือง ผู้นำและสื่อมวลชน ส่วนปัจจัยภายนอกที่สำคัญ ได้แก่ สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ บทบาทของประเศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ<sup>28</sup> แนวความคิดที่นำไปใช้นี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะปัจจัยนำเข้า (inputs) หรือพลังอำนาจของนโยบาย (power inputs) เท่านั้น โดยจะไม่วิเคราะห์ไปถึงตัวแปรอิสระอื่น ๆ ในระบบการเมืองระหว่างประเทศ

<sup>27</sup>Raymond Tanter, "International Systems and Foreign Policy Approaches: Implications for Conflict Modeling and Management," in Theory and Policy in International Relations, eds. by Raymond Tanter and Richard A. Ullman (Princeton: Princeton University Press, 1972), p. 8.

<sup>28</sup>ศึกษาทฤษฎีระบบเพิ่มเติมได้จาก James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey (New York: Harper & Row, 1981), ch. 4.