

บทที่ 1  
บทนำ



ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในท่ามกลางสภาวะสงครามเย็นที่เกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งระเบียบโลกได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายโลกเสรีที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ ค.ศ. 1948 เป็นต้นไป แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศจากการเป็นกลางไปเป็นการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่มโลกเสรี ไม่ว่าจะเป็นการรับรองรัฐบาลลาว เขมร และเวียดนาม ที่ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาให้ความสนับสนุนในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 การที่ไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ส่งทหารไปร่วมรบพร้อมกับกองกำลังผสมของสหประชาชาติในสงครามเกาหลีในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1950 การร่วมลงนามกับสหรัฐอเมริกาในความตกลง 3 ฉบับในปีเดียวกัน อันได้แก่ ความตกลงทางการศึกษาและวัฒนธรรม ความตกลงร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ และความตกลงด้านการให้ความช่วยเหลือทางการทหาร และที่สำคัญคือในเดือนกันยายน ค.ศ. 1954 ไทยได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญามิลาร์ร่วมกับประเทศอื่น ๆ อีก 7 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และสหรัฐอเมริกา เพื่อก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) เป็นต้น

นอกจากการดำเนินนโยบายที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังแสดงท่าทีเป็นศัตรูกับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วยการประกาศไม่รับรองรัฐบาลคอมมิวนิสต์ของจีนและการปราบปรามชาวจีนโพ้นทะเลภายในประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังได้แสดงท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วยการสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการคัดค้านข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี Jawaharlal Nehru แห่งอินเดียที่จะให้สาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าเป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ การสนับสนุนมติของสหประชาชาติตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951 ให้ประณามสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าเป็นประเทศผู้รุกรานในสงครามเกาหลี และการร่วมลงมติพร้อมกับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติให้งดส่งยุทโธปกรณ์ให้แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะดำเนินนโยบายที่ผูกพันตนเองเข้ากับฝ่ายโลกเสรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีนมาโดยตลอด แต่ในค.ศ. 1953 ก็ได้เริ่มมีสัญญาณของการทบทวนนโยบายต่างประเทศเป็นครั้งแรก เมื่อรัฐบาล

พิจารณาว่าการดำเนินนโยบายตามสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิดอาจมิใช่วิถีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกับที่ประเทศไทยก็มิอาจละทิ้งการมีความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนไปได้ หลังจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายหลายประการที่แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนท่าทีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1955-1957 โดยเริ่มต้นจากการส่งกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปร่วมประชุมกลุ่มประเทศเอเชีย-แอฟริกา ที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งในระหว่างการประชุมกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ได้ทรงมีโอกาสพบปะสนทนากับนายกรัฐมนตรีโจว เอิน ไหล (Chou En-lai) แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังแสดงความยอมรับรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น เปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติต่อชาวจีนโพ้นทะเลภายในประเทศ ส่งคณะทูตไปเยือนจีนและลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างสองประเทศ และยังคงเลิกการควบคุมสินค้าที่มีโชยุทรปัจจัยไปยังจีน เป็นต้น

ในขณะที่นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ค.ศ. 1948-1957) นั้นมิได้สะท้อนให้เห็นภาพความต่อเนื่องและสม่ำเสมอเท่าใดนัก ซึ่งเห็นได้ชัดจากการพยายามหันมาปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 แต่ก็มีอาจปฏิเสธได้เลยว่ารูปแบบการอธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ปรากฏอยู่ในงานวิชาการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ กลับพยายามแสดงให้เห็นภาพความต่อเนื่องและสม่ำเสมอของการดำเนินนโยบายด้วยการใช้กรอบของสถานะสงครามเย็นหรือการใช้ ‘ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์’ เป็นแกนหลักในการอธิบายมาโดยตลอด กล่าวคือ รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ด้วยการเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนและผูกพันตนเองเข้ากับประเทศในกลุ่มโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิด เนื่องจากหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากจีน<sup>1</sup>

งานที่อธิบายนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มักฉายให้เห็นภาพของการดำเนินนโยบายที่มีความต่อเนื่องของการเป็นปฏิปักษ์และการหาทางรับมือกับภัย

---

<sup>1</sup> ตัวอย่างของการอาศัยสถานะสงครามเย็นและภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เป็นแกนหลักในการอธิบายนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พบได้ใน จุลชีพ ชินวรโรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยสมัยสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536); ชาติรี ฤทธารมย์, “นโยบายต่างประเทศของไทย (2488-2497)” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511 และ Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1965 เป็นต้น).

คุกคามจากคอมมิวนิสต์โดยตลอด คือเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ “ต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะหวั่นเกรงภัยคุกคามความมั่นคงจากการขยายตัวของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากสาธารณรัฐประชาชนจีน อีกทั้งฝักใฝ่และพยายามแสวงหาพันธมิตรในระดับพหุภาคีกับ กลุ่มประเทศโลกเสรีภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา...”<sup>2</sup> หรือ “ในทางปฏิบัติแล้วนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในด้านหนึ่งหมายถึงการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเป็นพิเศษกับสหรัฐอเมริกาซึ่งความสัมพันธ์นี้บรรลุถึงจุดสูงสุดด้วยการก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) และในอีกด้านหนึ่งหมายถึงการไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งการรณรงค์ต่อต้านคอมมิวนิสต์ภายในประเทศอีกด้วย”<sup>3</sup> และในงานของธานี สุขเกษม ได้กล่าวว่าจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนตั้งแต่ ค.ศ. 1949 จนถึง ค.ศ. 1972 พบว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน คือ นโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ นโยบายทางการเมืองภายในประเทศ นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายทางจิตวิทยา<sup>4</sup> คำอธิบายที่ใกล้เคียงกันนี้ได้ปรากฏอยู่ในงานวิชาการแทบทุกชิ้น จนทำให้แก่นเรื่องการอธิบายนโยบายต่างประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในแต่ละงานมิได้มีความแตกต่างกันเลย<sup>5</sup>

<sup>2</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 122.

<sup>3</sup> Kobkua Suwannathat - Pian, Thailand's Durable Premier : Phibun through Three Decades 1952-1957 (Kuala Lumpur Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 283.

<sup>4</sup> ธานี สุขเกษม, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : วิเคราะห์แนวนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อจีน พ.ศ. 2492-2515” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 50.

<sup>5</sup> เช่นในงานของแถมสุข นุ่มนนท์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525), เพ็ญศรี คึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม) (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสภา, 2542); R. Sean Randolph, The United States and Thailand : Alliance Dynamics, 1950-1985 (Berkeley, Calif: Institute of East Asian Studies, University of California, 1986); Saner Chantra, “A Study of Thai-China Relations, 1945-75 : From Outright Hostility to Tentative Friendship” (Master’s thesis, Diplomacy and World Affairs, Occidental College, 1976) และ Wiwat Mungkandi, “The Security Syndrome : 1941-1975”, in A Century and a Half of Thai-America Relations, eds. Wiwat Mungkandi and William Warren (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 1952) เป็นต้น.

อย่างไรก็ตาม การใช้ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เป็นแกนหลักกลับทำให้ งานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถให้เหตุผลในการอธิบายนโยบายหรือท่าทีที่ไทยมีต่อประเทศอื่น ๆ ใน สมัยเดียวกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายและท่าทีที่ไทยมีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งถือว่าอยู่ใน ค่ายโลกคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ให้เหตุผลของการดำเนินนโยบายต่าง ประเทศว่าเป็นเพราะความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ไปเสียแล้ว ดังตัวอย่างเช่น

“นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงทศวรรษที่ 1950 หรือระหว่าง ค.ศ. 1950-1959 นี้ มีลักษณะเด่นคือ ดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ เพราะหวั่นเกรงภัยคุกคามความมั่นคงจากการขยายตัวของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสาธารณรัฐประชาชนจีน อีกทั้งฝักใฝ่และพยายามแสวงหาพันธมิตร ในระดับพหุภาคีกับกลุ่มประเทศโลกเสรีภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การความมั่นคงร่วมกันที่เรียกว่า “องค์การซีโต้” (SEATO)...”<sup>6</sup>

แต่ในงานเดียวกันนี้เอง ผู้เขียนได้หยิบยกเอานโยบายที่มีลักษณะตรงกันข้ามจากคำอธิบาย ในข้างต้นมาแสดงโดยที่มีได้ให้เหตุผลที่ชัดเจนต่อนโยบายนี้เลย ดังที่ผู้เขียนได้อธิบายต่อไปว่า

“แม้ว่าประเทศไทยจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศโลกเสรี แต่ ไทยก็มีได้ละเลยประเทศโลกที่สามอื่น ๆ ดังนั้นเมื่อได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุม กลุ่มประเทศแอฟโร-เอเชีย ที่บันดุง อินโดนีเซีย ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1955 เสด็จ ในกรมฯได้เข้าร่วมประชุมในฐานะตัวแทนของไทย ... ความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับจีนค่อนข้างคลายความตึงเครียดลง มีคณะศิลปินไทยและนักเขียนเดินทางไป เยือนจีนหลายคณะ รวมทั้งความพยายามในการติดต่อกับจีนอย่างลับ ๆ...”<sup>7</sup>

นอกจากนี้แม้ว่านักวิชาการบางกลุ่มได้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยหรือเหตุผลทางการเมือง ภายใต้นว่ามีผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่นเดียวกัน

<sup>6</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศ ของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 122.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

แต่การอาศัยเหตุผลดังกล่าวก็เป็นเพียงแต่ประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญรองลงมาจากประเด็นหลักซึ่งก็คือความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์อยู่ดี<sup>8</sup> และแม้แต่งานที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในแง่ของความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านเศรษฐกิจ วิชาการ และด้านการทหาร ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลทางการเมืองภายในกับความต้องการความช่วยเหลือและทรัพยากรต่าง ๆ จากสหรัฐอเมริกาได้บ้าง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่างานเหล่านั้นก็ไม่ได้เสนอภาพความสัมพันธ์ในแง่มุมใหม่แต่อย่างใด เพราะได้ตั้งโจทย์ไว้แต่ต้นแล้วว่า ประเทศไทยหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ส่วนสหรัฐอเมริกาเองก็ต้องการป้องกันการขยายตัวของภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ในไทยเช่นกัน จึงให้ความช่วยเหลือไทยเพื่อป้องกันภัยคุกคามนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในแง่ของความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกาก็เป็นเพียงแค่การตอบโจทย์ที่ตั้งไว้แต่ต้นเท่านั้น<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะกล่าวว่ามีงานใดที่กล่าวถึงนโยบายและท่าทีของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเลยก็เป็นคำกล่าวที่ดูจะไม่ถูกต้องนัก แนวทางการอธิบายแนวทางหนึ่งที่มีปรากฏอยู่เสมอในงานต่าง ๆ คือการพยายามปรับความสัมพันธ์กับจีนเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลตามสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น กล่าวคือ เมื่อสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมีท่าทีผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างกัน จะเป็นการปลอดภัยกว่าสำหรับประเทศไทยถ้าจะปรับท่าทีของตนจากที่เคยเป็นศัตรูกับจีนอย่างเปิดเผยให้

<sup>8</sup> ตัวอย่างเช่นในงานของ Kobkua Suwannathat - Pian, Thailand's Durable Premier : Phibun through Three Decades 1952-1957 และ Nigel J. Brailey, Thailand and the Fall of Singapore : A Frustrated Asian Revolution (Boulder: Westview Press, 1986) เป็นต้น.

<sup>9</sup> งานของ John D. Montgomery, The Politics of Foreign Aid : American Experience in Southeast Asia (New York: Frederick A. Praeger, Publisher, 1962); R. Sean Randolph, The United States and Thailand : Alliance Dynamics. 1950-1985 และ Nongnuth Kimanonth, "The U.S. Foreign Aid Factor in Thai Development, 1950-1970," in Thai-American Relations in Contemporary Affair, ed. Hans Indorf (Singapore: Executive Publication, 1982) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี งานของ Nongnuth Kimanonth ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามเชื่อมโยงเหตุผลของการเมืองภายในกับความต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาของไทย แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญรองลงมาจากเหตุผลเรื่องการป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ และขาดการเข้าถึงข้อมูลขั้นต้นที่จะนำมาสนับสนุนให้การเชื่อมโยงนั้นมีน้ำหนักมากขึ้นอยู่ดี.

มีความเป็นมิตรมากขึ้น เพื่อที่จะไม่ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้ต้องกลายเป็นศัตรูกับจีนแต่เพียงลำพัง<sup>10</sup> ทว่า คำอธิบายดังกล่าวนี้ยังคงก่อให้เกิดข้อโต้แย้งอยู่เช่นกัน ทั้งนี้เพราะในขณะที่งานเหล่านี้ให้คำอธิบาย การปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยว่าเป็นไปตามกระแสการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองกับรูปแบบคำอธิบายที่ว่ารัฐบาลหวาดกลัวภัยคุกคามจาก คอมมิวนิสต์โดยสิ้นเชิง เนื่องจากหากรัฐบาลหวาดกลัวคอมมิวนิสต์ก็จะมียอดหนุนไปปรับความสัมพันธ์กับจีนได้โดยง่าย เพียงแค่เมื่อได้เห็นว่าการณระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการศึกษานโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นจำเป็นที่จะต้องละทิ้งกรอบการ อธิบายแบบเดิมคือ ‘ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์’ ให้ได้เสียก่อน เพราะรูปแบบการ อธิบายดังกล่าวทำให้ไม่สามารถให้เหตุผลการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 ได้เลย นอกจากการละทิ้งกรอบการอธิบายแบบเดิมแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะสร้างคำอธิบาย นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. เสี้ยใหม่ ที่มีความสอดคล้องกันเพื่อให้สามารถฉายให้เห็นภาพการดำเนินนโยบายได้อย่างลงตัว แม้แต่นโยบายที่ดูเหมือนขัดแย้งกันเองอยู่ในที่ เช่น การ เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและการพยายามหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งจะทำให้สามารถอธิบายความพยายามหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 ได้ในที่สุด และเมื่อการใช้ปัจจัยความหวาดกลัวภัยคุกคามจาก คอมมิวนิสต์นั้นไม่ประสบความสำเร็จในการให้คำอธิบายนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน การหันไปพิจารณาสถานะของรัฐบาล ณ เวลานั้น จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่อาจช่วยอธิบายสาเหตุ ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลก็เป็นได้

ทั้งนี้เพราะจะเห็นได้ว่า ในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานะของประเทศไทยมิได้มีความแตกต่างไปจากประเทศผู้แพ้สงครามเท่าใดนัก ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลต้อง ประสบปัญหาการตกอยู่ในสภาพของการมีอำนาจต่อรองน้อยเช่นเดียวกับประเทศผู้แพ้อื่น ดังเช่น รัฐบาลอังกฤษนั้นมีความเห็นว่าประเทศไทยควรจะได้รับ การลงโทษเนื่องจากได้ประกาศสงคราม เป็นต้น

---

<sup>10</sup> โปรดดูใน Anuson Chinverno, “Brief Encounter” : Sino-Thai Rapprochement after Bandung, 1955-1957 (Bangkok: International Studies Centre, Institute of Foreign Affairs, 1991); Daniel Mark Fineman, A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand 1947-1958 (Honolulu: University of Hawaii Press, 1997) และ Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia เป็นต้น.

กับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเดือน มกราคม ค.ศ.1942<sup>11</sup> นอกจากนี้อังกฤษยังยื่นข้อเรียกร้อง 21 ประการต่อประเทศไทย โดยมีข้อความโดยสรุปว่าให้ฝ่ายพันธมิตรเข้าควบคุมกำลังกองทัพไทย การเงิน การผลิตและการส่งออกซึ่งสินค้าข้าว ดีบุก ยาง และไม้สัก ควบคุมการค้าทางทะเล การขนส่ง การโทรคมนาคม (เช่นวิทยุกระจายเสียง) ตลอดจนเครื่องสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในระยะเวลาที่ไม่จำกัด<sup>12</sup> แม้ประเทศไทยไม่ต้องปฏิบัติตามทุกข้อ แต่ข้อเรียกร้องของรัฐบาลก็สะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า อำนาจการต่อรองในระดับระหว่างประเทศของไทยมีน้อยเพียงใด นอกเหนือไปกว่านั้นประเทศยังต้องจำยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของฝรั่งเศส สาธารณรัฐจีน และสหภาพโซเวียต เพื่อที่จะได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติอีกด้วย<sup>13</sup>

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สอง ในวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1948 รัฐบาลไทยก็ตกอยู่ในสถานการณ์ที่อ่อนแออีกเช่นเคยกับ สถานะที่อ่อนแอของ รัฐบาลนั้นจะพบได้ทั้งระดับประเทศและระหว่างประเทศ ภายในประเทศรัฐบาลต้องเผชิญกับการ ทำลายอำนาจของกลุ่มกบฏและกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามหลายต่อหลายครั้ง เช่น กบฏเสนาธิการ ในค.ศ. 1948 กบฏวังหลวง ค.ศ. 1949 และกบฏแมนฮัตตันที่เกิดขึ้นในค.ศ. 1951 เป็นต้น<sup>14</sup> ผลที่ ตามมาคือรัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพากำลังทหารและอาวุธยุทธโปกรณ์เป็นอย่างมากเมื่อต้องเผชิญกับ กลุ่มต่อต้านต่าง ๆ นี้ ยิ่งไปกว่านั้น ภายในคณะรัฐประหารเองก็ต้องประสบปัญหาการขาด เสถียรภาพอันเนื่องมาจากความแตกแยกของบุคคลสำคัญทางการเมือง 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายตำรวจ ได้แก่ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ฝ่ายทหารซึ่งได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และฝ่ายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ต่างฝ่ายต่างก็ต้องการเสริมสร้างฐานอำนาจของตนด้วย การอาศัยความช่วยเหลือ ทรัพยากรและความสนับสนุนจากต่างประเทศเช่นกัน

<sup>11</sup> เพ็ญศรี ศึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม), หน้า 203.

<sup>12</sup> F.R.U.S. Vol.VI, 1945, The Complete Text of the Proposed Agreement, pp.1285-1290 อ้างถึงใน วิวัฒน์ มุ่งการดี, “ไทยและสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1945-1960),” ใน รวบรวมบทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2376-2493 (ค.ศ. 1833-1950) (กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, 2519), หน้า 396.

<sup>13</sup> เพ็ญศรี ศึก, การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม), หน้า 212.

<sup>14</sup> โปรครุราชละเอียดใน สุราชัย ชัมประเสริฐ, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491-2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

ในระดับระหว่างประเทศนั้น เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยเป็นผู้ประกาศสงครามกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมาก่อนในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และการขึ้นสู่อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็นำได้เป็นไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยที่มหาอำนาจตะวันตกยึดถือ เพราะมีการใช้กำลังทหารในการทำรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1947 และใช้วิธีขู่บังคับเพื่อยึดอำนาจจากนายควง อภัยวงศ์ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1948 ประเทศมหาอำนาจตะวันตกต่าง ๆ จึงยังคงแสดงความไม่เห็นด้วยและไม่ให้การยอมรับรัฐบาลของคณะรัฐประหารในเบื้องต้นเท่าใดนัก คงจะเห็นได้ว่า นายเอ็ดวิน เอฟ. สแตนตัน (Edwin F. Stanton) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำกรุงเทพฯ ได้แจ้งต่อตัวแทนของคณะรัฐประหารภายหลังการยึดอำนาจรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการขับไล่รัฐบาลด้วยการใช้อำนาจทหารแทรกแซง อันเป็นการขัดต่อวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ และอาจจะนำไปสู่การใช้กำลัง สงครามกลางเมือง และความยุ่งยากทางการทูตต่อไป<sup>15</sup>

เนื่องจากแกนเรื่องความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ทำให้เกิดปัญหาในการอธิบายนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลพยายามหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงได้มีผู้พยายามให้คำอธิบายรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยหลีกเลี่ยงประเด็นเรื่องความหวาดกลัวคอมมิวนิสต์มากขึ้น และหันมาพิจารณาสถานะทางการเมืองของรัฐบาลในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องเลือกดำเนินนโยบายผูกพันกับสหรัฐอเมริกา ดังเช่น ทักซ์ เกลิมเตียร์<sup>16</sup> และ J.L.S. Girling<sup>17</sup> ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาไว้ว่าเกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็ต้องการความสนับสนุนทั้งทางการเงิน ทางทหาร และทางการเมืองจากสหรัฐอเมริกาเพื่อเสริมสร้างฐานอำนาจของตนซึ่งนำไปสู่การที่ไทยดำเนินนโยบายในลักษณะที่ผูกพันตนเองเข้ากับสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ Frank C. Darling<sup>18</sup> และ Daniel Mark Fineman<sup>19</sup> ได้

<sup>15</sup> Edwin F. Stanton, *Brief Authority : Excursions of a Common Man in an Uncommon World* (New York: Harper, 1956), p. 209.

<sup>16</sup> ทักซ์ เกลิมเตียร์, *การเมืองระบบพหุอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ* แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง ศิริสุข (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

<sup>17</sup> J.L.S. Girling, *Thailand : Society and Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press 1981).

<sup>18</sup> Frank C. Darling, *Thailand and the United States* (Washington, DC: Public Affairs Press, 1965).

<sup>19</sup> Daniel Mark Fineman, *A Special Relationship : The United States and Military Government in Thailand 1947-1958*.



อธิบายพลวัตการเมืองภายในของประเทศไทยว่าส่งผลให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องหันไปเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา

แม้ว่างานเหล่านี้ยังคงมุ่งให้คำอธิบายนโยบายของรัฐบาลต่อสหรัฐอเมริกาเป็นประเด็นหลักมากกว่านโยบายต่างประเทศโดยรวม แต่งานที่กล่าวมาได้ฉายให้เห็นภาพการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยมีได้ใช้แกนเรื่องความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี การยึดรูปแบบการอธิบายนโยบายต่างประเทศโดยการพิจารณาสถานะทางการเมืองของรัฐบาลในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันนโยบายต่างประเทศตามที่ปรากฏในงานเหล่านี้เป็นพื้นฐาน จึงอาจเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งรวมถึงนโยบายต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย

ดังนั้น เนื่องจากได้เคยมีผู้ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามมามากแล้ว ทว่างานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถอธิบายหรือให้เหตุผลการหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในภายหลังได้ การศึกษาสาเหตุของการปรับนโยบายจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเด็นปัญหาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้แก่ การศึกษาสาเหตุของการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1953-1957 แต่ผู้วิจัยมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษานโยบายต่างประเทศในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึง 3 ขั้นตอนด้วยกัน เนื่องด้วยสาเหตุต่าง ๆ อันได้แก่

1. ได้แย่งรูปแบบคำอธิบายนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ว่ารัฐบาลหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ให้ได้เสียก่อน เพราะขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิงกับความพยายามหันไปปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957

2. ให้คำอธิบายที่เป็นเอกภาพต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ดูเหมือนว่ามีความขัดแย้งกันเองอยู่ในที่ กล่าวคือ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาอย่างแนบแน่นและเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 รัฐบาลก็ได้หันมาปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งการดำเนินนโยบายลักษณะนี้ไม่อาจทำความเข้าใจได้ด้วยคำอธิบายที่ว่า รัฐบาลหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์

3. เมื่อผ่าน 2 ขั้นตอนที่กล่าวมาแล้ว จึงจะสามารถอธิบายได้ว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 เพราะสาเหตุใด

### กรอบความคิด

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การศึกษาสาเหตุของการปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในระหว่างค.ศ. 1953-1957 ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องอธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ได้เสียก่อน การศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล จอมพล ป. โดยรวมอาจทำได้ด้วยการวิเคราะห์จากรูปแบบการดำเนินนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์กับ สาธารณรัฐประชาชนจีนและการเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา โดยอาศัยหลักการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศอันมีที่มาจากพลวัตของการเมืองภายใน ซึ่งได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้หลายรูปแบบด้วยกัน

แนวทางการศึกษาของ Michael Mastanduno, David A. Lake และ G. John Ikenberry ที่ปรากฏอยู่ในบทความเรื่อง “Toward a Realist Theory of State Action” ได้แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกันระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศโดยได้เสนอรูปแบบการ ดำเนินการของรัฐ 2 รูปแบบด้วยกันคือ การดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมาย ระหว่างประเทศ (International Goals and Domestic Strategies) และการดำเนินนโยบายระหว่าง ประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายภายในประเทศ (Domestic Goals and International Strategies)<sup>20</sup>

การดำเนินนโยบายระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงเป้าหมายภายในประเทศนั้น หมายถึง การ ที่รัฐมีเป้าหมายสูงสุด (ในระดับภายในประเทศ) คือ การเอาชนะและมีอำนาจเหนือกลุ่มที่เข้ามา ทำลายอำนาจรัฐและรักษากลุ่มพันธมิตรที่สนับสนุนตนไว้ได้ ในขณะที่เดียวกันการที่จะให้บรรลุ เป้าหมายนี้ได้รัฐจะต้องดึงเอาทรัพยากรจากภายนอกประเทศมาใช้เพื่อให้รัฐมีความสามารถในการจัดการกับข้อจำกัดภายในประเทศหรือพยายามที่จะใช้ประโยชน์จากสถานภาพของตนที่ได้รับ การรับรองในฐานะที่เป็นตัวแทนในระดับระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนสถานะทางการเมืองภายใน ประเทศ<sup>21</sup> ดังนั้นจึงเท่ากับว่าในการที่จะบรรลุเป้าหมายในเวทีใดนั้น (เวทีภายในประเทศหรือ ระหว่างประเทศ domestic or international arena) รัฐอาจดำเนินการในอีกเวทีหนึ่ง และนโยบาย

<sup>20</sup> Michael Mastanduno, David A. Lake and G. John Ikenberry, “Toward a Realist Theory of State Action,” *International Studies Quarterly* 33 (October 1989): 461-465. (แนวทางการอธิบายของบทความนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของทฤษฎีสัจนิยม (Realist) ที่ว่าสภาวะความวุ่นวายไร้ระเบียบระหว่างประเทศ (international anarchy) และการคำนึงถึงพลังอำนาจแห่งชาติ (the pursuit of national power) เป็นศูนย์กลางในการที่จะเข้าใจทั้ง การเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ และศูนย์กลางการวิเคราะห์ของบทความนี้จะอยู่ที่ตัวรัฐที่มี เป้าหมายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ).

<sup>21</sup> Ibid., pp. 463-464.

ต่างประเทศที่ดำเนินอยู่จึงอาจเป็นผลมาจากแรงผลักดันทางการเมืองภายในประเทศก็เป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ Mastanduno, Lake และ Ikenberry ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าเมื่อความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น รัฐก็จะดึงเอาทรัพยากรจากภายนอกหรือใช้ประโยชน์จากสถานภาพของตนที่ได้รับการรับรองในฐานะที่เป็นตัวแทนในระดับระหว่างประเทศให้เป็นประโยชน์ในการลดความไร้เสถียรภาพนั้น ๆ<sup>22</sup>

Steven R. David ได้ให้คำอธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมที่เป็นพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ ว่ามีที่มาจากสภาวะแวดล้อมทางการเมืองภายในประเทศเช่นกัน การวิเคราะห์ของ David นั้น มุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมของประเทศโลกที่สาม ซึ่งมีลักษณะร่วมกันคือมีความแตกแยกทางการเมืองภายในสูง ผู้นำขาดความชอบธรรมเนื่องจากมักจะขึ้นสู่อำนาจโดยผ่านการทำรัฐประหารหรือการใช้อาวุธ ประเทศเหล่านี้มักมีรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ และผู้นำมีความต้องการการสนับสนุนจากภายนอกประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง<sup>23</sup> ลักษณะเฉพาะร่วมกันของประเทศโลกที่สาม นี้เองที่นำไปสู่สถานการณ์ที่ภัยคุกคามจากภายในประเทศมีโอกาสเป็นภัยที่จะทำทลายการดำรงอยู่ในอำนาจของผู้นำมากกว่าภัยจากภายนอกประเทศ<sup>24</sup> ดังนั้นผู้นำของรัฐจึงกลายเป็นหน่วยการวิเคราะห์พฤติกรรมในการเป็นพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อเป้าหมายของผู้นำเหล่านั้นก็คือการอยู่รอดหรือการรักษาอำนาจของตนไว้ได้เมื่อต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่จะมาทำทลายอำนาจของตน<sup>25</sup>

เมื่อภัยคุกคามจากภายในรัฐหรือเหตุการณ์ภายในประเทศมีความสำคัญต่อผู้นำมากกว่าภัยคุกคามจากภายนอกหรือสถานการณ์ในระดับระหว่างประเทศ การเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับประเทศใดก็ตามจึงเกิดจากการตัดสินใจและคิดคำนวณอย่างมีเหตุผลของผู้นำของประเทศโลกที่สาม แล้วว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศแนวใดหรือพันธมิตรใดที่จะช่วยให้ตนรักษาอำนาจไว้ได้มากที่สุด<sup>26</sup> ดังนั้นจึงไม่อาจทำความเข้าใจการตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่น ๆ ของผู้นำรัฐในโลกที่สามได้เลย หากมิได้ศึกษาสถานภาพอันเปราะบางของผู้นำเหล่านั้นเสียก่อน

<sup>22</sup> Ibid., p. 466.

<sup>23</sup> Steven R. David, "Explaining Third World Alignment," *World Politics* 43 (January 1991): 238-240.

<sup>24</sup> Ibid., p. 238.

<sup>25</sup> Ibid., p. 243.

<sup>26</sup> Ibid., p. 235-238.

ความคล้ายคลึงกันของทั้งสองคำอธิบายจึงอยู่ที่การพิจารณาโยบายต่างประเทศในฐานะที่เป็นผลพวงมาจากเหตุผลทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของประเทศที่มีปัญหาเรื่องความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในซึ่งทำให้ผู้นำประเทศต้องให้ความสำคัญกับการรักษาอำนาจของตนไว้เป็นหลักมากกว่าการพุ่งเป้าความสนใจไปยังการเมืองระหว่างประเทศโดยตรง ในระหว่างการพิจารณาโยบายและท่าทีของตนต่อประเทศอื่น ๆ ผลที่ตามมาก็คือการดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางที่คาดว่าจะส่งผลประโยชน์ต่อความอยู่รอดของตนมากกว่าแนวทางอื่นใด หรืออาจกล่าวได้ว่าทางเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ ของผู้นำที่มีสถานภาพทางการเมืองอ่อนแอเป็นผลมาจากการคิดคำนวณอย่างรอบคอบของผู้นำเหล่านั้นแล้วว่า ประเทศที่ตนเป็นพันธมิตรด้วยนั้นหรือการดำเนินนโยบายเช่นนั้นจะเอื้อต่อการรักษาอำนาจของตนไว้มากน้อยเพียงใด และอย่างไร ดังนั้นในฐานะที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขาดเสถียรภาพทางการเมืองทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศเช่นกันกับประเทศโลกที่ 3 อื่น ๆ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจึงมีอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการตระหนักถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศในท่ามกลางภาวะสงครามเย็น ซึ่งได้แก่ ความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ หากแต่เกิดจากการคิดคำนวณถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการอยู่รอดทางการเมืองของตนมากกว่า

การเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อการอยู่รอดทางการเมืองของตนจึงทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับประเทศในค่ายโลกเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเนื่องจากเล็งเห็นถึงความช่วยเหลือและความสนับสนุนทางการเมืองที่ตนจะได้รับจากความสัมพันธ์นี้ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลยังต้องดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับท่าทีของมหาอำนาจค่ายโลกเสรีด้วยการแสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน แม้ว่าจะมิได้หวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และจากจีนเช่นเดียวกับที่ประเทศค่ายโลกเสรีเป็นเลขก็ตาม

การปรับเปลี่ยนนโยบายหรือท่าทีใด ๆ ของรัฐบาลประเทศที่ตนเป็นพันธมิตรอยู่ด้วยนั้นจึงมีผลกระทบต่อแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างมีต้องสงสัย เมื่อประเทศมหาอำนาจในค่ายโลกเสรีเริ่มหันมาปรับท่าทีของตนต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ ค.ศ. 1953 ในฐานะที่มีสถานภาพที่อ่อนแอและไม่มีอิทธิพลทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ รวมทั้งมิได้หวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์อยู่แล้ว รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงต้องรีบปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง ค.ศ. 1953- 1957 อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

### สมมติฐาน

1. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ค.ศ. 1948-1957) มิได้เกิดจากความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์
2. รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยการเป็นพันธมิตรกับประเทศค่ายโลกเสรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและแสดงท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากเป็นแนวทางที่ส่งผลต่อความอยู่รอดของรัฐบาล
3. รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนในระหว่าง ค.ศ. 1953-1957 อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อได้เห็นว่าเป็นประเทศในค่ายโลกเสรีรวมทั้งสหรัฐอเมริกาเริ่มปรับท่าทีต่อจีนไปในทางที่เป็นมิตรมากขึ้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1953 เป็นต้นไป

### วิธีการศึกษา การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีการศึกษาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยอาศัยแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ได้แก่ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและเอกสารจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งจะประกอบไปด้วยเอกสารทางราชการทั้งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และหนังสือพิมพ์ที่ตีพิมพ์ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยให้การวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลเป็นไปอย่างถูกต้องมากขึ้น
2. ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ บทความ และวิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

### ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษานโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ ค.ศ. 1948-1957

### การนำเสนอ

- บทที่ 1 : ความเป็นมาและสภาพปัญหา กรอบความคิด วัตถุประสงค์ และประโยชน์ในการศึกษา
- บทที่ 2 : กล่าวถึงรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ ค.ศ. 1948-1957 ทั้งนี้โดยอาศัยการศึกษาภาพรวม การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล การประเมินภัยคุกคามจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

และการศึกษาปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อจีน ซึ่งทำให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. เปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะจนไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลเรื่องความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ยังเสนอรูปแบบการดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และเป็นปฏิปักษ์กับจีนว่าที่มาจากความต้องการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับมหาอำนาจตะวันตกเพื่อเสริมสร้างสถานภาพทางการเมืองของรัฐบาล

บทที่ 3 : อธิบายว่านโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง ตั้งแต่ ค.ศ. 1953-1957

บทที่ 4 : กล่าวถึงสาเหตุของการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ ค.ศ. 1953-1957 ว่ามีที่มาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้แก่ความต้องการผูกมัดตนเองกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคที่ลดน้อยลงของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจค่ายโลกเสรี และบทบาทที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้นของจีนแม้แต่จากประเทศฝ่ายโลกเสรีเอง

บทที่ 5 : บทสรุป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อได้แย่งรูปแบบคำอธิบายนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ว่ารัฐบาลหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ..
2. ให้คำอธิบายการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ ค.ศ. 1948-1957 ในรูปแบบใหม่
3. ศึกษาสาเหตุของการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ ค.ศ. 1953-1957

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามปรับความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ใน ค.ศ. 1953-1957
2. เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจในรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ค.ศ. 1948-1957) เสียใหม่ โดยพยายามหลีกเลี่ยงการอธิบายในรูปแบบเดิมที่อาศัยความหวาดกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์เป็นที่ตั้ง