



บทที่ 1

สภาพปัญหา และความสำคัญของประเด็นปัญหา

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ไม่เพียงเพราะทั้งสองประเทศเคยเป็นพันธมิตรด้านความมั่นคงที่ใกล้ชิดกันเป็นเวลายาวนานกว่า 4 ทศวรรษเท่านั้น แต่ในระดับ และลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาอย่างน่าสนใจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปี 1989 ซึ่งได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ จากความสัมพันธ์ในรูปแบบพันธมิตรที่ใกล้ชิด กลายเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่มีพลวัตต่อกันมากขึ้น รวมถึงการที่ทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ทางการค้า และเศรษฐกิจร่วมกันมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าวถึงความต้องการพึ่งพากันและกันของทั้งสองประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนี้ กลับพบว่า มีระดับที่ลดน้อยลงกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งนี้เพราะภายหลังสงครามเย็น ประเด็นเรื่องความมั่นคง หรือความหวาดระแวงที่มีต่อภัยคอมมิวนิสต์ได้หมดสิ้นลงไปแล้ว อีกทั้งไทยยังได้กลายเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงสุดประเทศหนึ่ง ถึงกับได้รับการขนานนามว่าเป็น “เสือตัวที่ห้าแห่งภูมิภาคเอเชีย” (The Fifth Tiger) ซึ่งสวนทางกับสภาพเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่กำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ อันมีสาเหตุจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ² ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่ทำให้อัตราดอกเบี้ย และค่าเงินดอลลาร์สูง ซึ่งทำให้เศรษฐกิจภายในขยายตัวช้า อัตราการจ้างงานต่ำ ปริมาณการส่งออกลดลง นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังต้องเผชิญปัญหาภายในประเทศอีกประการ คือ การขาดดุลการค้า อันเนื่องมาจากค่าเงินดอลลาร์สูง จึงทำให้ปริมาณสินค้าออกลดลง ในขณะที่สินค้าเข้าจากประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มประเทศเกิดใหม่ เช่น ญี่ปุ่น เยอรมันตะวันตก และกลุ่มประเทศ NICs มีปริมาณที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาเสียส่วนแบ่งสินค้าของตนในตลาดโลกให้กับประเทศเหล่านี้มากขึ้น นอกจากนี้ วิกฤติการณ์น้ำมัน

¹ ในระหว่างปี 1965-1990 ประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกรวม 8 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย มีอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัวเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็วมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆในโลกรายละเอียดโปรดดูใน **Tigers in Trouble : Financial Governance , Liberalization and Crises in East Asia**, ed. Jomo K.S. (Hong Kong : Hong Kong University Press, 1998))

² Robert E. Baldwin, "The Changing Nature of U.S. Trade Policy Since W.W.II," in **International Trade And Finance**, ed. Robert E. Baldwin & J. David Richardson (Boston : Little Brown & Company, 1986)

ในช่วงปี 1973-1974 และ 1979 ยังมีส่วนทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับแรงกดดันจากวิกฤติเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย

เพราะฉะนั้น จากสภาพที่ทั้งสองประเทศได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศเกิดปัญหา ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของปัญหาดังกล่าว มาจากกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐอเมริกาที่ได้ทำการกดดันให้รัฐบาลวางมาตรการทางการค้า อย่างรุนแรงกับประเทศที่สร้างปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า ลัทธิกีดกันทางการค้า (Protectionism) ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองส่วนแบ่งตลาดให้แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเท่านั้น ซึ่งมาตรการที่ใช้ปฏิบัติจริงเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ได้แก่ การตั้งกำแพงภาษี (Tariff Intervention) การไม่ต้องตั้งกำแพงภาษี (Non – tariff intervention) ได้แก่ การใช้โควตา และการส่งเสริมการส่งออก (Export subsidy) เป็นต้น และมาตรการเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมไทย ในฐานะที่เป็นประเทศที่ได้ดุลการค้าจากสหรัฐอเมริกาจำนวนมากด้วย (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4)

โปรดพิจารณาตารางมูลค่าการค้า การส่งออก และการนำเข้าระหว่างไทยกับ สหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989 – 1996 ดังนี้

ตารางที่ 1.1: มูลค่าการค้า การส่งออก และนำเข้าระหว่างไทยกับ สหรัฐอเมริกา
ในช่วงปี 1989 – 1996

ปี	มูลค่าการค้า		การส่งออก		การนำเข้า		ดุลการค้า : พันล้านบาท	GDP: พันล้านบาท	อัตราการเปิดประเทศ %
	มูลค่า : พันล้านบาท	อัตรา ขยายตัว (%)	มูลค่า : พันล้านบาท	อัตรา ขยายตัว (%)	มูลค่า : พันล้านบาท	อัตรา ขยายตัว (%)			
1989	186.6	24.1	111.9	38.4	74.7	7.4	37.2	1,857.0	10.0
1990	225.7	21.0	133.7	19.4	92.1	23.3	41.6	2,183.5	10.3
1991	256.1	13.4	154.3	15.4	101.8	10.5	52.5	2,506.6	10.2
1992	306.2	19.6	185.0	19.9	121.2	19.1	63.8	2,830.9	10.8
1993	338.2	10.5	202.2	9.3	136.0	12.2	66.1	3,165.2	10.7
1994	401.2	18.6	239.1	18.2	162.0	19.1	77.0	3,629.3	11.1
1995	462.6	15.3	250.7	4.9	211.9	30.8	38.7	4,186.2	11.1
1996	482.6	4.4	253.8	1.2	229.0	8.0	24.8	4,611.0	10.5

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

หมายเหตุ : สูตรอัตราการเปิดประเทศ = (มูลค่าการค้า / GDP) * 100

จากตารางที่ 1.1 จะเห็นว่าไทยได้กลายเป็นประเทศที่ได้ดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกาในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นทุกปีจาก ปี 1989 จนถึงปี 1994 และแม้ว่าจะมีการชะลอตัวลงในช่วงปี 1995 และ 1996 อันเนื่องมาจากสมรรถนะในการแข่งขันกับตลาดโลกเริ่มต่ำลง³ ก็ตาม ดังนั้น ในช่วงปี 1989–1996 ไทยจึงเป็นประเทศที่ได้ดุลการค้าจากสหรัฐอเมริกาทุกปี โดยเฉลี่ยปีละ 50,246,053,356 บาท

กฎหมาย และมาตรการที่สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการใช้กับไทยในช่วงเวลานี้ คือ การนำพระราชบัญญัติฟาร์มแอ็ค (Farm Act) และการขู่ที่จะตัดสิทธิพิเศษทางศุลกากร (Generalized System of Preferences หรือ GSP) มาใช้ ในกรณีที่หากไทยไม่ยอมให้การคุ้มครองต่อ “สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา” (Intellectual Property Rights) ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าว รัฐบาลไทยได้โต้ตอบสหรัฐอเมริกาด้วยท่าทีที่แตกต่างจากเดิม กล่าวคือ มิได้มีท่าทีที่โอนอ่อนผ่อนตามอย่างที่เคยเป็น แต่มีความกล้าที่จะต่อรองทางการค้ามากขึ้น พิจารณาได้จากการที่รัฐบาลไทยได้ขอยื่นบันทึกช่วยจำที่สะท้อนถึงสิ่งที่ฝ่ายไทยต้องการจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา อาทิ การเรียกร้องให้หาหนทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ เป็นต้น รวมถึงการที่ ไทยปฏิเสธที่จะยอมอ่อนข้อตามคำเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า โดยเฉพาะในเรื่อง “สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา” นอกจากนี้ ตัวแสดงอื่น ๆ ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา สื่อมวลชน และนักศึกษา ยังได้ร่วมกับรัฐบาลในการแสดงเจตนาขอปรับโครงสร้างความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา จากระบบอุปถัมภ์ (Patron - Client) มาเป็นรูปแบบที่ต้องการความเสมอภาคมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ได้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับมหาอำนาจอื่น ๆ อย่างเช่น จีน ญี่ปุ่น อินเดีย อีกด้วย

³ การที่สมรรถนะของไทยในการแข่งขันกับตลาดโลกได้ลดต่ำลง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากในกลางปี 1996 ค่าเงินเหรียญสหรัฐ เมื่อเทียบกับเงินเยนเริ่มแข็งตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ค่าเงินบาทแข็งขึ้นตามไปด้วยเมื่อเทียบกับเงินเยน ทั้งนี้เพราะว่าอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทนั้นผูกติดกับตะกร้าเงินที่มีน้ำหนักเหรียญสหรัฐสูง (ประมาณร้อยละ 80–90 ของตะกร้าเงินทั้งหมด) และสาเหตุอีกประการคืออัตราเงินเฟ้อของไทยเริ่มทะยานตัวสูงขึ้น (ขณะที่อัตราเงินเฟ้อทั้งในสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกำลังโน้มต่ำลง)(คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานศปร.: รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 22.

อย่างไรก็ดี สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ก็มีได้ดำรงอยู่นาน ทั้งนี้เพราะในที่สุดแล้วไทยต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีความรุนแรงอย่างมาก หรือที่เรียกกันว่า “วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ” ในปี 1997 ซึ่งมีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายการเงินแบบเสรีที่ขาดระเบียบกฎเกณฑ์ และขาดสถาบันที่ดีเพียงพอในการควบคุม การอ่อนด้อยในเรื่องการกำกับและตรวจสอบ การละเลยการพัฒนาภาคการผลิตที่แท้จริง และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศทั้งนี้รวมถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับพฤติกรรมของบุคคลสองประเภทคือผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับสูง และภาคเอกชน ⁴ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5)

สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจดังกล่าว มีจุดเริ่มต้นจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีดำริที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการเงินในภูมิภาค โดยได้บรรจุแผนการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ปี 1989-1993) ซึ่งต้องทำการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ภายในประเทศมากขึ้น รวมถึงต้องมีมาตรการผ่อนคลายการควบคุมการปริวรรตเงินตราทั้งในด้านธุรกิจเดินสะพัดและด้านเงินทุน เพื่อช่วยให้ทุนเข้าออกได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ลงทุนจากต่างประเทศในการชำระเงินและโอนเงินระหว่างประเทศ ตามพันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ⁵

ในปี 1993 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการประกอบกรวิเทศธนกิจ (International Banking Facilities) ซึ่งเอื้อต่อการหลั่งไหลเข้ามาของเงินทุนอย่างมหาศาล นอกจากนี้ยังดำริให้มีนโยบายรักษาอัตราดอกเบี้ยในระดับสูง และการรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างบาทกับดอลลาร์ให้อยู่ในสภาพค่อนข้างคงที่ ทั้งนี้เพื่อหวังให้มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ⁶ ผลของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้เศรษฐกิจเติบโตแบบฟองสบู่ นั่นคือ เงินทุนระยะสั้นจากต่างประเทศของเอกชนจำนวนมหาศาลไหลเข้ามาในประเทศไทย เพื่อนำไปลงทุนในกิจกรรมที่มีความเสี่ยง แต่ให้ผลตอบแทนสูงในระยะสั้น อาทิ การลงทุนในกิจการอสังหาริมทรัพย์

⁴ Peter G. Warr, "The Thai Economy from Boom to Gloom," in *Southeast Asian Affair* (1997) : 317.

⁵ ภายใต้พันธะข้อ 8 แห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นั้นทางการไทยสัญญาว่าจะไม่ใช้ข้อจำกัดการชำระเงินหรือการโอนเงินเพื่อธุรกิจเดินสะพัดระหว่างประเทศ(คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), รายงานศปร.:รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 12.

⁶ Paul Krugman , "All Fall Down : Asia's Crash," in *The Return of Depression Economics* (USA. : W.W. Norton & Company Inc., 1999), pp. 83-101.

เช่น บ้าน ที่ดิน เป็นต้น ในขณะที่การปรับโครงสร้างการผลิตให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิต ซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศกลับไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก ซึ่งเป็นสาเหตุให้ภาคการส่งออกชบเซาลงอย่างมาก ตั้งแต่ปี 1996 และขยายตัวลงต่ำในครึ่งปีแรกของปี 1997 ส่งผลให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงเกินกว่าคาดและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลสูง⁷ ดังนั้น ในช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในสภาวะที่พบกับขีดอันตราย ทั้งนี้เพราะสภาพดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจไทยของนักลงทุนต่างชาติ ทำให้เกิดการคาดคะเนว่ารัฐบาลจะต้องลดค่าเงินบาทเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการเก็งกำไรในค่าเงินบาทขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 1996 และธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าแทรกแซงตามความจำเป็น แม้ว่าจะสามารถยุติการเก็งกำไรในต่างประเทศได้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ความไม่มั่นใจในค่าเงินบาทยังมีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดเงินทุนไหลออกปรกกับสภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาหนี้ต่อคุณภาพมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ทั้งใน และต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินต่างๆ ที่อยู่ในประเทศไทยมากขึ้นอีกด้วย⁸

สภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเช่นนี้ได้เป็นเหตุให้ไทยต้องปรับรูปแบบการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา จากที่เคยมีความต้องการดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะ “เสมอภาค” กลายเป็นความต้องการ “พึ่งพา” และใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ที่มีนโยบายหลักที่เน้นการดำเนินความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ทั้งในเวทีทวิภาคี และพหุภาคี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการหันกลับมาพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในระดับที่มากขึ้นในครั้งนี้จะเป็นการพึ่งพาในทางอ้อม โดยผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds หรือ IMF) ก็ตาม แต่ในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ร้องขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจาก IMF ต่างก็ทราบดีว่า สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลสูงที่สุดในการกำหนดนโยบายภายในกองทุน ทั้งนี้เพราะนอกจากการมองเพียงกว้าง ๆ ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งที่สุดในเวลานั้น หรือการมองว่าเป็นประเทศที่มีสัดส่วนในการสนับสนุนเงินทุนใน IMF มากที่สุดประเทศหนึ่ง คือ ประมาณร้อยละ 18 ของเงินทุนทั้งหมด⁹ เท่านั้น แต่จากการศึกษา¹⁰ พบว่า อิทธิพลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในการกำหนดนโยบายใน

⁷ Bank of Thailand , “Thailand : Economic Performance in 1997 and outlook for 1998 ,” in **Economic Research Department Bank of Thailand 1998** : 1-2.

⁸ Ibid.

⁹ Richard Leaver, **Can the IMF be Reformed** (USA : DAWN Focus on the Global South, 1999), pp. 1-16.

¹⁰ Richard Peet, “The Washington – Wall Street Alliance,” in **Unholy Trinity The IMF ,World Bank and WTO** (Malaysia : Strategic Information Research Development, 2003), pp. 200-223.

IMF มาจากปัจจัยของ อำนาจ ผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดาพันธมิตรภายในองค์กร (Alliance Hegemony) รวมถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอันเป็นรากฐานของการกำหนดนโยบายขององค์กร หรือ ชุดของนโยบาย ที่เรียกว่า “ฉันทามติวอชิงตัน”¹¹ (Washington Consensus) อันประกอบไปด้วย ระเบียบทางการเงิน (Fiscal Discipline) ,การลดการใช้จ่ายของภาครัฐ (Reducing public expenditures), การปฏิรูปภาษี (Tax reform), อัตราแลกเปลี่ยนแข่งขัน (Competitive exchange rates), เสรีทางการค้า (Trade Liberalization), การสนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ (Encouraging foreign direct investment), การแข่งขันทางเศรษฐกิจ (A competitive economy), และ แนวคิดเรื่องความปลอดภัยของสิทธิทางทรัพย์สิน (Security property rights) โดยนโยบายเหล่านี้จะส่งผ่านกลุ่มบุคคล ระบบ หรือวิธีการต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- **ระบบราชการภายในองค์กร** คือ การกำหนดให้ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หัวหน้าของฝ่ายต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ในระดับสูง ๆ ของ IMF หรือองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ต้องคิด และกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ
- **เศรษฐกิจ** คือ ประชญา หรือนโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาจากองค์กรระดับโลกนั้น มักจะออกมาเพื่อรับรองผลประโยชน์โดยทั่วไปของการร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจะส่งอิทธิพลโดยตรงต่อชุมชนการเงินระหว่างประเทศ ที่นำโดยกลุ่มทุนการเงิน Wall Street
- **การเมือง** รัฐบาลของประเทศทุนนิยมส่วนใหญ่ นั้น มักจะมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ซึ่งคอยทำงานผ่านทางกิจกรรมทางการค้า และเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะยิ่งกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกาที่ทำงานผ่านการกำหนดทิศทางนโยบายในองค์กรสากลระดับโลก และ IMF ก็เป็นสถาบันหนึ่งที่เป็นเช่นนั้น

นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นการที่สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นศูนย์กลางของศาสตร์ต่าง ๆ และเป็นที่ยอมรับของผู้นำในระดับประเทศต่าง ๆ ในการมาแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาความรู้ทั้งในด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่

¹¹ John Williamson, “The Washington consensus revisited”, in *Economic and Social Development into the XXI Century*, ed. L. ummer (Washington, DC : Inter – American Development Bank), 48-61.

บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ จะได้รับการฝึกฝน และอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจไปในทางเดียวกัน “สื่อ” นับว่าเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งพิมพ์ทั้งในด้านธุรกิจ และสิ่งพิมพ์ ที่ทำหน้าที่ฉายภาพของนโยบายต่าง ๆ ที่สหรัฐอเมริกา และประเทศพันธมิตรต้องการ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรก แม้ว่าการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกา และ IMF ของไทยจะประสบความสำเร็จ ในแง่ที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่เกษตรกร นักลงทุน ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ให้เข้ามาลงทุนภายในไทยได้มากขึ้น แต่ในภายหลัง เศรษฐกิจโดยทั่วไปกลับอยู่ในสภาพที่เลวร้ายมากขึ้น ทั้งนี้มีสาเหตุจากการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของ IMF กล่าวคือ มีความพยายามที่จะใช้นโยบายการเงินการคลังที่เข้มงวด เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนต่างชาติรู้สึกมั่นใจในสภาวะเศรษฐกิจของไทย (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5) แต่การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวนั้น กลับเป็นสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศเกิดการหดตัวอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นสิ่งที่เกินความคาดหมายของทุกฝ่าย

ในที่สุดรัฐบาลไทยจึงต้องร้องขอให้ IMF ทำการผ่อนคลายความเข้มงวดของเงื่อนไขทางเศรษฐกิจลง เพื่อแก้ไขและคลายความตึงเครียดจากผลการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด อีกทั้งต้องการบรรเทาความโกรธแค้นของประชาชนที่ในช่วงเวลานี้ ได้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลไทย สหรัฐอเมริกา และ IMF ด้วยความรู้สึกสูญเสีย และเจ็บปวดอย่างรุนแรงจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น เรื่องอัตราการว่างงานที่สูงขึ้น การสูญเสียความเป็นเจ้าของในสินทรัพย์ของนายธนาคาร เจ้าของสถาบันการเงินและนักธุรกิจ ความตึงเครียดของนายทุนชาวไทยที่ต้องเผชิญสภาวะแข่งขันกับนายทุนต่างชาติมากขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาแรงงานและแรงงานหญิง ปัญหาโรคเอดส์ ฯลฯ โดยมีความเข้าใจว่า ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ มีสาเหตุมาจากการดำเนินนโยบายผิดพลาดของรัฐบาล ที่มุ่งเอื้อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ กลุ่มธนาคาร และสถาบันทางการเงิน มากกว่าประชาชนภายในประเทศ ซึ่งรูปแบบของการต่อต้านรัฐบาลในครั้งนี้อยู่ในลักษณะของการแสดงพลังทางสังคม และการเมือง ที่เรียกว่า “ชาตินิยม” (Nationalism) และ “ประชานิยม” (Populism)

นอกจากการต่อต้านรัฐบาลดังที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศยังได้แสดงออกด้วยการสนับสนุน พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยให้ขึ้นบริหารประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะต่างมีความคาดหวังร่วมกันถึงแนวทางใหม่ที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยได้นำเสนอว่าจะเป็นการช่วยเหลือ และฟื้นฟู

เศรษฐกิจภายในประเทศให้ดีขึ้นกว่าเดิม คำสัญญาดังกล่าวมาในรูปแบบของนโยบายเร่งด่วน และนโยบายด้านเศรษฐกิจในรูปแบบประชานิยม อันประกอบด้วย¹²

- นโยบายการพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน โดยวางระบบการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร
- นโยบายการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งหมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริม และรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน พร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการ เพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศ และต่างประเทศด้วยระบบร้านค้าเครือข่าย และอินเทอร์เน็ต
- นโยบายการจัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อสร้างทางเลือก และลดการพึ่งพาแหล่งกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเอง
- นโยบายการจัดตั้งธนาคารรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการใหม่อย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างและรักษาฐานการผลิต การจ้างงาน การสร้างรายได้ การส่งออก และเป็นแกนหลักในการสร้างความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต
- นโยบายการจัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อดำเนินการให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ออกจากระบบของธนาคารพาณิชย์โดยเร็ว และเป็นระบบเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้กับภาคการผลิตและบริการ
- นโยบายการพัฒนาวิสาหกิจ ให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมวิสาหกิจที่มีคุณภาพ และมีความพร้อม

¹² กวี วงศ์พูน , "นโยบายเร่งด่วนและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ." วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร และนายชวน หลีกภัย, (กรุงเทพ ฯ : The Knowledge Center, 2001)

เข้าด้วยกัน ภายใต้การบริหารขององค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีการบริหารจัดการ การที่มีประสิทธิภาพ และปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร พร้อมทั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจ และ สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

- นโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพล่วงหน้า เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศและประชาชนในการดูแลรักษาสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาท ต่อครั้ง และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
- นโยบายเร่งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคุมไปกับการปราบปรามและป้องกัน
- นโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการคอรัปชั่น

ดังนั้น จึงไม่น่าเป็นที่ประหลาดใจ หากชัยชนะเหนือการเลือกตั้งจะเป็นของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย โดยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อจาก 100 คน พรรคไทยรักไทยได้ 48 คนพรรคประชาธิปัตย์ 31 คน พรรคความหวังใหม่ 8 คน และพรรคชาติไทย 6 คน สำหรับระบบแบ่งเขตเบอร์เดียวคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการรับรองในรอบแรกเพียง 338 คน ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในเขตที่ไม่ได้รับ การรับรองซ้ำอีกหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสอง ระบบ พรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับ หนึ่ง รองลงมาคือพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยผลการเลือกตั้งเช่นนี้ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปี 2001 ร่วมกับพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และพรรคชาติไทย สำหรับพรรคถิ่นไทยซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว ต้องยุบพรรคการเมืองลงเพราะศาลรัฐธรรมนูญโดย สำนักงานคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคเพราะผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เนื่องจากไม่ได้ส่งรายงานการประชุมประจำปี เป็นเหตุให้สมาชิกพรรคถิ่นไทยต้องย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย ในส่วนของพรรคเสรีธรรมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคเสรีธรรม เมื่อเดือนมิถุนายน ปี 2001 ให้ยุบพรรคร่วมกับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่ง หนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ 1.2 : ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม ปี 2001

พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. แบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส. รวม
1. ไทยรักไทย	48	200	248
2. ประชาธิปัตย์	31	27	128
3.ชาติไทย	6	35	41
4. ความหวังใหม่	8	28	36
5.ชาติพัฒนา	7	22	29
6. เสรีธรรม	0	14	14
7. กิจสังคม	0	1	1
8. ราษฎร	0	2	2
9. ถิ่นไทย	0	1	1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง

การขึ้นบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีทักษิณ และพรรคไทยรักไทย ในครั้งนี้ ได้เป็นเหตุให้รูปแบบ และระดับของความสัมพันธ์ระหว่างไทย และสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไปอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ อยู่ในลักษณะที่คลายความใกล้ชิดลงกว่าที่เคยเป็นในรัฐบาลชุดที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายตามแนวทางที่แตกต่างจากรัฐบาลชุดก่อนนี้ ได้ทำให้นานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบรรดาประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ เกิดความหวาดระแวงว่า ไทยจะดำเนินการปิดประเทศ โดยไม่คบค้ากับประเทศใด ๆ ซึ่งในความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็ได้ดำเนินการแก้ไขความเข้าใจเหล่านี้ด้วยการแถลงการณ์ถึงนโยบายการบริหารประเทศของตนว่า เป็นในลักษณะของ “นโยบายคู่ขนาน” หรือที่เรียกว่า Dual Policy หรือที่เรียกว่า Thaksinomics กล่าวคือ เป็นนโยบายที่เน้นการขับเคลื่อนนโยบายในสองทิศทางพร้อมกัน ระหว่างการเน้นพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้แข็งแกร่งพร้อมไปกับการเน้นสร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มากขึ้น

การดำเนินนโยบายในลักษณะคู่ขนานดังกล่าว ดูเหมือนว่าจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างไปจากเดิม คือ จากที่ไทยมีความต้องการพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก กลายเป็นความต้องการพึ่งพาตนเอง และประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น และสภาพการณ์เช่นนี้คงจะดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง หากไม่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันขึ้น นั่นคือ เหตุการณ์การก่อวินาศกรรมสหรัฐอเมริกาโดยผู้ก่อการร้ายที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายก่อการร้ายอัลไคดา เหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐอเมริกาให้อยู่ในลักษณะที่ต้องพึ่งพากันและกันอย่างใกล้ชิดในรูปแบบ “พันธมิตร” มากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคงที่จะต้องนำเอาประเด็นเรื่อง “การก่อการร้าย” มาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาบริเวณในการตัดสินใจกำหนด และดำเนินนโยบายระหว่างประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ได้เกิดขึ้นภายใต้ความต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่ยังเป็นมหาอำนาจของ

โลก ทั้งในด้านความมั่นคง และเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาได้ออกมาประกาศอย่างชัดเจน และแข็งกร้าวว่า หากประเทศใดไม่ประกาศตัวเป็นพันธมิตรเพื่อปราบปรามผู้ก่อการร้ายกับตนให้ถือว่าประเทศนั้นเป็น “ศัตรู” อย่างไรก็ดี แม้ว่าในช่วงเวลาแรกของเหตุการณ์นั้น จะดูเหมือนว่า การตอบสนองของรัฐบาลไทยที่มีต่อสถานการณ์ดังกล่าว ค่อนข้างคลุมเครือระหว่างการประกาศเป็นพันธมิตรในการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน กับความต้องการพึ่งพาตนเอง ซึ่งได้ทำให้ประชาชนภายในประเทศเกิดความรู้สึกสับสนและหวาดระแวงเกี่ยวกับการกลับไปใกล้ชิดสหรัฐอเมริกาในฐานะ “พันธมิตรด้านความมั่นคง” อีกครั้ง แต่ในที่สุด นายกรัฐมนตรีทักษิณ ก็ได้แถลงการณ์สร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนว่า รัฐบาลยังคงยึดแนวทางนโยบายแบบคู่ขนานเช่นเดิม รวมถึงการแสดงเจตนารมณ์ที่จะเข้าร่วมต่อต้านการก่อการร้ายในครั้งนี้นั้นเป็นเรื่องของศีลธรรมในระดับโลกที่จะต้องแสดงความร่วมมือในระดับนานาชาติ ทั้งนี้เพื่อปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนให้มีความปลอดภัยมากที่สุด

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้นนี้ พบว่า พลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง (Dynamics of Relationship) มีลักษณะที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนาน อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ยังได้รับอิทธิพลทั้งจากปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศเป็นหลักในการกำหนดระดับ และลักษณะของความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ หากจะสังเกตให้ดี จะพบว่าภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ยาวนานนั้น มีสิ่งหนึ่งที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง หรือหมดไปจากเนื้อหาการต่างประเทศของไทย นั่นก็คือ อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ที่มีความหมายไม่มากก็น้อยต่อการกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่ กอปรด้วยศักยภาพ ทั้งในด้านความมั่นคง และเศรษฐกิจ รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกาเป็นส่วนหนึ่งของทั้งประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาที่นานระดับหนึ่งด้วย เพราะฉะนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่โครงสร้างต่าง ๆ ของไทย อันได้แก่ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการค้าระหว่างประเทศ แนวคิด และอุดมการณ์ทางการเมือง ฯลฯ จึงได้ผูกพันกันอย่างใกล้ชิดกับอุดมการณ์ และความเป็นไปของสหรัฐอเมริกาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สมมติฐานในการศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 1997 มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ด้วยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ความใกล้ชิดนั้นได้คลายตัวลงเมื่อรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เริ่มดำเนินนโยบายภายใต้แนวทาง Thaksinomics จนกระทั่งเกิดเหตุวินาศกรรม 9/11 ในสหรัฐอเมริกาขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศจึงกลับมามีความใกล้ชิดกันมากขึ้นอีกครั้งด้วยปัจจัยทางด้านความร่วมมือ ส่งเสริมสนับสนุน การต่อต้านการก่อการร้ายของทั้งสองประเทศ

กรอบความคิดในการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ปี 1989–2001 จำเป็นที่จะต้องใช้กรอบความคิดที่มีความร่วมสมัย ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านของหลายเหตุการณ์ ไม่ว่าจะเป็น การสิ้นสุดของสงครามเย็น ในปี 1989 อันเป็นเหตุให้ “เศรษฐกิจ” กลายเป็นประเด็นหลักในการขับเคลื่อนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น เหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 1997 ที่เป็นจุดเปลี่ยนผ่านให้สหรัฐอเมริกากลับกลายเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจในการให้ความช่วยเหลือบรรดาประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียที่ประสบปัญหาหนักขึ้น และประเทศไทยคือหนึ่งในบรรดาประเทศที่ประสบปัญหาเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้ ในช่วงปลายปี 2001 เหตุการณ์การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา ยังได้กลายเป็นจุดหักเหให้ประเด็นเรื่อง “ความมั่นคง” มีความสำคัญ และมีบทบาทในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น จากการศึกษาแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้เขียนพบว่า แนวคิดที่น่าจะอธิบายสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ ได้อย่างเหมาะสม และร่วมสมัยได้มากที่สุด ประกอบด้วย 2 แนวคิด ดังต่อไปนี้ คือ

แนวคิดที่ 1 คือ แนวคิดเรื่อง การพึ่งพากันอย่างซับซ้อน (Complex Interdependence) ของ โรเบิร์ต โคเฮน (Robert Keohane) และ โจเซฟ ไนย์ (Joseph Nye) จากหนังสือเรื่อง Power and Interdependence¹³ ซึ่งมีใจความสำคัญอธิบายว่า

การพึ่งพากัน และกัน เป็นแนวทางที่มีความสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ จะถูกเชื่อมโยงด้วยปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ที่ได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น ในขณะที่แนวทางการใช้กำลังทางการทหาร ยังคงมีความสำคัญอยู่ โคเฮนและไนย์ ได้อธิบายแนวคิดดังกล่าวด้วยการฉายภาพตัวอย่างของการเจรจาในวงการการเงินระหว่างประเทศ ที่ได้เชื่อมโยงกับ IMF ซึ่งได้กำหนดข้อตกลงที่เกี่ยวกับการร่วมมือที่โยงไปถึงกฎหมายของทะเล (The Law of the Sea) และความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกา และแคนาดา ในแง่ที่ว่า ทั้งสองประเทศได้ร่วมมือกันในแนวลึกมากขึ้น พวกเขายอมรับว่า ประเภทของสถานการณ์ที่จะเป็นตัวกำหนด “การพึ่งพากันและกันระหว่างประเทศ” อยู่ที่การเมืองภายในประเทศ และสิ่งนี้ได้เป็นสิ่ง

¹³ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (USA : Person Education ,2001)

ที่ทำให้ การตัดสินใจเพื่อดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นรองกว่าการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว¹⁴

สำหรับประเด็นหลักของแนวคิด การพึ่งพากันอย่างซับซ้อนนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

1. รัฐไม่ใช่ตัวแสดงที่สำคัญที่สุดเสมอไป (Coherent Units) หรือ การมีหลายตัวแสดง (Pluralism)
2. ตัวแสดงทั้งหลายมีความเกี่ยวข้อง หรือสัมพันธ์กันในลักษณะที่ว่า เมื่อมีสิ่งใดเกิดขึ้นกับตัวแสดงใด ในโอกาสหนึ่งโอกาสใด ในสถานที่หนึ่งสถานที่ใด ก็จะส่งผลกระทบต่อตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งหมด
3. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายที่มีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือที่จะนำมาซึ่งความร่วมมือระหว่างกัน โดยมี

(3.1) ระบบการค้า (Trade System) ถือเป็นรูปแบบตัวอย่างของกระบวนการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ

(3.2) อัตราส่วนทางการค้าต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ(GDP)นั้นหมายถึง ยิ่ง GDP มากเท่าไร รัฐย่อมพึ่งพิงระบบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นเท่านั้น

4. กิจกรรมการหาพันธมิตร เป็นเครื่องหมายของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ระดับพึ่งพาอาศัยกันจะอยู่ในระดับใด ขึ้นกับว่าแต่ละพันธมิตรมีความจำเป็นต่อกันมากน้อยเพียงใด
5. ปัจจัยทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ล้วนส่งผลกระทบต่อระดับความต้องการพึ่งพากันและกันของทั้งสองประเทศ¹⁵

(5.1) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระหว่างประเทศกับการเมืองภายในประเทศ อันถือว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระบบย่อย (Sub-system) ได้แก่

¹⁴ Ibid

¹⁵ Joseph S. Nye Jr. , "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics* 27 (October, 1974).

บทบาทของผู้นำและกลุ่มของผู้นำ สภาวะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาการเมืองภายในประเทศ มติมหาชนภายในประเทศ บทบาทของสื่อมวลชน เป็นต้น

(5.2) ระบบใหญ่ อันได้แก่ ระบบระหว่างประเทศ (International System) ซึ่ง James N. Rosenau ได้กล่าวไว้ว่าการที่จะเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศได้ดี จำเป็นที่จะต้องศึกษาหรือเข้าใจการเมืองภายในประเทศด้วยและในขณะเดียวกันก็จะเข้าใจการเมืองภายในประเทศได้ดีก็จำเป็นต้องเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศด้วย ได้แก่ สภาพการเมืองระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในระยะเวลานั้น รวมทั้งบทบาทและนโยบายของประเทศนั้นด้วย

(5.3) รัฐต้องเผชิญกับประเด็นต่าง ๆ ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การข้ามชาติ และวัฒนธรรม และในแต่ละประเด็นเหล่านี้ อาจจะมีมากกว่าหนึ่งมิติ นอกจากนี้ยังมี ความเจาะจงของรูปแบบอำนาจและอิทธิพล อิทธิพลภายในประเทศจากตัวแสดงภายใน และหนทางต่าง ๆ ที่ประเทศมีปฏิสัมพันธ์ด้วย ตลอดจนเครือข่ายของสัมพันธภาพ หรือผ่านการมีความสัมพันธ์กับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐ

(5.4) บางประการของเครือข่ายเหล่านี้ได้ถูกสร้างขึ้นในรูปแบบของสถาบันที่เป็นทางการในระดับสากล เช่น IMF World Bank เป็นต้น ซึ่งประกอบเป็นองค์ประกอบของรูปแบบที่ทรงอิทธิพลของบรรทัดฐาน หรือสัมพันธภาพซึ่ง จอห์น รุกกี (John Ruggie) เรียกว่า ระบอบ หรือ Regimes

(6.) โคเฮน และไนย์ อธิบายรูปแบบของพฤติกรรมของรัฐว่า เป็นความสัมพันธ์ข้ามชาติ (Transnational Relations) รวมทั้งการให้ความสำคัญกับนโยบายด้านเศรษฐกิจว่ามีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงทางการเมืองภายใน และพฤติกรรมข้ามรัฐของรัฐ¹⁶

¹⁶ Ibid.

(7.)รัฐบาลแห่งชาติ เป็นตัวแสดงในเชิงนโยบาย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมทั้งหมด เช่น ราคาและการมีส่วนร่วมในตลาดอาจจะถูกกำหนดโดยแรงผลักดันบางอย่าง ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมน้อย รวมถึงการมีอิทธิพลต่อสิ่งที่รัฐบาลทำ

แนวคิดที่ 2 แนวคิดเรื่องการทำให้เป็นสากลและการเมืองภายในประเทศ¹⁷ (Internationalization and Domestic Politics) ของ โรเบิร์ต โคเฮน (Robert Keohane) และ เฮเลน มิลเนอร์ (Helen Milner) ซึ่งมีใจความสำคัญอธิบายได้ดังนี้

การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา เป็นผลให้เศรษฐกิจแห่งชาติได้เปิดรับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ดังนั้น ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ จึงมีความพยายามที่จะศึกษาผลกระทบของการทำให้ทางเลือกของนโยบายเศรษฐกิจแบบมหภาค (Macroeconomic Policy) เป็นสากล (Internationalization) มากขึ้น

ปัจจุบัน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และการเมือง มีความใกล้ชิดกันอย่างมาก ซึ่งมีการอธิบายว่า ผลกระทบทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเมืองภายในประเทศ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกประเด็นสำคัญ คือ หากไม่เข้าใจการเมืองภายในประเทศก่อน ก็จะไปปราศจากความเข้าใจในธรรมชาติของการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจแห่งชาติ และเศรษฐกิจโลกและการเปลี่ยนแปลงภายในของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสองด้านนี้นอกจากนี้ ผู้เขียนพยายามที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า ผลกระทบของการทำนโยบายให้เป็นสากลนั้น ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และสถาบันแห่งชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และความมั่นคง

เหตุผลที่ผู้เขียนได้กำหนดให้แนวคิด การพึ่งพากันอย่างซับซ้อน และแนวคิดเรื่อง การทำให้เป็นสากล และการเมืองภายในประเทศ เป็นแนวคิดหลักในการอธิบาย พลวัตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 1989 – 2001 เพราะแนวคิดทั้งสองสามารถอธิบายเพิ่มเติมกันได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในช่วง ปี 1989 – 2001 ได้มีสถานการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนผ่านถึง 4 ช่วงด้วยกัน กล่าวคือ

¹⁷ Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (USA : Cambridge University Press, 1996)

1. การสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี 1989
2. สถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี 1997
3. การขึ้นประเทศของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยในนามของ “นโยบายประชานิยม” และ
4. สถานการณ์การก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา ปี 2001

หากสังเกตจะพบว่า ประเด็นเรื่อง เศรษฐกิจ ได้มีบทบาทมากในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ประเด็นเรื่อง ความมั่นคง แม้มิได้ปรากฏอย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ จวบจนเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกาขึ้น ประเด็นดังกล่าวจึงถูกให้ความสำคัญมากขึ้น ซึ่งการใช้แนวคิด การทำให้เป็นสากล และการเมืองภายในประเทศ มาอธิบายเพิ่มเติมในกรณีศึกษานี้ ก็จะทำให้ผู้อ่านเห็นภาพชัดเจนขึ้นว่า สถานการณ์ภายนอกประเทศนั้นมีผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่มากก็น้อย ดังที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย เมื่อเกิดเหตุการณ์ในวันที่ 11 กันยายน 2001 รัฐบาลไทยได้ปรับแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้อยู่ในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่อง ความมั่นคงมากขึ้น รวมถึงการประกาศจุดยืนของตนอย่างชัดเจนว่า จะต่อต้านการกระทำของผู้ก่อการร้าย ร่วมกับองค์การสหประชาชาติ (แม้ว่าในช่วงแรกการประกาศจุดยืนในเรื่องนี้จะไม่ชัดเจน และก่อให้เกิดความสับสนในจุดยืนของไทยก็ตาม โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 6)

นอกจากนี้ แนวคิดหลักทั้ง 2 ประการนี้ ยังช่วยให้เกิดความเข้าใจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันเกิดจากอิทธิพลของปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศ ที่เกิดขึ้นด้วย ซึ่งในที่สุดผู้เขียนได้เรียนรู้ว่า ปัจจัยภายนอกประเทศบางประการก็อาจมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจดำเนินนโยบายภายในประเทศได้ ซึ่งเป็นไปตามที่ โคเฮน และไนย์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง Power and Interdependence ว่า

“ประเภทของสถานการณ์ที่จะเป็นตัวกำหนด “การพึ่งพากันและกันระหว่างประเทศ” อยู่ที่การเมืองภายในประเทศ และสิ่งนี้ได้เป็นสิ่งที่ทำให้ การตัดสินใจเพื่อดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นรองกว่าการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว”

ยกตัวอย่างเช่น แม้ว่าในช่วงต้นของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีทักษิณจะประสบกับภาวะทางเศรษฐกิจที่รุนแรง อันสืบเนื่องมาจากความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของ IMF และรัฐบาลชุดที่ผ่านมา แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวก็ยังยืนยันที่จะผลักดันนโยบาย

ในรูปแบบประชานิยมที่ให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเอง และภูมิภาคเอเชียมากขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่ดูเหมือนสวนกระแสกับทั้งสภาพความเป็นจริงของประเทศในขณะนั้น และสวนทางกับแนวคิดและโครงสร้างทางเศรษฐกิจกระแสหลักที่ประเทศส่วนใหญ่นิยม นั่นคือ การเปิดเสรี อันหมายถึง การเน้นพึ่งพาสหรัฐโลกเป็นหลัก เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 6)

ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาพลวัตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989-2001

วิธีการดำเนินและข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยข้อมูลประเภททุติยภูมิเป็นหลัก ดังนี้ คือ

ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ ข้อมูลในประวัติศาสตร์ในรูปการพรรณนาความและการวิเคราะห์ของนักวิชาการต่าง ๆ ข้อมูลจากวารสาร บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะการวิเคราะห์แสดงความคิดเห็นในช่วงสมัยนั้นวิธีการดำเนินการศึกษาจะเน้นการวิจัยแบบพรรณนาและวิเคราะห์ควบคู่กันไป โดยมีทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา อันหมายถึง การศึกษาระดับ และลักษณะของการพึ่งพากันและกันระหว่างประเทศทั้งสอง ในช่วงปี 1989 - 2001
2. เพื่อศึกษาปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 1989 - 2001

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ด้านวิชาการ จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ศึกษาและมีความสนใจในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เข้าใจถึงพลวัตและการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ ทั้งนี้รวมถึงสาเหตุและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ในช่วงเวลาที่กำหนดเปลี่ยนแปลงไปด้วย
2. ด้านการปฏิบัติ อาจจะเป็นข้อคำนึงของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ อาจารย์ นักธุรกิจ ฯลฯ ในการนำข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป
3. ทำให้ทราบความเป็นไปของเหตุการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา
4. จะเป็นพื้นฐานหรือเป็นแนวทางให้ผู้สนใจในเรื่องนี้ได้ศึกษาลึกซึ้งต่อไปซึ่งจะเป็นประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นในด้าน การขยายขอบเขตความก้าวหน้าทางวิชาการ

เนื้อหาในการศึกษา

- บทที่ 1** กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ซึ่งได้รับจากการศึกษา
- บทที่ 2** สํารวจวรรณกรรม : ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา
- บทที่ 3** พลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา (ปี 1950 - 1989)
- บทที่ 4** อธิบายและวิเคราะห์ลักษณะ และระดับของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1989 - 1996 : จากพันธมิตรที่ใกล้ชิด สู่ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ
- บทที่ 5** อธิบายและวิเคราะห์ลักษณะและระดับของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 1997 - 2000 : ปรับให้พึ่งพามากขึ้นเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ
- บทที่ 6** อธิบายและวิเคราะห์ลักษณะและระดับของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในปี 2001 : สู่เส้นทางการพึ่งพาตนเอง
- บทที่ 7** บทสรุปและแนวโน้ม