



บทที่ ๒

แนวความคิดทั่วไป เกี่ยวกับการกำหนดและการดำเนิน นโยบายต่างประเทศ

เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ นั้น เราจำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและวัตถุประสงค์ กระบวนการในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยในการกำหนดนโยบาย เพื่อใช้เป็นหลักสำหรับการศึกษา บทต่อไป ดังนั้นสำหรับในบทที่ ๒ นี้ จะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ที่จะใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์และอธิบายสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับการศึกษาครั้งนี้

ลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศเป็นเสมือนแม่บทสำคัญของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะทุกประเทศต่างมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กัน ซึ่งในการติดต่อสัมพันธ์กันแต่ละประเทศย่อมจะต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของตนขึ้นมา เพื่อให้ประเทศภายนอกได้ทราบว่าตนมีนโยบาย (policy) ต่อประเทศอื่นๆ อย่างไร มีวิธีการ (means) ในการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไร ยึดหลักการ (principle) อะไรบ้างเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายเช่นนั้น มีวัตถุประสงค์ (objectives) และผลประโยชน์ (interests) อะไรบ้าง

นโยบายต่างประเทศนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศเอกราชทุกประเทศ ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างป้องกันผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์สำคัญ (vital interest) เช่น การพิทักษ์รักษาความอยู่รอดของประเทศ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนของประเทศตน การเสริมสร้างและรักษาไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ (Dignity) และศักดิ์ศรี (Prestige) รวมทั้งวัฒนธรรมของชาติ การส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์ (Ideology) ของชาติ ตลอดจนการเพิ่มพูนอำนาจให้กับชาติของตนด้วย

ลักษณะของนโยบายต่างประเทศที่ดีย่อมจะต้องมีความชัดเจนพอสมควร และง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ สามารถยืดหยุ่น ปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น หรือผันแปร

อยู่เสมอทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดังที่ James N. Rosenau. ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายต่างประเทศไว้ว่า

นโยบายต่างประเทศ^๑ เป็นการประมวลแนวทางหรือหลักการทั่วไปที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาสำหรับเป็นหลักในการปฏิบัติในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะแสดงให้เห็นท่าทีและค่านิยมของรัฐนั้นๆ และแนวทางดังกล่าวจะถูกกำหนดขึ้นมาจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนสถานภาพของรัฐในวงการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนั้นแนวทางดังกล่าวยังถูกกำหนดขึ้นมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีและความต้องการของสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากความเห็นของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม นอกจากนั้นนโยบายต่างประเทศยังเป็นการประมวลข้อผูกพันต่างๆ แล้วนำมากำหนดเป็นรูปแบบ หรือเป็นการสร้างรูปแบบขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ เพื่อส่งเสริมหรือดำรงสถานภาพของรัฐในด้านการต่างประเทศ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจะประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีการโดยเฉพาะเพื่อนำไปสู่ผลที่รัฐต้องการในแต่ละกรณี ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่ารูปแบบดังกล่าวก็คือแนวทางหรือหลักการทั่วไปที่รัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อปฏิบัติในความสัมพันธระหว่างประเทศในแต่ละกรณีหรือกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือกลุ่มประเทศใดประเทศหนึ่งนั่นเอง นอกจากนี้ในการกำหนดรูปแบบดังกล่าวข้างต้นจะมีกระบวนการ "กระทำ-โต้ตอบ" และรับ "ปฏิกริยาที่ย้อนกลับมา" จากต่างประเทศในขณะที่ทำการตัดสินใจ ซึ่งผลของกระบวนการนี้จะสามารถนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศตนให้สอดคล้องตามต้องการได้ กระบวนการดังกล่าวอาจกระทำโดยอาศัยการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ การแถลงข่าวแก่สื่อมวลชนหรืออาศัยการติดต่อทางการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ Rosenau. ยังได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายต่างประเทศไว้อีกว่า นโยบายต่างประเทศยังเป็นรูปแบบของพฤติกรรมของรัฐที่มีต่อสภาพแวดล้อมภายนอก การแสดงพฤติกรรมของรัฐเป็นผลมาจากการนำเอาหลักการหรือข้อสรุปต่างๆ ตลอดจนเป็นการนำเอารูปแบบที่รัฐกำหนดขึ้นมาไปปฏิบัติโดยรัฐ ในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาในลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศ คือพฤติกรรมภายนอกประเทศของรัฐ โดยที่รัฐจะแสดงพฤติกรรมหรือปฏิบัติผ่านบุคคล หรือกลุ่มบุคคลหรือสถาบัน ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ภายในรัฐ

^๑ James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson, and Gavin Boyd, World Politics An Introduction (New York: The Free Press, 1976), pp. 16-17.

ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือสถาบันดังกล่าวอาจจะแสดงพฤติกรรมโดยการกระทำหรืองดเว้นกระทำการ ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือสถาบันของรัฐอื่นๆ

นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของ Rosenau. ยังมีผู้ที่กล่าวถึงความหมายของนโยบายต่างประเทศในแง่ต่างๆ อีก อาทิเช่น George Modelski. ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศไว้ว่า นโยบายต่างประเทศจะประกอบด้วยส่วนประกอบ ๔ ประการ คือ^๒

๑. พลังอำนาจของนโยบาย (power input) หมายถึงการที่จะกำหนดนโยบายไปในแนวทางใดทางหนึ่งนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ประกอบหลายอย่าง
๒. พลังแสดงอำนาจของนโยบาย (power output) หมายถึงผู้กำหนดนโยบายจะต้องทราบว่าเมื่อกำหนดนโยบายอย่างใดออกไปแล้ว จะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เช่นมีกำลังทหารเพียงพอที่จะทำให้ศัตรูเกรงกลัวหรือไม่ มีนักรบทูตที่มีสมรรถภาพเพียงพอหรือไม่ และมีสมรรถภาพในการโฆษณาที่จะจูงใจคนในประเทศหรือคนในต่างประเทศให้เห็นคล้อยตามกับนโยบายของตนได้มากน้อยเพียงใด
๓. ผลประโยชน์ (interests) หมายถึงสิ่งที่คณะบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐหรือรัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความอยู่ดีกินดีและเกียรติภูมิของประเทศโดยทั่วไป ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อใดหรือเมื่อสถานการณ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทักษะที่รัฐบาลเก่ายึดถืออยู่อาจจะหมดความสำคัญไป และสิ่งที่ถือกันว่าเป็นผลประโยชน์ต่อชาติก็อาจจะไม่มีความสำคัญอีกต่อไป ซึ่งก็อาจจะยังผลให้มีการเปลี่ยนนโยบายที่ประเทศนั้นได้ปฏิบัติมาแล้วก็ได้ จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ประเทศหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้นเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในกาลเวลา สถานการณ์และลำดับความสำคัญของปัญหาที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่และยังขึ้นอยู่กับทักษะของบุคคลผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแทนประเทศ เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (vital interests) ของชาติในสมัยหนึ่งหรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาจจะกลายเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญรองลงมา (secondary interests) ในอีกสมัยหนึ่งก็ได้หรืออาจเป็นไปในแนวทางกลับกันก็ได้คือ สิ่งที่เคยถือว่าสำคัญปานกลางอาจจะกลายมามีความสำคัญยิ่งยวดก็ได้
๔. วัตถุประสงค์ (objective) คือเป้าหมายเฉพาะอย่างที่รัฐบาลของประเทศถือว่าเป็นประโยชน์ต่อชาติได้ เป้าหมายเฉพาะอย่างนี้อาจจะมีได้หลายอย่างในคราวเดียวกัน ซึ่งถ้าทำได้สำเร็จทุกอย่างก็จะเป็นประโยชน์ต่อชาติมากขึ้น

^๒ George Modelski, A Theory of Foreign Policy, Princeton Studies in World Politics, No. 2 (New York: Frederick A. Praeger, 1962), pp.100-101.

ดังนั้นผลประโยชน์แห่งชาติจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศของรัฐ และเมื่อรัฐได้กำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศเรียบร้อยแล้ว รัฐก็จะต้องหาวิธีการ (means) ที่รัฐจะใช้ในการทำให้เป้าหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งหากคณะบุคคลผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลได้เลือกวิธีการหรือแนวนโยบายที่ผิดแล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาอาจไปขัดกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศได้ โดยทั่วไป ผลประโยชน์แห่งชาติมักจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ ๔ ประการ คือ^๗

๑. เพื่อดำรงเอกราช อธิปไตยและความมั่นคงของรัฐทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายนี้เป็นสิ่งที่ทุกรัฐจะต้องรักษาไว้

๒. เพื่อพิทักษ์รักษาความดำรงอยู่ของรัฐ เมื่อรัฐอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัยโดยอาจถูกคุกคามจากรัฐอื่นๆ ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้นอาจดำเนินการขอความช่วยเหลือจากรัฐอื่น หรือพยายามทำให้เกิดดุลย์แห่งอำนาจ (a balance of power) ภายในภูมิภาคเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจกับชาติที่มีอำนาจอยู่เดิมในภูมิภาค

๓. เพื่อให้สภาพการณ์ระหว่างประเทศที่รัฐต้องการดำรงอยู่ โดยที่รัฐจะดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อไม่ให้ชาติอื่นๆ มีอำนาจหรือได้รับผลประโยชน์จากสภาพการณ์ระหว่างประเทศมากไปกว่ารัฐของตนเอง ซึ่งเป้าหมายนี้ประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางทหารและทางเศรษฐกิจ มักจะกำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศของตน

๔. เพื่อเผยแพร่และรักษาอุดมการณ์ของชาติ ซึ่งเป้าหมายนี้เริ่มมีความสำคัญในระยะของสงครามเย็นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา

สำหรับวิธีการที่รัฐใช้ในการดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศนั้น โดยสรุปแล้ว รัฐจะดำเนินวิธีการโดยอาศัยเครื่องมือดังต่อไปนี้ คือ เครื่องมือทางการเมืองและการทูต เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เครื่องมือในการจูงใจคนทั้งภายในและภายนอกประเทศหรือเครื่องมือทางด้านจิตวิทยา และเครื่องมือทางการทหาร

^๗ Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (New Jersey: Prentics Hall, Inc., Englewood Cliff, 1978), pp. 77-106 and Charival Santaputra, "1973-The Turning Point of Thai Foreign Affairs?" (unpublished Master's thesis, Department of Politics, Faculty of Social Sciences, University of Southampton, 1976), p. 25.



ปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐ

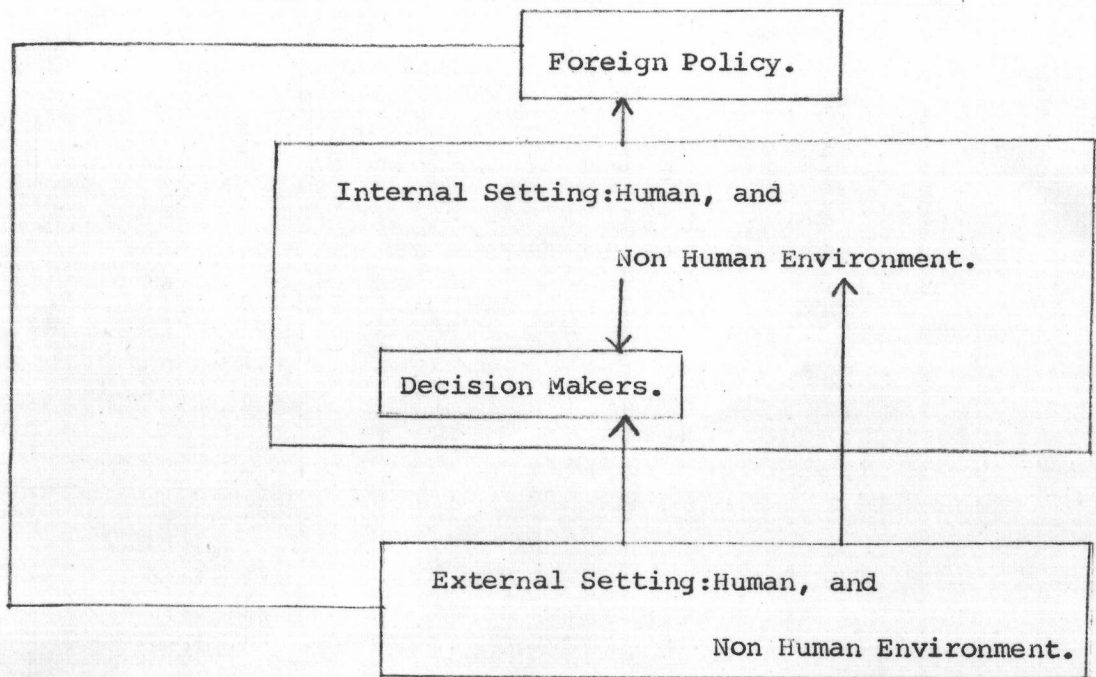
James N. Rosenau ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีความเกี่ยวพันหรือการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Theory or Linkage Politics) โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศสำหรับการศึกษาทางรัฐศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทางด้านการเมือง การปกครองภายในประเทศหรือการศึกษาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ได้

สาระสำคัญของทฤษฎีการเกี่ยวพันมีดังนี้ คือ^๔ Rosenau ได้แสดงความเห็นว่าปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศล้วนมีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ กระทำการ หรือ ใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอก การที่รัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีปฏิริยาต่อกัน อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่จะเกิดจากความต้องการหรือความจำเป็นทางการเมืองภายในของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญประกอบด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างชาติหรือประเทศซึ่งเป็นระบบย่อย (sub-system) กับระบบใหญ่คือ ระบบระหว่างประเทศ (International System) อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของชาติต่างๆ

ปัจจัยต่างๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐต่างๆ มีส่วนผลักดันทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ให้รัฐกระทำการหรือนำนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศมีส่วนเกี่ยวพันกัน ดังนั้นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของรัฐจึงเป็นข้อมูลที่ใส่เข้าไป (inputs) อันมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำรัฐ เมื่อผ่านกระบวนการกลั่นกรองของรัฐแล้ว โดยผู้นำของรัฐจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและค่านิยมของประชาชนในรัฐ รวมทั้งทัศนคติของประชาชนในรัฐก่อนที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อตัดสินใจปฏิบัติเป็นนโยบายออกมาก็จะกลายเป็นผลที่ออกมา (outputs) ซึ่งใน

^๔ James N. Rosenau, ed., "Toward the Study of National & International Linkage, "Linkage Politics (New York: The Free Press, 1969), pp. 44-49.

ทางปฏิบัติก็คือ นโยบายต่างประเทศนั้นเอง ซึ่งย่อมจะมีผลสะท้อนกลับ (feedback) เป็นส่วนที่ใส่เข้าไปใหม่ ในฐานะเป็นความสัมพันธ์ต่อกันกับส่วนที่ออกมาอย่างเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งอาจแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้^๕



นอกจากนี้ Rosenau ได้ชี้ให้เห็นว่าในการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการเกี่ยวพันนั้นมีสิ่งสำคัญที่จะต้องศึกษาอยู่ ๓ เรื่องดังนี้ คือ^๖

๑. จะต้องศึกษาถึงระบบการเมืองการปกครองและระบบสังคม เศรษฐกิจภายในประเทศที่ต้องการศึกษา (The Study of Comparative Politics and Government)
๒. จะต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต้องการศึกษากับประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน (The Study of National - International Linkage)
๓. จะต้องศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ กฎหมายและองค์การระหว่างประเทศ (The Study of International Politics, Law and Organization)

^๕ James N. Rosenau, ed., Comparing Foreign Policy (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1974).

^๖ Ibid., p. 50.

ดังนั้น จากที่กล่าวมานี้จึงพอจะสรุปได้ว่า หลักของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการเกี่ยวพันนั้น จะต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น ๓ ปัจจัยใหญ่ๆ คือ ๑. ปัจจัยภายใน (Internal factors) ๒. ปัจจัยภายนอก (External factors) และ ๓. ปัจจัยระหว่างประเทศ (International factors) ซึ่งแต่ละปัจจัยจะมีส่วนประกอบที่สำคัญในการศึกษาดังนี้ คือ

๑. ปัจจัยภายใน (Internal factors) หรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (Internal environment) ได้แก่ปัจจัยหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้น ซึ่ง Rosenau ได้แสดงให้เห็นไว้ว่าในทัศนะของเขาปัจจัยภายในประเทศมีอยู่ ๒๔ ปัจจัย^๗ ซึ่งทุกปัจจัยต่างก็มีความสำคัญทั้งสิ้น ลักษณะของปัจจัยภายในจำนวน ๒๔ ปัจจัยนี้ จะมีความแตกต่างกันตามแต่ลักษณะของกลุ่มผู้นำ ทัศนคติ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่ไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ สำหรับลักษณะของปัจจัยเหล่านี้ Rosenau ได้แบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะใหญ่ๆ คือ ลักษณะของผู้ปฏิบัติการ ทัศนคติทางการเมือง สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมือง และเพื่อความเหมาะสมในการศึกษาคำนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมลักษณะของปัจจัยภายในของประเทศออกมาเป็น ๕ ประเภท โดยพยายามให้ครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ตามที่ Rosenau ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ๑.๑ ตัวบุคคลผู้กำหนดนโยบาย
- ๑.๒ ระบบการเมืองของประเทศ
- ๑.๓ ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมือง
- ๑.๔ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ๑.๕ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง สื่อมวลชนและมติดมหาชน

ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดพอเป็นสังเขปดังต่อไปนี้

๑.๑ ตัวบุคคลผู้กำหนดนโยบาย

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง มีความจำเป็นจะต้องศึกษาถึงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนรับผิดชอบต่อการกำหนดและดำเนิน

^๗ Rosenau, op. cit., p. 52.

นโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้จะต้องพิจารณาโครงสร้างของอำนาจและความรับผิดชอบของคณะผู้หน้าว่าเป็นไปในแนวทางใด แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องและเข้ามา มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศ แต่เนื่องจากผู้นำของรัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ โดยที่อาจมีความเห็นไปในทางเห็นด้วยหรือขัดแย้งกับฝ่ายต่างๆ ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาถึงตัวผู้นำว่า เพราะเหตุใดจึงทำให้ผู้นำดำเนินนโยบายไปในแนวทางเช่นนั้น ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความเชื่อที่ว่ารัฐจะทำอะไรเองไม่ได้ ต้องมีบุคคลเป็นผู้กระทำหรือแสดงพฤติกรรมแทนรัฐ และทัศนคติ (perception) ของบุคคลจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจหรือการแสดงพฤติกรรมของรัฐต่อนานาชาติหรือในการวางนโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการที่บุคคลจะมีทัศนคติต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือแนวใดแนวหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากปัจจัย ๓ ประการ คือ^๕

ก. ประสบการณ์ (experience) ของบุคคล เนื่องจากประสบการณ์จะทำให้บุคคลมีทัศนคติต่อสิ่งต่างๆ ฝังแน่นอยู่จนกว่าบุคคลผู้นั้นจะได้ประสบการณ์ใหม่ที่ขัดแย้งกับประสบการณ์เก่า จึงจะทำให้เขาเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่มีอยู่เดิมใหม่

ข. ค่านิยม (value) ค่านิยมของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดมักจะเกิดจากสิ่งที่สังคมกำหนดขึ้นมา เช่น การที่บุคคลมีค่านิยมแบบฟุ่เมื่อยก็จะทำให้มีทัศนคติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกมาในแนวนี้ หรือการมีค่านิยมยกย่องประเทศผู้ชนะ ก็จะทำให้บุคคลนั้นมีทัศนคติที่ดีต่อการใช้กำลัง เป็นต้น

ค. ข่าวสาร (information) ที่บุคคลได้รับ บุคคลอาจจะมีความเห็นต่อบางสิ่งบางอย่างตามข่าวสารที่ได้รับ และข่าวสารอาจทำให้บุคคลมีทัศนคติที่ขัดแย้งกันได้ เนื่องจากที่มาของข่าวสารที่แตกต่างกันจะทำให้ข่าวสารที่ได้รับแตกต่างกัน และทำให้เกิดทัศนคติที่แตกต่างกันได้ นอกจากนี้ข่าวสารที่ได้รับอาจทำให้ทัศนคติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นไปในแนวทางอย่างหนึ่งอย่างใดได้

^๕ Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy : An Analysis of Decision Making (London:Oxford University Press, 1967). นอกจากนี้ยังมีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจอีกหลายท่าน เช่น Richard C. Synder, H.W. Bruck and Burton Sapin (eds) Foreign Policy Decision Making (New York: The Free Press, 1962).

ซึ่งปัจจัยที่มีต่อทัศนคติของบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วทั้ง ๓ ประการนี้อาจดำเนินไปพร้อมกัน คือบุคคลได้ทั้งประสบการณ์และมีค่านิยมอยู่แล้ว เมื่อได้รับข่าวสารเพิ่มเติมอีกจะทำให้บุคคลกระทำการบางอย่างได้ และเมื่อบุคคลมีทัศนคติอย่างหนึ่งอย่างใดก็มักจะมีปฏิบัติไปตามทัศนคติที่ตนมีอยู่

ส่วนทางด้านคุณลักษณะของผู้นำก็มีความสำคัญมากในการนำประเทศชาติไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว เพราะจะต้องเป็นผู้ประสานหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ภายใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ สำหรับคุณลักษณะของผู้นำนั้นอาจพิจารณาได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ^๔

ก. ผู้นำที่ยึดถือสภาพความเป็นจริงของปัญหาต่างๆ (Rureaucratic-Pragmatic type of leadership) ผู้นำในลักษณะนี้จะเป็นผู้นำที่ดำเนินและกำหนดนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศของตน ไม่ว่าจะเป็นสภาพทางการเมือง การทหาร หรือทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ นั้นมักกำหนดหลังจากที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว และไม่มีความเชื่อถือในสมมุติฐานที่เลื่อนลอยไม่แน่ชัด ผู้นำประเภทนี้จึงมักรีรอในการกำหนดนโยบายล่วงหน้า แต่ถ้าจำเป็นต้องวางนโยบายแล้วก็จะกำหนดนโยบายในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นพอสมควร เพื่อสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันเกิดขึ้น ผู้นำประเภทนี้มีมากในกลุ่มประเทศตะวันตก และประสบการณ์ในอดีตหรือเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์มีอิทธิพลต่อผู้นำประเภทนี้เป็นอันมาก เช่นผู้นำส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา หรือของไทยเป็นต้น ผู้นำประเภทนี้มักจะทำให้การเมืองไม่ค่อยน่าสนใจสำหรับประชาชนนัก

ข. ผู้นำที่ยึดถืออุดมการณ์สำคัญกว่าสิ่งอื่นใด (Ideological type of leadership) คือลักษณะของผู้นำที่ยึดถืออุดมการณ์เป็นบรรทัดฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายทั้งภายในและนโยบายต่างประเทศ เช่นบรรดาผู้นำในประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งส่วนมากมักอ้างว่าอุดมการณ์ของมาร์กซ์-เลนินเป็นอุดมการณ์ที่ประเสริฐ และดีเลิศกว่าอุดมการณ์อื่นๆ และเป็นอุดมการณ์ที่ใช้แก้ปัญหาต่างๆ ของโลกได้เป็นอย่างดี ผู้นำประเภทนี้จะมีความเด็ดขาด ไม่หวั่นไหวและยอมอุทิศตนเองเพื่ออุดมการณ์ ผู้นำประเภทนี้อาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายหรือสนใจการเมืองได้พร้อมๆ กัน ทั้งนี้ก็แล้วแต่ว่าเขาจะใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือเอาใจประชาชนหรือควบคุมประชาชน

^๔ Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy" in James N. Rosenau (ed), International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1969), pp. 261-273.

ค. ผู้นำที่มีลักษณะพิเศษและเป็นนักปฏิวัติ (Charismatic-Revolutionary type of leadership) คือลักษณะของผู้นำที่มีพรสวรรค์ในการพูดจูงใจคน เป็นผู้นิยมการปฏิวัติเพื่อให้ได้มาซึ่งความมุ่งหมายของตนในระยะ เวลาอันสั้น ผู้นำประเภทนี้ไม่นิยมการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมแต่ประสงค์จะปฏิวัติระบบต่างๆ เพื่อให้เห็นผลการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนในชาติ เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีพีเตล กาสโตรของคิวบา เลือกเอาการเป็นผู้นำของการปฏิวัติในประเทศลาตินอเมริกาทั้งหมดแทนที่จะค่อยดำเนินการทางการเมืองเป็นขั้นตอน ผู้นำประเภทนี้มักมีในประเทศที่เพิ่งเกิดใหม่ หรือประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือสามารถจูงใจประชาชนทั้งทางด้านการใช้คำพูดและการกระทำ ทำให้ประชาชนเกิดความ เลื่อมใสศรัทธาและยอมเสียสละหรือทำตามความประสงค์ ของผู้นำประเภทนี้ ดังนั้นนโยบายต่างๆ ที่ผู้นำประเภทนี้เลือกปฏิบัติ จึงมักจะได้รับ การสนับสนุนจากปวงชนในชาติเป็นอย่างดี

๑.๒ ลักษณะของระบบการเมืองของประเทศ

ระบบการเมือง (Political System) จะประกอบด้วยหน่วยใหญ่ๆ ๓ หน่วย ดังนี้ คือ^{๑๐} ๑. Political Authorities คือเจ้าหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งได้แก่รัฐบาลและเครื่องมือเช่น ข้าราชการ (bureaucratic) ๒. Political Regims คือระบบการเมืองการปกครองในรูปต่างๆ เช่น ประชาธิปไตย เผด็จการ รัฐบาลทหาร ๓. Political Community คือประชาคมการเมือง ซึ่งก็คือกลุ่มคนที่มาอยู่ร่วมกันมีความรู้สึกภักดีต่อหน่วยการเมืองหน่วยเดียวกัน เช่น รู้สึกว่าคนไทยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติหรือศาสนาต่างกันอย่างไรก็ตาม

ในการศึกษาในเรื่องนโยบายต่างประเทศนั้น การวิเคราะห์ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของระบบการเมืองมีความจำเป็นเนื่องจากลักษณะของระบบการเมือง หรือรูปแบบของการปกครองเป็นตัวกำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ และเป็นตัวการที่ช่วยให้เราสามารถคาดคะเนหรือ เข้าใจการเปลี่ยนแปลงของนโยบายได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าวัตถุประสงค์หลัก

^{๑๐} ลิขิต อีร์เวคิน (ผู้จัดพิมพ์), การพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา ๒๕๑๔), หน้า ๔๑๓.

ของนโยบายต่างประเทศซึ่งทุกประเทศจะมีเช่นเดียวกัน คือการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราช เพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศแต่กระบวนกรเพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้จะมีลักษณะแตกต่างกันตามลักษณะของระบบการเมืองภายในของแต่ละประเทศ และความแตกต่างในส่วนประกอบของระบบการเมืองจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การเมืองของแต่ละประเทศมีแบบแผน และวิธีการตัดสินใจหาสาระตลอดจนชีวิตการเมืองที่ไม่เหมือนกัน และปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองของประเทศหนึ่งแตกต่างไปจากระบบการเมืองของอีกประเทศหนึ่งก็คือ ลัทธิการเมือง สถาบันทางการเมือง และพลังที่เคลื่อนไหวทางการเมือง เช่น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และคณะผู้นำ ซึ่งความแตกต่างกันนี้จะมีผลทำให้นโยบายต่างประเทศมีความแตกต่างกันด้วย เช่นในประเทศคอมมิวนิสต์บรรดาผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์สามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศได้โดยอิสระ แต่ในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา รัฐสภามีบทบาทควบคุมและตรวจสอบนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ลักษณะของนโยบายต่างประเทศที่ออกมาจึงต้องตอบสนองความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ส่วนในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางการเมือง เช่นมีการจลาจลเกิดขึ้นภายในประเทศบ่อยๆ หรือในประเทศที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ หรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ ย่อมมีผลทำให้นโยบายต่างประเทศ ไม่มีความแน่นอนไปด้วย เพราะการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้บริหารประเทศย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศไม่มากนัก^{๑๑}

๓. อุดมการณ์ทางการเมือง

ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเป็นความเชื่อถือหรือจุดหมายในการปกครอง เชื่อกันว่าแต่ละรัฐจะต้องมีลัทธิหรืออุดมการณ์ใดอุดมการณ์หนึ่งเป็นรากฐานในการวางนโยบาย หรือเป็นรากฐานของระบบการปกครองตลอดจนขอบเขตในการใช้อำนาจ เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายแห่งอุดมการณ์นั้น^{๑๒} ลัทธิหรืออุดมการณ์อาจแบ่งออกได้เป็นทางด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้วอุดมการณ์ของแต่ละรัฐในแต่ละด้านมีความเกี่ยวพันและเป็นปัจจัยต่อกัน โดยเฉพาะทาง

^{๑๑} กระมล ทองธรรมชาติ, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง", วารสารกฎหมาย, (มกราคม ๒๕๑๗), ๑๐๗-๑๒๔.

^{๑๒} Lawrence C. Wanless, Gettell's History of Political Thought (New York: Appleton-Century-Croft, Inc., 1953), p. 16.

ด้านการเมืองกับ เศรษฐกิจ ไม่อาจแยกจากกันได้^{๑๓} เพราะฉะนั้นในแต่ละลัทธิหรืออุดมการณ์มักจะมีผลส่งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง หรือแม้กระทั่งสังคมของประเทศ

ลัทธิหรืออุดมการณ์ที่แพร่หลายที่เป็นที่ยอมรับนั้นมีจำนวนมากมายหลายลัทธิสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่มีความคิด ลัทธิสำคัญ ที่เป็นเป้าหมายหรืออุดมการณ์ของการปกครองของหลายๆ ประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน คือลัทธิเสรีนิยม สังคมนิยม ฟาสซิสต์ คอมมิวนิสต์ เป็นต้น^{๑๔} แต่ละลัทธิก็บันดาลให้ลักษณะของการใช้อำนาจปกครองแตกต่างกันออกไป เช่น ฟาสซิสต์และคอมมิวนิสต์ก็บันดาลให้ลักษณะของการใช้อำนาจเป็นแบบเบ็ดเสร็จหรือควบคุมถ้วนทั่ว สังคมนิยมนำไปสู่การให้ เสรีภาพแก่ประชาชนในทางการเมืองและสังคมแต่ควบคุมในด้าน เศรษฐกิจหลักของประเทศ และเสรีนิยมก็นำไปสู่รูปแบบการใช้อำนาจแบบอิสระนิยม เป็นต้น

ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมืองไม่เพียงแต่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศอีกด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศหนึ่งย่อมมีผลทำให้นโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย^{๑๕} ผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ ซึ่งยึดมั่นในอุดมการณ์ไม่ว่าอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ หรืออุดมการณ์ชาตินิยมต่างก็มักจะยึดถือว่าอุดมการณ์ของตนถูกต้องกว่าและนิยมใช้ เป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

๑.๔ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ

ได้มีความพยายามที่จะนำเอาการเมืองกับ เศรษฐศาสตร์มาศึกษาควบขนานกัน เพราะบรรดานักวิชาการต่างก็มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่าในผล

^{๑๓} G.A. Jacobson, and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes & Noble, Inc., 1964), p. 19.

^{๑๔} รายละเอียดเกี่ยวกับลัทธิต่างๆ ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, ๒๕๑๗)

^{๑๕} สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในกับการเมืองระหว่างประเทศ, " ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, หน้า ๑๔๕

งานเรื่อง Das Kapital ของคาร์ล มาร์กซ์ ซึ่งพิมพ์เมื่อ ค.ศ. ๑๘๖๗ มีหัวเรื่องย่อว่า Critique of Political Economy และในเมืองไทยก็ได้มีวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือ รัฐเศรษฐศาสตร์ (Political Economy) ตามแบบอย่างทางยุโรปโดยได้มีการสอนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาตั้งแต่สมัยที่เป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ^{๑๖}

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากขึ้น อาทิเช่นถ้ารัฐบาลมีเสถียรภาพก็จะปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งย่อมจะสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะลงทุนขยายการผลิตเพิ่มระดับการจ้างงานและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากการเมืองภายในไม่มั่นคง รัฐบาลบริหารงานอย่างไรประสิทธิภาพ เช่นกระเทบกระเทือนต่อนโยบายส่งเสริมการลงทุน ความเชื่อมั่นจากนานาประเทศลดน้อยลง รัฐบาลย่อมไม่มีน้ำหนักในการดำเนินการทางการทูตและการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจุบันผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการขยายตัวทางการเศรษฐกิจและการค้าของประเทศต้องอาศัยความสำเร็จของนักการทูตในการเจรจาชักจูงประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก และเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันหันมาใช้นโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะประนีประนอมกันแทนที่จะเผชิญหน้ากันและขีดความสามารถหรือฐานะทางเศรษฐกิจภายในของประเทศต่างๆ ยังเป็นเครื่องชี้ว่าประเทศนั้นควรจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวใดจึงจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ

๑.๕ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง, สื่อมวลชนและมติมหาชน

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนโดยวิธีการกดดันให้สถาบันบริหารหรือนิติบัญญัติสนองความต้องการของกลุ่มตนในรูปใดรูปหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้หมายถึงกลุ่มที่บุคคลที่มารวมกันเพราะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหมือนกันเท่านั้น แต่ยังหมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพราะถือศาสนาหรือมีเชื้อชาติอย่างเดียวกัน หรือมีหน้าที่อย่างเดียวกัน ^{๑๗}

^{๑๖} ทวี หมื่นนิกร, เศรษฐศาสตร์สังคมนิยม (พระนคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๔), หน้า ๑๔.

^{๑๗} กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๖.

เชื่อกันว่าถ้ามีกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก และกลุ่มเหล่านี้มีอิทธิพลอยู่ในระบบการเมืองพอ ๆ กันแล้ว การเมืองของประเทศนั้นจะพัฒนาเป็นประชาธิปไตยเร็วขึ้น เพราะกลุ่มต่างๆ จะถ่วงดุลย์อำนาจของกันไว้ และป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองหรือรัฐบาลของประเทศมากเกินไป จนทำให้กลุ่มนั้นสามารถใช้อำนาจของรัฐบังคับกลุ่มอื่น ได้ทั้งหมด นอกจากนั้นถ้ามีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งอยู่มาก พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก็มีโอกาสที่จะเข้มแข็งได้ง่าย เพราะพรรคการเมืองต้องอาศัยการช่วยเหลือด้านกำลังคนและกำลังทรัพย์จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มิฉะนั้นพรรคการเมืองนั้นก็ จะไม่สามารถทำหน้าที่การเมืองของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มผลประโยชน์ได้แก่ กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรม กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มปัญญาชน เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทพอสมควรในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้อิทธิพลต่อนักการเมือง ชี้นำให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเงินจะใช้อิทธิพลและอำนาจทางการเงินกับผู้นำที่มีอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายต่างประเทศ ให้เลือกแนวนโยบายที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มของตนมากที่สุด^{๑๘} และสำหรับในประเทศด้อยพัฒนากลุ่มผลประโยชน์มักไม่ค่อยมีเสถียรภาพและเข้มแข็งพอที่จะบีบบังคับให้ผู้นำตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศและรักษาผลประโยชน์ของเขาได้โดยสันติวิธี ตามกระบวนการประชาธิปไตยมากนัก จึงเป็นผลให้กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจำกัดอยู่ เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ผูกขาดบางกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดจากการเป็นสถาบันเดียวกันที่มีอิทธิพลและอำนาจในสังคมสูง ได้แก่ กลุ่มทหารและข้าราชการ ซึ่งกลุ่มทหารมักจะเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศ ด้วยการกล่าวอ้างเอาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ เป็นสำคัญ แต่มักจะกลายเป็นการรักษาผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ไปในที่สุด ในกรณีนี้ถ้าทหารเป็นรัฐบาลเสียเอง ทหารก็จะกำหนดนโยบายต่างประเทศตามความต้องการของตนเอง แต่ถ้าทหารไม่เป็นรัฐบาลเสียเอง ทหารก็จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลอย่างมากในการกำหนดนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ และแน่นอนนโยบายดังกล่าวต้องให้ประโยชน์กับกลุ่มทหารที่มีอำนาจ

^{๑๘} Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool and Lewis A. Dexter, American Business and Public Policy (New York: Atherton, 1963), pp. 396-401.

พรรคการเมือง หมายถึงการรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ มารวมกัน เพื่อกำหนดนโยบายและเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ พรรคการเมืองสามารถนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ ถ้ายังไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะมีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อย ก็ จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อหาโอกาสจัดตั้งรัฐบาลในเมื่อรัฐบาลต้องออกไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ ในทัศนะของคนไทย พรรคการเมืองมีความหมายแต่เพียงรูปแบบ (forms) ของแนวความคิดทาง การเมืองของตะวันตก แต่เนื้อหา (substances) อันได้แก่ อุดมการณ์ (ideology) และวิถี ชีวิต (way of life) ของสมาชิกพรรคการเมืองหาได้เหมือนกับสมาชิกพรรคการเมืองในตะวัน ตก ความคล้ายคลึงของพรรคการเมืองของตะวันตกกับพรรคการเมืองไทยจึง เป็นเพียงแต่ชื่อหรือ รูปแบบ (forms) เพราะพรรคการเมืองไทยมีกำเนิดมาจากรากฐานของการรวมกลุ่มของบุคคล เพื่อสนับสนุนการเมืองอำนาจทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่ง ไม่ใช่ เกิดจากการรวมตัวกัน เพราะสมาชิกมีความเห็นในแนวทางกว้างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองไทยจึงขาดรากฐานความสนับสนุนจากกลุ่มผล ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น พรรคชาวนาหรือพรรคกรรมกร ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มชาวนา หรือกลุ่มเกษตรกร หรือพรรคกรรมกรก็มักไม่ได้รับความร่วมมือและความสนับสนุนจากกรรมกร^{๑๔} ทำให้พรรคการเมืองของไทยเป็นพรรคเล็กที่ยึดมั่นในตัวบุคคลคนที่เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งจะต้องมี ทั้ง ๒ อย่าง คือ ต้องมีบารมีและต้องมีเงิน ซึ่งมีผลทำให้พรรคการเมืองของไทยมีลักษณะเป็น การรวมกลุ่มกันโดยมีการยึดมั่นในตัวบุคคล (Party of personality) ไม่ใช่เป็นพรรคที่มี การรวมกลุ่มกันโดยหลักการ (Party of Principles) จึงทำให้ไม่ค่อยมีความมั่นคงมากนัก และมีผลกระทบไปถึงการขาดเสถียรภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากการขาด พรรคการเมืองใหญ่ๆ ที่มีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และได้รับเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาล เสียข้งมากเข้ามาบริหารประเทศ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมที่ไม่มีเสถียรภาพ จึงทำให้ไม่สามารถ ตัดสินใจและดำเนินนโยบายต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ

^{๑๔} ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, "วิจารณ์ระบบพรรคการเมืองไทย" วารสารสังคมศาสตร์, ๑ (มกราคม ๒๕๑๘), หน้า ๑-๒๕.

สื่อมวลชนและมติมหาชน สำหรับมติมหาชนหรือ ประชาชนได้แก่ความคิดเห็นของประชาชน ที่แสดงออกมาโดยผ่านสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์หรือการเรียกร้องที่แสดงออกในรูปแบบ อื่นๆ เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน เป็นต้น^{๒๐}

มติมหาชนในประเทศเสรีประชาธิปไตยมักมีอิทธิพลสูงในการควบคุมการกำหนดและดำเนิน นโยบายต่างประเทศของรัฐบาล อาจถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ขณะที่รัฐบาล ของประเทศคอมมิวนิสต์สามารถควบคุมสื่อมวลชนได้อย่างเด็ดขาด ทำให้สามารถสร้างอิทธิพลทาง ความคิดให้กับประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการต่างประเทศ ส่วนในประเทศด้อยพัฒนาซึ่งมักถูกปกครองโดยพลเรือนหรือทหารที่ใช้อำนาจเด็ดขาด เนื่องมาจาก การเมืองขาดเสถียรภาพ สื่อมวลชนจึงถูกควบคุมให้มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ได้ในวงจำกัด ทำให้ไม่สามารถเป็นปากเสียงให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องเสนอข่าวสารหรือวิจารณ์ ในทางที่สนับสนุนการปกครอง จึงทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ ตามความต้องการของรัฐบาลได้โดยปราศจากอุปสรรคขัดขวางจากสื่อมวลชนและมติมหาชน การ ควบคุมสื่อมวลชนจึงไม่ช่วยให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของ ประเทศได้มากนัก แต่ถ้าประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะทำให้มติมหาชน อาจมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลนำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้

สำหรับสื่อมวลชนนั้นจะมีบทบาทในการสื่อสารข่าวสารไปยังผู้รับข่าวสาร ซึ่งอาจแบ่ง ออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ สื่อมวลชนประเภทสิ่งตีพิมพ์ (printed media) ได้แก่หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนประเภทแสงเสียง (electronic media) ได้แก่วิทยุและโทรทัศน์ โดยทำหน้าที่ เป็นแหล่งเผยแพร่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไปยังบุคคลผู้สนใจทุกแห่งในฐานะผู้มีส่วนร่วมในระบบการ เมืองสื่อมวลชนจะมีบทบาทในด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้โดยทำหน้าที่ เป็นสื่อกลางใน การเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบ และเป็นเวทีในการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบาย ต่างประเทศของรัฐบาลซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศหรืออาจก่อให้เกิดประจําติในหมู่ประชาชนต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล

^{๒๐} Cecil V. Crabb, American Foreign Policy in the Nuclear Age (New York: Harper & Row, 1965), p. 131.



ทั้งในรูปของการสนับสนุนหรือการต่อต้านได้^{๒๑} ดังนั้นสื่อมวลชนจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล โดยเฉพาะสื่อมวลชนในประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีอิสระในการเผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบอย่างกว้างขวาง เช่นการที่หนังสือพิมพ์นิวยอร์ก ไทมส์ของสหรัฐฯ เปิดเผยแพร่แผนการของรัฐบาลประธานาธิบดีเคนเนดีที่จะโจมตีประเทศคิวบาภายใต้การปกครองของรัฐบาลฟิเดล คาสโตร ซึ่งกองบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ฉบับนี้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบทำให้การโจมตีคิวบาเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยและต้องเลิกล้มไปในที่สุด

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยภายในประเทศในการศึกษาคั้งนี้จะใช้เฉพาะปัจจัยเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กำหนดนโยบาย ระบบการเมืองของประเทศ ลัทธิหรืออุดมการณ์ทางการเมือง และสภาวะทางเศรษฐกิจเท่านั้น ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง สื่อมวลชน และมติมหาชนในการศึกษาคั้งนี้จะ ไม่กล่าวถึง

๒. ปัจจัยภายนอก (External Factors) สำหรับปัจจัยภายนอกนั้น Rosenau ได้แบ่งแยกปัจจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็นแต่ละลักษณะ ดังนี้ คือ^{๒๒}

๒.๑ เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน (The Contiguous Environment)

เป็นการศึกษาถึงสภาพการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศที่กำลังศึกษา ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาอยู่มากน้อยเพียงใด ซึ่งรวมทั้งความขัดแย้งกันทางด้านพรมแดน ในอดีต เคยเป็นศัตรูหรือ เป็นมิตรกันมากน้อยเพียงใด ตลอดจนความสัมพันธ์อื่นๆ ที่มีต่อกัน

^{๒๑} Bernard C. Cohen, "Mass Communication and Foreign Policy," Domestic Sources of Foreign Policy, Edited by James N. Rosenau (New York: The Free Press, 1967), p. 195.

^{๒๒} Rosenau, Linkage Politics, op.cit., pp. 61-62.

๒.๒ เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค (The Regional Environment)

เป็นการศึกษาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองของกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันกับประเทศที่กำลังศึกษา โดยเน้นเฉพาะเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาเท่านั้น เป็นการศึกษาที่มีขอบเขตกว้างขวางออกไปจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เป็นระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาค ซึ่งอาจแบ่งภูมิภาคออกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา หรือความสัมพันธ์ทางด้านประวัติศาสตร์ก็ได้ เช่น การศึกษากลุ่มประเทศในอเมริกากลาง กลุ่มประเทศอาหรับ หรือกลุ่มประเทศในเอเชียอาคเนย์ เป็นต้น

๒.๓ อิทธิพลของสงครามเย็น (The Cold War Environment)

เป็นการศึกษาถึงลักษณะการทำสงครามเย็นของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคของประเทศที่กำลังศึกษาว่าผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศมากน้อยเพียงใด ซึ่งรวมถึงมาตรการต่างๆ เช่น การลดกำลังอาวุธ การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การค้าและสังคมที่ประเทศมหาอำนาจให้แก่ประเทศด้อยพัฒนาในภูมิภาค ซึ่งบางครั้งมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศที่รับความช่วยเหลือ

๒.๔ ปัญหาเชื้อชาติ (The Racial Environment)

เป็นการศึกษาถึงข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งภายนอกประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเชื้อชาติว่ามีผลกระทบต่อประเทศที่กำลังศึกษาอย่างไร โดยปกติปัญหานี้ไม่มีอิทธิพลมากนักในด้านต่างประเทศ ยกเว้นถ้าประเทศที่กำลังศึกษามีปัญหาเชื้อชาติหรือปัญหาชนกลุ่มน้อยกับประเทศอื่นในภูมิภาคของตน เช่นกรณีประเทศอินโดนีเซียในสมัยประธานาธิบดีซูการ์โน ทำการปราบปรามชาวจีนในอินโดนีเซีย ย่อมมีผลก่อให้เกิดปฏิกิริยาของชาวจีนในมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น

๒.๕ อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ (The Resource Environment)

เป็นการศึกษาถึงสมรรถภาพของประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่กำลังศึกษาว่ามีความสามารถในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศตนทางด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ มากน้อยเพียงใด และมีผลต่อประเทศที่กำลังศึกษามากน้อยแค่ไหน อนึ่งบ่อยครั้งที่เราพบว่าความเจริญรุดหน้าของประเทศหนึ่งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ย่อมมีผลกระทบต่อถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่นๆ ที่ด้อยกว่าเช่น

การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถติดอาวุธนิวเคลียร์ได้ ทำให้ประเทศอื่นๆ ในเอเชียมองจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจเช่นเดียวกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ในตะวันตก เป็นต้น

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกในการศึกษารัฐครั้งนี้จะใช้เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศกัมพูชาและเหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นหลักในการวิเคราะห์นโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชา เนื่องจากในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชานั้นไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเชื้อชาติหรือปัญหาชนกลุ่มน้อยระหว่างกัน นอกจากนี้ทั้งประเทศไทยและกัมพูชาก็เป็นประเทศด้อยพัฒนา ดังนั้นอิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ จึงไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อการดำเนินนโยบายของทั้งสองประเทศได้ และสำหรับอิทธิพลของสงครามเย็นนั้นในปัจจุบันได้ลดความสำคัญลงไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพทางการเมืองระหว่างประเทศและในการศึกษารัฐครั้งนี้จะศึกษาถึงบทบาทของมหาอำนาจต่างๆ ในตอนที่ศึกษาถึงปัจจัยระหว่างประเทศ ดังนั้นในการศึกษาถึงปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของไทยต่อกัมพูชาจึงจะศึกษาเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศกัมพูชาและเหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพียง ๒ ปัจจัย

๓. ปัจจัยระหว่างประเทศ (International Factors) Rosenau. ได้ให้ความสำคัญในปัจจัยเกี่ยวกับอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ โดยที่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมาได้เกิดองค์การระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญคือองค์การสหประชาชาติ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้บางองค์การได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ

ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยระหว่างประเทศ จะเป็นการศึกษาถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาคว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาอย่างไร นอกเหนือไปจากองค์การสหประชาชาติ หรือศาลสถิตย์ยุติธรรมระหว่างประเทศ องค์การในลักษณะนี้ต้องมีบทบาทพอสมควร ในภูมิภาค ทั้งนี้จะไม่เน้นสนธิสัญญาความร่วมมือต่างๆ ที่มีความสำคัญน้อย

การอธิบายถึงความสำคัญของปัจจัยระหว่างประเทศที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล อาจนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ System Theory มาอธิบายได้ดังนี้ คือ^{๒๓} โลกที่ประกอบด้วย ประเทศอิสระต่างๆ จำนวนมากนี้เป็นโลกที่อยู่ในระบบความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันหลายระดับคือ ระบบใหญ่ (Dominant System) กับระบบรอง (Sub System) โดยในแต่ละระบบจะมีประเทศที่เป็นผู้แสดง (Actors) แตกต่างกันไป กล่าวคือผู้แสดงสำคัญในระบบใหญ่ตามปรกติก็จะได้แก่ ประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ (ถ้ามี) ส่วนผู้แสดงสำคัญในระบบรองตามปรกติก็ได้แก่ประเทศอื่นๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก แต่เนื่องจากประเทศมหาอำนาจอาจเป็นผู้แสดงที่สำคัญอยู่ในบางภูมิภาคที่ประเทศของตนตั้งอยู่ และอาจจะไปเป็นผู้แสดงที่ล่วงล้ำเข้าไป (Intrusive Actors) ในภูมิภาคต่างๆ อีกด้วย ระบบใหญ่จึงเป็นระบบที่มีอิทธิพลต่อระบบรองอย่างมากในความสัมพันธ์ทุกๆ ด้านด้วย ฉะนั้นเมื่อระบบใหญ่เปลี่ยนแปลงระบบรองก็มักจะต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ฉะนั้นความสัมพันธ์ของระบบทั้งสองจะเกิดความยุ่งยากทันที ด้วยเหตุนี้ นักทฤษฎีที่เชื่อตามทฤษฎีระบบ จึงเชื่อว่าการกระทำของประเทศต่างๆ ในโลกส่วนใหญ่เกิดมาจากความต้องการรักษาระบบที่ตนคิดว่าดีแล้วให้ดำรงอยู่ต่อไป หรือเพื่อมีบทบาท ที่ตนต้องการในระบบที่เป็นอยู่ในขณะนั้น หรือเพื่อสร้างระบบใหม่ตามที่ตนต้องการ

ความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ปัจจัยระหว่างประเทศโดยถือว่าเป็นตัวแปร (Variable) ตัวหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมของรัฐต่อนานาชาตินี้ เพราะเหตุว่าในบางครั้งพฤติกรรมของรัฐที่แสดงออกต่อกันในหลายกรณีบางทีไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของผู้นำหรือความจำเป็นของรัฐนั้นๆ แต่อาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่กลายเป็นระบบของความสัมพันธ์ของรัฐไป เช่น การลงคะแนนเสียง ของสมาชิกสหประชาชาติจะมีการลงคะแนนเสียงเป็นกลุ่มประเทศ (Block) หรือประเทศสมาชิกของสมาคม ASEAN อาจจะต้องแสดงพฤติกรรมของรัฐตามมติของ ASEAN ถึงแม้ว่าผู้นำประเทศจะไม่ต้องการเช่นนั้นเลย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและพฤติกรรมของรัฐ

จากการศึกษาในบทนี้จะสรุปได้ว่าในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ จะต้องมีการกำหนดรูปแบบของนโยบายขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ซึ่งรูปแบบของนโยบายต่างประเทศจะประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีการที่รัฐจะดำเนิน เพื่อให้บรรลุ

^{๒๓} กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๖.

สู่เป้าหมายที่รัฐได้กำหนดไว้ สำหรับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้นรัฐจะกำหนดขึ้นมาโดยพิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐที่มีจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายของรัฐจะมีอยู่ ๔ ประการ คือ เพื่อดำรงเอกราช อธิปไตยและความมั่นคงของรัฐทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อพิทักษ์รักษาความดำรงอยู่ของรัฐ เพื่อให้สภาพการณ์ระหว่างประเทศที่รัฐต้องการดำรงอยู่และเพื่อเผยแพร่และรักษาอุดมการณ์ของชาติ และสำหรับวิธีการที่รัฐใช้ในการดำเนินไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายต่างประเทศ จะประกอบด้วยเครื่องมือทางการเมืองและการทูต เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เครื่องมือทางด้านจิตวิทยาและเครื่องมือทางการทหาร

นโยบายต่างประเทศจะถูกกำหนดไปในแนวทางใดและมีวิธีการดำเนินนโยบายไปในแนวทางใดนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลนั้นๆ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐจะแยกออกได้เป็นปัจจัยภายในประเทศ ปัจจัยภายนอกประเทศ และปัจจัยระหว่างประเทศ และในการศึกษาถึงนโยบายของไทยต่อประเทศกัมพูชานี้จะอาศัยแนวความคิดในเรื่องเป้าหมายและวิธีการและการพิจารณาอิทธิพลของปัจจัยต่างๆที่มีต่อนโยบายของไทยต่อกัมพูชาตามแนวทางที่ได้ศึกษาในบทที่ ๒ นี้เป็นหลักในการศึกษา ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป