

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับในหัวข้อความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา เป็นการกล่าวถึงทหารและพลเรือนกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ทหารกับการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 พลเรือนกับการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 และปัญหาเครื่องบินรบเอฟ-18 กับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ทหารและพลเรือนกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย

ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ซึ่งเป็นสมัยที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 และเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย จึงถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่นักการเมืองที่เป็นพลเรือนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการทหารและการป้องกันประเทศ การแสดงบทบาทของนายชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ การมีนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพ นำไปสู่การกำหนดแผนแม่บทในการปฏิรูปกองทัพ การปรับลดงบประมาณของกองทัพและกำลังพล และที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดซื้อจัดหาอาวุธ และการยกเลิกการจัดซื้อยุทโธปกรณ์บางอย่าง โดยเฉพาะปัญหาการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นกว่าช่วงปี ค.ศ. 1990-1996

โดยที่แต่เดิม ทหารมีบทบาทหลักในการเป็นผู้กำหนดแนวทางหรือนโยบายด้านความมั่นคง และซึ่งหากเป็นเรื่องโครงสร้างกองทัพ งบประมาณและกำลังพล รวมถึงการจัดซื้อจัดหาและการยกเลิกการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์นั้น เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการกันภายในกองทัพ สาธารณชนก็มักจะไม่ได้แสดงความเห็นหรือความสนใจให้ปรากฏออกมา เนื่องจากเข้าใจว่าการกระทำดังกล่าวเป็นภารกิจของกองทัพที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว¹ แม้ว่าจะผ่านหรือไม่ผ่าน

¹ สุรชาติ บำรุงสุข, เอฟ-16 กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 8.

การตัดสินใจร่วมของฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาก็ตาม² เนื่องจากการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวเป็นของกองทัพฝ่ายเดียว ทั้งนี้ อาจมีมูลเหตุหรือปัจจัย ดังนี้ คือ³

1) การประสานงานระหว่างกองทัพกับหน่วยงานพลเรือนมีน้อยและไม่ดีเท่าที่ควร เพราะมีตัวแปรเข้ามาแทรกแซง เช่น ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล อำนาจของทหารมีอำนาจมากฝ่ายพลเรือนก็ต้องทำตาม เช่น การใช้งบประมาณของกองทัพจะ ไม่มีการจัดลำดับก่อนหลัง เมื่อใดที่ต้องการซื้ออาวุธก็จะซื้อ ดังเช่น การซื้อเอฟ-16 ของกองทัพอากาศ การซื้อรถถังของกองทัพบก และกองทัพเรือจะซื้อเรือดำน้ำ เป็นต้น

2) ระบบทหารของไทยเป็นระบบปิด บางครั้งบางคราวอาจจะนำพลเรือนไปร่วมออกความเห็นด้วย แต่ในที่สุดแล้ว ทหารจะเป็นผู้ตัดสินใจเอง โดยไม่เปิดโอกาสที่จะร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะหน่วยราชการพลเรือน

3) ทหารยังมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายความมั่นคงในสถานการณ์ความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนับตั้งแต่หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นลงในปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากทหารยังมองว่าลักษณะภัยคุกคามของไทยนั้นยังคงอยู่ในมิติทางทหารและการใช้กำลังในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก⁴

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งพลเรือนก็ได้รับโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านการทหารและการป้องกันประเทศบ้าง เช่น ในสมัยของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่ก็อยู่ได้เพียง 19 วัน เนื่องจากถูกทำการปฏิวัติรัฐประหาร ต่อมาก็มีบทบาทเพิ่มขึ้นของชนชั้นนำทั้งที่เป็นนักการเมือง นักวิชาการ และ นักธุรกิจ ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ค.ศ. 1977-1980) และ สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ค.ศ. 1980-1988) รวมถึงได้ขยายบทบาทมากขึ้นในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ค.ศ. 1989-1992) โดยคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือที่เรียกกันว่ากลุ่มบ้านพิษณุโลกในกรณีการเข้าไปแก้ไขปัญหากองทัพเวียดนามบุกยึดกัมพูชา และการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ

² ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร. "ปัญหาของระบบการป้องกันประเทศของไทย" ใน สุรชาติ บำรุงสุข, ระบบทหารไทย: บทศึกษา กองทัพในบริบททางสังคม การเมือง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ อักษรสยามการพิมพ์, 2530), หน้า 82.

³ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร. "การบริหารกองทัพและการป้องกันประเทศไทย" ใน สุรชาติ บำรุงสุข, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-74.

⁴ คณะกรรมการทหารวุฒิสภา, รายงานสัมมนาการปฏิรูปกองทัพไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานวุฒิสภา, 2543),

หากแต่ การเข้าไปมีบทบาทของฝ่ายพลเรือนในช่วงดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อฝ่ายทหารอย่างมาก⁵ เป็นผลให้นำไปสู่การทำปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการมีทัศนคติที่แตกต่างระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนในการแก้ไขปัญหากัมพูชา เมื่อนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณและคณะที่ปรึกษามีจุดยืนให้ใช้นโยบายเศรษฐกิจนำการเมืองหรือการทหาร แสดงความร่วมมือกับเวียดนามในด้านเศรษฐกิจ แต่ทหารและกระทรวงการต่างประเทศ ให้ใช้นโยบายการเมืองและการทหารผลักดันทหารเวียดนามออกไปจากกัมพูชา และร่วมมือกับประเทศอาเซียน⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากองทัพยังคงมีบทบาท อำนาจ และอิทธิพลอย่างต่อเนื่องในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านการป้องกันประเทศและการทหาร นับจากปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา เหล่ากองทัพพยายามเสนองบประมาณเพื่อจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น กองทัพบกจะจัดซื้อรถถัง กองทัพเรือจะจัดซื้อเรือดำน้ำ และกองทัพอากาศจะจัดซื้อเครื่องบินรบอเนกประสงค์ จึงทำให้กลุ่มคนในสังคมของไทยเริ่มวิพากษ์วิจารณ์การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์มากขึ้น เช่น การจัดซื้อเอฟ-16 และเอฟ-18 ของกองทัพอากาศ เป็นต้น โดยประเด็นที่นำมาวิพากษ์วิจารณ์ประการหนึ่งก็คือ มีความคุ้มค่าและเหมาะสมเพียงใดที่จะมีเครื่องบินเอฟ-16และเอฟ-18 ประจำการอยู่พร้อมกันในกองทัพอากาศ รวมทั้งการดำเนินการจัดซื้อเอฟ-18 อาจจะเป็นวิกฤตด้านการเงินใหญ่ของกองทัพอากาศตามมา แม้เศรษฐกิจจะอยู่ในยุคฟองสบู่ก็ตาม⁷

1.1.2 ทหารกับการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18

ในช่วงของการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศนั้นเป็นกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการแสดงให้เห็นถึงบทบาท อำนาจ และอิทธิพลของกองทัพซึ่งคงมีอยู่มาก อันเป็นผลให้กองทัพอากาศดำเนินการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ดังกล่าวได้ไม่ยากนัก แม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในช่วงของการดำเนินการเริ่มต้นของการจัดซื้อ โดยกองทัพอากาศมีความประสงค์

⁵ อานรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ กำธร เวहन, เสถียรภาพของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยไทย : ศึกษากรณีรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ, วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปีการศึกษา 2540, หน้า 153-176.

⁶ สุฉัย ผาสุข, นโยบายต่างประเทศของไทย : ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหากัมพูชา (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991). (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 11-12.

⁷ สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไทม์ แอนด์ กราฟฟิก จำกัด, 2541), หน้า คำนำ.

เครื่องบินชนิดอเนกประสงค์ โดยเลือกเอาเครื่องบินรบแบบ เอฟ-18 มาเพื่อเสริมศักยภาพของ กองทัพให้มากขึ้น เกิดขึ้นในสมัยที่พล.อ.อ. ม.ร.ว. คิริพงษ์ ทองใหญ่ เป็นผู้บัญชาการ กองทัพอากาศในช่วงปี ค.ศ. 1993-1995 ได้เสนองบประมาณโครงการในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรื ชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 แต่รัฐบาลนายทศชวน ในขณะที่นั้นไม่ได้มีการพิจารณาอนุมัติโครงการ ดังกล่าวแต่อย่างใด โดยมีเหตุผลคือ การจัดซื้ออาวุธที่มีราคาแพงจำเป็นต้องมีการศึกษารายละเอียด ด้านต่างๆ ให้มาก และอาจนำไปสู่การหวนกระแวงในหมู่สมาชิกอาเซียน⁹

แต่อย่างไรก็ตาม กองทัพอากาศก็ได้แสดงเหตุผลอย่างหนักแน่นว่า การจัดซื้อ เครื่องบินเอฟ-18 จะช่วยรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของไทยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากในภูมิภาคนี้ยัง มีความขัดแย้งกันมาก โดยเฉพาะการแย่งชิงทรัพยากรในหมู่เกาะสแปรตลีและหมู่เกาะพาราเซล⁹ หากประเทศเหล่านี้ไม่สามารถตกลงเจรจากันได้ อาจจะต้องมีการใช้กำลังและอาวุธเข้าแก้ไขปัญหา อีกอย่างหนึ่งการมีอาวุธเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทำให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่น ในการเข้ามาลงทุนมากขึ้น หากไทยต้องการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องมองเรื่อง ความมั่นคงเป็นหลัก เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเล็ก แต่มีการเสริมสร้างอาวุธเป็น จำนวนมาก ทำให้มีนักลงทุนมาลงทุนเป็นจำนวนมากเพราะมีความมั่นคง¹⁰

ต่อมาก็ได้รับการอนุมัติการจัดซื้อในสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็น นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้ดำเนินการจัดซื้อจากรัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลสหรัฐได้ตอบรับความต้องการของกองทัพอากาศไทยในการของซื้อเครื่องบินรบแบบ เอฟ-18 ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996¹¹ โดยมีการลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลทั้งสองใน A Letter of Office and Acceptance (LOA) โดยมีการจัดซื้อในจำนวน 8 เครื่อง รุ่น ซีดี มูลค่าทั้งสิ้น 392 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเครื่องบินลำแรกจะทำการส่งมอบให้แก่ประเทศไทยในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 และลำสุดท้ายในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 และกองทัพอากาศได้ต่อรองที่จะขอซื้ออาวุธ

⁹ กรุงเทพมหานคร (20 ตุลาคม 2538) : 15.

⁹ หมู่เกาะสแปรตลีและหมู่เกาะพาราเซล (the spratly and parcel islands) เป็นหมู่เกาะที่ตั้งอยู่ในบริเวณทะเลจีนใต้ ซึ่ง ประกอบด้วยเกาะแก่งเล็กจำนวนมากกว่า 100 เกาะ เป็นบริเวณที่มีทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ เช่น เป็นแหล่งขุดขุมปลานานา ชนิด แหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลติดกับบริเวณดังกล่าวค้างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะดังกล่าว เช่น จีน ไต้หวัน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น มาเลเซีย บรูไน นำไปสู่การจกกองกำลังของฝ่ายคนเข้าคุ้มครอง เกาะเล็กๆที่ตนสามารถเข้าไปจับจองได้ก่อน แต่ก็ยังมีอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้เกิดข้อพิพาทมาจนถึงปัจจุบัน อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ http://en.wikipedia.org/spratly/parcel_islands.

¹⁰ แนวหน้า. (29 ตุลาคม 2538) : 1-2.

¹¹ สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ., หน้า. 51-52.

ปล่อยจากอากาศสู่อากาศที่ก้าวหน้าระยะกลาง (Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile-AMRAAM) หรืออาวุธปล่อยแบบ AIM-120 จากรัฐบาลสหรัฐฯด้วย ซึ่งเป็นอาวุธที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการทำการรบทางอากาศได้ไกลมากขึ้น เพราะเป็นอาวุธพิสัยไกลกว่าอาวุธปล่อยแบบอื่นๆที่ใช้ประจำการอยู่ในกองทัพอากาศของประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ แต่สหรัฐฯก็มิได้ขายอาวุธชนิดนี้ให้แก่ไทยแต่อย่างใด

การจัดดำเนินการจัดซื้อเอฟ-18 ของกองทัพอากาศ จึงดูราบรื่นไปมาก ถึงแม้ว่าจะข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีเสียงคัดค้านจากฝ่ายการเมืองมากนัก ประกอบกับผู้นำรัฐบาลก่อนหน้านั้นมีนโยบายสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเต็มที่ และเดินทางไปจัดซื้อต่อไป ทำให้กองทัพอากาศคิดว่าอีกไม่นานไทยจะมีเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 เข้าประจำการ เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ เหตุผลประการหนึ่งซึ่งทำให้กองทัพอากาศดำเนินการจัดซื้อเอฟ-18 ได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองถือว่าการตัดสินใจของผู้บัญชาการกองทัพอากาศ ถือเป็นสิทธิขาดของความตกลงในขั้นสุดท้ายที่จะเลือกโดยไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาอื่นๆแต่ประการใดทั้งสิ้นและทั้งยังไม่จำเป็นต้องฟังเสียงคัดค้านของบุคคลอื่นๆ ทั้งในกองทัพ รัฐบาล และสังคมไทยในขณะนั้น¹²

อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 ได้มีการทบทวนความเป็นไปได้ในการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าวอีกครั้ง และนำไปสู่การยกเลิกโครงการดังกล่าวตามมา

1.1.3 พลเรือนกับการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18

เมื่อนายชวน หลีกภัย ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 พร้อมกับการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย ได้กำหนดนโยบายให้กองทัพปรับเปลี่ยนการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และยกเลิกยุทโธปกรณ์บางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 กองทัพอากาศจากสหรัฐฯ และนายชวนฯ มีแนวคิดให้การดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการซื้อขายอาวุธยุทโธปกรณ์จะต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงกลาโหม เพื่อกระทรวงกลาโหมหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดความเหมาะสมของยุทโธปกรณ์นั้นๆ¹³

¹² สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 44.

¹³ สืบค้นจากวารสาร 257 (27 มีนาคม - เมษายน 2542): 19.

ในขณะที่พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะที่นั้นกล่าวว่า อาจมีทางที่จะยังสามารถจัดซื้อได้¹⁴ เพราะว่าจะเกิดการหยุดชะงักในการพัฒนากองทัพซึ่งได้วางแผนล่วงหน้าว่าปีใดจะมีเครื่องบิน ปีใดจะมีเครื่องมือเครื่องใช้ประเภทใดเพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น¹⁵ และต่อมาพลอากาศเอกอเนก พั้วสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ กล่าวว่าหากไม่ซื้อก็ต้องชำระเงินค่ามัดจำจำนวนเป็นจำนวนมาก ควรดำเนินการผ่อนชำระหรือซื้อหนี้ออกไป¹⁶

นอกจากนั้น เสนาธิการทหารอากาศ ยังได้ให้เหตุผลสนับสนุนเพิ่มเติมอีกว่า ไทยได้จ่ายค่าดำเนินการโครงการดังกล่าวในระยะแรกไปแล้วเป็นจำนวน 74 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และหากกองทัพอากาศพิศัญญาที่จะต้องจ่ายค่ายกเลิกโครงการเป็นจำนวนเงินถึง 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กองทัพอากาศจึงไม่มีทางเลือกมากนัก ในขณะที่เครื่องบินทั้งหมดมีมูลค่า 392 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างราคาและค่ายกเลิกโครงการก็จะมีค่าแตกต่างกัน 142 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างจะผูกมัดกองทัพของประเทศผู้ซื้ออย่างมาก อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารกองทัพ ก็ได้เสนอทางเลือกให้รัฐบาลพิจารณา ซึ่งได้แก่

- 1) ยืนยันที่จะดำเนินการตามภาระผูกพัน ไว้ในสัญญาการซื้อขาย แต่จะขอขยายเวลาชำระหนี้ออกไปจาก 5 ปี เป็น 8 ปี
- 2) ขายสิทธิใบการจอง โดยขายให้แก่ประเทศที่สาม และไทยยอมสูญเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงแรกจำนวน 74 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
- 3) ยกเลิกการจ่ายเงิน โดยยอมให้ปรับตามสัญญา ซึ่งก็จะมีค่ายกเลิกสัญญาโครงการซึ่งรวมมูลค่า วัสดุ และอุปกรณ์ต่างๆจำนวนสูงถึง 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม นายชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดทางเลือกว่าจะต้องมีการยกเลิกเครื่องบินดังกล่าว เนื่องจากกระทบกับงบประมาณของกองทัพและระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้ในท้ายที่สุด พลเอกมณฑล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลอากาศเอกอเนก พั้วสุวรรณ เสนาธิการทหารอากาศ จำต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการเจรจาแก้ไขปัญหาภัยกับทางการสหรัฐฯ ในระดับต่างๆ เพื่อแสดงความจำนงขอยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 กับสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย¹⁷

¹⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย-สหรัฐฯ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ, หน้า 44.

¹⁵ กรุงเทพธุรกิจ (31 มกราคม 2541) : 11.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้งบประมาณของกองทัพถูกลดลงอย่างมาก และการบริหาร โครงการต่างๆ ของกองทัพมีข้อจำกัดไปด้วย ในกรณีของกองทัพอากาศ จึงไม่สามารถ จัดซื้อเอฟ-18 ได้¹⁸ ในมูลค่า 392 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หากเปรียบเทียบมูลค่าเครื่องบินดังกล่าวต่อความ ผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ แล้ว จะเห็น ได้อย่างชัดเจนถึงภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนในช่วงต้นปี ค.ศ. 1998 อยู่ในอัตรา 50 บาทต่อดอลลาร์ กองทัพอากาศจะต้องจ่ายเพิ่ม อีกกว่าเท่าตัวสูงถึง 19,600 ล้านบาท (งบประมาณที่ได้ในปี ค.ศ. 1998 จำนวน 16,777 ล้านบาท) จากเดิม มูลค่าประมาณ 9,820 ล้านบาท เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น 25 บาทต่อดอลลาร์¹⁹

1.1.4 ปัญหาเครื่องบินรบเอฟ-18กับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ไทยจึงต้องดำเนินการขอยกเลิกการจัดซื้อ เครื่องบินรบเอฟ-18 จากสหรัฐฯ ในระยะแรกสหรัฐฯ แสดงท่าทีเป็นลบต่อการร้องขอความช่วยเหลือดังกล่าว เห็นได้จากคำกล่าวของนาย วิลเลียม เอช อีโตะ เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย ว่า²⁰ การจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าวเป็นเรื่องของเอกชนสหรัฐฯกับรัฐบาลไทย เนื่องจากเครื่องบินรบเอฟ-18 ผลิตโดยเอกชน รัฐบาลสหรัฐฯไม่สามารถดำเนินการอย่างใดได้

ในขณะเดียวกัน นายวิลเลียม โคเฮน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของ สหรัฐฯ ในขณะนั้น ได้เดินทางเยือนภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และได้เดินทางมาเยือนไทยเมื่อวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 1998 โดยได้กล่าวกับนายชวนฯ นายกรัฐมนตรีและในฐานะรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมของไทยถึงการให้ความช่วยเหลือไทยในกรณีเครื่องบินรบเอฟ-18 แต่เพียงว่า²¹ รัฐบาลสหรัฐฯ ขอศึกษารายละเอียดก่อนว่ามีทางออกอย่างไร จากท่าทีดังกล่าวทำให้คนไทยหลายคน ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างสงสัยในพันธมิตรและพันธกรณีต่างๆที่สหรัฐอเมริกามีต่อไทย รวมทั้ง เป้าหมายที่แท้จริงของการเยือนในครั้งนี้²²

¹⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, “กองทัพอากาศยุคเศรษฐกิจซบถ: เราจะไปทางไหน?” *มติชนสุดสัปดาห์* 18 (28 เมษายน 2541) : 30

¹⁹ สุรชาติ บำรุงสุข, *ไทย-สหรัฐฯ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการซื้ออาวุธ*, หน้า 18.

²⁰ *หลักไทย* (27 มีนาคม-9 เมษายน 2541) : 41.

²¹ *มติชน* (19 มกราคม 2541) : 18.

²² *เนชั่นสุดสัปดาห์* (29 มกราคม – 4 กุมภาพันธ์ 2541) : 75.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของไทยเดินทางเยือนสหรัฐฯ ระหว่างวันที่ 11-13 มีนาคม ค.ศ. 1998 และไทยออกแถลงการณ์ว่า²³ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐฯ ยินดีให้ความร่วมมือและช่วยเหลือไทยในการรับซื้อคืนเครื่องบินรบเอฟ-18 ซึ่งจะเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่ทางสหรัฐฯ จะช่วยเหลือไทยไม่ให้ถูกปรับในการยกเลิกการจัดซื้อ

ผลจากการดำเนินการของผู้นำพลเรือนและทหาร รวมถึงการความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ ในการรับซื้อคืนเครื่องบินดังกล่าว นำไปสู่การประกาศยุติปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 ของกรมกิจการพลเรือนทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้ออกแถลงการณ์สรุปกรณีเอฟ-18 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ว่า²⁴ การดำเนินการดังกล่าวเป็นความร่วมมือของทุกฝ่ายตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ตลอดจนบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการเจรจากับประธานาธิบดีบิล คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ทำให้ฝ่ายสหรัฐฯ รับโครงการเครื่องบินรบเอฟ-18 จากไทยไปดำเนินการต่อ โดยฝ่ายไทยไม่ต้องมีภาระในการชำระค่ายกเลิกสัญญาจำนวน 251 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และขอเงินมัดจำคืนเพื่อนำไปไว้ในโครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-16 เพิ่มเติม แต่จะมีเพียงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในขั้นต้นที่จำเป็นต้องจ่ายเท่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นความสำเร็จที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคดีเครื่องบินเอฟ-18 โดยเฉพาะฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น

การศึกษาบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย แม้ว่าจะมองดูเป็นเรื่องของวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) หรือเป็นเรื่องกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ผู้วิจัยกลับมองว่าเรื่องดังกล่าว หากกล่าวถึงกองทัพแล้ว ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ²⁵ ดังนั้นผู้วิจัยจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงเรื่องดังกล่าว เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในและสะท้อนออกไปให้เกิดการดำเนินนโยบายความมั่นคงและการต่างประเทศออกมา

²³ กรุงเทพธุรกิจ (15 มีนาคม 2541) : 3

²⁴ ไทยโพสต์ (29 พฤษภาคม 2541) : 2

²⁵ สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตยไทยจาก 14 ตุลา สู่อัจฉริยะและอนาคต. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สันต์ดำรง, 2541), หน้า 14-17.

จากความเป็นมาดังกล่าวมาแต่ต้น ผู้วิจัยมีประเด็นข้อสังเกตก็คือ ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยนั้น แต่เดิมทหารหรือกองทัพมีบทบาทมาก พลเรือนแทบไม่มีโอกาสได้เข้าไปร่วมกำหนดนโยบายได้เลย ยิ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องภารกิจราชการของกองทัพด้วยแล้ว ระบบปิดของทหารก็ไม่เคยเปิดโอกาสให้พลเรือนแต่ประการใด หรือแม้แต่ในยุคของการเมืองเปิดมากขึ้นก็ตามนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาคม ค.ศ. 1992 แต่กลับพบว่าในช่วงปีปลายปี ค.ศ. 1997 -2000 บทบาททหารกลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด ประเด็นต่อมาก็คือ เมื่อทหารลดบทบาทลงแล้วก็เกิดปรากฏการณ์ในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารชัดเจนขึ้น ดังได้กล่าวมาแล้วคือการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่มาจากพลเรือน และเป็นพลเรือนที่เข้าไปแสดงบทบาทในเวทีหรือกิจการทางทหารและการป้องกันประเทศเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย²⁶

บทบาทของพลเรือนในช่วงดังกล่าว อาทิเช่น การปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย นำไปสู่การจัดตั้งแผนแม่บทการปฏิรูปกระทรวงกลาโหมระยะเวลา 12 ปี²⁷(ค.ศ. 1999-2551) และการปรับเปลี่ยนการจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพ โดยเฉพาะกับกรณีการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ชัดเจนในช่วงการจัดซื้อ ทหารมีบทบาทมาก เนื่องจากเห็นว่าการซื้อเครื่องบินดังกล่าวเพื่อการปกป้องอธิปไตยของไทยและการปกป้องผลประโยชน์ทางทะเล โดยเฉพาะที่ติดกับประเทศพม่าและมาเลเซีย เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการแบ่งเขตแดนแดนทางทะเล รวมถึงการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันด้วย ทำให้ข้อเหตุผลของกองทัพมีน้ำหนักต่อประเด็นดังกล่าว แม้ในปัจจุบันก็ยังคงแนวคิดดังกล่าวอยู่ แต่เมื่อนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมพลเรือนได้พิจารณาและเห็นนโยบายของกองทัพยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินดังกล่าว ทำให้ระยะแรกกองทัพไม่เห็นด้วย แต่ในท้ายที่สุดก็จำเป็นต้องยอมรับการตัดสินใจของพลเรือนในเวลาต่อมา และเมื่อได้มีการเจรจากับสหรัฐฯ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กลับปรากฏว่าในระยะแรกของการเจรจาสหรัฐฯ มีท่าทีเมินเฉยต่อเรื่องดังกล่าวอย่างเห็นได้ชัด โดยอ้างว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลไทยกับเอกชนสหรัฐฯ แต่เมื่อผู้นำไทยเดินทางเยือนสหรัฐฯ ก็ทำให้สหรัฐฯ หันกลับมาให้ความช่วยเหลือไทยในเรื่องดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยจึงเกิดข้อสงสัยดังที่ได้กล่าวมา และนำไปสู่การตั้งประเด็นคำถาม

²⁶ Panitan Wattanayagorn, "The Thai Military in the New Era," in Secretariat of the House of Representatives, Regional Seminar for Parliaments from South-East Asia and the Asia-Pacific Region on Security Sector Reform in the National and Contexts. pp.1-11. Bangkok: The Host Secretariat, Bureau of Inter-Parliamentary Organizations, Secretariat of the House of Representatives, 2006. [Online]. Available from: <http://www.parliament.go.th/ipuseminar/th/activity.php>.

²⁷ Panitan Wattanayagorn, "Current Reform of the Thai Armed Forces: Surviving the Latest Storm?," in Cavan Hogue (ed.), Thailand, Australian & the Region Strategic Developments in Southeast Asia. (Canberra: The Australian National University Printing, 2002), pp. 33-47.

ว่า เพราะเหตุใดผู้นำพลเรือนจึงเข้าไปมีบทบาทอย่างมากขึ้นกับผู้นำทางทหารในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ต่อกรณีการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 และรวมถึงนโยบายให้ความช่วยเหลือไทยของสหรัฐฯที่แท้จริงคืออะไรในช่วงเวลาดังกล่าว

1.2 การสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทร่วมกับผู้นำทางทหารในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 มีดังต่อไปนี้

สุรชาติ บำรุงสุข (1998) กล่าวในเรื่อง “ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการจัดซื้ออาวุธ” ว่า²⁸ แต่เดิมการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เป็นสิ่งจำกัดอยู่กับผู้บริหารกองทัพในระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในยุคดังกล่าวทหารยังมีอำนาจค่อนข้างมากและสังคมขาดความสนใจที่จะติดตามเรื่องราวดังกล่าว แต่ในปัจจุบันการรับรู้เรื่องราวของกองทัพมีมากขึ้น ซึ่งเกิดจากปัจจัย ดังนี้

- 1) สังคมไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้นมีการถกเถียงและเริ่มมีประสบการณ์มากขึ้นนับแต่กรณีเครื่องบินเอฟ-16 ซึ่งเป็นทางบวกประการหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทย
- 2) ปัจจัยภายในจากวิกฤติการณ์ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 ทำให้อำนาจและบทบาททางการเมืองของทหารลดลงอย่างรวดเร็ว ทหารกลับเข้ากรมกอง และกลายเป็นทหารอาชีพมากขึ้น
- 3) ปัจจัยจากการเกิดกระแสความเปลี่ยนแปลงหลายๆประการของโลก เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) การปฏิวัติด้านข่าวสาร (information revolution) ผลของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสความคิดที่ไหลบ่าไปยังมุมต่างๆของโลก ได้แก่ การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย การค้าเสรี การอนุรักษ์ธรรมชาติ และการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

ปัจจัยที่ทำให้ทหารยอมรับการมีบทบาทร่วมของฝ่ายพลเรือนมากขึ้นคือ²⁹

- 1) ปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้กองทัพขาดงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 และปัญหาดังกล่าวคงต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งทางทหารและพลเรือน
- 2) ปัญหาเรื่องของเอฟ-18 เป็นปัญหามานาน ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

²⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, ไทย สหรัฐ เอฟ-18 ข้อคิดเห็นเพื่อการจัดซื้ออาวุธ, หน้า 96-99.

²⁹ “เปลือยใจ บิ๊กหมง ถูกหนีระดับโลก ผมไม่มีทางเลือก” ตีปคาห์วิจารณ์ (14-20 กุมภาพันธ์ 2541) : 20.

บทความของพลเอกกิตติ รัตนฉายา อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 กล่าวในสุดสัปดาห์วิจารณ์ (1999) ถึงเหตุผลของการเข้าไปมีบทบาทของพลเรือนในกองทัพว่า³⁰ ทหารกับพรรคประชาธิปัตย์เป็นไม้เบื่อไม้เมากันมาโดยตลอด เพราะการตั้งพรรคก็เพื่อต่อต้านทหารโดยตรง พรรคประชาธิปัตย์ถือว่าทหารเป็นเผด็จการ ดังนั้น นายชวนฯ จึงเข้าดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อให้สามารถนำการเมืองหรือพลเรือนเข้าไปควบคุมทหาร ได้อย่างเบ็ดเสร็จเป็นระบบและให้นักการเมืองสามารถควบคุมกองทัพได้ในอนาคตเช่นเดียวกับที่นักการเมืองที่เข้าไปควบคุมกระทรวง กรม และหน่วยงานราชการอื่นๆ ได้

เหตุผลที่รัฐบาลพลเรือนของนายชวน หลีกภัย เข้าไปมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการทหารมากขึ้นคือ³¹ ต้องการเข้าไปจัดโครงสร้างของกระทรวงกลาโหมใหม่ เนื่องจากไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมานาน โดยมีแนวคิดให้กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งการจัดอย่างนี้เหมือนเป็นความต้องการเข้าไปควบคุมผลประโยชน์ การซื้อขายอาวุธต้องผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี แต่ของเดิมเหล่าทัพเป็นคนจัดหาเอง และการจัดโครงสร้างใหม่ทำให้มีระบบมากขึ้นและมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้ทหารปฏิบัติ

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (1999) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า บทบาทของทหารไทยในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 มีปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงใน 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ³²

- 1) การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของทหารอาชีพไทย และสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ และ
- 2) การเปลี่ยนแปลงฐานทางเศรษฐกิจของทหารไทย เช่น ระบบธุรกิจสถานีวิทยุและโทรทัศน์ รวมถึงด้านการธนาคารที่เป็นกิจการของทหาร

³⁰ กิตติ รัตนฉายา, “นายชวน หลีกภัยกับกองทัพ” สัปดาห์วิจารณ์ (24-30 เมษายน 2542) : 19.

³¹ “เขาทำเพราะไม่ต้องการให้ทหารปฏิบัติ” สัปดาห์วิจารณ์ (6-12 มีนาคม 2542): 16.

³² อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “ทหารไทยในศตวรรษที่ 21” มติชนสุดสัปดาห์ (29 มิถุนายน 2542): 17.

จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1999³³ เห็นชอบให้นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตอบกระทู้ถามของนายเปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ 113 ร. เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยการมีบทบาทร่วมระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือน ดังนี้

1) ปัจจัยจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศและการปรับค่าเงินบาทลอยตัวทำให้มีผลกระทบต่อโครงการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจึงได้อนุมัติข้อเสนอของผู้บัญชาการทหารสูงสุดให้พิจารณาคำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2) ปัจจัยจากผลกระทบที่สหรัฐ ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือไทยในการแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบินเอฟ-18 เพื่อที่ไทยจะได้ไม่สูญเสียงบประมาณแผ่นดิน

3) ปัจจัยจากการปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพให้สอดคล้องกับความทันสมัยการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับโลก ทั้งนี้ เพื่อรักษาเอกราช อธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติ

วิทยานิพนธ์ของ Warren Matthews (2005) เรื่อง “Civil-Military Relations in Thailand: Military Autonomy or Civilian Control?” มีเนื้อหาสรุปว่า³⁴ ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยนั้น สิ่งที่เห็นได้ชัดว่าพลเรือนเข้าไปมีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายความมั่นคงกับกองทัพ เกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ ความเข้มแข็งของพรรคการเมือง การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเคารพในสถาบันพระมหากษัตริย์ และนอกจากนั้นยังกล่าวว่าการเข้าไปมีบทบาทของฝ่ายพลเรือนร่วมกับฝ่ายทหารส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายให้ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

³³ ผู้วิจัยสรุปจากเอกสารคำตอบกระทู้ถามที่ 113 ร. ของนายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่ตอบกระทู้ถามจากแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดซื้อเครื่องบิน เอฟ-18 โดยอ้างอิงจากสำเนาหนังสือของกระทรวงกลาโหม ค่วนที่สุด ที่ กท. 0100/192 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่อง กระทู้ถามที่ 113 ลงนามโดย พลเอกวิวัฒน์ชัย วุฒิสิริ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ทำการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีมีมติตอบกระทู้ถามดังกล่าว

³⁴ Warren Matthews, *Civil-Military Relations in Thailand: Military Autonomy or Civilian Control?* (Thesis of Naval Postgraduate School Monterey, California, 2005), pp. 75-80.

ปณิธาน วัฒนายากร ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของทหารไทยในยุคปัจจุบันนี้มีปัจจัย 2 ประการใหญ่ๆคือ³⁵

1) ปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเปลี่ยนไปทำให้บทบาททหารเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะเกิดวิกฤตในภารกิจหลักของทหารหลังสงครามเย็น อัตรากำลังพลมีจำนวนมากเกินที่จัดการได้ และวิกฤตด้านงบประมาณ รวมถึงวิกฤตเศรษฐกิจซ้อนในปี ค.ศ. 1997 ด้วย ทำให้กองทัพไม่สามารถมีบทบาทเป็นผู้นำ ผู้พัฒนา ผู้ป้องกัน ผู้คุ้มครองในภารกิจต่างๆ ได้อย่างเต็มที่

2) ปัจจัยจากการเข้ามาควบคุมกองทัพโดยฝ่ายพลเรือนเพื่อปฏิรูปร่างด้านความมั่นคงทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพ โดยการเพิ่มบทบาททางด้านพลเรือนให้มากขึ้นในการควบคุมกองทัพให้สภา และฝ่ายการเมืองภาคประชาชนสามารถตรวจสอบกองทัพได้มากขึ้น

ปัจจัยที่ทำให้สหรัฐอเมริกามีนโยบายหันกลับมาให้ความช่วยเหลือไทยในการรับซื้อคืนเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย คือ³⁶

1) ปัจจัยจากการผลักดันของผู้นำพลเรือนและทหารของฝ่ายไทยเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น ความช่วยเหลือด้านการค้าและการลงทุน ความช่วยเหลือทางการศึกษา และความช่วยเหลือทางทหารกรณีเอฟ-18 เป็นต้น

2) ปัจจัยจากการกระชับความร่วมมือกันในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ปัญหาระหว่างอินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออก และปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่า เป็นต้น

โดยสรุป การเข้าไปมีบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 นั้น มีปัจจัยกำหนด 2 ประการด้วยกันคือ 1) ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยจากแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์เฉพาะตัวในทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในการปฏิรูปร่างด้านความมั่นคงทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพเพิ่มบทบาทพลเรือนให้สามารถเข้าไปควบคุมกองทัพมากขึ้น และการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพและยอมรับบทบาทผู้นำพลเรือนของผู้นำทางทหาร ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 2) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยจากการพึ่งพาการให้ความช่วยเหลือทางทหาร

³⁵ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่การบรรยายสัมมนาของ ปณิธาน วัฒนายากร ในหนังสือของคณะกรรมการโครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, บทบาทของกองทัพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสิ้นสุดสงครามเย็น. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท คริม แคนเซอร์ กราฟิก จำกัด, 2545), หน้า 50-63.

³⁶ “ชวนปลื้มผลสรุปเจรจาที่ดิน ปลดปล่อยหนี้เอฟ-18” กรุงเทพธุรกิจ. (15 มีนาคม 2541) : 3.

จากสหรัฐอเมริกาในไทย และภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อรักษาสถานะ (status quo) และปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้ และการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงของไทยในแถบประเทศเพื่อนบ้านของไทย

1.3 นิยามคำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ผู้นำพลเรือน หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทางด้านการทหาร

ผู้นำทางทหาร หมายถึง ข้าราชการประจำและอดีตข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ

คำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” แต่เดิมนั้นเน้นในมิติทางทหาร คือ การใช้กำลังอำนาจทางทหารของชาติ และใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ระบบระหว่างประเทศขาดอำนาจส่วนกลางหรือสภาพอนาธิปไตย และในสภาพเช่นนี้ “ความมั่นคงเป็นเป้าหมายสูงสุด” เพื่อความอยู่รอดของรัฐกำลังทางทหารจึงเป็นสิ่งที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ เห็นได้ในช่วงสงครามเย็นที่รัฐต่างๆ มุ่งไปในทางสร้างกำลังอาวุธและหาสัมพันธมิตรทางทหารเป็นสำคัญ³⁷

หลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ความมั่นคงแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงไปในหลายมิติ เช่น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ทักษะดังกล่าวเป็นการมองแบบตะวันตก ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาจะให้ความสำคัญความมั่นคงครอบคลุมกว้างขวางทั้งทางด้านการเมือง การเศรษฐกิจ สังคม และการทหาร³⁸

ความมั่นคงแห่งชาติทางการเมือง หมายถึง สภาพการณ์ทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเชื่อถือ ศรัทธา ต่อระบบการปกครอง ต่อรัฐบาล และต่อนโยบายของรัฐบาล มีเอกภาพในการปกครอง ไม่มีความแตกแยกของคนในชาติ รัฐบาลมีความชอบธรรมการบริหารประเทศ และมีเสถียรภาพในการดำเนินนโยบายทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ ปราศจากการแทรกแซงใดๆ หรือถูกคุกคามจากประเทศอื่นๆ

³⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (กรุงเทพมหานคร : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 5.

³⁸ ประสงค์ ตุ่นศิริ, “ทหารกับความมั่นคงทางการเมือง-ทัศนะจากผู้นำพลเรือน” วารสารสังคมศาสตร์ 27 (มีนาคม 2533) : 48-49.

ความมั่นคงแห่งชาติทางเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ ประชาชนได้รับความเสมอภาค ได้รับความยุติธรรม ตามระบอบกฎหมายและกติกากองสังคมที่วางไว้ มีความปลอดภัยในการดำรงอยู่ ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง และการพัฒนาเศรษฐกิจตามที่วางไว้

ความมั่นคงแห่งชาติทางทหาร หมายถึง สภาพการณ์ทางการทหารที่มีความเข้มแข็งในการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติ และบูรณาภาพแห่งดินแดน มีความเข้มแข็งทั้งทางด้านกำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ ที่จะเป็นหลักประกันในความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของ ความมั่นคงแห่งชาติ ในด้านต่างๆนี้ จะเห็นได้ว่าแต่ละด้านมีส่วนสัมพันธ์กัน หากที่จะแยกออกจากกัน ได้อย่างเด็ดขาด แต่ละด้านของความมั่นคงดังกล่าว สนับสนุนค้ำจุนกันอยู่ตลอดเวลา หากด้านใดด้านหนึ่งย่อหย่อนอ่อนแอ ย่อมทำให้ด้านอื่นๆได้รับผลกระทบด้วย

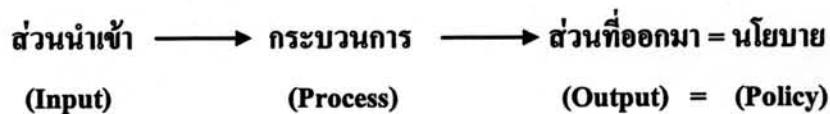
1.4 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” นั้น ผู้วิจัยมีกรอบแนวคิดที่เหมาะสมที่สามารถนำมาอธิบายเรื่องดังกล่าวได้ 3 แนวทางด้วยกันคือ 1) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัจจัยภายในและภายนอกที่ผู้กำหนดนโยบายนำไปเป็นทางเลือกของการตัดสินใจ 2) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร อันแสดงให้เห็นถึงหลักการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพและวิธีการควบคุมกองทัพโดยพลเรือน และ 3) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงนัยของการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ที่มีต่อประเทศผู้รับ

1.4.1 กรอบแนวคิดการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ในทางทฤษฎีหรือแนวความคิดเรื่องการตัดสินใจนั้น Richard C. Snyder, H.W. Brook, Burton Sapin กล่าวว่า “การตัดสินใจ” เป็นกระบวนการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกสรรจากหลายแนวทาง พิจารณาปัญหาและโครงการต่างๆแล้วในที่สุดจึงเลือกแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมและกำหนดเป็นโครงการอันนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยที่จะทำการตัดสินใจคือ “รัฐ” หรือ “รัฐบาล” นั่นเอง เพราะการตัดสินใจในระดับชาติ ถือว่ารัฐบาลเป็นองค์กรที่

สำคัญที่สุดที่จะแสดงพฤติกรรมหรือกำหนดนโยบายออกมา ซึ่งจะมีบุคคลที่เป็นผู้บริหารหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นตัวแสดงของรัฐ³⁹



แนวทางการศึกษาเรื่องการตัดสินใจของชไนเดอร์ร่วมกับบรูคและซาปิน เป็นการศึกษาเรื่องการตัดสินใจอย่างเป็นระบบว่า การตัดสินใจแต่ละครั้งเกิดขึ้นได้อย่างไร และสิ่งที่เป็นสาระของการตัดสินใจนั้นก็คือแรงจูงใจ (motivation) คณะของชไนเดอร์เห็นว่าแรงจูงใจเกิดจากความคิดจิตใจของผู้นำ ซึ่งได้แยกเรื่องแรงจูงใจออกเป็น 2 ประเภท คือ⁴⁰

1. แรงจูงใจประเภทเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย เป็นแรงจูงใจของการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ คำอธิบายนี้วางรากฐานอยู่ว่า มนุษย์นั้นมีจุดมุ่งหมายในการกระทำ เพราะฉะนั้นเมื่อจะทำอะไรก็ตามก็จะมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าทำเพื่ออะไร ทำเพื่อใคร เช่น เรามีพฤติกรรมเพื่อตอบโต้การกระทำที่อยู่นอกตัวเรา เพื่อปกป้องตัวเราหรือเพื่อสิ่งที่เรารัก หรือเพื่อความเชื่อที่เรายึดถือ ฯลฯ

2. แรงจูงใจที่สืบเนื่องมาจากสิ่งอื่นๆ เป็นแรงจูงใจที่มีสิ่งอื่นๆ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำขึ้นมา โดยคิดว่ามนุษย์เราทำอะไรก็ตามย่อมมีสาเหตุของการกระทำ มีความคิดเห็นสนับสนุนให้ทำ มีคุณสมบัติส่วนตัว เช่น ความคิดจิตใจของเรา กระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่เราผ่านประสบการณ์มา มีสภาพแวดล้อมต่างๆ เป็นต้น ที่ส่งผลให้เรากระทำพฤติกรรมหรือตัดสินใจว่าจะทำพฤติกรรมออกมา

ดังนั้นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจคือสาเหตุ (causes) หรือ ปัจจัย (factors) ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นผลให้เกิดนโยบายและพฤติกรรมของนโยบายอันเกิดจากการตัดสินใจของมนุษย์ โดยชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านจิตใจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์อย่างมาก กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น เป็นเรื่องที่มีเหตุมีผลที่ดำเนินมาเป็นขั้นตอน นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ สร้างทางเลือก ตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลสะท้อนที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในภายนอกจะได้รับการประเมินเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจตามขั้นตอนเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของผู้ตัดสินใจทั้งหลาย แต่ในความเป็น

³⁹ Richard C. Snyder, H.W. Brook and Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics," in Stanley Hoffmann, (ed.) *Contemporary Theory in International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966), pp. 159-160.

⁴⁰ Richard C. Snyder, H.W. Brook and Burton Sapin, "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics," in Rosenau (ed.) *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969).

จริงแล้วกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นมักเป็นการตัดสินใจของคณะบุคคลซึ่งยากที่จะเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน⁴¹

การศึกษาลักษณะดังต่อไปนี้ 1) จะต้องให้ความสนใจต่อ 2 สิ่งพร้อมๆ กันคือ เนื้อหาของนโยบายควบคู่กับกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะนโยบายและพฤติกรรมนโยบายเป็นผลผลิตของการตัดสินใจตีความสถานการณ์ของผู้กำหนดนโยบาย 2) จะต้องหาว่าลักษณะของกระบวนการตัดสินใจนั้นเป็นอะไร? เป็นการต่อรองกันหรือว่าการประนีประนอมกันระหว่างหน่วยต่างๆ หรือว่าเป็นการทำตามที่เคยตัดสินใจและดำเนินกันเรื่อยมาตามรายงานที่รัฐบาลกำหนดให้รับผิดชอบ หรือว่าเป็นการตัดสินใจอย่างรวดเร็วโดยคนคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้จะต้องหาด้วยว่าผู้ที่ทำการตัดสินใจหรือหน่วยที่ตัดสินใจมีลักษณะอย่างไร

การที่ต้องพิจารณาทั้งสองด้านเช่นนี้ เพราะลักษณะของกระบวนการตัดสินใจจะสัมพันธ์กับลักษณะของหน่วยที่ทำการตัดสินใจอันนำไปสู่ความเข้าใจได้ว่า เพราะอะไรสาระของนโยบายและพฤติกรรมนโยบายจึงมีลักษณะดังที่ปรากฏ เช่น กลุ่มนักการทหาร นักธุรกิจ นักวิชาการ นักการเมือง หรือข้าราชการจะมีลักษณะการตัดสินใจที่แตกต่างกัน เพราะว่ามีแนวความคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ต่างกัน รวมถึงมีผลประโยชน์ของหน่วยงานของคนที่แตกต่างกันด้วย นำไปสู่การเล่นเกมการเมืองภายในที่อยู่ในกระบวนการหรือที่เรียกกันว่า กล่องดำ (black box)

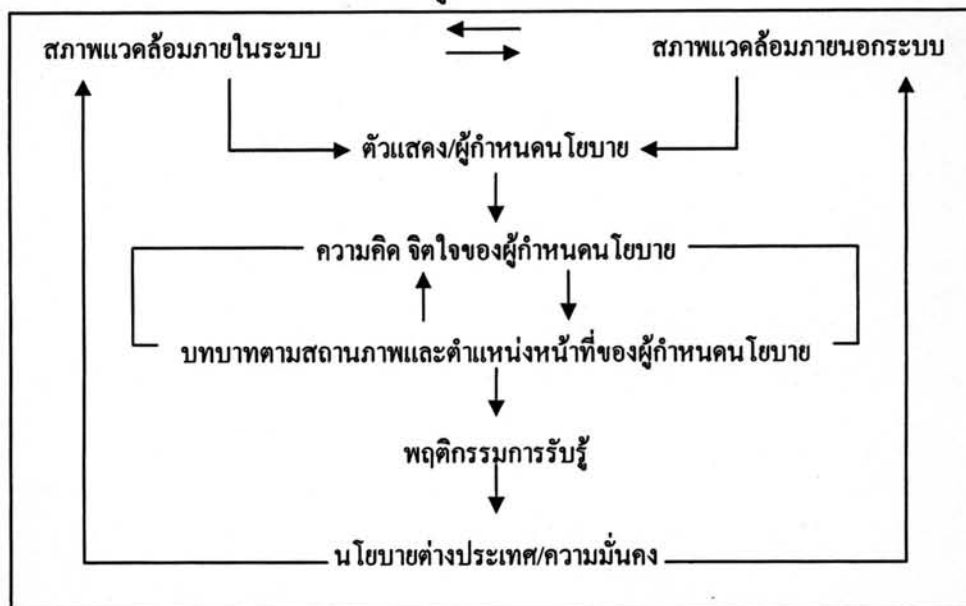
ดังนั้น เมื่อทราบถึงปัจจัยและกระบวนการตัดสินใจแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือระดับในการวิเคราะห์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางของอภิญญา รัตนมงคลมาส (2004)⁴² ได้แบ่งระดับของการวิเคราะห์ไว้ 3 ส่วนด้วยกัน คือ **ส่วนแรก** เป็นส่วนที่เกี่ยวกับระดับปัจเจกชน (individual decision makers) หรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดง/ผู้ตัดสินใจ อันนำไปสู่การพิจารณาด้านลักษณะส่วนตัว บุคลิกภาพ ความคิด ประสบการณ์ และบทบาทที่กระทำตามตำแหน่งที่บุคคลนั้นถือครองอยู่ **ส่วนที่สอง** จะเกี่ยวกับการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในระบบ และ **ส่วนสุดท้าย** จะเป็นการวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศโดยพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมนอกระบบมาเป็นปัจจัยหรือตัวแปรเพื่อเป็นตัวสร้างความเข้าใจ

⁴¹ ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางอธิบายเช่นนี้สามารถนำมาประยุกต์กับเรื่องที่ศึกษาได้ จึงได้สรุปแนวคิดหลักๆ จากอภิญญา รัตนมงคลมาส, *นโยบายต่างประเทศ แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 53.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” ผู้วิจัยเห็นว่ากรอบใน *ส่วนแรก* เหมาะสมกับการอธิบายถึงที่มาที่ไปของตัวผู้กำหนดนโยบายได้เด่นชัดในแง่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดง/ผู้ตัดสินใจ อันนำไปสู่การพิจารณาด้านคุณลักษณะส่วนตัว เช่น บุคลิกภาพ ความคิด ประสบการณ์ และบทบาทที่กระทำตามตำแหน่งที่บุคคลนั้นถือครองอยู่ ดังเช่น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรี คณะที่ปรึกษา และบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในขณะนั้น ต่างก็แสดงบทบาทและร่วมกันกำหนดนโยบายด้านนี้ออกมาให้เห็นเด่นชัด เช่น การมีนโยบายปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพ การเจรจาแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเพิ่มเติมรายละเอียดของแนวคิดดังกล่าวคือ

แผนภาพที่ 1 แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกระบบกับตัวแสดง/ผู้กำหนดนโยบาย



ที่มา : จากอภิญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*, หน้า 49.

หากเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับนโยบายหรือพฤติกรรมนโยบายที่ออกมานั้นเท่ากับว่าเรากำลังหาสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังของการตัดสินใจกำหนดนโยบายของบุคคลเหล่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องอาศัยกรอบการศึกษาว่าด้วยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือตัวแสดงกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกระบบดังที่ได้เสนอไว้ในแผนภูมิที่ 1 เพื่อสร้างความเข้าใจแนวทางวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (ความมั่นคง) แล้ว เราจะพบว่า ผู้กำหนดนโยบายเกิดพฤติกรรมรับรู้ (Cognitive Behavioralism) ด้วยการตีความสภาพแวดล้อมทั้งภายในและ

ภายนอกระบบมาอย่างไร จึงทำให้เกิดการสร้างทางเลือกเช่นนั้นออกมา นั่นคือเรามุ่งหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือระดับปัจเจกชน

ปัจเจกชนผู้กำหนดนโยบายหรือที่เรียกกันว่าหน่วยสูงสุดในการตัดสินใจนั้น อาจจะเป็นคนคนเดียวหรือหลายกลุ่มก็ได้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 1) ผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐหรือของรัฐบาล เช่น นายชวน หลีกภัย ในฐานะนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในช่วง ค.ศ. 1997-2000 เป็นต้น 2) กลุ่มบุคคล เช่น คณะที่ปรึกษา คณะกรรมการ หรือคณะทำงานพิเศษของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น และ 3) กลุ่มที่มีอำนาจแบบทางการและหรือกลุ่มอิสระ เช่น รัฐมนตรี พรรคการเมือง องค์การนอกรัฐบาลหรือกลุ่มเอ็นจีโอ และสื่อมวลชน เป็นต้น

ความสำคัญของการศึกษาตัวผู้กำหนดนโยบายประการหนึ่งก็คือมุ่งไปสู่การพิจารณาภาวะผู้นำ (leadership) ที่จัดการต่อแรงกดดันภายในประเทศที่เกิดขึ้นจากในประเทศหรือเรื่องราวที่เกิดขึ้นในกิจการระหว่างประเทศหรือความมั่นคงระหว่างประเทศ การจัดการนี้จะสะท้อนออกมาทางบุคลิกภาพหรือคุณลักษณะเฉพาะของผู้กำหนดนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการสร้างทางเลือกของคนๆ นั้นที่มีต่อปัญหาต่างๆ จะแสดงถึงบุคลิกเฉพาะของคนๆ นั้น

คุณลักษณะเฉพาะตัว (personal characteristics) ของผู้กำหนดนโยบายที่มีอิทธิพลต่อตัวนโยบายความมั่นคงที่ว่่านั้น อาจประกอบไปด้วย ดังต่อไปนี้⁴³

1) **ความคิดหรือความสนใจ (Concepts and Interest)** ต่อกิจการด้านความมั่นคง ถ้าผู้กำหนดนโยบายมีคุณลักษณะเฉพาะข้อนี้สูงจะทำให้เขามีความมั่นใจที่จะสามารถพิจารณาได้ว่า มีสถานการณ์ใดบ้างที่เขาสามารถนำมาสร้างผลกระทบต่อนโยบายได้ แต่ถ้าความสนใจของเขาต่ำก็ จะไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่ศึกษา จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น แม้ว่าจะเป็นพลเรือนซึ่งไม่ได้รับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับกิจการทหาร โดยตรงแต่ก็ได้แสดงความมั่นใจว่าตนเองได้พัฒนาระดับความรู้ในเรื่องดังกล่าวมามากเช่นกันเพราะอยู่ในสังคมการเมืองไทยมานาน ดังนั้น จึงได้มีแนวความคิดที่จะสามารถปฏิรูปโครงสร้างของกองทัพให้มีผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด

⁴³ ผู้วิจัยเก็บความจากอภิญา รัตนมงคลมาศ, นโยบายต่างประเทศ แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 70-79. และนำกรอบดังกล่าวมาประยุกต์กับเรื่องการศึกษา ซึ่งบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยนำความคำว่า “ความมั่นคง” เข้าไปแทนที่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหาที่ศึกษามากขึ้น

2) **ความเชื่อ (Beliefs)** ความเชื่อที่แต่ละคนมีต่อสิ่งต่างๆ หรือต่อสถานการณ์ต่างๆ นั้น เป็นตัวที่ทำให้เรามองเห็นสิ่งต่างๆ นั้น หรือสถานการณ์นั้นๆ แตกต่างกัน ความเชื่อนี้เองทำให้คนเรามองสถานะแวดล้อมรอบตัวเขาตามการตีความตามความเชื่อ ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นเสมือนแผ่นกรองแสง (filter) ให้เห็นสีต่างๆ ตามระดับของการกรองการตีความตามความเชื่อ เรียกว่า พฤติกรรมการรับรู้ตามภาพลักษณ์ของสถานการณ์ เช่น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และพลเรือนคนอื่นๆ ต่างก็มีความเชื่อในเรื่องของอุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงมีความเชื่อว่าอุดมการณ์ดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นกับทหารไทยให้ได้เพราะอดีตเป็นบทเรียนสำคัญของการเมืองไทยที่ไม่สามารถพัฒนาให้ทหารเป็นทหารอาชีพได้อย่างเต็มที่ และพลเรือนไม่สามารถเข้าไปควบคุมทหารได้ สำหรับเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายเพิ่มในแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในกรอบแนวคิดต่อไป และแนวความเชื่อเช่นนี้ ฝ่ายทหารเองก็จะมองในอีกมิติหนึ่งนั่นก็คือการการรักษาความมั่นคงของรัฐและการรักษาผลประโยชน์ของชาติ เห็นได้จากกรณีการแก้ไขปัญหาเครื่องบินเอฟ-18 การจัดซื้อก็เพื่อมีอาวุธที่ทันสมัยอันเป็นการรักษาอธิปไตยและผลประโยชน์ทางทะเลหรือถ่วงดุลกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้เคียงกัน

3) **ประสบการณ์ (Experiences)** จากการทำงาน/การเรียนรู้ด้านกิจการระหว่างประเทศ/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 และดร.ปณิธาน วัฒนากร บุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เรียนมาทางด้านนี้ และเป็นนักวิชาการมาก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมาช่วยงานของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่ปรึกษาก็ตาม เมื่อมาเป็นผู้กำหนดนโยบายก็สามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ได้อย่างโดดเด่น

คุณลักษณะเฉพาะทั้งสามประการอาจจะทำให้เข้าใจได้ถึงความเกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดนโยบายต่างประเทศ/ความมั่นคงของบรรดาผู้กำหนดนโยบายแตกต่างกันอย่างไร อย่งไรก็ตาม กรอบแนวคิดดังกล่าวอาจไม่สามารถอธิบายถึงวิธีการที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในนโยบายหากขาดหลักการและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้หยิบยกเอากรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารมาอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

1.4.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร (Civil-Military Relations) เป็นแนวคิดที่มีลักษณะของการที่พลเรือนเป็นผู้ควบคุมกองทัพอย่างเต็มที่ตามประเทศตะวันตก โดยมีหลักการคือการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในประเทศประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น Huntington เสนอไว้ให้ประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้⁴⁴

1) กองทัพมีระดับของการเป็นทหารอาชีพที่สูง ขณะที่ทหารอาชีพก็ยอมรับในข้อจำกัดเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถของคนด้วย

2) การที่กองทัพยอมรับอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายทางทหารของประเทศ

3) การยอมรับจากรัฐบาลพลเรือนถึงความเป็นทหารอาชีพของกองทัพและการมีความสามารถในการปกครองตนเองของกองทัพในระดับหนึ่ง

4) บทบาทของกองทัพที่จะเข้าแทรกแซงในกิจการทางการเมืองลดน้อยลง และในทางกลับกันการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงทางการทหารก็ลดลงเช่นกัน

5) การสร้างรูปแบบความร่วมมือแบบสามเส้า กล่าวคือ ทหารในประเทศกำลังพัฒนาควรมีความสัมพันธ์ด้านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมมือไปในทิศทางเดียวกันกับ ปัญญาชน นักวิชาการ กลุ่มสังคม อันจะเป็นประโยชน์ให้แก่เสถียรภาพทางการเมือง⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหารของประเทศกำลังพัฒนาที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยใหม่ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก และเอเชีย ซึ่งรวมทั้งไทยด้วยนั้น ดูเหมือนว่าจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดกับประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมอย่างชาติตะวันตก โดยสาระสำคัญอยู่ที่พลเรือนมักจะปราศจากอำนาจในการควบคุมกองทัพและผู้นำทางทหาร โดยสิ้นเชิง ถึงแม้ว่าบางครั้งพลเรือนเข้ามาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศก็ตาม แต่เมื่อทหารเกิดความไม่พอใจก็จะทำการปฏิวัติด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและกั

⁴⁴ Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations," *Journal of Democracy* 4 (October 1996): pp. 9-17.

⁴⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช., "อนาคตของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร" ใน กณดา สุขพานิช-ขันตปราช (บรรณาธิการ) "ทหารกับการเมืองไทย: ความสัมพันธ์ระหว่างทหาร-พลเรือน ประชาธิปไตย และความมั่นคงแห่งชาติ" *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 27 (2533) : 272.

มักจะทำหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมไม่เฉพาะภารกิจด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น หากยังมีบทบาทในการรักษาอำนาจทั้งกองทัพและของรัฐบาลพลเรือนที่มีความใกล้ชิดกับกองทัพนั้นด้วย⁴⁶

อย่างไรก็ตาม Huntington ก็ได้ติดตามและสังเกตการณ์สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงกับกลุ่มประเทศดังกล่าวมานาน และได้เสนอรูปแบบวิธีการที่จะนำไปสู่การพัฒนาความเป็นทหารอาชีพและการควบคุมทหารโดยพลเรือนโดยหลักๆ ดังนี้

1) เกิดการแพร่กระจายและการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นทหารอาชีพ (moving toward the military professionalisms) และส่งเสริมให้พลเรือนเข้ามามีอำนาจเหนือหรือควบคุมทหารให้ในทั่วโลกมากขึ้นกว่าเดิมนับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามเย็นและเห็นชัดมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ส่งผลไม่แพ้กระทั่งในประเทศไทยเอง

2) ต้องมีการขับเคลื่อนการแสดงความเป็นภาวะผู้นำพลเรือน (civilian leadership competent) เพื่อแสดงความสามารถในการควบคุมและมีอำนาจเหนือกองทัพ จากสภาวะไร้ความสามารถของผู้นำทางทหารในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในรูปแบบใหม่ได้อย่างเช่นการปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว เป็นต้น

3) ทหารต้องยอมรับการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพตามระบอบประชาธิปไตย และยอมรับการปฏิรูปกิจการทางทหาร เช่น กิจการอุตสาหกรรมทางทหารเพื่อให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สำหรับสังคมไทยสมัยใหม่ การรुकืบของแนวคิดดังกล่าว มีอิทธิพลต่อทหารและพลเรือนของไทยอยู่ไม่น้อยทีเดียวในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เมื่อกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ต่างก็ต้องปรับตัวโดยเฉพาะพลเรือนนั้นสามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์จึงอาศัยสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นตัวกำหนดนโยบายออกมาในการปฏิรูปกิจการงานด้านความมั่นคง แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อกองทัพอยู่มากบ้าง หากแต่ในท้ายที่สุดก็ได้เกิดความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายตามมาทั้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ นักการเมือง นักการทหาร รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางการทหารด้วย เมื่อต้องมีการตัดสินใจในระดับผู้บริหาร ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วเรื่องความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นเรื่องของการประนีประนอมและการเจรจาไกล่เกลี่ยกันในหมู่ผู้บริหารองค์กรระดับสูงในรัฐ บทบาทของทหารในความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้นำพลเรือนจึงจำเป็นต้องรวมตัวปรองดองกัน⁴⁷ กรณีการแก้ไขปัญหาเอฟ-18 แม้ในระยะแรกแต่ละ

⁴⁶ ปราณี ทิพย์รัตน์ กล่าวในหนังสือของ สุรชาติ บำรุงสุข, ความสัมพันธ์พลเรือน-ทหาร เปรียบเทียบกรณีไทย-สหรัฐ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539). หน้า คำนำ.

⁴⁷ Samuel P. Huntington, The Common Defense (New York: Columbia University Press, 1961), pp. 1-25.

ฝ่ายจะมีทัศนคติและจุดยืนที่แตกต่างกัน แต่เมื่อได้มีการประนีประนอมเพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ด้วยดี แต่ก็คิดปัญหาอยู่ที่การเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อขอรับความช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่งจะอธิบายในกรอบแนวคิดต่อไป

1.4.3 การช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง

ฮันส์ มอร์แกนธอ (Hans J. Morgenthau)⁴⁸ ได้สรุปถึงประเภทของการช่วยเหลือต่างประเทศไว้ทั้งหมด 6 ประเภท ดังนี้⁴⁹

- 1) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อมนุษยธรรม (humanitarians foreign aid)
- 2) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อยังชีพ (subsistence foreign aid)
- 3) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อติดสินบน (bribery foreign aid)
- 4) การช่วยเหลือต่างประเทศด้านการทหาร (military foreign aid)
- 5) การช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อความสูงส่งและเกียรติยศ (prestige foreign aid)
- 6) การช่วยเหลือต่างประเทศด้านเศรษฐกิจ (economic development foreign aid)

สำหรับความช่วยเหลือต่างประเทศทางการทหาร (military foreign aid) หรือเรียกทั่วไปว่าความช่วยเหลือทางทหาร⁵⁰ (military assistance) ความช่วยเหลือนี้มีจุดมุ่งหมายทางด้านความมั่นคงจากประเทศผู้ให้ไปสู่ประเทศผู้รับ และการให้ความช่วยเหลือมีทั้งลักษณะของการให้เปล่า (grants) การให้สินเชื่อ (credits) และการขาย (sales) อาวุธ (weapons) และอุปกรณ์ทางการทหาร (military equipment) และการบริการทางการทหาร (military services) จากประเทศผู้ให้ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือประเภทนี้จะให้เฉพาะประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของของตนเท่านั้น

⁴⁸ Hans J. Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review* 56 (June 1962): 301.

⁴⁹ เบ็ญจมาศ จินาพันธ์, "วิเคราะห์การช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง" ใน *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น*. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), 31-47.

⁵⁰ สุรชาติ บำรุงสุข. "ความช่วยเหลือทางทหารของสหรัฐฯ: คำจำกัดความ ประเภท จุดมุ่งหมาย ข้อจำกัด และแนวโน้ม" ใน *สุรชาติ บำรุงสุข, เอพี-16 กับการเมืองไทย*. (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 3-4.

จุดมุ่งหมายของการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงทางทหาร เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการเมือง ซึ่งจะให้ผลตอบแทนแก่ประเทศผู้ให้คือ⁵¹

1) การให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่มิตรประเทศจะเป็นผลโดยตรงต่อการสร้างความแข็งแกร่งทางด้านความมั่นคงให้แก่ประเทศผู้ให้ เพราะความเข้มแข็งทางทหารของพันธมิตรในต่างแดน จะเป็นแนวป้องกันทางทหารในภูมิภาคนั้นที่ประเทศผู้รับมีเขตอิทธิพลและผลประโยชน์อยู่ด้วย

2) การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคง ยังผลให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคของประเทศผู้ให้ อาจให้ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนกันในการใช้สนามบินหรือบินผ่าน่านฟ้าของประเทศผู้รับ หรือการใช้ท่าเรือเพื่อการทหารของประเทศนั้นๆ

3) การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงจะทำให้ประเทศผู้รับมีระบบอาวุธมาตรฐานเดียวกับประเทศผู้ให้ในประโยชน์ต่อกองทัพของประเทศผู้รับในภาวะฉุกเฉิน และประเทศผู้ให้จะช่วยสนับสนุนอีกทางหนึ่ง และอาจมีผลต่อทางเศรษฐกิจและการเมือง ในทางเศรษฐกิจ ประเทศผู้รับย่อมจะต้องพึ่งพากับการขายอาวุธของประเทศผู้ให้เป็นหลัก ส่วนในทางการเมือง คือ ประเทศผู้รับอาจจะถูกบังคับให้ดำเนินนโยบายตามประเทศผู้ให้มิฉะนั้นประเทศผู้ให้อาจจะบู่ที่จะตัดความช่วยเหลือดังกล่าว กล่าวคือ ประเทศผู้รับจะอยู่ในภาวะ “การพึ่งพา” อาวุธจากประเทศผู้ให้

4) เงินความช่วยเหลือด้านความมั่นคงด้านการทหารจะต้องใช้จ่ายในประเทศผู้ให้ เป็นสำคัญ เช่น การเปิดสัญญาเงินกู้เพื่อซื้ออาวุธจากบริษัทผู้ผลิตอาวุธของประเทศผู้ให้ การให้เงินช่วยเหลือเพื่อส่งนายทหารจากประเทศผู้รับไปรับการศึกษาด้านการทหารในค่ายฝึกหรือในโรงเรียนการทหารของประเทศผู้ให้โดยตรง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะส่งผลตอบแทนแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้เป็นสำคัญ

ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงเป็นเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการเมืองการทหาร ที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศผู้ให้โดยตรง ประเทศผู้รับจะกลายเป็นประเทศที่จำต้องพึ่งพา และอาจถูกบังคับให้ต้องดำเนินนโยบายทางด้านความมั่นคงตามประเทศผู้ให้อีกด้วย ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็จะขู่ว่าจะตัดความช่วยเหลือประเทศผู้รับจำต้องยอมเพื่อผลประโยชน์ความมั่นคงทางทหาร การเมือง และเศรษฐกิจของตน

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-10.

ประเด็นวิเคราะห์คือ 1) ปัจจัยจาก แนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ในอาชีพ และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สิ่งเหล่านี้จะทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงเหตุแรงจูงใจ และการรับรู้ที่ผู้กำหนดนโยบายมีแนวความคิดและการมองประเด็นปัญหาและทางเลือกหรือตัดสินใจอย่างไร 2) ปัจจัยจากการมีปฏิสัมพันธ์กับคนในกลุ่มระหว่างผู้นำพลเรือนกับทหารดำเนินไปอย่างไร มีการยอมรับบทบาทของกันและกัน ในข้อจำกัดที่ตนมีอยู่ และยอมรับอำนาจทางการเมืองว่ามีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย 3) ปัจจัยจากความช่วยเหลือด้านความมั่นคงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการเมืองการทหาร ที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศผู้ให้โดยตรง ประเทศผู้รับจำเป็นต้องพึ่งพา และต้องดำเนินนโยบายทางด้านความมั่นคงตามประเทศผู้ให้อีกด้วย และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่างประเทศและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก็มีผลต่อการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในขณะนั้น

1.5 สมมติฐานของการศึกษา

การเข้าไปมีบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 ในกรณีการเจรจาแก้ไขปัญหาการส่งคืนเครื่องบินเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยให้สหรัฐอเมริกา นั้น มีปัจจัยทั่วไปมาประกอบกัน 3 ประการคือ ปัจจัยภายในคือ 1) ปัจจัยจากแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ลักษณะเฉพาะตัวทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในการปฏิรูปงานด้านความมั่นคงเพื่อเพิ่มบทบาทพลเรือนให้มากขึ้นในการควบคุมกองทัพ 2) ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพของผู้นำทหารในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ และปัจจัยภายนอก คือ 3) ปัจจัยจากการให้ความช่วยเหลือความมั่นคงทางทหารจากสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาสถานะและปกป้องผลประโยชน์ในไทยและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และมีปัจจัยเสริมจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงในแถบประเทศเพื่อนบ้าน

1.6 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีระดับในการวิเคราะห์ (level of analysis) คือระดับรัฐ และมีหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) คือหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่าง ปี ค.ศ. 1997 ถึง ปี ค.ศ. 2000 โดยวิเคราะห์ปัจจัยภายในและนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในช่วงดังกล่าว เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจ และระบบระหว่างประเทศ เป็นต้น

1.7 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษา ปัจจัยที่ทำให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทร่วมกับผู้นำทางทหารในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000 โดยยกเอากรณีศึกษา การตัดสินใจแก้ไขปัญหาการส่งคืนเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยให้ประเทศสหรัฐอเมริกา

1.8 วิธีดำเนินการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำเสนอในลักษณะวิเคราะห์เชิงพรรณนา ซึ่งสามารถแบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ แดงการณ ปาฐกถา ข้อความหรือการแสดงความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และของบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศไทยในช่วงดังกล่าว

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่เป็น หนังสือ บทความ วารสาร เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ รายงานการประชุมและการสัมมนา เป็นต้น

เมื่อได้ข้อมูลจากแหล่งต่างๆมาแล้วก็จะได้นำมาแยกแยะ แจกแจง ตีความ วิเคราะห์ในเบื้องต้นว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะสนับสนุนเรื่องที่ศึกษาหรือไม่ เมื่อได้ตามที่ต้องการแล้วจึงนำมาวิเคราะห์ในขั้นตอนต่อไปเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่แน่ชัดตามหลักทางวิชาการ

1.9 วิธีการนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลของการศึกษานี้แบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้ คือ

บทที่ 1 บทนำ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา นิยามคำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการนำเสนอข้อมูล และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดหาและการยกเลิกโครงการเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทย

บทที่ 3 ปัจจัยภายในที่ทำให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000

บทที่ 4 ปัจจัยภายนอกที่ทำให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000

บทที่ 5 บทสรุปวิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้นำพลเรือนในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย และเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของวิกฤตเครื่องบินเอฟ-18 อันจะช่วยให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปอย่างชัดเจน รวมถึงปัจจัยที่ทำให้พลเรือนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย

2. เพื่อนำไปสู่การศึกษาที่ลึกยิ่งขึ้นอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการต่อไป และหากการศึกษาเรื่องดังกล่าวมีข้อจำกัดด้านการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงที่กำลังศึกษา เป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจมีผู้ที่สนใจศึกษาประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม