



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงเป็นระบบสองขั้วอำนาจ ซึ่งเป็นยุคของสงครามเย็นที่แข่งขันอิทธิพลและอุดมการณ์ที่แตกต่างกันระหว่างผู้นำโลกเสรีคือ สหรัฐอเมริกากับผู้นำโลกคอมมิวนิสต์คือ โซเวียตรัสเซีย จากสภาพการณ์ดังกล่าวผู้นำที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทย ซึ่งส่วนมากได้แก่คณะทหาร ได้นำประเทศเข้าผูกพันกับสหรัฐฯ ที่มีนโยบายสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์ตามความเชื่อในทฤษฎีโดมิโน ทั้งนี้เชื่อว่าสหรัคคอมมิวนิสต์มีลักษณะอุดมการณ์ที่ขัดกับพื้นฐานความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของประเทศไทย หลังจากนั้นประเทศไทยได้ผูกพันอย่างใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มาตลอดในฐานะพันธมิตรที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ทุกประเทศ เห็นได้จากการส่งทหารร่วมรบในสงครามเกาหลีใน ค.ศ. 1950 การเข้าร่วมลงนามเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ใน ค.ศ. 1954 การร่วมลงนาม "แถลงการณ์ร่วมรัลด์-ถนัด" ในค.ศ. 1962 นอกจากนี้ในบางสมัยประเทศไทยก็มีส่วนร่วมในการแทรกแซงกิจการภายในประเทศลาวโดยสนับสนุนฝ่ายขวาต่อต้านขบวนการปะเทดลาวที่นิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งทั้งหมดแสดงถึงความหวาดกลัวภัยคุกคามจากประเทศคอมมิวนิสต์ของผู้นำไทยอย่างมาก

ในด้านความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากประเทศดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์เมื่อปี 1949 ผู้นำรัฐบาลไทยหลายสมัยมองด้วยความหวาดระแวงว่าจีนคอมมิวนิสต์มีนโยบายที่จะแผ่ขยายอิทธิพลของตนเข้าไปยังภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ดังนั้นผู้นำไทยจึงได้ดำเนินนโยบายที่จะสกัดกั้นการแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศดังกล่าว ซึ่งนโยบายของไทยมีความสอดคล้องกับนโยบายของสหรัฐฯ ในขณะนั้นเช่นกัน อันส่งผลให้ไทยและสหรัฐฯ ร่วมมือกันในการต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนมาตลอด จนกระทั่งสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร บริหารประเทศระหว่าง ค.ศ. 1964-1973 กล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศไทยในช่วงระยะ 4 ปีแรกคือปี ค.ศ. 1964-1968 มีลักษณะต่อเนื่องมาจากสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงครามและ



คอมพลีซันตี ธรรมชาติ คือต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งด้วยมาตรการภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้เป็นช่วงที่ประเทศไทยผูกพันกับสหรัฐฯ มากที่สุดในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะช่วงดังกล่าว นอกจากรัฐบาลไทยจะผูกพันกับสหรัฐฯ ทั้งด้านรับความช่วยเหลือด้าน เศรษฐกิจ วิชาการ และทหาร รวมทั้งร่วมในสนธิสัญญาซีโต้ และแถลงการณ์ร่วมรัลด์ - ฌนัตแล้ว รัฐบาลยังร่วมหัวจมท้ายกับสหรัฐฯ มากขึ้นคืออนุญาตให้สหรัฐฯ นำทหารเข้ามาอยู่ในประเทศไทยตลอดจน รัฐบาลไทยยังส่งทหารอาสาสมัครไปปฏิบัติการในลาว เวียดนาม และช่วยเหลือรัฐบาลลอนดอน ในกัมพูชาต่อต้านคอมมิวนิสต์ ตามยุทธวิธีป้องกันภัยคอมมิวนิสต์นอกบ้าน นับว่าเป็นจุดที่รัฐบาลไทยผูกพันกับสหรัฐฯ มากที่สุด

แต่ในช่วงปี ค.ศ. 1969-1973 ขณะที่สหรัฐฯ กำลังประกาศถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ และต่อมาสหรัฐฯ ได้หันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ได้มีปรากฏการณ์ใหม่ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศคือการที่รัฐบาลไทย เริ่มติดต่อกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างชัดเจน ด้วยการอนุญาตให้คณะปิงปองไทยเดินทางไปแข่งขันชิงชนะเลิศแห่งเอเชีย ที่กรุงปักกิ่ง ระหว่าง 20 ส.ค. - 7 ก.ย. ค.ศ. 1972 โดยมี พล.ต.ท. ชุมพล โลหะชาละ เป็นหัวหน้าคณะและ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รองผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจและการอุตสาหกรรมของคณะปฏิบัติร่วมเดินทางไปด้วยในฐานะที่ปรึกษาของคณะปิงปองไทย ในการติดต่อสัมพันธ์ดังกล่าว ฝ่ายสาธารณรัฐประชาชนจีนก็สนองตอบด้วยไมตรีอันดี โดยไม่ขัดข้องที่จะมีความสัมพันธ์กับไทย หลังจากนั้นประเทศทั้งสองก็เริ่มติดต่อสัมพันธ์กันในด้านการค้า การกีฬา เพิ่มขึ้น เช่น คณะผู้แทนการค้าของไทย ซึ่งมีนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะ ได้เดินทางไปร่วมงานแสดงสินค้าชาวออกประจําปีของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่นครกวางโจวระหว่าง 15 ต.ค. - 15 พ.ย. 1972 คณะแบดมินตันไทยได้เดินทางไปแข่งขัน เชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับสาธารณรัฐประชาชนจีนใน ส.ค. 1973 พร้อมกับคณะปิงปองไทยก็ได้เดินทางไปแข่งขันปิงปองชิงชนะเลิศแห่งเอเชียแอฟริกา และลาตินอเมริกา ที่กรุงปักกิ่งระหว่าง 25 ส.ค. - 7 ก.ย. 1973 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติข้อเสนอของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเกี่ยวกับการขอเปิดดวงจรดาวเทียมระหว่างนครเซี่ยงไฮ้ - กรุงเทพฯ เพื่อการบริการติดต่อโทรศัพท์และไปรษณีย์โทรเลขระหว่างทั้งสองประเทศเมื่อ 27 มี.ค. 1973 นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อหาทางแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 เพื่อจะเปิดการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย ขณะเดียวกันทางด้านสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ส่งคณะปิงปองมาแข่งขัน เชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับไทยเมื่อ มี.ย. 1973 พร้อมกันนั้นในช่วงนี้รัฐบาลไทยก็หันไปร่วมมือกับประเทศภาคีอาเซียนมากขึ้น

ดังนั้น สิ่งที่น่าสนใจในการศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนช่วงปี ค.ศ. 1969 - 1973 คือประเด็นดังต่อไปนี้.-

1. ในช่วงนี้เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ประเทศไทยถือว่าเป็นศัตรูสำคัญ ซึ่งจะนำมาสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในปี ค.ศ. 1975 การเปลี่ยนแปลงท่าทีของผู้นำไทยดังกล่าวนับเป็นสิ่งที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

2. ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร บริหารประเทศอยู่ 9 ปี (ค.ศ. 1964 - 1973) สิ่งที่น่าสนใจคือ ทั้ง ๆ ที่เป็นรัฐบาลเดียวกันและเป็นรัฐบาลมีลักษณะเป็นเผด็จการทหาร มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศแต่ทำไมในรัฐบาลเดียวกันแต่ไม่ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่เป็นแบบแผนเดียวกันตลอดยุคที่รัฐบาลนี้บริหารประเทศอยู่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษากระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศ (The Process of Policy Adaptation) ของรัฐบาลไทยสมัยจอมพลถนอม กิตติขจรต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนช่วงปี 1969-1973 ซึ่งกระบวนการนี้ ในที่นี้หมายถึง ปัจจัยที่เป็นสาเหตุผลักดันให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเริ่มทำการปรับนโยบายต่างประเทศ และขั้นตอนในการปรับนโยบายดังกล่าว

วัตถุประสงค์เฉพาะของการศึกษาเรื่องนี้คือ

1. ต้องการศึกษาลักษณะขั้นตอนการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง 1969-1973 ว่ามีลักษณะอย่างไร โดยจะศึกษารูปแบบลักษณะการดำเนินนโยบายต่างประเทศช่วงปี 1964-1968 ด้วยโดยสังเขปเพื่อเป็นพื้นฐานให้เข้าใจการปรับนโยบายต่างประเทศไทยช่วงปี 1969-1973

2. ต้องการศึกษาถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรเริ่มทำการปรับนโยบายต่างประเทศต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่างปี ค.ศ. 1969-1973

ขอบเขตในการศึกษา

จุดเน้นขอบเขตที่จะศึกษานี้ จะจำกัดอยู่เพียงปี ค.ศ. 1969-1973 ที่เน้นช่วงนี้เพราะว่าเริ่มเกิดกระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งในช่วงก่อนหน้าไม่มีการปรับนโยบาย นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของการเมืองระหว่างประเทศอย่างมาก และการที่ประเทศไทยได้ปรับนโยบายต่างประเทศจากการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เริ่มหันมาสู่การติดต่อกับประเทศคอมมิวนิสต์ที่ถือว่าเป็นศัตรูที่สำคัญ เฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นทำที่ที่น่าสนใจอย่างยิ่ง นอกจากนี้ขอบเขตของการศึกษาจะศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องและคาดว่าจะมีผลหรือเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการปรับนโยบายต่างประเทศในระดับภูมิภาค (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้) คือการที่สหรัฐฯ ประกาศสิทธินิวกินเมื่อปี ค.ศ. 1969 พร้อมกับลดบทบาทของตนลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก คือ การที่สหรัฐฯ ปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วยการเยือนปักกิ่งของประธานาธิบดีนิกสันในปี ค.ศ. 1972

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ James N. Rosenau ได้แบ่งปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ออกเป็นปัจจัยภายใน (ประเทศ) และปัจจัยภายนอก (ประเทศ) โดยที่ปัจจัยภายในได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน สื่อมวลชน สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ สถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง บทบาทของประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ¹

ในการพิจารณานโยบายต่างประเทศกรณีใดกรณีหนึ่งนั้น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกดังกล่าวข้างต้น อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ในระดับที่มีความสำคัญแตกต่างกันไป นอกจากนี้ Rosenau กล่าวว่า ในระบบการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกจะมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกัน ซึ่งปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการกำหนด

¹ โปรดดูใน James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics (New York : The Free Press, 1969), pp. 52-56.

นโยบายต่างประเทศของรัฐนั้น ๆ¹ เช่น ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในรัฐ ก. อาจมีผลต่อความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกประเทศใดประเทศหนึ่ง หากผู้นำของรัฐ ก. มองว่า การสร้างความขัดแย้งกับประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นจะเป็นประโยชน์ในการสร้างความสามัคคีภายในชาติ

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาถึงปัจจัยในการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงปี 1969-1973 ซึ่งในช่วงดังกล่าว การดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายก่อนหน้านั้น (1964-1968) โดยเมื่อพิจารณาปัจจัยภายนอกในช่วงนั้น จะพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาคคือการที่สหรัฐฯ ประกาศสัทธินิคสัน พร้อมกับประกาศลดบทบาทของตนจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อปี 1969 และการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกคือการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1972 ในขณะที่สภาพแวดล้อมภายในประเทศไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นแต่อย่างใด กล่าวคือ คณะรัฐบาลที่บริหารประเทศก็ยังคงเป็นรัฐบาลชุดเดิมและกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายก็ยังคงเป็นผู้นำกลุ่มเดิม ฉะนั้น จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า ทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศดังกล่าว มีผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงนี้ได้อย่างไร

สมมุติฐานในการศึกษา

จากที่กล่าวมาแล้ว จึงได้ตั้งสมมุติฐานว่า

ปัจจัยภายนอกประเทศเป็นตัวเริ่มกระตุ้นในกระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง 1969-1973 แต่ปัจจัยภายในประเทศ คือ ทัศนคติของผู้นำทหาร เป็นตัวเหนี่ยวนำให้การปรับนโยบายดังกล่าวมีขอบเขตที่จำกัด

¹James N. Rosenau, "Theorizing Across Systems: Linkage Politics Revisted" in Conflict behavior & Linkage Politics (New York: David Mckay Company, Inc., 1973), pp. 25-56.

วิธีดำเนินการศึกษาและข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นคือ

- ก. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ คำสัมภาษณ์แสดงทรรศนะของบุคคลในคณะรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศ ข้อมูลจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาล
- ข. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในรูปพระราชมติและการวิเคราะห์ของนักวิชาการต่าง ๆ ข้อมูลจากวารสาร บทความ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะวิเคราะห์ แสดงความคิดเห็นในช่วงสมัยนั้น

วิธีดำเนินการศึกษาจะเน้นการวิจัยแบบอธิบายและวิเคราะห์ควบคู่กันไป โดยมีทฤษฎีเป็นกรอบวิเคราะห์

การนำเสนอ

- บทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา
- บทที่ 2 เป็นการพรรณารูปแบบสภาวะการดำเนินนโยบายต่างประเทศและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1969-1973 ว่าเป็นอย่างไร โดยจะกล่าวถึงสภาวะนโยบายต่างประเทศไทย ในช่วงปี ค.ศ. 1964-1968 ด้วย เพื่อเป็นพื้นฐานให้เข้าใจและเห็นการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศในคณะผู้บริหารชุดเดียวกัน
- บทที่ 3 วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ตัดสินใจทำการปรับนโยบายต่างประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1969-1973
- บทที่ 4 บทสรุป

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ด้านวิชาการ จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ศึกษาและมีความสนใจในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะได้เข้าใจถึงสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในระยะเวลาที่ศึกษา
2. ด้านการปฏิบัติ อาจจะเป็นข้อดีสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ได้ตระหนักถึงสิ่งที่เป็นมาแล้วในอดีต หากมีข้อบกพร่องก็หาทางป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น
3. จะเป็นพื้นฐานหรือเป็นแนวทางให้ผู้สนใจในเรื่องนี้ได้ศึกษาลึกซึ้งต่อไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์เพิ่มขึ้นในด้านการขยายขอบเขตความก้าวหน้าทางวิชาการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย