

บทที่ 5

บทสรุปวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

ในส่วนของบทนี้ กล่าวถึงประเด็นการศึกษา สรุปสภาพปัญหาของเรื่องที่ศึกษา การพิสูจน์สมมติฐานตามกรอบความคิดของการศึกษา ข้อค้นพบจากเรื่องที่ศึกษา ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 ประเด็นการศึกษา

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงในช่วงสมัยรัฐบาลพลเรือนของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 จากกรณีศึกษาการตัดสินใจแก้ไขปัญหาการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเด็นการศึกษาคือ การแสดงบทบาทของพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีปัจจัยใดบ้างเป็นตัวสนับสนุน และทหารในช่วงดังกล่าวจากแต่เดิมเคยมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายความมั่นคง แต่กลับลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงดังกล่าวมีสาเหตุจากปัจจัยใดบ้าง รวมถึงสาเหตุการให้ความช่วยเหลือไทยของสหรัฐฯ ในกรณีดังกล่าวด้วย

5.2 บทสรุปสภาพปัญหาของเรื่องที่ศึกษา

ภายหลังจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 เนื่องจากไม่สามารถบริหารประเทศในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจได้ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมีนายชวน หลีกภัย ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 และต่อมาเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก็ได้ดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหารและการป้องกันประเทศที่มองเห็นเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง อาทิเช่น การประกาศนโยบายการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมและกองทัพ การปรับลดงบประมาณทางทหาร และการปรับเปลี่ยน ลด เลิกการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีราคาแพง เป็นต้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบต่อความรู้สึกของทหารในกองทัพมากพอสมควร โดยเฉพาะกรณีที่ผู้วิจัยนำมาเป็นกรณีศึกษา คือ การแก้ไขปัญหาเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยที่ไม่สามารถหา

เงินงบประมาณมาชำระค่าจัดซื้อได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา หลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมไทยก็ได้วิพากษ์วิจารณ์เรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางถึงความเหมาะสมในขณะที่ประเทศชาติกำลังประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ

เมื่อรัฐบาลพลเรือนได้กำหนดนโยบายให้กองทัพอากาศทบทวนการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าวซึ่งได้ดำเนินการจัดซื้อจากประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จำนวน 8 เครื่องรุ่นซีดี มีมูลค่าทั้งสิ้น 392 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยจะทำการส่งมอบให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2000 ด้วยเหตุผลคือ การจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 มีราคาแพง ซึ่งจะมีผลกระทบต่องบประมาณของกองทัพอากาศและงบประมาณโดยรวมของประเทศด้วย เนื่องจากประเทศกำลังประสบกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลดังกล่าวที่รัฐบาลกำหนดมานั้น กองทัพจะไม่สามารถยอมรับในทันที หากแต่กองทัพอากาศกลับมองว่า การทบทวนยกเลิกเครื่องบินดังกล่าวจะทำให้ไทยต้องเสียค่ามัดจำเป็นจำนวนมากถึง 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้น ควรดำเนินการผ่อนชำระหนี้ออกไปเพื่อที่จะได้เครื่องบินชนิดนี้มาใช้ประโยชน์ ในการปกป้องทรัพยากรทางทะเลของไทย บริเวณอาณาเขตทางทะเลที่ติดกับประเทศมาเลเซียและพม่า เนื่องจากบางบริเวณดังกล่าวยังไม่สามารถตกลงเขตแดนกันได้ ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งขึ้นมาไทยก็จะสามารถมีเครื่องบินดังกล่าวมารักษาความปลอดภัยและทำให้ประเทศเพื่อนบ้านมีความเกรงกลัวต่อแสนยานุภาพที่ไทยมีอยู่อีกด้วย

ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนมองว่า ปัญหาดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นในสภาวะที่ทั้งไทยและประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวต่างอยู่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำเช่นเดียวกัน ดังนั้นแนวทางที่ดีที่สุดก็คือการสร้างความร่วมมือกันในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะเพื่อผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย จึงไม่น่าจะทำให้เกิดความขัดแย้งได้ในสภาวะดังกล่าว ประกอบกับสถานการณ์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศและนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก แม้แต่สถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศที่นำไปสู่สงครามใหญ่ที่ใช้กำลังทางทหารก็ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ อีกอย่างหากเกิดปัญหาดังกล่าวไทยเองก็มีเครื่องบินเอฟ-16 ประจำการอยู่แล้ว เนื่องจากมีสมรรถนะที่เหมาะสมเพียงพอต่อการล่วงล้ำอาณาเขตกันได้ ที่สำคัญก็คือไทยต้องหาทางประหยัดงบประมาณให้ได้มากที่สุดเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติในสภาวะดังกล่าว และรัฐบาลพลเรือนก็ได้อนุมัติให้มีการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-16 ทดแทนเครื่องบินเอฟ-18 ที่ถูกยกเลิกไปจำนวน 1 ผุ่บิน จำนวน 16 ลำ

ด้วยนโยบายและเหตุผลของฝ่ายพลเรือนดังกล่าว จึงทำให้ฝ่ายทหารปรับเปลี่ยนท่าทียอมรับการตัดสินใจของฝ่ายพลเรือนมากขึ้น ต่อมานายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้อนุมัติให้พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฐภูมิ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้นำฝ่ายทหารทั้งจากกระทรวงกลาโหมและกองทัพอากาศ ดำเนินการเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าวกับทางการสหรัฐฯ ท่าทีในตอนแรกของสหรัฐฯ ผ่านทางนายวิลเลียม เอช อีโด้ เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยในขณะนั้น กล่าวว่า เรื่องดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลสหรัฐฯ เพราะว่าเป็นเรื่องของเอกชนสหรัฐฯ กับรัฐบาลไทยที่จะต้องไปตกลงเจรจาเอง ต่อมานายวิลเลียม โคเฮน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เดินทางเยือนภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประเทศไทยเมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1998 ก็ได้กล่าวกับนายกรัฐมนตรีชวณ หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแต่เพียงว่า รัฐบาลสหรัฐฯ ขอเวลาเพื่อศึกษารายละเอียดสักกระยะหนึ่งเสียก่อนจึงจะสามารถให้คำตอบกับเรื่องดังกล่าวได้

เมื่อท่าทีในระยะแรก สหรัฐฯ ยังไม่ตระหนักต่อปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก กำลังประสบอยู่ นายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พร้อมคณะ เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี นายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และพลเอกมณฑล อัมพรพิสิฐภูมิ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และบุคคล และหน่วยงานทหารและพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ก็ได้เดินทางเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ เมื่อระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 เพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 กับประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

การพบปะกันระหว่างผู้นำไทยกับผู้นำสหรัฐฯ มีขึ้นเมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1998 ณ ทำเนียบขาว กรุงวอชิงตัน ดีซี ระหว่างนายกรัฐมนตรีชวณ หลีกภัย กับประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้มีการหารือจนสามารถนำไปสู่ข้อตกลงว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ขอรับช่วงสัญญาการสั่งซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ต่อจากรัฐบาลไทย หากไม่สามารถหาประเทศที่สามมารับช่วงสัญญาต่อได้ (ซึ่งไทยก็ไม่สามารถหาได้) และสหรัฐฯ จะจำกัดซื้อผูกมัดทางการเงินของรัฐบาลไทยตามสัญญาไว้เพียง 74.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เท่าที่ชำระไปแล้วเท่านั้น และไทยก็ไม่ต้องชำระค่ายกเลิกสัญญาจำนวน 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อีกด้วย พร้อมกับจะรับซื้ออะไหล่และอุปกรณ์สนับสนุนโครงการต่อไป ซึ่งการให้ความช่วยเหลือไทยในกรณีดังกล่าว สหรัฐฯ อ้างว่าไม่เคยปฏิบัติเช่นนี้กับประเทศใดๆ มาก่อน ไทยเป็นประเทศแรกที่สหรัฐฯ จะช่วยเหลือในกรณีดังกล่าวและเป็นครั้งสุดท้ายอีกด้วย

ข้อสรุปปัญหาดังกล่าว กรมกิจการพลเรือนทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้ออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นความร่วมมือของทุกฝ่าย ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารอากาศ และนายทหารที่รับผิดชอบ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐและเอกชนของไทยที่เกี่ยวข้องที่ได้ร่วมกันกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อร่วมเจรจาผลักดันให้สหรัฐฯรับซื้อเครื่องบินดังกล่าวต่อจากไทยได้ในที่สุด และที่สำคัญความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นกว่าในต้นช่วงทศวรรษที่ 1990

5.3 การพิสูจน์สมมติฐานตามกรอบความคิดของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” นั้น ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่า การเข้าไปมีบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 ในกรณีการเจรจาแก้ไขปัญหาการส่งคืนเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยให้สหรัฐอเมริกา นั้น มีปัจจัยทั่วไปมาประกอบกัน 3 ประการคือ ปัจจัยภายในคือ 1) ปัจจัยจากแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ลักษณะเฉพาะตัวทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงเพื่อเพิ่มบทบาทพลเรือนให้มากขึ้นในการควบคุมกองทัพ 2) ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพของผู้นำทหารในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ และปัจจัยภายนอก คือ 3) ปัจจัยจากการให้ความช่วยเหลือความมั่นคงทางทหารจากสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาสถานะและปกป้องผลประโยชน์ในไทยและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และมีปัจจัยเสริมจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงในแถบประเทศเพื่อนบ้าน

สมมติฐานดังกล่าวสามารถนำมาพิสูจน์ตามกรอบแนวความคิดที่นำมาอธิบาย 3 แนวทางด้วยกันคือ 1) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ 2) กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร และ 3) กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ

1) กรอบแนวความคิดการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ในทางทฤษฎีหรือแนวความคิดเรื่องการตัดสินใจนั้น Richard C. Snyder, H.W. Brook, Burton Sapin กล่าวว่า การตัดสินใจ เป็นกระบวนการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกสรรมาจากหลายแนวทางของปัญหาและโครงการต่างๆ แล้วในที่สุดจึงเลือกแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสม และกำหนดเป็นโครงการอันนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยที่จะทำการตัดสินใจคือ รัฐหรือรัฐบาลนั่นเอง เพราะการตัดสินใจในระดับชาติ ถือว่ารัฐบาลเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดที่จะแสดงพฤติกรรมหรือกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งจะมีบุคคลที่เป็นผู้บริหารหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นตัวแสดงของรัฐ¹

ในกรณีนี้ ผู้ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายในรัฐหรือรัฐบาลนั้น ได้แก่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายธารินทร์ นิมมาหะหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พลเอกมงคล อัมพรพิสิษฐ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลอากาศเอก อเนก พัวสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ และคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากสายพลเรือนและทหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่างก็มีทักษะ จุดยืน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในระยะแรก โดยเฉพาะระหว่างการถือครองสถานะความเป็นพลเรือนและทหารต่อกรณีการแก้ไขปัญหาการยกเลิกเครื่องบินเอฟ-18 จากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยพลเรือนจะมองในแนวทางที่หลากหลายมิติ เช่น มิติทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ทหารก็มักจะมองในมิติทางทหารเพียงอย่างเดียว ทำให้การแก้ไขปัญหามักเป็นไปในแนวทางที่จะใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาคกรณีเครื่องบินรบเอฟ-18 เป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งพลเรือนมองว่าปัญหาดังกล่าวจะกระทบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทหารมองว่าน่าจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องบินดังกล่าว เพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลของไทยและถ่วงดุลอำนาจกับประเทศมาเลเซียและพม่า ซึ่งยังมีปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างกัน

¹ Richard C. Snyder, H.W. Brook and Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics," pp. 159-160.

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะทำให้รู้ว่าผู้มีอิทธิพลแต่ละฝ่ายตัดสินใจแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้อย่างไร นั้นจึงต้องอธิบายในทฤษฎีแรงจูงใจ (motivation) คณะของชไนเคอร์เห็นว่าแรงจูงใจเกิดจากความคิดจิตใจของผู้นำ ซึ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ² 1. แรงจูงใจประเภทเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย เป็นแรงจูงใจของการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และ 2. แรงจูงใจที่สืบเนื่องมาจากสิ่งอื่นๆ เป็นแรงจูงใจที่มีสิ่งอื่นๆ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำขึ้นมา ในกรณีนี้การตัดสินใจยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ของรัฐบาลพลเรือนของนายชวณ หลีกภัย ก็เพื่อปกป้องการขาดเสถียรภาพทางการเงินของไทยอย่างรุนแรงอันเกิดจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับประเมินสถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศแล้ว ไทยไม่จำเป็นต้องมีเครื่องบินดังกล่าว ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตดังกล่าว เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านที่กำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่น่าจะต้องซื้อเครื่องบินดังกล่าวซึ่งจะอาจจะทำให้เพื่อนบ้านหวาดระแวงไทยมากขึ้น

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” ผู้วิจัยเห็นว่าการอธิบายถึงที่มาที่ไปของผู้กำหนดนโยบายจะสามารถแสดงให้เห็นเด่นชัดในแง่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดง/ผู้ตัดสินใจว่า นโยบายหรือพฤติกรรมนโยบายที่ออกมาเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งก็ต้องพิจารณาด้านคุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำทางด้านบุคลิกภาพ ความคิด ประสบการณ์ และบทบาทที่กระทำตามตำแหน่งที่บุคคลนั้นถือครองอยู่ ดังเช่น นายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรี คณะที่ปรึกษา และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในขณะนั้น ต่างก็แสดงบทบาทและร่วมกันกำหนดนโยบายด้านนี้ออกมาให้เห็นเด่นชัด เช่น การมีนโยบายปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพ การเจรจาแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเพิ่มเติมรายละเอียดของแนวคิดดังกล่าวคือ คุณลักษณะเฉพาะตัว (personal characteristics) ของผู้กำหนดนโยบายที่มีอิทธิพลต่อตัวนโยบายความมั่นคงที่เวลานั้น อาจจะประกอบไปด้วย ดังต่อไปนี้³

² Richard C. Snyder, H.W. Brook., and Burton Sapin, “The Decision-Making Approach to the Study of International Politics,” 1969.

³ อภิญา รัตนมงคลมาส, นโยบายต่างประเทศ แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย, หน้า 70-79.

1) ความคิดหรือความสนใจ (Concepts and Interest) ต่อกิจการด้านความมั่นคง ถ้าผู้กำหนดนโยบายมีคุณลักษณะเฉพาะข้อนี้สูงจะทำให้เขามีความมั่นใจที่จะสามารถพิจารณาได้ว่ามีสถานการณ์ใดบ้างที่สร้างผลกระทบต่อนโยบายได้ แต่ถ้าความสนใจของเขาต่ำก็จะไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่ศึกษา นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น แม้ว่าจะเป็นพลเรือนซึ่งไม่ได้รับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับกิจการทหารโดยตรงแต่ก็ได้แสดงความมั่นใจว่าตนเองได้พัฒนาระดับความรู้ในเรื่องดังกล่าวมามากเช่นกันเพราะอยู่ในสังคมการเมืองไทยมานาน ประกอบกับเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนด้วย ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดที่จะสามารถปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพให้มีผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด

2) ความเชื่อ (Beliefs) ความเชื่อที่แต่ละคนมีต่อสิ่งต่างๆ หรือต่อสถานการณ์ต่างๆ นั้น เป็นตัวที่ทำให้เรามองเห็นสิ่งต่างๆ นั้นแตกต่างกัน ความเชื่อนี้เองทำให้คนเรามองสถานะแวดล้อมรอบตัวเราตามการตีความตามความเชื่อ และตีความตามความเชื่อ เรียกว่า พฤติกรรมการรับรู้ตามภาพลักษณ์ของสถานการณ์ เช่น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ พลเรือนคนอื่นๆ ต่างก็มีความเชื่อในเรื่องของอุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงมีความเชื่อว่าอุดมการณ์ดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นกับทหารไทยให้ได้เพราะอดีตเป็นบทเรียนสำคัญของการเมืองไทยที่ไม่สามารถพัฒนาให้ทหารเป็นทหารอาชีพได้อย่างเต็มที่ และพลเรือนไม่สามารถเข้าไปควบคุมทหารได้ และแนวความเชื่อเช่นนี้ ฝ่ายทหารซึ่งได้รับการอบรมแบบหลักนิยมเรื่องอุดมการณ์ของชาติก็จะมองในอีกมิติหนึ่งนั่นก็คือการการรักษาความมั่นคงของรัฐและการรักษาผลประโยชน์ของชาติ เห็นได้จากกรณีการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 การจัดซื้อก็เพื่อมีอาวุธที่ทันสมัยอันเป็นการรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ทางทะเลหรือถ่วงดุลกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้เคียงกัน

3) ประสบการณ์ (Experiences) จากการทำงาน/การเรียนด้านกิจการระหว่างประเทศ/ความมั่นคง ถ้าผู้กำหนดนโยบาย/ผู้นำมีประสบการณ์ด้านนี้มากก็สามารถนำความรู้ที่สะสมไว้มาใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ/ความมั่นคงได้ ดังเช่น กรณี ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ระหว่าง ปี ค.ศ. 1997-2000 ดร.วิวัฒน์ มุ่งการดี และ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร บุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เรียนมาทางด้านนี้ และเป็นนักวิชาการมาก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมาช่วยงานของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่ปรึกษาที่ปรึกษาที่ตาม เมื่อมาเป็นผู้กำหนดนโยบายก็สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะเฉพาะทั้งสามประการอาจจะทำให้ไม่เข้าใจถึงความเกี่ยวข้องกับทำให้เกิดนโยบายต่างประเทศ/ความมั่นคงของบรรดาผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้หยิบยกเอากรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารมาอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

2) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร (Civil - Military Relations) Huntington เสนอไว้ให้ประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้⁴ กองทัพมีระดับของการเป็นทหารอาชีพที่สูง กองทัพยอมรับอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายทางทหารของประเทศ กองทัพไม่เข้าแทรกแซงในกิจการทางการเมือง และอิทธิพลทางการเมืองไม่เข้าแทรกแซงทางการเมืองทางทหารด้วย รวมถึงพลเรือนกับทหาร⁵ ควรมีความสัมพันธ์ด้านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมมือไปในทิศทางเดียวกันกับปัญญาชน นักวิชาการ กลุ่มสังคม อันจะเป็นประโยชน์ให้แก่เสถียรภาพทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของประเทศ ดูเหมือนว่าจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดเมื่อทหารเกิดความไม่พอใจก็จะทำการปฏิวัติด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและก็จะทำหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมไม่เฉพาะภารกิจด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น หากยังมีบทบาทในการรักษาอำนาจทั้งกองทัพและของรัฐบาลพลเรือนที่มีความใกล้ชิดกับกองทัพนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม Huntington ก็ได้เสนอรูปแบบวิธีการที่จะนำไปสู่การพัฒนาความเป็นทหารอาชีพและการควบคุมทหารโดยพลเรือนโดยหลักๆ ดังนี้

1) ต้องมีการแพร่กระจายเพื่อการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นทหารอาชีพ (moving toward the military professionalisms) และส่งเสริมให้พลเรือนเข้ามามีอำนาจเหนือหรือควบคุมทหารให้ในทั่วโลกมากขึ้นกว่าเดิม เห็นได้จากนับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามเย็นและเห็นชัดมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ส่งผลไม่แม้กระทั่งในประเทศไทยเอง

2) ต้องมีการขับเคลื่อนการแสดงความเป็นภาวะผู้นำพลเรือน (civilian leadership competent) เพื่อแสดงความสามารถในการควบคุมและมีอำนาจเหนือกองทัพ จากสภาวะไร้ความสามารถของผู้นำทางทหารในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในรูปแบบใหม่ได้ อย่างเช่นการปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว เป็นต้น

⁴ Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations," pp. 9-17.

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวานิช., "อนาคตของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร" (2533) : 272.

3) ทหารต้องยอมรับการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพตามระบอบประชาธิปไตย และยอมรับการปฏิรูปกิจการทางทหาร เช่น กิจการอุตสาหกรรมทางทหารเพื่อให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สำหรับสังคมไทยสมัยใหม่ในช่วงรัฐบาลพลเรือนของนายชวน หลีกภัย การรุกคืบของแนวคิดดังกล่าว พบว่ามีอิทธิพลต่อผู้นำพลเรือนและทหารของไทยอยู่ไม่น้อยทีเดียวในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เมื่อกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ต่างก็ต้องปรับตัว โดยเฉพาะพลเรือนนั้นสามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์จึงอาศัยสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นตัวกำหนดนโยบายออกมาในการปฏิรูปกิจการงานด้านความมั่นคง แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อกองทัพอยู่บ้าง หากแต่ในท้ายที่สุดก็ได้เกิดความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายตามมาทั้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ นักการเมือง นักการทหาร รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านการทหารด้วย เมื่อต้องมีการตัดสินใจในระดับผู้บริหาร ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วเรื่องความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นเรื่องของการประนีประนอมและการเจรจาไกล่เกลี่ยกันในหมู่ผู้บริหารองค์กรระดับสูงในรัฐ บทบาทของทหารในความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้นำพลเรือนจึงจำเป็นต้องรวมตัวปรองดองกัน⁶ กรณีการแก้ไขปัญหาเอฟ-18 แม้ในระยะแรกแต่ละฝ่ายจะมีทัศนคติและจุดยืนที่แตกต่างกัน แต่เมื่อได้มีการประนีประนอมเพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคืบคลานได้ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนมีลักษณะที่ติดต่อกัน ร่วมมือกันมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากมองว่าปัญหาดังกล่าวกำลังจะเกิดวิกฤตทางงบประมาณของกองทัพและของประเทศโดยรวมด้วย แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวยังติดปัญหาอยู่ที่การเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว ดังนั้นจึงต้องดูว่าเมื่อได้มีการเจรจากับสหรัฐฯ ยอมรับซื้อคืนจึงต้องวิเคราะห์ขึ้นขึ้นไปอีกว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมีนัยยะอะไรหรือไม่อย่างไร

3 การช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง

ฮันส์ มอร์แกนธอ (Hans J. Morgenthau)⁷ ได้สรุปถึงประเภทของการช่วยเหลือต่างประเทศไว้ทั้งหมด 6 ประเภท หนึ่งในนั้นคือ ความช่วยเหลือต่างประเทศทางการทหาร (military foreign aid) หรือเรียกทั่วไปว่าความช่วยเหลือทางทหาร⁸ (military assistance) ความ

⁶ Samuel P. Huntington, *The Common Defense* ., pp.1-25.

⁷ Hans J. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," ., p. 301.

⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, "ความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯ: คำจำกัดความ ประเภท จุดมุ่งหมาย ข้อจำกัด และแนวโน้ม,"

ช่วยเหลือนี้มีจุดมุ่งหมายทางด้านความมั่นคงจากประเทศผู้ให้ไปสู่ประเทศผู้รับที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของของตนเท่านั้น

การยอมรับซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ต่อจากไทยของรัฐบาลสหรัฐฯ ถือว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงทางทหาร อันเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการเมืองของสหรัฐฯ ซึ่งจะให้ผลตอบแทนแก่ไทยในการได้รับความช่วยเหลือที่ส่งผลดีต่อทางเศรษฐกิจ แต่การให้ความช่วยเหลือทางทหาร ในฐานะมิตรประเทศที่ดีก็เพื่อการสร้าง ความมั่นคงและการรักษา สถานะ (status quo) ให้แก่ประเทศสหรัฐฯ เพราะไทยเป็นแนวป้องกันทางทหารในภูมิภาคที่สหรัฐฯ มีเขตอิทธิพลและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ในทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จะได้ประโยชน์จากการเข้ามาลงทุนในกิจการต่างๆ ที่เป็นรัฐวิสาหกิจของไทยซึ่งสหรัฐฯ มีเงื่อนไขในความช่วยเหลือดังกล่าว ส่วนในทางการเมือง คือ ไทยถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายตามสหรัฐฯ มิฉะนั้นจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว จึงให้อยู่ในภาวะ “การพึ่งพา” จากสหรัฐฯ มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ มีมากขึ้นว่าในอดีตที่ผ่านมาเกือบสิบปี เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมาหันไปสร้างความสัมพันธ์กับประเทศจีน และประเทศภูมิภาคอื่นๆ มากกว่าสหรัฐฯ โดยเฉพาะการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น พม่า มาเลเซีย ลาว และกัมพูชา เป็นต้น

สรุปผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงเพื่อทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพโดยเพิ่มบทบาทพลเรือนในการควบคุมกองทัพ และปัจจัยจากพัฒนาความเป็นทหารอาชีพของผู้นำทางทหารในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ กับปัจจัยภายนอก ซึ่งได้แก่ การพึ่งพาการให้ความช่วยเหลือความมั่นคงทางทหารจากสหรัฐอเมริกาในไทยและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงในแถบประเทศเพื่อนบ้านของไทยในรูปแบบใหม่ เป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญเท่าเทียมกันสำหรับการมีบทบาทร่วมกันระหว่างผู้นำพลเรือนกับผู้นำทางทหารในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในกรณีการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000

5.4 ข้อค้นพบจากเรื่องที่ศึกษา

ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบจากการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, ค.ศ. 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” ดังต่อไปนี้

1) ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของทางทหารและการป้องกันประเทศของไทย พบว่า ยังแสดงให้เห็นถึงทัศนคติ และจุดยืนในการมองผลประโยชน์แห่งชาติที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายการเมืองกับทหารหรือกองทัพอยู่ในระดับที่แตกต่างกันเช่นเดิม กรณีเครื่องบินรบเอฟ-18 เป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งพลเรือนมองว่าปัญหาดังกล่าวจะกระทบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทหารมองว่าน่าจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องบินดังกล่าว เพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลของไทยและถ่วงดุลอำนาจกับประเทศมาเลเซียและพม่า ซึ่งยังมีปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างกัน

2) ปัจจัยจากแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์เฉพาะตัวในทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในช่วงดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยอย่างเห็นได้ชัด เห็นได้จากนายชวน หลีกภัย ริเริ่มเปลี่ยนแปลงมีหลายอย่างเช่น การปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างกองทัพไทย นโยบายระงับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของทุกเหล่าทัพด้วยซึ่งมีผลต่อความรู้สึกรู้สึกต่อทหารในกองทัพอย่างมากเช่นเดียวกัน แต่รัฐบาลก็ต้องสั่งให้ยกเลิกการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์บางประเภทที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินมาสนองได้ และต้องการให้ทหารพัฒนาเป็นทหารอาชีพ ไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองเหมือนเช่นในอดีต

3) แม้ว่าแนวคิดและประสบการณ์ทางการเมืองของนายชวน หลีกภัย จะสามารถมีบารมีในการกำหนดนโยบายด้านการทหารได้ในระดับหนึ่ง พบว่า มีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน คือ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นนักวิชาการมหาวิทยาลัยคนหนึ่งที่มีความสนใจและศึกษาด้านความมั่นคงและการทหาร ในส่วนฝ่ายทหารมีหลายคน เช่น พลเอกยุทธนา เยี่ยมพันธ์ พลเอกนฤนาท กัมปนาทแสนยากร และพลเอกกิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ และคณะนายทหารบางส่วน เป็นต้น หน้าที่ของที่ปรึกษาคือ การเสนอทางเลือกให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อที่นายกรัฐมนตรีจะเลือกที่ดีที่สุด ก่อให้เกิดผลดีต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของไทยในช่วงดังกล่าว

4) สังคมไทยในปัจจุบัน มีลักษณะเปิดมากขึ้น เรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านการทหาร และนโยบายการป้องกันประเทศได้รับรู้และมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากขึ้น และปัญหาเรื่องเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยก็เป็นที่รับรู้มากขึ้นเมื่อไทยประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลไทยและกองทัพอากาศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการต่อไปได้ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นคนหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญด้านการทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ของไทยได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกองทัพกับภาวะเศรษฐกิจว่า กองทัพมีความกังวลอย่างมากจากงบประมาณถูกรับลดลงไปมาก ดังนั้น กองทัพต้องปรับตัว ปรับกลยุทธ์ และยุทธวิธีในการบริหารใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นสิ่งยากยิ่งสำหรับกองทัพ แต่ข้อสำคัญก็คือการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือนต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนโยบายให้มากขึ้น ทั้งนี้ ไม่ใช่เข้ามาดูแลเรื่องการปฏิบัติ แต่เป็นการเข้ามากำกับดูแลอย่างถ่วงถึง โดยเฉพาะกรณีเครื่องบิน เอฟ-18 ควรยกเลิกเนื่องจากจะกระทบต่องบประมาณทหารและระบบเศรษฐกิจของไทยด้วย

6) รัฐบาลและกองทัพสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้มีการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายการเมืองและทหารมากขึ้น แต่ก็ยังต้องประสบปัญหาอีกเมื่อสหรัฐฯ ไม่ได้ตระหนักในปัญหาของไทยอย่างจริงจัง เห็นได้ในระยะแรกที่ไทยแสดงความจำนงไปว่า ไทยขอยกเลิกเครื่องบินดังกล่าว แต่สหรัฐฯ กลับมีท่าทีเฝ้ายามต่อปัญหาดังกล่าว จึงดูเหมือนว่าสหรัฐฯ ไม่ให้ความสำคัญกับประเทศไทยในฐานะมิตรประเทศที่แนบแน่นมาโดยตลอด นับตั้งแต่สงครามเย็นและสงครามเวียดนามที่ร่วมกันต่อต้านคอมมิวนิสต์มาด้วยกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เมื่อผู้นำไทยเดินทางเยือนสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 12-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 ท่าทีของสหรัฐฯ จึงเปลี่ยนไปเป็นให้ความช่วยเหลือไทยในการรับซื้อคืนเครื่องบินดังกล่าว โดยมีข้อแม้ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งสุดท้ายของไทยในกรณีดังกล่าว และขอให้ไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศตามแนวทางของไอเอ็มเอฟ เพื่อที่จะได้เรียกความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างประเทศกลับคืน อันเป็นการกระตุ้นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไทยโดยเร็วต่อไป

7) การกลับมาให้ความช่วยเหลือไทยในกรณีเอฟ-18 รวมถึงความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากขึ้นนับตั้งแต่หลังสหรัฐฯ ปรับลดบทบาทตัวเองลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ถึง ปี ค.ศ. 1996 เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการต้องการรักษาสถานะ (status quo) ตนเองและรักษาผลประโยชน์ และการเชิดชูระบบการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย ในไทยและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เนื่องจากสหรัฐฯ ประเมินว่าความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจมีผลก่อให้เกิดการใช้กำลังทหารในภูมิภาคได้ เช่น ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะ สแปรตลีย์ของจีน เวียดนาม ได้หวันและบางประเทศในกลุ่มอาเซียน การพัฒนากำลังทหารและเทคโนโลยีทางทหารของจีน รวมถึงปัญหาภัยคุกคามอันเกิดจากการก่อการร้ายสากล เป็นต้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ

เส้นทางคมนาคมทางทะเลตามช่องแคบมะละกาและช่องแคบลอมบอก ดังนั้นเพื่อประกันว่า
 สหรัฐฯสามารถตอบโต้ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา สหรัฐฯยังคงใช้
 ความพยายามทั้งทางทหารและการเมืองเพื่อรักษาความสงบในภูมิภาค โดยการให้ความช่วยเหลือ
 ทางทหารทั้งทางด้านอาวุธและกองกำลังแก่ประเทศพันธมิตร จะเห็นได้ว่าสหรัฐฯยังคงกองกำลัง
 บางส่วนประจำการในญี่ปุ่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ และมหาสมุทรอินเดีย เพื่อการเตรียมกำลัง
 เพิ่มเติมในกรณีฉุกเฉิน และการมีสนธิสัญญาแบบทวิภาคีกับมิตรประเทศในภูมิภาค ดังเช่น
 ประเทศไทย ก็ได้มีการฝึกซ้อมทางทหาร หรือที่เรียกกันว่า การฝึก Cobra Gold กันมาอย่างต่อเนื่อง
 เป็นต้น

8) สถานการณ์ความมั่นคงบริเวณประเทศเพื่อนบ้านนั้นพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงและ
 พัฒนาการทางการเมืองภายในประเทศของประเทศเพื่อนบ้านและการเพิ่มจำนวนสมาชิกสมาคม
 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ
 ในภูมิภาคมีความไม่แน่นอนมากขึ้นต่อไทยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยซึ่งถือเป็น
 ประเทศที่มีพรมแดนทั้งทางบกและทางทะเลติดกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ซึ่งมีทั้ง
 ประเทศเพื่อนบ้านที่มีระบบการปกครองที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันและประเทศเพื่อนบ้านที่มี
 ระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันและห่างกัน เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้นำไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการ
 ในทางรุกเพื่อเสริมสร้างความมีเสถียรภาพของประเทศและภูมิภาคนี้ อย่างไรก็ตามสถานการณ์
 ความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้านต่อไทย จำนวน 4 ประเทศ พบว่า ไทยให้ความสำคัญมากต่อการ
 เปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านความมั่นคง การเมืองและเศรษฐกิจของมาเลเซีย และพม่า เป็นสำคัญ
 เนื่องจากว่าประเทศทั้งสองนั้น ไทยยังมีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรทางทะเล
 เพราะมีหลายพื้นที่ยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ สอดคล้องกับความวิตกที่กองทัพอากาศ
 ไทยต่อกรณีการขกเลิกเครื่องบินรบเอฟ-18 ก็จะไม่สามารถมีอาวุธเจราจต่อรองกับประเทศทั้งสอง
 ได้อย่างหนักแน่นเพียงพอซึ่งเป็นการเสียดุลอำนาจเจราจต่อรองระหว่างกัน สำหรับประเทศ
 เวียดนาม ลาว และกัมพูชานั้น ไทยไม่กังวลมากนัก เนื่องจากประเทศเหล่านี้กำลังอยู่ในระยะการ
 พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจึงยังไม่สามารถพัฒนาทางกองทัพมากนักที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงทาง
 ทหาร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านการหลบหนีเข้าเมือง และปัญหาการปักปันเขต
 แดนซึ่งก็ต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อไป

5.5 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1) เนื่องจากการศึกษางานวิชาการด้านความมั่นคงของไทยเป็นงานที่มีความอ่อนไหวในทางการเมือง ซึ่งอาจจะมีผลกระทบทางความรู้สึกและผลประโยชน์ทั้งในแง่ขององค์กรและตัวบุคคลอยู่มาก จึงทำให้งานนี้จำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้ที่มีความสนใจจริงเท่านั้น แต่งานทางด้านนี้ก็มีจำนวนน้อยมาก ดังนั้นสถาบันการศึกษาควรส่งเสริมให้มีการทำการศึกษาทางด้านออกมาให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเพื่อประโยชน์แก่วงวิชาการต่อไป และในแวดวงวิชาการของไทยพบว่า มีนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาชั้นนำของไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางด้านความมั่นคงในระดับหนึ่งซึ่งหากท่านเหล่านี้ได้มีโอกาสบอกเล่าผ่านทางงานวิชาการให้มากขึ้นก็จะ เป็นประโยชน์แก่การศึกษามีใช่น้อย

2) การศึกษาเกี่ยวกับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ แม้ว่าจะข้อมูลเปิดมากขึ้น แต่ก็เป็นเพียงเฉพาะการเปิดเผยเฉพาะแนวคิด หรือยุทธศาสตร์บางประการเท่านั้น สิ่งสำคัญประเด็น การศึกษาเช่นนี้มักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็มี ข้อจำกัดทางด้านข้อมูล และตัวเลข รวมถึงผลประโยชน์จากการจัดซื้ออยู่มาก ทำให้การศึกษาไม่มี น้ำหนักในเรื่องดังกล่าวมากนัก จึงทำการศึกษาจึงต้องหลีกเลี่ยงประเด็นนี้ ซึ่งก็เป็นจุดที่สำคัญส่วน หนึ่งนำมาประกอบการศึกษา งานการศึกษาด้านนี้ต่อไปน่าจะ ได้ศึกษาด้านนี้ในเชิงลึกต่อไป

3) การศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ผู้วิจัยพบว่างานวิชาการทางด้าน นี้ได้ลดลงไปอย่างมากนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม ค.ศ. 1992 ทำให้ไม่เห็นถึงพลวัตที่แท้จริงใน ระยะเวลาหลังระหว่างทหารกับพลเรือนอย่างเด่นชัดทั้งในแง่การศึกษาเชิงการเมืองเปรียบเทียบและ การศึกษางานด้านความมั่นคงทางการทหารและการป้องกันประเทศของไทย

4) การศึกษาเรื่องบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 โดยมีกรณีศึกษาการเจรจาแก้ไขปัญหาเอฟ-18 กับประเทศสหรัฐฯ ผู้วิจัย เห็นว่าประเด็นดังกล่าวแม้ว่าจะมีทัศนยะและการมองผลประโยชน์ของชาติที่แตกต่างกันระหว่าง พลเรือนกับทหาร แต่เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามพัฒนาความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่าย มากขึ้นกว่าในอดีต และมีการยอมรับบทบาทร่วมกันทั้งนี้เนื่องจากมีความคิด ความเชื่อ และ ประสบการณ์เฉพาะตัวในแต่ละฝ่ายต่อการพัฒนาการเมืองไทยตามระบอบประชาธิปไตยในช่วง ระยะเวลาขณะนั้น ดังนั้นน่าจะศึกษางานเช่นนี้ให้มากยิ่งขึ้นต่อไปในแง่ความร่วมมือระดับพลเรือน- ทหารในระดับปฏิบัติการ

5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) นโยบายภาพรวมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร คือ การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานด้านความมั่นคง นั่นคือ การเอาจริงเอาจังกับการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพอย่างแท้จริง เพิ่มบทบาททางด้านพลเรือนให้มากขึ้นในการควบคุมกองทัพ ให้สภาเข้ามาตรวจสอบให้มากขึ้น เพิ่มการเมืองภาคประชาชนในกองทัพ อันเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย

2) การกำหนดนโยบายการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงทางการทหารและการป้องกันประเทศของไทยควรดำเนินการแบบบูรณาการ มีทิศทางเดียวกัน ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง แม้ว่าในรัฐบาลชวน หลีกภัย จะสามารถกำหนดนโยบายด้านนี้ให้มีผลเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง แต่ก็พบว่ายังไม่สามารถปฏิรูปในส่วนที่เป็นโครงสร้างหลักๆ ได้ เช่น ส่วนของกองบัญชาการทหารสูงสุด และกองทัพแต่ละเหล่าทัพ เป็นต้น ทำให้นโยบายไม่มีเอกภาพต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมากขึ้น รวมทั้งทหารก็ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

3) การเพิ่มบทบาทของที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงก็เป็นแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ได้รับมากขึ้น เนื่องจากจะมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาอย่างเดียว วิธีการก็อาจจะเพิ่มบทบาทในแง่การกำกับดูแล เพื่อการมีเข้าภาพงานด้านนี้ เพราะในอดีตเมื่อเกิดปัญหาจะไม่มีผู้รับผิดชอบที่แท้จริง เนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงของไทยมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จึงต้องมีผู้ดูแลแบบบูรณาการ โดยไม่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับงานประจำของรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง แต่เป็นการทำงานที่ดูแลเรื่องเฉพาะกิจซึ่งมีสถานการณ์ทั้งภายในภายนอกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

4) กระทรวงกลาโหม เป็นส่วนที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางด้านกำลังของรัฐ การปรับองค์กร โครงสร้างและการจัดของกระทรวงกลาโหม ตลอดจนรวมถึงกองทัพทุกเหล่าด้วยนั้น เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารในระบบความมั่นคงใหม่ ดังนั้นสิ่งสำคัญก็คือทั้งทหารและพลเรือนต้องแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อความสะดวกในการร่วมมือแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ตรงจุด กรณีการแก้ไขปัญหาเอฟ-18 เป็นตัวอย่างที่ดีที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยทหารเปิดโอกาสให้พลเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาก็ทำให้เกิดทางเลือกที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในขณะนั้น