

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความสำคัญของปัญหา

ความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ตลอดจนระบบการบริหารราชการของไทยใน ต่างประเทศให้มีความเหมาะสม สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และ รักษาผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ริเริ่มนำระบบ บริหารราชการในต่างประเทศแบบใหม่มาใช้ ที่รู้จักกันในนามว่าระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ CEO โดยให้มีการดำเนินโครงการนำร่องทดลองระบบบริหารเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ขึ้นในสถานเอกอัครราชทูต รวมจำนวน 6 แห่งก่อน ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุง วอชิงตัน ดีซี กรุงโตเกียว กรุงปักกิ่ง นครเวียงจันทน์ กรุงนิว เดลี และกรุงบรัสเซลส์ โดยให้มีการ กำหนดยุทธศาสตร์ทวิภาคี และการดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ ในลักษณะของการร่วมมือ และ ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยที่ประจำอยู่ ณ ประเทศนั้น ๆ อย่างมีเอกภาพ ใน รูปแบบที่ประเทศไทย โดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยหัวหน้าสำนักงาน ต่าง ๆ ของไทยในประเทศนั้น ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูต โครงการดังกล่าวเริ่มขึ้นตั้งแต่ เดือนเมษายน 2545 จนถึงเดือนกันยายน 2546 มีระยะเวลาดำเนินการรวมทั้งสิ้น 18 เดือน หลังจากนั้นในเดือนตุลาคม 2546 รัฐบาลได้กำหนดให้สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ของไทยทุกแห่งทั่วโลกใช้ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการในต่างประเทศครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่ง ระบบบริหารแบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO เป็นนวัตกรรมทางการ บริหารงานภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็น องค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ที่มุ่งทำให้กลไก

ของรัฐ ทั้งภายในและภายนอก มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศในทุกมิติของรัฐบาล ให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้

นอกจากนี้ ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO เรียกร้องการปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการทำงานของเอกอัครราชทูต เจ้าหน้าที่การทูต และ ข้าราชการอื่น ๆ ที่ประจำการในต่างประเทศ ทั้งยังส่งผลให้เกิดการจัดระบบความสัมพันธ์ทางการ บริหาร และการปฏิบัติงาน ระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีสำนักงานประจำการใน ต่างประเทศเสียใหม่ ให้มีลักษณะของการบูรณาการมากขึ้น ทั้งในแง่ของการวางยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และการดำเนินดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ ยิ่งไปกว่านั้น ระบบบริหารราชการใน ต่างประเทศแบบใหม่นี้ จะมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามกรอบเป้าหมายของยุทธ ศาสตร์อย่างชัดเจน รวมทั้งการดำเนินการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเหล่านั้น

ก่อนหน้าที่จะเกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศคราวนี้ การเปลี่ยนแปลง และปรับเปลี่ยนระบบการบริหารในส่วนราชการของกระทรวงต่างประเทศส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของ การปรับโครงสร้าง และการจัดแบ่งภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดโครงสร้างและภารกิจใน ระดับกรม¹ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ที่สำคัญคือ ในปี 2534/35 มีการปรับปรุงระบบงานครั้ง ใหญ่ของส่วนราชการกระทรวงการต่างประเทศ โดยยุบกรมการเมือง ที่เคยรับผิดชอบการดำเนิน ความสัมพันธ์ทวิภาคีด้านการเมืองกับประเทศต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคทั่วโลก แล้วเปลี่ยนเป็นการ จัดตั้งกรมภูมิภาคขึ้น เพื่อแยกการดูแลรับผิดชอบการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศตาม ภูมิภาคแทน รวมทั้งสิ้น 4 กรม ได้แก่ กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟ ริกา กรมยุโรป และกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ และต่อมาในปี 2541 มีการจัดตั้งกรมการกงสุลขึ้น และได้ผนวกกรมวิเทศสหการมาอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศในปี 2545

ในด้านส่วนราชการในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศนั้น การปรับเปลี่ยนที่ เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการยกระดับความสัมพันธ์จากระดับอัครราชทูต เป็นเอกอัครราชทูต และการขยายตัวของจำนวนประเทศที่ไทยมีความสัมพันธ์ด้วย หรือการปิดสถานทูตบางแห่งลง ด้วยเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องการปรับปรุงกำหนดตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่

¹ กระทรวงการต่างประเทศ, ประวัติและวิวัฒนาการของกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ.2418-2541 (กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2542), หน้า 41.

ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ส่วนการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ และระบบการบริหารงานระหว่าง ฝ่าย ต่าง ๆ ภายในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุล รวมทั้งรูปแบบความสัมพันธ์กับส่วน ราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่กรุงเทพฯ ไม่ค่อยมีการปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบมาก เท่าใดนัก² การดำเนินงานที่เป็นภารกิจหลักของสถานเอกอัครราชทูตทุกแห่งไม่มีความ แตกต่างกันนัก ได้แก่ งานด้านการเมือง เศรษฐกิจ สารนิเทศ กงสุลและการคุ้มครอง และงาน พิธี การปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติภารกิจหลักเหล่านี้ ถ้าจะเกิดขึ้น มักจะเป็นไปตามการ ริเริ่มและวิธีการทำงานของผู้เป็นเอกอัครราชทูตแต่ละคนมากกว่า

การบริหารส่วนราชการในต่างประเทศต้องมีการปรับตัวครั้งสำคัญจริง ๆ ก็เมื่อประเทศ ไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 ด้วยเหตุผลข้อจำกัดด้านงบประมาณและเงินตรา ต่างประเทศอันเป็นผลจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เริ่มดำเนินการ ปฏิรูปส่วนราชการในต่างประเทศขึ้น ในสองมิติที่สำคัญคือ ประการแรก เป็นการลดหน่วยงาน และอัตรากำลังคนที่ประจำยังต่างประเทศลง ประการที่สอง ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ และบุคลากรที่ถูกตัดทอนลง รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายที่จะสร้างความเป็นเอกภาพในการ ทำงาน ระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศในรูปทีมประเทศไทย (Team Thailand) โดยมีแนวความคิดหลักอยู่ที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และกระบวนการในการ ทำงานของหน่วยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานแผนงานและการปฏิบัติ ให้มีความสอดคล้อง สนับสนุนกันและกัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศ ภายใต้แนวคิด Team Thailand ของรัฐบาลชวนฯ เป็นจุดแรกของการริเริ่มวางแนวทางแบบใหม่ใน การทำงาน และในการจัดความสัมพันธ์ทางการบริหารงานของส่วนราชการในต่างประเทศ แนวทางการปฏิรูปส่วนราชการในต่างประเทศแบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ของรัฐบาลพัน ดำรงจโททักซิณฯ เป็นส่วนที่มาต่อยอดออกไปจากการปฏิรูปที่รัฐบาลชวนฯ ได้ทำไว้

อย่างไรก็ดี สิ่งที่จัดได้ว่าเป็นจุดเด่นของระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบ บูรณาการ CEO ที่แตกต่างไปจากแนวคิด Team Thailand แต่เดิม คือ การดำเนินงานตามกรอบ ยุทธศาสตร์ที่มีการกำหนดเป้าหมายปลายประสงค์ พร้อมทั้งตัวชี้วัด และกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดให้เอกอัครราชทูตมีบทบาทเป็นประธาน คณะผู้บริหารประเทศไทยในระดับปฏิบัติ ที่ประจำการอยู่ในแต่ละประเทศ ทำหน้าที่บริหารการ ดำเนินยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

² สมพงษ์ ชูมากุล, "กระทรวงการต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 36.

ในการวิเคราะห์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างประเทศของ ไทย วิทยานิพนธ์นี้เริ่มต้นด้วยการศึกษาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปฏิรูป พร้อมทั้งแนวคิดด้านการ บริหารและการจัดระบบราชการแบบใหม่ที่มีผลต่อแนวทางการปฏิรูปที่เกิดขึ้น โดยจะแสดงให้เห็น เหตุปัจจัยทั้งในด้านที่เป็นแรงผลักดัน ซึ่งมีผลทำให้อาณัติ บทบาทและภารกิจของการทูตและการ ต่างประเทศมีทั้งที่ขยายตัวเพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันทำให้เกิดความจำเป็นที่ จะต้องมีการปรับตัวของกระบวนการบริหารกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (demand- side factors) และเหตุปัจจัยในด้านที่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหาร ราชการด้านการต่างประเทศที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เรียกร้องการปรับตัวได้อย่างมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งความมุ่งมั่นตั้งใจและความสามารถในการเมืองของผู้นำในการ ดำเนินการปฏิรูป (supply-side factors) จากนั้น จะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการ ของระบบบริหารราชการด้านต่างประเทศของไทย ตามแนวทางที่ได้มีการปฏิรูป โดยใช้โครงการ นำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการทั้ง 6 แห่งเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษา

1.2. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างการบริหารราชการในต่างประเทศของไทยเท่าที่ ผ่านมามีอยู่ไม่มากนัก ที่จัดว่าเป็นงานบุกเบิกสำคัญได้แก่ งานวิทยานิพนธ์ของสมพงษ์ ชูมากุล เรื่อง กระทรวงการต่างประเทศ³ และงานวิจัยของติน ปรัชพฤทธิ์ และคณะ เรื่อง โครงการศึกษา การจัดระบบบริหารราชการในต่างประเทศ⁴ การวิเคราะห์ระบบการบริหารของกระทรวงการ ต่างประเทศของสมพงษ์ เป็นการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการตามกฎหมาย (legal-institutional approach) ได้ชี้ให้เห็นว่านับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งเป็นกระทรวงตามระบบ ราชการสมัยใหม่ เมื่อครั้งมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในปีพ.ศ. 2428 ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศมีการปรับปรุงการ จัดระเบียบบริหารราชการหลายครั้ง โดยในช่วงแรก ๆ เป็นการปรับปรุงโดยยึดลักษณะงานเป็น หลัก ต่อมาในระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว จึงได้เริ่มมีการแบ่ง

³ สมพงษ์ ชูมากุล, "กระทรวงการต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2512).

⁴ ติน ปรัชพฤทธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2540).

ส่วนราชการของกระทรวงตามภูมิศาสตร์ของกลุ่มประเทศที่ไทยมีความสัมพันธ์ นอกจากนี้ การศึกษาของสมพงษ์ยังพบว่า แม้ว่าการทูตโดยความหมายแล้วจะหมายถึงศาสตร์และศิลป์ของการเจรจา แต่ภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่ประจำสถานเอกอัครราชทูตเมื่อ 3 ถึง 4 ทศวรรษที่แล้วคือ การทำรายงานด้านการเมืองและเศรษฐกิจกลับมายังประเทศไทย มากกว่าจะเป็นบทบาทในเชิงรุก

หลังจากงานวิทยานิพนธ์ของสมพงษ์ ชูมากุล ในปี 2512 แล้ว แทบจะไม่มียังงานทางวิชาการเกี่ยวกับองค์กรที่มีส่วนในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยออกมาอีกเลย มีเพียงบทความวิชาการจำนวนไม่มากนักเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่สำคัญได้แก่ บทความของสมพงษ์ ชูมาก เรื่อง "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย" ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญแก่หน่วยงานด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก ไม่ได้กล่าวถึงองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ⁵ และบทความของเขียน ธีระวิทย์ เรื่อง "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ" ที่แสดงให้เห็นถึงการเมืองในกระบวนการของการกำหนดนโยบาย โดยมีกรณีศึกษาประกอบ⁶

งานวิจัยของติน ปรัชญฤทธิ์ และคณะ เรื่อง โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ นับเป็นงานล่าสุด ซึ่งได้วิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการจัดระบบราชการในต่างประเทศ อันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ประกอบกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศ ว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญ ที่ก่อให้เกิดความจำเป็นที่ จะต้องมีการปรับระบบและพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก/นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศให้ได้สัดส่วนกัน งานวิจัยของติน ปรัชญฤทธิ์และคณะได้ชี้ให้เห็นปัญหา และได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้าง และระบบการปฏิบัติราชการ รวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

⁵ สมพงษ์ ชูมาก, "การกำหนดนโยบายต่างประเทศ," เอเชียปริทัศน์ 1,3 (เมษายน-มิถุนายน 2523): 1 - 20.

⁶ เขียน ธีระวิทย์, "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 4 กันยายน 2535. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ข้อเสนอแนะให้รวมภาระงานด้านการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศมาไว้ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน โดยการจัดตั้งกระทรวงการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าแปลกใจว่า แม้งานวิจัยนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ แต่กลับระบุขอบเขตของการศึกษาว่า "ไม่ครอบคลุมถึงกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม"⁷ แต่ในเวลาเดียวกัน ผลการวิจัยกลับมีข้อสรุปว่า "ภารกิจทางด้านการค้า การลงทุน และการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ มีความสำคัญมากกว่าภารกิจทางด้านการทูต การเมือง และการทหาร"⁸ และในการจัดโครงสร้างกระทรวงตามการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมาก็มิได้เป็นไปตามข้อเสนอที่ติน และคณะได้แนะนำไว้แต่อย่างใด

นอกจากงานวิจัยของติน ปรัชพฤทธิ์ และคณะแล้ว ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ยังมีรายงานการศึกษาเพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์การทูตด้านการค้าของไทยอีกฉบับหนึ่งที่ควรกล่าวถึง คือ รายงานของ Robert Wolfe ที่เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เรื่อง A Strategy for Thailand's Trade Diplomacy⁹ รายงานของ Wolfe เสนอให้เน้นการดำเนินยุทธศาสตร์การค้าในบริบทของการค้าพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก หรือ WTO โดยเสนอว่ากลไกของรัฐด้านการทูตและการต่างประเทศยังคงมีบทบาทสำคัญ แม้ในปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ก็ตาม Wolfe เสนอว่าการดำเนินการทางการทูตด้านการค้า ควรเน้นที่ภารกิจใน 4 ประเด็น คือ การเปิดและเข้าถึงตลาด การติดตามการปฏิรูปกฎเกณฑ์กติกาของประเทศต่าง ๆ ในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อการค้า การลงทุน และการแข่งขัน การปฏิรูปกฎเกณฑ์ด้านการค้าของไทยให้เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการค้าเสรีระหว่างประเทศ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด ผลักดัน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์กติกาด้านการค้าระหว่างประเทศ

หัวข้อการวิจัยนี้ จึงมีความแตกต่างจากงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศที่มีมาก่อนหน้า ในขณะที่งานของสมพงษ์ ชูมากุลเน้นการศึกษาโครงสร้างการ

⁷ ติน ปรัชพฤทธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2540), หน้า 182.

⁸ ติน ปรัชพฤทธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2540), หน้า 8.

⁹ Robert Wolfe, A strategy for Thailand's trade diplomacy (Bangkok : Thailand Development Research Institute, 1997).

บริหารตามสภาพที่เป็นอยู่ วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาการปรับตัวครั้งใหญ่ของระบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศของไทยต่อความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ การสิ้นสุดของสงครามเย็น และที่สำคัญคือวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยเผชิญในปี 2540 และในขณะที่งานวิจัยของดิน ปรัทพฤทธิและคณะ เป็นการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับตัวของระบบบริหารราชการในด้านการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ และรายงานของ Wolfe เน้นที่การเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินยุทธศาสตร์การทูตด้านการค้าระหว่างประเทศ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์กระบวนการปรับตัวของระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ ตามที่เกิดขึ้นจริง โดยอาศัยกรณีศึกษาจากโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการใน 6 ประเทศ ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป จีน อินเดีย และ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของกลไกการบริหารของรัฐใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ พบว่าการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ มิได้มีน้อยแต่เฉพาะที่เป็นภาษาไทยหรือเกี่ยวกับประเทศไทยเท่านั้น แม้ที่เป็นภาษาอังกฤษเอง ก็ มีอยู่ไม่มากนัก และส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการ ทหารทูต¹⁰ โดยเป็นการชี้ให้เห็นว่า กระแสโลกาภิวัตน์และการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้สร้าง ผลกระทบอย่างไรต่อธรรมชาติของการดำเนินการทางการทูตที่มีมาแต่เดิม และการทูตโฉมใหม่มี การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด แต่แทบจะไม่มีการศึกษาถึงรูปแบบและแนวทางการ ปรับตัวขององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และการทูตเลย สภาพที่เป็นอยู่นี้บ่งชี้ว่าประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในขององค์กรที่ทำ หน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ (internal management of external relations) ยังได้รับความ สนใจน้อยมากจากนักวิชาการที่ศึกษาด้านการทูตและการต่างประเทศ ที่มักจะเน้นศึกษาตัว นโยบาย และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐมากกว่า ในอีกทางหนึ่ง ถ้าจัด

¹⁰ John Stopford and Susan Strange, *Rival states, rival firms : Competition for world market shares* (Cambridge : Cambridge University Press, 1991); Shaun Riordan. *The new diplomacy* (Cambridge : Polity Press, 2002); Richard Langhorne, *The coming of globalization : Its evolution and contemporary Consequences* (New York : Palgrave, 2001).

G.R. Berridge นักวิชาการผู้ซึ่งเชี่ยวชาญด้านการทูตแห่งมหาวิทยาลัย Leicester ประเทศอังกฤษ ยืนยันข้อคิดเห็นทำนองเดียวกันนี้ไว้ใน website เกี่ยวกับการทูตของเขา Berridge เห็นว่าบางหัวข้อเกี่ยวกับ ประเด็นการทูต มีคนศึกษาไว้มาก เช่น เรื่องการเจรจาสันติภาพและบทบาทของผู้ประสานเพื่อลดความขัดแย้ง

หัวข้อการศึกษานี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาขาการบริหารงานภาครัฐ (public administration) มากกว่าการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (foreign policy analysis) นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เองก็มักจะมองข้าม และไม่ได้เลือกศึกษาหน่วยงานและนโยบายด้านการต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ งานของ Brian Hocking และคณะ¹¹ จึงนับได้ว่าเป็นข้อยกเว้นและถือเป็นงานบุกเบิกที่สำคัญในด้านนี้ ข้อค้นพบประการสำคัญของ Hocking และคณะ คือ ท่ามกลางกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมของการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ผนวกกับข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและการใช้จ่ายภาครัฐ และพลังของข้อเรียกร้องให้มีการปรับ/ลดบทบาทของภาครัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็เรียกร้องให้รัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยความโปร่งใสชัดเจนตรวจสอบได้ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มในหลายประเทศนับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาไปจนถึงนิวซีแลนด์ จากแคนาดาและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียลงมาถึงแอฟริกาใต้ ล้วนมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารกลไกและองค์กรที่รับผิดชอบด้านการทูตและการต่างประเทศ แม้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีจังหวะและลีลาในการปรับตัวแตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งมีทั้งที่เป็นการยกเครื่องทั้งระบบและที่เป็นการปรับการทำงานขององค์กรภายใต้โครงสร้างเดิมให้ประสานกันได้ดีขึ้น (fine-tuning) ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยในระบบราชการของแต่ละประเทศ รวมทั้งความมุ่งมั่นตั้งใจและความสามารถในการดำเนินการปฏิรูป ให้เกิดขึ้นได้โดยตลอดรอดฝั่งของผู้นำทางการเมือง แต่โดยสรุปแล้วประเทศเหล่านี้ ต่างมีความพยายามในการดำเนินการปรับเปลี่ยนทั้งในส่วนที่เป็นโครงสร้างการบริหารภายในระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ และในส่วนที่เป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ ภายนอกระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มธุรกิจ และองค์การพัฒนาเอกชน

แต่ก็มีอีกหลายหัวข้อด้านการทูตที่ยังไม่ค่อยมีใครศึกษาวิจัย หนึ่งในหัวข้อประเภทหลังนี้ ได้แก่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารกลไกที่ทำหน้าที่ด้านการต่างประเทศ เช่น เรื่องหน่วยงานด้านการวางแผน และการประสานงานระหว่างองค์กร เป็นต้น โปรดดู <http://homepage/dtn.ntl.com/simon.kear/> ในส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ด้านการทูต.

¹¹ Brian Hocking, ed., *Foreign ministries : Change and adaptation* (New York : St. Martin's Press, 1999); Roger Bullen, ed., *The foreign office, 1782 - 1982* (Federick, M.D.: University Publications of America, 1982).

นอกจากนี้ ประเด็นที่เป็นจุดร่วมสำคัญของการปฏิรูประบบการบริหารกลไกในการดำเนินการทูตและการต่างประเทศของรัฐต่าง ๆ เหล่านี้ อีกประการหนึ่งก็คือ การมุ่งสร้างและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานตามภารกิจใหม่ของการทูตและการต่างประเทศที่มีรูปแบบเนื้อหา และวิธีการแตกต่างไปจากเดิม อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และปัจจัยอื่น ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้สามารถบรรลุผลสำเร็จในการปฏิรูปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้มากน้อยแตกต่างกันไป

งานของ Hocking และคณะ ช่วยทำให้เราตระหนักว่า การปรับตัวของระบบบริหารราชการของไทยด้านการต่างประเทศ มิได้เกิดขึ้นมาลอย ๆ เป็นเอกเทศ หากเป็นการเดินตามแนวโน้มที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตาม งานของ Hocking และคณะ มีจุดเน้นที่การปรับตัวของหน่วยงานด้านการต่างประเทศในระดับกระทรวง ยังไม่ได้วิเคราะห์ลึกลงไปถึงในระดับการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตมากนัก ;

1.3. ขอบเขตของการศึกษา

การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในบริบทของการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้ จะจำกัดขอบเขตอยู่ที่การศึกษาการปรับตัวองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการในต่างประเทศ โดยข้อมูลที่ใช้ จะมาจากเอกสารภายในกระทรวงการต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปราชการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง และข้อมูลจากโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการของสถานเอกอัครราชทูตไทยใน 6 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป อินเดีย และลาว เป็นหลัก

1.4. วิธีการวิจัย

การศึกษานี้อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ และตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์กรของ Ernst Haas เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล วิชยานิพนธ์นี้ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะทดสอบความ

ถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎี จึงมิได้ใช้ระเบียบวิธีที่เน้นไปในทางวิธีการพิสูจน์สมมุติฐาน หากมุ่งที่จะแสดงให้เห็นเหตุปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศของไทยอย่างรอบด้าน รวมทั้งพิจารณาน้ำหนักความสำคัญและนัยสัมพันธ์ระหว่างเหตุปัจจัยเหล่านั้น จากข้อมูลที่เปิดให้ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูป และฉายให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยตามที่มีการปรับเปลี่ยนใหม่

1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกเหนือจากประโยชน์โดยตรงเฉพาะหน้าที่จะได้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศและการทูต รวมทั้งกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยแล้ว ผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้น่าจะมีประเด็นทางวิชาการในอย่างน้อย 3 เรื่องด้วยกัน ประเด็นแรก การศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศมีนัยต่อข้อถกเถียงทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ และอัตตาณัติ (autonomy) ของรัฐ ที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีผลทำให้รัฐลดบทบาทและความสำคัญลง ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าความสำคัญของรัฐยังคงมีอยู่ เพียงแต่รัฐมีการปรับเปลี่ยนบทบาทไปจากเดิม¹² ความสามารถของรัฐที่จะปรับบทบาทของตนในกระแสโลกาภิวัตน์ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาปรับปรุงเครื่องมือหรือกลไกของรัฐ อันได้แก่ระบบราชการให้สามารถทำงานตามภารกิจและข้อเรียกร้องใหม่ ๆ จากสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาสภาพความเป็นจริงของแต่ละรัฐว่ารัฐใดทำได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด มีโอกาสและข้อจำกัดอย่างไร ย่อมจะทำให้ข้อถกเถียงในเรื่องนี้มีข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น

นัยทางวิชาการประเด็นที่สอง ผลของการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศของไทย จะเปิดโอกาสให้มีการวิเคราะห์วิจัยต่อไปเกี่ยวกับข้อถกเถียงสำคัญในหมู่นักวิชาการความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศ ในเรื่องอิทธิพลของการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics) ต่อกระบวนการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายสาธารณะ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์

¹² Susan Strange, *The retreat of the state : The diffusion of power in the world economy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996); Linda Weiss, *The myth of the powerless state* (Ithaca : Cornell University Press, 1998).

ระหว่างประเทศจำนวนไม่น้อย มักใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล หรือ rational decision-making model เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ในขณะที่นักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การพิจารณาทางเลือกและการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐนั้น มิได้เป็นไปตามตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล ที่เห็นว่านโยบายและการดำเนินนโยบาย เป็นผลมาจากการที่ผู้ตัดสินใจประเมินสถานการณ์และสภาพแวดล้อมอย่างรอบด้าน แล้วซึ่งตรงทางเลือกต่าง ๆ อย่างถี่ถ้วน ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกและดำเนินยุทธศาสตร์หรือแนวทางที่เหมาะสมที่สุด เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ นักวิชาการฝ่ายหลังนี้เห็นว่า แท้ที่จริง หน่วยงานที่เป็นองค์ภาครัฐแต่ละหน่วย ต่างมีผลประโยชน์เฉพาะด้านของตน ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์โดยรวมก็ได้ แต่หน่วยงานเหล่านี้จะพยายามรักษาผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานไว้ และพยายามตีความผลประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการรักษาผลประโยชน์ขององค์กร¹³

ในทางหนึ่ง การปฏิรูประบบราชการคือความพยายามที่จะพัฒนากลไกภาครัฐให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจ และรับยุทธศาสตร์และนโยบายที่วางไว้ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนการทำงานขององค์ภาครัฐ เพื่อให้เข้าใกล้กับอุดมคติของตัวแบบการตัดสินใจและดำเนินนโยบายสาธารณะแบบมีเหตุผล การศึกษาการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทย จึงเป็นกรณีศึกษาที่เปิดโอกาสให้ได้พิจารณาว่า การบรรลุผลตามตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผลนั้น ในทางปฏิบัติเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด

ประเด็นที่สามเป็นเรื่องในเชิงปทัสสถาน คำถามและข้อถกเถียงใหญ่ในหมู่นักศึกษาเรื่องรัฐประการหนึ่งก็คือ รัฐนั้นมีลักษณะอย่างไร ตอบสนองผลประโยชน์ของคนกลุ่มใด มีความเป็นอิสระจากแรงกดดันของพลังทางสังคมมากน้อยแค่ไหนอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างความต้องการของฝ่ายทุน กับการเรียกร้องของฝ่ายส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ที่เรียกร้องให้รัฐตอบสนองและมีรับผิดชอบที่สามารถถูกตรวจสอบได้จากประชาชน¹⁴ การศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศ ย่อมเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาระบบคุณค่าที่แฝงอยู่ในระบบคิดที่กำกับแนวทางการปฏิรูป ตลอดจนทิศทางและเป้าหมายการทำงานของระบบราชการว่าเป็นไปในทิศทางใด

¹³ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of decision : Explaining the Cuban missile crisis*, 2nd edition (New York : Addison Wesley, 1999).

¹⁴ Robert R. Alford and Roger Friedland, *Powers of theory : Capitalism, the state, and democracy* (Cambridge : Cambridge University Press, 1985)

1.6. ขั้นตอนในการนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการวิจัยจะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่หนึ่ง : บทนำ

บทที่สอง : การปรับตัวขององค์กรด้านการทูตและการต่างประเทศ

ในโลกโลกาภิวัตน์ : กรอบความคิด

นำเสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เงื่อนไขความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค และผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการปรับเปลี่ยนคติความคิดเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของหน่วยงานด้านการทูต

บทที่สาม : ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ :

แนวคิดและยุทธศาสตร์

อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของไทย เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวทางการปฏิรูปของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย กับรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และอธิบายแนวคิดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย รวมทั้งประเมินข้อจำกัดของการปฏิรูปที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุผลตามอุดมคติของตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล

บทที่สี่ : กระทรวงการต่างประเทศกับการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการ

ในต่างประเทศไปสู่ระบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ

อธิบายจุดยืนและแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ในบริบทของการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

บทที่ห้า : สรุป