

ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กัับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548



นางสาวกุลนันท์ คันธิก

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Dr. Surakiart Sathirathai and the Implementation of Thai Foreign Policy, 2001-2005



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กักับการดำเนินนโยบาย

ต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548

โดย

นางสาวกุลนันท์ คั่นธิก

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

.....กรรมการ

(ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ)

กุลนันท์ คันธิก : ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548 (Dr. Surakiart Sathirathai and the Implementation of Thai Foreign Policy, 2001-2005) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข, 426 หน้า.

การทำความเข้าใจถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยภายใต้แนวคิดการทูตเชิงรุกของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2544-2548 จำเป็นที่จะต้องศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น คือ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ การศึกษานโยบายสาธารณะ และแนวคิดด้านจิตวิทยา มาปรับใช้ในการศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีผู้นี้

ผลการศึกษาพบว่า ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทใน 3 มิติสำคัญคือ 1) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผ่านการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคอื่นๆ 2) การดำเนินการทูตเชิงรุกด้วยการสร้างวาระและกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ที่วางสถานะให้ประเทศไทยมีบทบาทนำ และ 3) การปรับกลไกของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในส่วนของ การปรับวิสัยทัศน์ จุดยืนเชิงนโยบาย และกระบวนการทำงาน ให้มีบทบาทและการทำงานเชิงรุกเพื่อรองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล

การศึกษายังพบอีกด้วยว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ ดร. สุรเกียรติ์ สามารถขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกได้นั้น เป็นผลจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทนำในกระบวนการกำหนดนโยบาย การได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี และที่สำคัญก็คือคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ ภูมิหลัง ความตื่นตัวและประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ รูปแบบและวิธีการทำงาน รวมถึงโลกทัศน์และวิสัยทัศน์ที่ส่งเสริมต่อการทำงานด้านการต่างประเทศ

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5581201024 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: FORWARD ENGAGEMENT / การต่างประเทศเชิงรุก / การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

KULLANAN KUNTHIC: Dr. Surakiart Sathirathai and the Implementation of Thai Foreign Policy, 2001-2005. ADVISOR: PROF. SURACHART BAMRUNGSUK, Ph.D., 426 pp.

To better understand Thailand's proactive foreign policy during 2001-2005, it is necessary to consider the role of Dr. Surakiart Sathirathai, the foreign minister at that time, especially in the implementation stage. This dissertation applies the concepts in foreign policy analysis, public policy and policy phases, and psychological approach to examine his role in Thai diplomacy and foreign policy.

The main finding is that Dr. Surakiart played significant roles in 3 dimensions namely 1) the development of the environment that helped facilitate the implementation of foreign policy through restoration and promotion of closer relationships with neighboring countries and other regions 2) the implementation of proactive diplomacy through the creation of policy agendas and new frameworks of cooperation which position Thailand with leading role in foreign policy and 3) the adjustment of Ministry of Foreign Affairs in various ways such as visions, directions, and working process in order to respond and be able to implement government's foreign policy.

This dissertation also finds that many factors bear influence on his role in the implementation of Thailand's proactive foreign policy including the reorganization of the relationship between the executive branch and the bureaucracy which the executive branch assumed the leading role in the foreign policy process. He also enjoyed the confidence of the Prime Minister. Moreover, his success attributed to his idiosyncratic factors such as his background, experiences, personality, sensitivity, visions, and worldview, all of which helped shape the way he perceived and responded to the circumstances.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2017

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีอาจสำเร็จลุล่วงไปได้หากปราศจากคำแนะนำ ความช่วยเหลือ และกำลังใจ จากบุคคลหลายท่าน ลำดับแรกผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร. สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตา ดูแลเอาใจใส่ และกรุณาให้คำชี้แนะแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ทั้งในเรื่องวิชาการ หลักในการทำงาน และการใช้ชีวิต โดยเฉพาะการให้คำแนะนำและความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการ ทำวิทยานิพนธ์นี้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร. ไชยวัฒน์ คำชู รศ.ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ดร. อี วินทร์ สุพทุธิกุล และ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ ที่กรุณาได้รับคณะกรรมการสอบ และได้ให้ทั้งความเอาใจใส่ และคำชี้แนะในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ คณะกรรมการทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ทั้งในด้านวิชาการ และในด้านอื่นๆ ขอขอบคุณกำลังใจและคำแนะนำที่ดีจากพี่ๆ ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งพี่นัม พี่เอ๋ พี่อะตอม และพี่วรรณ ที่คอยดูแลผู้วิจัยเป็นอย่างดีมาโดยตลอด ขอขอบคุณพี่ๆ ฝ่ายบัณฑิตศึกษาและฝ่าย วิชาการของคณะที่คอยสอบถาม กระตุ้น และช่วยเหลือดำเนินการให้การเรียนของผู้วิจัยเป็นไปอย่างเรียบร้อย ขอขอบคุณบุคลากรของห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์และสำนักวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยให้ ความช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูลเป็นอย่างดี รวมถึงขอขอบคุณห้องสมุดอื่นๆ ที่ผู้วิจัยได้เข้าไปใช้บริการด้วย ไม่ว่าจะป็นห้องบรรณสารสนเทศและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเทศ ห้องสมุดกระทรวงการต่างประเทศ หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สำคัญขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่กรุณาให้ สัมภาษณ์ เพื่อประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์นี้

นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาของการศึกษา ผู้วิจัยยังได้รับความเอื้อเฟื้อจากกัลยาณมิตรหลายท่าน ที่ อยู่เคียงข้างคอยให้กำลังใจ ให้คำปรึกษาแนะนำ และร่วมฟันฝ่ามาด้วยกัน ทั้งศิษย์ นพประเสริฐ จิราภรณ์ คำ จันท์ ดาวราย ลิมสายหัว ดิรัส ตฤณเตชะ เอกลักษณ์ ไชยภูมิ และกิตติพศ พุทธิวินิช รวมถึงรุ่นพี่รุ่นน้องร่วม หลักสูตรอีกหลายท่าน ที่สำคัญขอขอบคุณมิตรสหายที่คบหากันมาอย่างยาวนาน นรุฒม์ เจริญศรี ธนัย เกตุ วงกต กนกพร คุณรอด ซาลินี สนั่นพลาย ที่แลกเปลี่ยนสารทุกข์สุกดิบในชีวิต ต่างเป็นที่ปรึกษาและคอยให้ กำลังใจซึ่งกันและกันมาโดยตลอด ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายที่สุด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในทุกด้านมา โดยตลอด ขอขอบคุณน้องสาวที่คอยให้คำแนะนำและช่วยบรรเทาความเครียด ความกดดันจากการเขียน วิทยานิพนธ์ ความคาดหวังและกำลังใจจากบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยอดทน ฝ่าฟันใน การศึกษาเล่าเรียน และเขียนวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ทบทวนวรรณกรรม.....	5
1.3 คำถามการวิจัย.....	14
1.4 สมมติฐาน.....	14
1.5 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	15
1.6 กรอบแนวคิด.....	15
1.7 ระเบียบวิธีวิจัย.....	26
1.8 คำโครงการนำเสนอ.....	27
บทที่ 2 นโยบายต่างประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2544.....	29
2.1 กล่าวนำ.....	29
2.2 กระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย.....	30
2.2.1 ตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย.....	31
2.2.2 ตัวแบบกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย.....	37
2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย.....	46
2.3.1 ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest).....	46
2.3.2 ทักษะต่อภัยคุกคาม (Threat Perception).....	48
2.3.3 สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment).....	53

2.3.4 สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment).....	54
2.4 การดำเนินนโยบายต่างประเทศ .....	56
2.4.1 ยุคสงครามเย็น .....	56
2.4.2 ยุคหลังสงครามเย็น.....	64
2.5 บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบาย .....	77
2.6 สรุป .....	79
บทที่ 3 ช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน .....	81
3.1 กล่าวนำ.....	81
3.2 ชีวิตในวัยเยาว์และการศึกษา .....	81
3.3 สูโลภวิชาการ .....	92
3.4 สูแวดวงการวิจัย.....	101
3.5 สูโลกการเมือง.....	104
3.5.1 หัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการประจำประธานกรรมการต่างประเทศ.....	104
3.5.2 คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก .....	105
3.5.3 ที่ปรึกษาบ้านมนังคศิลา.....	124
3.5.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง.....	126
3.6 การทำงานกับภาคเอกชนและองค์กรรัฐวิสาหกิจ.....	134
3.6.1 ธนาคารแหลมทอง.....	134
3.6.2 บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด...	136
3.6.3 บริษัท ไทยออยล์ จำกัด .....	139
3.7 สรุป .....	140
บทที่ 4 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และความคิดริเริ่ม.....	141
4.1 กล่าวนำ.....	141



4.2	ผู้ออกแบบนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย .....	141
4.2.1	เส้นทางสู่พรรคไทยรักไทย .....	141
4.2.2	สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย .....	143
4.2.3	นโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย .....	147
4.3	นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร .....	148
4.4	วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย .....	151
4.4.1	ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน: ช่วยเพื่อนบ้าน เหมือนช่วยไทยเอง (Prosper Thy Neighbors) .....	152
4.4.2	การสร้างความร่วมมือในระดับเอเชีย: เอเชียเพื่อเอเชีย .....	152
4.4.3	การทูตเศรษฐกิจ: การทูตเพื่อกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ .....	153
4.4.4	ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้ว: ความเป็นพันธมิตร และหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ .....	153
4.4.5	การปรับภาพลักษณ์และยกสถานะของประเทศไทย: สู่ผู้นำอาเซียน (อีกครั้ง) .....	154
4.5	ยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศ .....	155
4.6	ความคิดริเริ่มในนโยบายต่างประเทศ .....	158
4.6.1	การจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) .....	159
4.6.2	การส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมืออย่างรอบด้าน .....	171
4.6.3	การส่งเสริมบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ .....	186
4.6.4	การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน .....	188
4.6.5	บทบาทในการสร้างเกียรติภูมิของประเทศและบทบาทในด้านอื่นๆ .....	191
4.7	สรุป .....	193
บทที่ 5	การฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ .....	195
5.1	กล่าววนำ .....	195
5.2	ดร. สุรเกียรติ์ ก็กับการเจรจาระหว่างประเทศ .....	195

5.3 การฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ.....	200
5.3.1 การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน .....	200
5.3.2 การขยายความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ .....	214
5.4 สรุป .....	231
บทที่ 6 การเจรจาในประเด็นเศรษฐกิจและการเมือง.....	233
6.1 กล่าวนำ .....	233
6.2 การจัดทำหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (Closer Economic Partnership: CEP) และความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA).....	233
6.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาในพื้นที่ไหลทวิปทับซ้อนกัน .....	241
6.4 การเจรจาเพื่อสร้างความปรองดองในพม่า (The Bangkok Process).....	251
6.5 การเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์กับกัมพูชาหลังกรณีเผาสถานทูตไทย.....	271
6.6 สรุป .....	284
บทที่ 7 ยุทธศาสตร์การบริหาร.....	286
7.1 กล่าวนำ .....	286
7.2 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และอำนาจ หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ.....	287
7.3 บทบาทด้านการบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในอดีต .....	292
7.4 ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการบริหารกระทรวงการต่างประเทศ.....	297
7.5 ปัญหาและผลกระทบ .....	328
7.6 สรุป .....	332
บทที่ 8 โลกทัศน์ในกรอบ Operational Code Analysis.....	334
8.1 กล่าวนำ .....	334
8.2 Operational Code Analysis กับการวิเคราะห์โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศในระดับ ปัจเจกบุคคล.....	334

8.3 โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย .....	337
8.3.1 ความเชื่อเชิงปรัชญา (philosophical beliefs).....	337
8.3.2 ความเชื่อเชิงเครื่องมือ (instrumental beliefs) .....	357
8.4 สรุป .....	366
บทที่ 9 บทสรุป .....	367
รายการอ้างอิง .....	378
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	426



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

ในกระบวนการการศึกษานโยบายต่างประเทศ (foreign policy studies) โดยเฉพาะในชั้นของการขับเคลื่อนนโยบาย นอกเหนือจากการพิจารณาถึงตัวแปรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในรัฐบาล ปัจจัยภายในประเทศ หรือแม้แต่สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว ก็มีโอกาสเลยที่จะต้องศึกษาถึงบทบาทและการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ในการทำความเข้าใจถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยภายใต้แนวคิดการทูตเชิงรุกของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2544-2548 อันเป็นช่วงหนึ่งของประวัติศาสตร์การต่างประเทศไทยที่สำคัญและมีความโดดเด่น เนื่องจากไทยสามารถฟื้นฟูภาพลักษณ์จากประเทศที่ล้มเหลวทางเศรษฐกิจสู่ความเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคได้อีกครั้งหนึ่ง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายและผู้กำกับดูแลกลไกหลักของรัฐในการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งก็คือ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย โดยเขาดำรงตำแหน่งดังกล่าวจนครบวาระ 4 ปีของการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยสมัยแรก (พ.ศ. 2544-2548) ทั้งยังถือเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนแรกในยุคหลังสงครามเย็น ในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ที่ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องจนครบวาระ โดยไม่เคยถูกปรับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ที่เกิดขึ้นหลายครั้งตลอดระยะเวลาของรัฐบาลชุดดังกล่าวแต่อย่างใด

ดร. สุรเกียรติ์ นับว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาททางด้านการทูตและการต่างประเทศของไทยที่สำคัญท่านหนึ่ง ประสบการณ์การทำงานเชิงรุกทางด้านการเมืองและการต่างประเทศของเขา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการสร้างสันติภาพในประเทศเพื่อนบ้าน การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเจรจาทางเศรษฐกิจ ได้หล่อหลอมความคิดและวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขาให้มีความตื่นตัว รวมถึงการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาคอย่างมาก (proactive regionalism) ซึ่งวิสัยทัศน์นี้ได้รับอิทธิพลจากการดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในอดีต ไม่ว่าจะเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หรือที่รู้จักในนามคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้าและกระบวนการสร้างสันติภาพในกัมพูชา การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่เขาได้ริเริ่มการจัดการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศอาเซียน (ASEAN Finance Ministerial Meeting) รวมถึงการประสานงานและดำเนินการเพื่อจัดประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อาเซียนและยุโรป (ASEM Finance Ministerial Meeting) หรือการเป็นที่ปรึกษาบ้านมนังคศิลาในสมัยรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ที่นอกเหนือจากการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้นำรัฐบาลแล้ว ยังมีบทบาทเชิงรุกในการเปิดตลาดและดึงนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการนโยบายอย่างเต็มตัวจนกระทั่งก้าวสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวจะเห็นได้ถึงจุดเปลี่ยนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะเชิงรุก (proactive) อย่างรอบด้าน รวมไปถึงการให้ความสำคัญอย่างมากกับการทูตด้านเศรษฐกิจ (economic diplomacy) ภายใต้ยุทธศาสตร์การทูตแบบก้าวไปข้างหน้า (forward engagement)

ในด้านหนึ่งยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวอาจจะไม่ได้เป็นไปตามแบบแผนของนโยบายต่างประเทศไทย ดังที่นักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในอดีตว่ามีลักษณะในเชิงตั้งรับ (reactive) มีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในเวทีระหว่างประเทศอยู่เสมอ จนนำมาสู่การอธิบายแบบแผนของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยว่ามีลักษณะดัง “สนลู่ลม” (bending with the wind)<sup>1</sup> ทว่าในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ได้เกิดปรากฏการณ์สำคัญในนโยบายต่างประเทศไทย กล่าวคือฝ่ายการเมืองก้าวขึ้นมามีบทบาทนำในกระบวนการนโยบาย ทั้งในขั้นตอนของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเป็นครั้งแรกที่นโยบายต่างประเทศของพรรคการเมืองถูกนำมาปรับเป็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่ต้องพึ่งพาฝ่ายข้าราชการประจำในการยกร่าง ขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็เข้ามากำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวอย่างใกล้ชิด ในช่วงเวลานี้ยังเห็นได้ถึงความริเริ่มเชิงนโยบายที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) การฟื้นฟูภาพลักษณ์จากประเทศที่ล้มเหลวทางเศรษฐกิจ การยกระดับสถานะของประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมืองความมั่นคง และการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ นอกจากนี้ยังมีการขยายและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมถึงการใช้การทูตด้านเศรษฐกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น จนอาจกล่าวได้ว่านโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเชิงรุกอย่างมาก ทั้งยังเป็นอีกช่วงหนึ่งที่ไทยตื่นตัวและมีบทบาทด้านการต่างประเทศอย่างมากอีกด้วย

<sup>1</sup> Arne Kislenko, "Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy," *International Journal* 57, 4 (2002).

กระนั้น ยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศจะไม่สามารถปรากฏผลเป็นรูปธรรมตามที่รัฐบาลกำหนดและแถลงต่อรัฐสภาได้เลย หากขาดกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation) ด้วยการดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นตัวกลางที่จะถ่ายทอดสารัตถะและจุดมุ่งหมายของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ ขณะเดียวกันยังต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอีกด้วย ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาบทบาทและการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

สำหรับการศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศเป็นการทำความเข้าใจกับสิ่งที่ผู้ศึกษาเรื่องนโยบายเรียกว่า “กล่องดำ” (black box)<sup>2</sup> ซึ่งก็คือความพยายามในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นในระดับภายในรัฐและการตัดสินใจ โดยเฉพาะมุ่งเน้นที่จะทำความเข้าใจว่าตัวแสดงที่มีบทบาท ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นมีปฏิสัมพันธ์ บทบาท และอิทธิพลในกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างไร และส่งผลอย่างไร การวิเคราะห์ในบริบทเช่นนี้ในด้านหนึ่งจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจหรือเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การจะทำความเข้าใจพฤติกรรมหรือนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้น จำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ผู้ที่มีส่วนโดยตรงในการกำหนดหรือดำเนินนโยบาย เนื่องจากรัฐเป็นเพียงนามธรรม แต่ปัจเจกบุคคล ซึ่งมีสถานะทางการเมืองในการเป็นผู้กำหนดหรือดำเนินนโยบายต่างหากที่เป็นตัวแสดงพฤติกรรม<sup>3</sup> ดังนั้น การศึกษาผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการนโยบาย จะทำให้เกิดความเข้าใจโดยตรงต่อกระบวนการนโยบายต่างประเทศของรัฐมากยิ่งขึ้น<sup>4</sup> นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (factors or determinants of foreign policy) ในระดับต่างๆ รวมถึงการศึกษากระบวนการนโยบายภายใต้ตัวแบบที่มีเหตุผล (Rational Actor Model) และตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics Model) เป็นต้น

<sup>2</sup> Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and Burton Sapin, eds., *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics* (New York: Free Press of Glencoe, 1962); Jean A. Garrison, "Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium," *International Studies Review* 5, 2 (June 2003): 155; Valerie M. Hudson and Christopher S. Vore, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow," *Mershon International Studies Review* 39, 2 (Oct 1995): 209-238.

<sup>3</sup> Jr. Charles W. Kegley and Eugene R. Wittkopt, *American Foreign Policy: Pattern and Process* (New York: St. Martin Press, 1979), 369-370.

<sup>4</sup> Margaret G. Hermann and Charles F. Hermann, "A Look Inside the 'Black Box': Building on a Decade of Research," in *Biopolitics, Political Psychology and International Politics: Towards a New Discipline*, ed. Gerald W. Hoppole (London: Frances Pinter, 1982), ix.

สำหรับการศึกษาปัจเจกบุคคลในฐานะตัวแสดงในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งความสนใจไปที่การศึกษาตัวผู้นำรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ<sup>5</sup> เพราะเป็นตัวแสดงที่สามารถเห็นบทบาทที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนและถือเป็นผู้ตัดสินใจลำดับสุดท้ายในกระบวนการนโยบาย (final decision-maker) ในระดับที่ต่ำลงมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการดังกล่าว เพราะด้วยตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ส่งผลให้ตัวแสดงดังกล่าวมีบทบาทโดยตรงในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย และทั้งยังเป็นผู้ที่มีส่วนผลักดันและกำกับดูแลการนำนโยบายต่างประเทศไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่รัฐได้กำหนดไว้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม งานที่ศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยมีอยู่ไม่มากนัก<sup>6</sup> เนื่องจากงานศึกษาส่วนใหญ่มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยทั้งในระดับภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือศึกษากระบวนการนโยบายของนโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นการเฉพาะ กระนั้น การศึกษากระบวนการนโยบายในระดับปัจเจกบุคคลจะช่วยให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ทั้งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยกระทรวงการต่างประเทศเป็นกลไกหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจและเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐโดยตรง การศึกษาเช่นนี้จะทำให้เห็นชัดเจนถึงกระบวนการ

---

<sup>5</sup> การศึกษาที่มีระดับการวิเคราะห์ที่ระดับปัจเจกบุคคลเช่นนี้จะนำตัวแปรและแนวทางจิตวิทยาามาประยุกต์ใช้ เช่น การศึกษาบุคลิกภาพ การรับรู้ ความเป็นผู้นำ และการประมวลข้อมูล เพื่อศึกษาถึงผลจากตัวแปรดังกล่าวต่อการตัดสินใจของผู้นำตัวอย่างงานในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ Alexander George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980); Margaret G. Hermann, "Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of 53 Heads of Government," in *Foreign Policy Decision-Making: Perceptions, Cognition, and Artificial Intelligence*, ed. David Sylvan and Steve Chan (New York: Praeger, 1984); James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4 ed. (New Jersey: Prentice Hall, 1992); Stephen Walker and Mark Schafer, "The Political Universe of Lyndon B. Johnson and His Advisors: Diagnostic and Strategic Propensities in Their Operational Codes," *Political Psychology* 21 (2000): 529-543; Stephen Dyson and Thomas Preston, "Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decision Making," *Political Psychology* 27, 2 (2006): 265-288; Stephen B. Dyson, *The Blair Identity: Leadership and Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2009); Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," *International Studies Quarterly* 24, 1 (March 1980): 7-46.

<sup>6</sup> ตัวอย่างเช่น ระพีภรณ์ เลิศวงศ์วีรชัย, "บทบาทของถนัดคอมันตร์กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545); ฉลองรัฐ เจริญศรี, "บทบาทของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคริพงษ์ประพันธ์ ในการต่างประเทศของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2460-2501" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

นโยบายของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อันส่งผลให้เป็นการเปิดพรมแดนการศึกษาที่มีได้มุ่งเฉพาะในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย หรือการให้ความสนใจกับบทบาทและการตัดสินใจในระดับของผู้บริหารเท่านั้น ขณะเดียวกันการศึกษบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ผู้ซึ่งมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือในระดับภูมิภาค (proactive regionalism) และเติบโตทางการเมืองผ่านการทำงานเชิงรุก การสร้างความร่วมมือและสันติภาพในภูมิภาค และการให้ความสำคัญกับมิติเศรษฐกิจอย่างมากนั้น ก็จะทำให้มีความเข้าใจต่อการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 อันเป็นช่วงเวลาที่การต่างประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลง ทั้งในส่วนของกระบวนการและสาระได้ อย่างลึกซึ้งและรอบด้านมากยิ่งขึ้น

## 1.2 ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษานโยบายต่างประเทศอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทางใหญ่คือ แนวพรรณนา (descriptive) และแนวเสนอแนะ (prescriptive) โดยการศึกษาแนวพรรณนามีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ทราบนโยบายนั้นๆ ถูกกำหนดอย่างไร โดยอธิบาย วิเคราะห์นโยบายและกระบวนการนโยบายผ่านการสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรต่างๆ โดยประเด็นการศึกษาของแนวทางนี้ประกอบด้วย 1) การศึกษาสาระหรือเนื้อหาของตัวนโยบาย (content) อันเป็นการศึกษาความเป็นมา เจตนารมณ์ ลักษณะและการดำเนินนโยบาย 2) การศึกษาการตัดสินใจและกระบวนการนโยบาย (policy-making/decision-making process)<sup>7</sup> ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาขั้นตอน วิธีการกำหนดนโยบาย ตัวแสดงหรือผู้ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าว รวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ 3) การศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (sources of foreign policy) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อการกำหนดหรือดำเนินนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และ 4) การศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย (foreign policy outcome/impacts of foreign policy) เป็นการศึกษาผลลัพธ์จากการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ รวมถึงการประเมินนโยบายนั้นว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือส่งผลกระทบอย่างไร

ในขณะที่แนวทางการศึกษานโยบายต่างประเทศอีกแนวทางหนึ่ง คือแนวเสนอแนะนโยบาย แนวทางนี้ไม่ได้มุ่งเน้นอธิบายว่านโยบายเกิดขึ้นหรือถูกกำหนดขึ้นอย่างไร แต่มีเป้าหมายสำคัญในการศึกษาว่านโยบายควรถูกกำหนดอย่างไร

<sup>7</sup> Walter Carlsnaes, "Foreign Policy," in *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A. Simmons (London: Sage, 2013), 304; David Kinsella, Bruce Russett, and Harvey Starr, eds., *World Politics: The Menu for Choice* 10 ed. (U.S.A.: Wadsworth, Cengage Learning, 2013), 129; Walter Carlsnaes, "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis," in *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, ed. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne (New York: Oxford University Press, 2012), 113-129.



### 1.2.1 งานที่ศึกษาสาระัตถะและปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

สำหรับการศึกษานโยบายต่างประเทศที่มุ่งศึกษาสาระัตถะ งานในกลุ่มนี้อาจเป็นการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ ที่ไม่เน้นการสร้างกรอบความคิดในการศึกษาพฤติกรรมระหว่างประเทศของรัฐ แต่มุ่งเน้นการบรรยายให้เห็นถึงพัฒนาการ แบบแผนของนโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐที่เกิดขึ้น หรือเป็นการบรรยายให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่ง และการดำเนินนโยบายต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ การศึกษาในกลุ่มนี้ยังตั้งอยู่บนความคิดพื้นฐานก็คือ นโยบายเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ (purposeful action) ซึ่งเป็นผลจากการตัดสินใจในระดับการเมือง<sup>8</sup> ดังนั้นจึงให้ความสนใจกับการดำเนินนโยบายมากกว่าพฤติกรรมหรือบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษานโยบายต่างประเทศในมิตินี้ยังมีสมมติฐานสำคัญคือ ผู้นำทางการเมืองจะเลือกดำเนินนโยบายที่พวกเขาเชื่อว่าจะนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดหรือผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) หรืออาจกล่าวได้ว่าการศึกษาต่างประเทศในลักษณะเช่นนี้อยู่บนพื้นฐานของสำนักคิดสังคมนิยม (Realism) ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเรื่องอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาตินั่นเอง<sup>9</sup>

การศึกษานโยบายต่างประเทศไทยมักมีพื้นฐานการศึกษาตามแนวทางเช่นนี้ กล่าวคือเป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษาการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่รอดของประเทศ การเสริมสร้างความมั่นคง และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ ความอยู่รอด การดำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน<sup>10</sup> และ

<sup>8</sup> Charles Hermann, "Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained," in *Why Nations Act*, ed. M.A. East, S.A. Salmore, and Charles Hermann (Beverly Hills, CA: Sage, 1987), 34.

<sup>9</sup> Jack S. Levy and William R. Thompson, "Decision-Making: The Individual Level," in *Causes of War* (Singapore: Wiley-Blackwell, 2010), 128; สุรพงษ์ ชัยนาม, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ทำกรณีศึกษาเปรียบเทียบ” (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2559).

<sup>10</sup> คุรุฉะเอียดเพิ่มเติมใน ชาร์ลส์ อี. มอร์ริสัน และแอสตรี ชูร์ทเก (เขียน), พ. พนา (แปล เรียบเรียง), *ยุทธศาสตร์การคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ถึงปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: ดอกเห็ด, 2523); กอบเกียรติ สุวรรณทัต-เพ็ชร, *นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพิบูลสงคราม พ.ศ. 2481-2487* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, 2532); กนต์ธีร์ ศุภมงคล, *การวิเทศนโยบายของไทย* (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเอกสารและหนังสือที่ระลึก ในคณะกรรมการกึ่งศตวรรษธรรมศาสตร์, 2527); เพ็ญศรี ตึก, *การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม)* (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2544); ฤกษ์ จันทรมบัติ, "การศึกษากระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศ ของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนระหว่าง 1969-1973" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529); Frank C. Darling, *Thailand and the United States* (Washington: Public Affairs Press, 1965); Surachart Bamrungsuk, "United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977" (Master of Arts Thesis, Cornell University, 1985); D. E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1965); Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1976); Ganganath Jha, *Foreign Policy of Thailand* (New Delhi: Radiant Publishers, 1979); Makoto Shiokawa, "Foreign Policy Change of Thailand under Chatichai Choonhavan's Administration: From a Cold War Style to a Regional Power Style" (Master of Arts Thesis,

ด้วยความยืดหยุ่นและความพร้อมที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นแบบแผนของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีลักษณะเปรียบดั่ง “สนลู่ลม”<sup>11</sup> นั่นเอง ขณะที่ในยุคหลังสงครามเย็น ไทยมีอิสระในการดำเนินนโยบาย และมีความตื่นตัวในประเด็นด้านการต่างประเทศมากยิ่งขึ้น การเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคได้กลายเป็นเป้าหมายในนโยบายต่างประเทศไทย<sup>12</sup>

### 1.2.2 งานที่ศึกษาการตัดสินใจและกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาจำนวนไม่มากนักที่มุ่งความสนใจไปที่การตัดสินใจและกระบวนการนโยบายต่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในกลุ่มก่อนหน้านี้ โดยการศึกษาในกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยงานราชการ รวมไปถึงผู้นำและผู้กำหนดนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว โดยนักวิชาการส่วนหนึ่งมุ่งศึกษากระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐบาลและความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น การศึกษาการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยใช้กรอบแนวคิดของ Graham T. Allison ของ ม.ล. พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์<sup>13</sup> และการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชาในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ของสุรชัย ศิริไกร และ สุนัย ผาสุข<sup>14</sup> ที่มุ่งวิเคราะห์บทบาทและปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบาย โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการเป็นกรอบในการศึกษา รวมถึงการนำตัวแบบการตัดสินใจหลากหลายมาเป็นกรอบในการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยต่อลาว เพื่อ

---

Chulalongkorn University, 2006); Anuson Chinvanno, *Thailand's Policies towards China, 1949-1954* (Oxford: St. Anthony's College, 1992).

<sup>11</sup> Arne Kislenko, "Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy."; Pavin Chachavalpongpun, "Bamboo in the Wind: A Traditional Thai Diplomacy," in *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy* (Chiang Mai: Silkworm, 2010), 63-91.

<sup>12</sup> Pongphisoot Busbarat, "Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership in Southeast Asia," in *Globalization, Development and Security in Asia*, ed. Benny Cheng Guan Teh, Sarah Y Tong, Jie Li, Chi-Jen Yang, and Jieli Li, *Volume 1: Foreign Policy and Security in an Asian Century: Threats, Strategies and Policy Choices* (Singapore: World Scientific Publishing, 2014), 133-153.

<sup>13</sup> Bhansoon Ladavalaya, "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Prapoj: A Study in Decision-Making" (Ph. D Dissertation, Northern Illinois University, 1980).

<sup>14</sup> สุรชัย ศิริไกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (9 สิงหาคม 1988-ธันวาคม 1989)," ใน ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ, สายทิพย์ สุดดีพันธ์, บรรณนิธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534); สุนัย ผาสุข, นโยบายต่างประเทศของไทย: ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991) (กรุงเทพฯ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

ชี้ให้เห็นว่าใครเป็นผู้ควบคุมนโยบายต่างประเทศของไทย ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ Raschada Jiwalai<sup>15</sup>

นอกเหนือจากการศึกษาการกำหนดนโยบายในระดับรัฐบาลแล้ว นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญขององค์กรหรือหน่วยงานราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะที่เป็นกลไกอย่างเป็นทางการในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ<sup>16</sup> กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมากในช่วงที่ไทยอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำทหารในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น<sup>17</sup> แต่บทบาทของหน่วยงานดังกล่าวในกระบวนการนโยบายก็ไม่ได้มีความโดดเด่นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือในช่วงต้นสงครามเย็น กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น ส่วนการชี้แนะหรือการกำหนดนโยบายเป็นบทบาทของรัฐบาลและผู้นำทหาร แต่เมื่อสถานการณ์ภายในและระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปนับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา จนถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น กระทรวงการต่างประเทศกลับมามีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบายอีกครั้ง โดยเป็นทั้งผู้ชี้แนะและผู้เสนอแนะนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล<sup>18</sup> รวมถึงการเป็นผู้ดำเนินนโยบายด้วย ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นตั้งสภาที่ปรึกษาระดับสูงของรัฐบาล ถือเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง โดยหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทในการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศที่ผ่านมา เช่น ข้อพิพาทไทย-ลาว กรณีปัญหาสามหมูบ้าน<sup>19</sup> กรณีพรมแดนทางบกระหว่างไทยกับพม่า<sup>20</sup> รวมไปถึงกรณีการแก้ปัญหาแก้มพูซาในช่วงรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>15</sup> Raschada Jiwalai, "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990" (Ph.D. Dissertation, University of Hawaii, 1994).

<sup>16</sup> Kusuma Snitwongse, "Thai Foreign Policy in the Global Age: Principle or Profit?," *Contemporary Southeast Asia* 23, 2 (2001): 189; John Funston, "The Role of Ministry of Foreign Affairs in Thailand: Some Preliminary Observations," *Contemporary Southeast Asia* 9, 3: 229-243.

<sup>17</sup> John Funston, "Thailand Ministry of Foreign Affairs: Managing Domestic and Global Turmoil," *International Insights* 14 (1998); Kusuma Snitwongse, "Thai Foreign Policy in the Global Age: Principle or Profit?," *Contemporary Southeast Asia* 23, 2 (August 2001).

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม, 4 มีนาคม 2559.

<sup>19</sup> ดาวมาศ อิมสำราญรัตน์, "การเมืองในระบบราชการไทยในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีพิพาทปัญหาสามหมูบ้านระหว่างไทยกับลาว" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

<sup>20</sup> เจษฎา ทุ่งเฮง, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก: ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีดอยหลวง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

ชุนหะวัน<sup>21</sup> ขณะเดียวกันก็ยิ่งเห็นถึงบทบาทของกองทัพในนโยบายและกิจการต่างประเทศคู่ขนานไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ไทยปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร<sup>22</sup>

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยนั้น ข้าราชการ โดยเฉพาะผู้นำทหารและนักการทูตมีบทบาทในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และแม้จะมีกลุ่มคนจากภายนอกที่เข้าสู่กระบวนการดังกล่าวได้ ก็จะถูกจำกัดเฉพาะบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับกองทัพหรือข้าราชการเท่านั้น<sup>23</sup> อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาก็จะเห็นได้ถึงบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

### 1.2.3 งานที่ศึกษาบทบาทของผู้นำในกระบวนการนโยบาย

ในขณะที่งานจำนวนไม่น้อยศึกษากระบวนการนโยบาย ทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ โดยมุ่งความสนใจไปที่การศึกษาตัวผู้นำหรือผู้มีบทบาทในทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย พบว่านักวิชาการใช้แนวทางการศึกษาที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้แนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ในการศึกษาชีวประวัติ (biography) แนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง (history of political thought) แนวทางการศึกษาแบบเปรียบเทียบ (comparative approach) รวมถึงการศึกษาตามแนวทางจิตวิทยา (psychological approach) ที่มุ่งเน้นศึกษาลักษณะของผู้นำ (leadership style) คุณลักษณะเฉพาะบุคคล (idiosyncrasy) และทัศนหรือการรับรู้ (perception) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเป็นมา กระบวนการเรียนรู้ พัฒนาการของความคิดทางการเมือง ตลอดจนถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>21</sup> สุรชัย ศิริไกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (9 สิงหาคม 1988-ธันวาคม 1989)," 124-156.; สุนัย ผาสุข, *นโยบายต่างประเทศของไทย: ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991)*.

<sup>22</sup> สิริมน อติแพทย์, "ทหารกับการต่างประเทศไทย: ศึกษาบทบาทของกองทัพไทยในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า (พ.ศ. 2539-2541)" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544); Julaporn Euarukskul, "Thailand's Foreign Policy Towards Vietnam, 1978-1991" (Ph. D. Dissertation, Australian National University, 1994); Leszek Buszynski, "Thailand's Foreign Policy: Management of a Regional Vision," *Asian Survey* 34, 8 (August 1994): 721-722; Daniel Fineman, *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1997); Surachart Bamrungskuk, *United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977*.

<sup>23</sup> Fred Riggs, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

งานที่ศึกษาผู้นำโดยใช้แนวทางการศึกษาเชิงชีวประวัติ ได้ประยุกต์ใช้แนวทางดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจกับประสบการณ์ชีวิตของผู้นำทางการเมืองระดับสูง ภายใต้บริบทของสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ตลอดจนรวมถึงการวิเคราะห์บทบาทของผู้นำ บุคลิกภาพ และคุณลักษณะทางสังคมของผู้นำการเมืองไทยด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาเช่นนี้มิได้เป็นเพียงการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังมุ่งทำความเข้าใจเกี่ยวกับโมทัศน์เรื่องอำนาจ การเปลี่ยนแปลง และความเป็นผู้นำในสังคมไทย เช่น งานที่ศึกษาผู้นำทางการเมือง 4 ท่าน ได้แก่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายบุญชู โรจนเสถียร ของยศ สันตสมบัติ<sup>24</sup> ส่วนงานที่ใช้แนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง ก็เพื่อทำความเข้าใจและชี้ให้เห็นถึงที่มาและพัฒนาการ รูปแบบหรือแบบแผนความคิดทางการเมือง รวมถึงบริบทของสังคมและปัจจัยที่ส่งผลต่อความคิดทางการเมืองของผู้นำคนดังกล่าวอีกด้วย ดังเช่นงานของฮาร์วาร์ด เพชรเลิศอนันต์ นิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร กิรติ กล่อมดี และ อุดร หอมเจริญ<sup>25</sup> เป็นต้น

ส่วนงานที่ใช้แนวทางการศึกษาแบบเปรียบเทียบเพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำ เช่น การศึกษาเปรียบเทียบนายกรัฐมนตรีไทยที่อยู่ในระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน ดังตัวอย่างงานของ มนตรี สุภาพร ซึ่งเป็นการศึกษาผู้นำที่เป็นทหารและผู้นำที่เป็นพลเรือน เพื่อเปรียบเทียบลักษณะของผู้นำ (leadership style) และคุณลักษณะของผู้นำ (characteristics) ทั้งยังมุ่งหาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของผู้นำกับการดำเนินนโยบาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ผลลัพธ์ของนโยบาย ผ่านภูมิหลังทางสังคมและแบบแผนอาชีพของผู้นำ ลักษณะการบริหารงาน การดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลการศึกษาพบว่าผู้นำในระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน แม้จะมีความคล้ายคลึงกันในส่วนของภูมิหลังส่วนบุคคล แต่มีรูปแบบการบริหารงานและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันอย่างมาก<sup>26</sup>

การศึกษาอีกส่วนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับชีวประวัติหรือคุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำมากนัก หากแต่วางน้ำหนักการวิเคราะห์และวิพากษ์ไว้ที่ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ โดยพยายามศึกษาถึงผลกระทบของผลประโยชน์

<sup>24</sup> ยศ สันตสมบัติ, *อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: น้าไท, 2535).

<sup>25</sup> ฮาร์วาร์ด เพชรเลิศอนันต์, *แนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจไทยของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สมัยเป็นนายกรัฐมนตรี* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2544); นิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร, "บทบาททางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามกับความคิดทางการเมืองของมาคิอาเวลลี" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539); กิรติ กล่อมดี, "ความคิดทางการเมืองของเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). และ อุดร หอมเจริญ, "ความคิดทางการเมืองของพลตรีจำลอง ศรีเมือง" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

<sup>26</sup> Montri Supaporn, "The Role Performance of Prime Ministers in the Thai Political System: Styles of Military and Civilian Rule 1932-1983" (Ph. D. Dissertation, Case Western Reserve University, 1984).

ทางการเมืองภายในประเทศและผลประโยชน์ส่วนตัวทางเศรษฐกิจของผู้นำต่อพฤติกรรมในนโยบายต่างประเทศ เช่น งานของปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์ ที่ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศลดลง และสำนักนายกรัฐมนตรีได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในส่วนนี้แทน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายของนายกรัฐมนตรีกลายเป็นนโยบายต่างประเทศของไทยนั่นเอง ในแง่นี้นโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่ได้สะท้อนผลประโยชน์และความอยู่รอดของชาติ หากแต่เป็นเครื่องมือเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของผู้นำมากกว่า<sup>27</sup>

ความพยายามอีกส่วนเป็นการศึกษาการตัดสินใจและพฤติกรรมด้านนโยบายต่างประเทศของผู้นำ โดยการประยุกต์ใช้แนวทางด้านจิตวิทยา เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้นำในการกำหนดนโยบาย เช่น การศึกษาพฤติกรรมและนโยบายต่างประเทศผ่านตัวแปรด้านจิตวิทยาและการรับรู้ อันได้แก่ โลกทัศน์ (worldview) ระบบความเชื่อ (belief system) ภาพลักษณ์ (image) และทัศนะ (perception) เป็นต้น ด้วยเชื่อว่าปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำนั่นเอง ตัวอย่างการศึกษาในกลุ่มนี้ เช่น การเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายของไทยและพม่าต่อการเผชิญกับมหาอำนาจตะวันตกในยุคอาณานิคมของทศพร กลสิกรรม โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านจิตวิทยาที่แตกต่างกันระหว่างผู้นำ อันเป็นผลมาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ บริบทด้านวัฒนธรรม และประสบการณ์ส่วนตัวของผู้นำทั้งสองประเทศ ส่งผลผู้นำมีทัศนะหรือมีภาพลักษณ์ต่อชาติมหาอำนาจและมีการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง<sup>28</sup> ในขณะที่งานซึ่งมุ่งศึกษาทัศนะของผู้นำ โดยเฉพาะทัศนะต่อภัยคุกคาม (threat perception) ของผู้นำไทยนั้น ชี้ให้เห็นว่าทัศนะที่ผิดพลาดส่งผลให้ผู้นำมองสถานการณ์ที่ผิดไปจากความเป็นจริง เช่น ในการศึกษานโยบายของไทยต่อสงครามเวียดนามของประทุมพร วัชรเสถียร ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเข้าใจและความเชื่อของผู้นำไทยต่อนโยบายของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะความเชื่อที่ว่า เวียดนามเหนือเป็นเพียงเครื่องมือที่จีนใช้ในการขยายอำนาจเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับทัศนะที่ผิดพลาดของผู้นำไทยต่อสงครามกัวเกราชของเวียดนาม<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Pavin Chachavalpongpun, *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010).

<sup>28</sup> ทศพร กลสิกรรม, "ปัจจัยทางจิตวิทยาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับมหาอำนาจตะวันตก ในคริสต์ศตวรรษที่ 19: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีราชอาณาจักรสยามและพม่า" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539).

<sup>29</sup> ประทุมพร วัชรเสถียร, "ไทยกับสงครามเวียดนาม: ประเมินผลจากนโยบายในอดีต," ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536).

นอกจากนี้ ในงานของสุรชาติ บำรุงสุข ยังชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมในอินโดจีนใน พ.ศ. 2518 และการที่กองทหารเวียดนามได้เข้าทำการเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครองกัมพูชาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2522 ส่งผลให้เวียดนามกลายเป็นภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงของไทยในทัศนะของผู้นำไทย และนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทยอย่างมาก ด้วยการที่ไทยต้องหันไปเสริมสร้างความสัมพันธ์กับจีนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว<sup>30</sup> นอกจากนี้ยังมีการศึกษาทัศนะของผู้นำต่อประเทศมหาอำนาจ เช่น งานของฉันทิมา อ่องสุรศักดิ์ ที่ชี้ให้เห็นว่าทัศนะของผู้นำไทยเห็นว่าสหภาพโซเวียตเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง แต่ก็เป็นภัยคุกคามโดยอ้อม โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนะเชิงลบต่อสหภาพโซเวียตก็คือ ค่านิยมพื้นฐานของสังคมไทย ทัศนะของผู้กำหนดนโยบายต่อคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียต และการดำเนินนโยบายของสหภาพโซเวียตในอินโดจีน โดยเฉพาะในกรณีปัญหา กัมพูชา ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ผู้นำไทยมองสหภาพโซเวียตด้วยความเคลือบแคลงถึงเป้าประสงค์ที่แท้จริงในการดำเนินนโยบาย และทำให้ผู้นำไทยตัดสินใจยืนอยู่ฝ่ายโลกเสรีและเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา<sup>31</sup>

นอกเหนือไปจากการศึกษาบทบาทและปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศแล้ว งานที่มุ่งศึกษาตัวแสดงในกระบวนการนโยบายในระดับที่รองลงมาคือ การศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตัวอย่างงานในกลุ่มนี้ เช่น การศึกษาบทบาทของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ของฉลองรัฐ เจริญศรี<sup>32</sup> โดยใช้แนวคิดเรื่องบทบาท (role) และคุณลักษณะเฉพาะของผู้ตัดสินใจ (idiosyncratic variables) ซึ่งประกอบด้วย ภูมิหลัง บุคลิกภาพ และโลกทัศน์ที่ส่งผลต่อการรับรู้ รวมถึงปฏิกิริยาตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศ ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่มาจากคุณลักษณะเฉพาะของผู้ตัดสินใจ เช่น การเป็นสมาชิกราชวงศ์ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบ ประสพการณ์รับราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ค่านิยมในการประเมินสถานการณ์ตามความเป็นจริง และความสามารถในการเจรจาทางการทูต ล้วนเป็นสิ่งที่กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์นำมาใช้ เพื่อดำเนินนโยบายให้สำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับบทบาทของพระองค์ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ

<sup>30</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "ไทยกับปัญหากัมพูชา: ผลกระทบต่อนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศของไทย" ใน *5 ทศวรรษ การต่างประเทศไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536).

<sup>31</sup> Chantima Ongsuragz, "Thai Perceptions of the Soviet Union and Its Implications for Thai-Soviet Relations," ใน *รวมงานเขียนและปาฐกถาเรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*, โคโรน ฟ็องเกษม และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

<sup>32</sup> ฉลองรัฐ เจริญศรี, "บทบาทของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ ในการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2460-2501" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

ต่างประเทศก็คือ บทบาทของนายกรัฐมนตรีที่ต้องการควบคุมการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยตัวเอง รวมถึงผลกระทบจากการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศด้วย

ในขณะที่งานอีกชิ้นหนึ่งเป็นงานของระพีภรณ์ เลิศวงศ์วีระชัย ที่ศึกษาบทบาทของ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงสงครามเย็น ระหว่าง พ.ศ. 2501-2514<sup>33</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยระหว่างประเทศคือ โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นอภิมหาอำนาจในระบบทุนนิยมโลก (Pax Americana) นั้น มีอิทธิพลอย่างชัดเจนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย โดย พ.อ. (พิเศษ) ถนัด ได้ดำเนินนโยบายความมั่นคงที่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศในช่วงดังกล่าว เช่น การดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในลาว การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม และการสร้างองค์ความร่วมมือในภูมิภาคอย่างอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปใน พ.ศ. 2511 ส่งผลให้ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด หันมาใช้อาเซียนเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายความมั่นคง รวมถึงการปรับความสัมพันธ์กับจีนคอมมิวนิสต์ด้วย ดังนั้น โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงดังกล่าว

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การศึกษานโยบายต่างประเทศทั้งในมิติของสารัตถะและกระบวนการจากแง่มุมหรือแนวทางการศึกษาต่างๆ แม้จะมีส่วนช่วยเพิ่มความเข้าใจต่อการวิเคราะห์นโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว รวมถึงบทบาทและคุณลักษณะของผู้นำที่ส่งผลต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย แต่ก็เห็นได้ว่าการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ยังมีอยู่ไม่มากนัก ขณะเดียวกันก็พบว่าการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสนใจต่อบทบาทของบุคคลในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าใดนัก ทั้งที่ขั้นตอนดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการแปรวิสัยทัศน์ แนวนโยบาย และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่การศึกษาปัจเจกบุคคลในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 มุ่งให้ความสนใจไปที่นายกรัฐมนตรี ทั้งในเรื่องของบุคลิกส่วนบุคคล ความคาดหวังด้านการต่างประเทศ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นสำคัญ<sup>34</sup> ขณะเดียวกันมีการประเมินนโยบาย รวมถึงการวิเคราะห์จุดแข็ง

<sup>33</sup> ระพีภรณ์ เลิศวงศ์วีระชัย, “บทบาทของถนัด คอมันตร์กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971”.

<sup>34</sup> Pavin Chachavalpongpun, *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*; Mongkol Visitstump, "Thai-Cambodian relations under the Thaksin Shinawatra's administration (2001-2006)" (Master of Arts Thesis, Thammasat University, 2008), 41-63.



จุดอ่อน ปัญหา และอุปสรรคของนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย<sup>35</sup> หากแต่สิ่งที่ขาดหายไปจากการศึกษาในช่วงดังกล่าวก็คือ การศึกษาในส่วนของการขับเคลื่อนและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

ดังนั้น การศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐโดยตรง ก็จะทำให้เห็นชัดเจนว่านโยบายถูกนำมาปฏิบัติหรือขับเคลื่อนอย่างไร รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อตัวแสดงและกระบวนการนโยบายต่างประเทศมากขึ้น นอกเหนือไปจากการศึกษาที่มีมาก่อนหน้านี้ และการศึกษาเช่นนี้จะช่วยเติมเต็มองค์ความรู้และแนวทางการศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปัจเจกบุคคล ให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย

### 1.3 คำถามการวิจัย

ดร. สุธะเกียรติ์ เสถียรไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลอย่างไร มีความริเริ่มทางยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายอย่างไร ภายใต้สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำใหม่ และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีพลวัตอย่างมากภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์

### 1.4 สมมติฐาน

ภายใต้บริบทของการเมืองภายในที่นำมาสู่การจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทนำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ทั้งในส่วนของกำหนัดและดำเนินนโยบาย ดร. สุธะเกียรติ์ เสถียรไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลใน 3 มิติคือ *ประการแรก* การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผ่านการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายและการเสนอความริเริ่มใหม่ *ประการที่สอง* การดำเนินการทูตเชิงรุกด้วยการสร้างวาระและกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ที่วางสถานะให้ประเทศไทยมีบทบาทนำ และนอกจากการทูตเชิงรุกในต่างประเทศแล้ว *ประการสุดท้าย* ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับกลไกของรัฐด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในส่วนของกระบวนการปรับวิสัยทัศน์ จุดยืนเชิง

<sup>35</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, "รายงานการวิจัย เรื่อง นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ," (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

นโยบาย และกระบวนการทำงาน ให้มีบทบาทและการทำงานเชิงรุกเพื่อรองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ ดร. สุรเกียรติ์ สามารถขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกเกิดขึ้นได้นั้น เป็นผลจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และที่สำคัญก็คือคุณลักษณะส่วนบุคคลของเขาเอง ซึ่งเป็นคนที่ทำงานเชิงรุก มีความริเริ่ม กล้าคิดนอกกรอบ รวมถึงมีความตื่นตัวและมีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งเสริมสันติภาพและความร่วมมือในภูมิภาคนั่นเอง

### 1.5 วัตถุประสงค์การศึกษา

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคือ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 เป็นกรณีศึกษา การศึกษาเช่นนี้จะช่วยอธิบายบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในช่วงที่การทูตและการต่างประเทศของไทย มีลักษณะเชิงรุกและรอบด้านอย่างมาก ทั้งในมิติของการสร้างเสริมและฟื้นฟูสัมพันธภาพระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การขยายความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ และประเทศมหาอำนาจทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาค ผ่านกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมและการริเริ่มกรอบความร่วมมือใหม่ๆ อีกด้วย ที่สำคัญการวิจัยนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้และวิธีการศึกษาปัจเจกบุคคลในกระบวนการนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

### 1.6 กรอบแนวคิด

รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยได้แถลงนโยบายต่างประเทศ พร้อมกับการกำหนดการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ (Proactive Economic Diplomacy) และการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบก้าวไปข้างหน้า (Forward Engagement) ให้เป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล ในกระบวนการนโยบาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากทั้งสองคนมีความสนใจด้านการต่างประเทศอย่างมาก และเคยมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการนโยบายมาก่อน แต่ในส่วนของ การขับเคลื่อนนโยบายนั้นเป็นภารกิจและความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ การศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยในส่วนนี้จึงมีความน่าสนใจอย่างมาก และยังเป็นช่องว่างของการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทของปัจเจกบุคคลในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย ในช่วงเวลาที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดและดำเนินนโยบายและ

ยุทธศาสตร์ รวมถึงการควบคุมองค์กรและกลไกราชการที่เกี่ยวข้อง การวิจัยนี้จึงเป็นการประยุกต์องค์ความรู้จากสาขาวิชานโยบายสาธารณะ มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) รวมถึงอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับการที่ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัจเจกบุคคลในกระบวนการนโยบาย จึงได้นำองค์ความรู้ในสาขาวิชาการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Analysis) โดยเฉพาะระดับการวิเคราะห์ในระดับปัจเจกบุคคล นอกจากนี้จะใช้แนวคิด Operational Code Analysis อันเป็นองค์ความรู้ในสาขาวิชาจิตวิทยาการเมือง (Political Psychology) ในการวิเคราะห์ความเชื่อและโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของบุคคลที่เป็นกรณีศึกษาอีกด้วย

### 1.6.1 นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy and policy implementation)

ศาสตร์ในสาขาวิชานโยบายสาธารณะให้ความหมายของคำว่า นโยบาย (policy) ที่หลากหลาย โดยพื้นฐานที่สุดมองว่านโยบายเป็นการกระทำหรือการตัดสินใจของรัฐบาล กล่าวคือนโยบายหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ<sup>36</sup> นโยบายอาจหมายถึงการกระทำของคนหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาบางประการ<sup>37</sup> ในขณะที่นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งมองว่า นโยบายเป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่าและผลประโยชน์ผ่านการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นทางการ<sup>38</sup> แต่นอกเหนือไปจากมิติของการกระทำและการตัดสินใจแล้ว นโยบายยังอาจหมายถึงหลักการ แนวทาง หรือแบบแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลอีกด้วย

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ ซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบหนึ่งนั้น เป็นกรอบในการปฏิสัมพันธ์กับรัฐและตัวแสดงอื่นๆ ในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการรักษาแสวงหา และธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ อันได้แก่ การธำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การรักษาไว้ซึ่งสถานะเดิมของรัฐ (status quo) นอกจากนี้ผลประโยชน์แห่งชาติอาจหมายถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดความกินดีอยู่ดีและความผาสุกของประชาชน ตลอดจนรวมถึงการรักษาและเสริมสร้างศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ<sup>39</sup> โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดแนวนโยบาย เพื่อกำหนดทิศทางนโยบายและสะท้อนให้เห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติที่พึงประสงค์คืออะไร ในขณะที่ผู้ที่มีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีหน้าที่โดยตรงในการ

<sup>36</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* 5ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1984), 1.

<sup>37</sup> James E. Anderson, *Public Policy-Making* 2ed. (New York: Holt, 1979), 3.

<sup>38</sup> David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1965), 110.

<sup>39</sup> ทองหล่อ วงษ์ธรรมมา, *การศึกษาและวิเคราะห์เหตุการณ์โลกปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2540), 17; อรุณ ภาณุพงศ์, *การทูตและการต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), 51.

คิดและวิเคราะห์ว่าจะอ้างหรือแสวงหาผลประโยชน์นั้นได้อย่างไร และจะบรรลุผลดังกล่าวด้วยวิธีการใด

นักวิชาการได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็นลำดับขั้นตอนต่างๆ (phases/stages) เพื่ออธิบายให้เห็นว่านโยบายเกิดขึ้นมาและมีพัฒนาการในแต่ละขั้นตอนอย่างไร โดย James E. Anderson ได้แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน<sup>40</sup> ได้แก่

1) การระบุปัญหาและการก่อตัวของประเด็นนโยบาย (problem identification and agenda-setting) เป็นขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาว่าประเด็นใดจะกลายเป็นปัญหา หรือควรให้ความสำคัญกับประเด็นใด

2) การกำหนดนโยบาย (formulation) เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย ทั้งยังเป็นขั้นตอนของการคิดริเริ่มและการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย พิจารณาถึงความเป็นไปได้ ผลดี และผลกระทบของแนวทางการแก้ไขปัญหา

3) การตัดสินใจ (adoption) เป็นการตัดสินใจต่อทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ที่สำคัญยังรวมถึงการตัดสินใจที่จะไม่กระทำการใดๆ ด้วย

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นขั้นตอนที่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำทางเลือกเชิงนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

5) การประเมินผล (evaluation) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ภายหลังจากที่นโยบายได้ถูกนำไปปฏิบัติแล้ว ว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ หรือมีปัญหาหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง

แม้การทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอน จะช่วยให้เข้าใจกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทยได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดของวิทยานิพนธ์นี้ จึงมุ่งให้ความสนใจเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบายเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจและการปฏิบัติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การผลักดันให้การทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าเอาไว้<sup>41</sup> เช่นเดียวกับที่ Donald S. Van Meter และ Van Horn ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยกรกระทำโดยคนหรือกลุ่มคนของภาครัฐและเอกชน ที่

<sup>40</sup> James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction 2ed.* (Boston: Houghton Mifflin, 1994).

<sup>41</sup> วรเดช จันทรรคร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540), 17; Søren C. Winter, "Implementation," in *International Encyclopedia of Political Science Vol 4*, ed. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino (Los Angeles: Sage, 2011).

มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น<sup>42</sup> ทั้งยังถือเป็นขั้นตอนสำคัญหลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายแล้ว แม้ว่างานวิชาการจำนวนมากจะให้ความสนใจกับขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แต่สิ่งที่จะต้องตระหนักก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ของนโยบาย กล่าวคือหากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ก็อาจส่งผลให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลวหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ และอาจส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อรัฐบาลอีกด้วย ขณะเดียวกันขั้นตอนนี้มีบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>43</sup> ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ซึ่งครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ ในขณะที่ระบบราชการอาจมีบทบาทในฐานะของผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูลให้กับฝ่ายการเมือง ส่วนข้าราชการในฐานะตัวบุคคล จะส่งผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความสำเร็จในกระบวนการนี้ขึ้นอยู่กับว่าข้าราชการให้ความสำคัญและให้ความสนับสนุนมากน้อยเพียงใด กล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือ ข้าราชการจะเป็นปัจจัยที่สำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างราบรื่นหรือไม่ กล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทอย่างมากในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายเป็นเพียงนามธรรม หากแต่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่างหากที่จะต้องเป็นผู้นำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในแง่นี้ความรู้ความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยการจะนำนโยบายไปปฏิบัติและบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยความรู้ทั้งในส่วนของกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย นอกจากนี้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอำนาจหรือมีอิสระในการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด

นอกเหนือไปจากบทบาทของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ เพราะองค์กรที่มีหน้าที่นี้จำเป็นต้องมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ เพื่อการวางแผนและปรับนโยบายจากที่เป็นวิสัยทัศน์ นามธรรม ให้บังเกิดผลในเชิงรูปธรรม โดยทรัพยากรนี้หมายรวมถึงงบประมาณ แรงจูงใจ คุณลักษณะและการสื่อสารภายในองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เจือใจด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงคุณลักษณะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย<sup>44</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เราพึงระลึกไว้เสมอว่านโยบายไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติในสุญญากาศ หากแต่บริบทภายในและระหว่างประเทศด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะ

<sup>42</sup> Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6, 4 (February 1975): 445-488.

<sup>43</sup> วรเดช จันทรรคร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, 20-27.

<sup>44</sup> Donald S. van Meter and Carl E. van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," 465.

มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายในชั้นต่างๆ กล่าวคือจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางและแนวโน้มของนโยบาย ขณะเดียวกันก็อาจเป็นข้อจำกัด รวมถึงเป็นปัจจัยของความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในการศึกษานโยบายสาธารณะในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการดำเนินนโยบายนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย 3 ส่วนคือ ผู้ดำเนินนโยบาย องค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย และบริบทหรือสภาพแวดล้อมของนโยบายควบคู่กัน

### 1.6.2 การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคล

ในการวิเคราะห์การตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ มีแนวทางการวิเคราะห์ 2 กลุ่มใหญ่ โดยกลุ่มแรกเป็นแนวทางการวิเคราะห์ที่วิเคราะห์และอธิบายจากโครงสร้าง (structure-based approaches) ซึ่งมองว่าโครงสร้าง<sup>45</sup> จะเป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดต่อการกระทำ การกำหนด หรือการตัดสินใจ<sup>46</sup> ส่วนแนวทางหนึ่งจะให้น้ำหนักกับตัวกระทำการในการอธิบายมากกว่า (agent-based approaches) ในขณะที่สาขาวิชาวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Analysis: FPA) มุ่งศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยปัจจัยต่างๆ เหล่านี้อยู่ใน 6 ระดับการวิเคราะห์ ได้แก่ ระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชาติ ระดับการเมืองภายใน และระดับระบบระหว่างประเทศ<sup>47</sup>

การจะทำความเข้าใจว่าเหตุใดรัฐจึงตัดสินใจ ดำเนินการ หรือมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง หลีกเลียงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาและให้ความสำคัญกับตัวแสดงหรือผู้มีบทบาทในกระบวนการนโยบาย ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในระดับตัวกระทำการนั้นจะให้ความสำคัญกับบุคคล ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจเป็นหลัก โดยการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจและการตัดสินใจ การศึกษาลักษณะเชิงจิตวิทยาและการรับรู้ของผู้ตัดสินใจ ความเชื่อ การประมวลข้อมูล และบุคลิกลักษณะ ตลอดจนรวมถึงการเมืองในระบบราชการอีกด้วย<sup>48</sup> นั่นคือ นโยบายต่างประเทศเป็นผลผลิตของตัวกระทำที่เป็นมนุษย์ (human

<sup>45</sup> หมายรวมถึงโครงสร้างของรัฐในระบบระหว่างประเทศ โครงสร้างของการเมืองภายใน และสถาบันระหว่างประเทศ

<sup>46</sup> John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," in *The Peril of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, ed. Michael Brown, Sean Lynn-Jones, and Steven Miller (Cambridge: MIT Press, 1995), 79-129; Stephen Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition," in *Political Science: The State of the Discipline*, ed. Ira Katznelson and Helen Miner (New York: W.W. Norton, 2002), 211; Kalevi Holsti, *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 306-307.

<sup>47</sup> Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007).

<sup>48</sup> Walter Carlsnaes, "Foreign Policy," 310-312.

agency) อันหมายถึงปัจเจกบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งผู้นำ ซึ่งจะเป็นผู้ระบุประเด็นปัญหาในนโยบายต่างประเทศ การพิจารณา และตอบสนองหรือมีพฤติกรรมไปตามข้อมูลที่มีอยู่<sup>49</sup>

นักวิชาการหลายคนให้ความสำคัญกับการศึกษาผู้กำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น Snyder, Bruck และ Sapin<sup>50</sup> ชี้ให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) หรือผู้ตัดสินใจ (decision makers) กระทำและดำเนินการในนามของรัฐ ทั้งยังมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนิยามหรือให้ความหมายต่อสถานการณ์ต่างๆ ดังนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศจึงต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบาย โดยประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย เช่น ผู้กำหนดนโยบายมองประเด็นปัญหาอย่างไร มีการตั้งเป้าหมายอย่างไร และมีวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้นอย่างไร เป็นต้น นั่นคือแนวทางการศึกษาของ Snyder และคณะเป็นการศึกษาการตัดสินใจว่า การตัดสินใจในแต่ละครั้ง เกิดขึ้นได้อย่างไร ขณะเดียวกันยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายในประเทศและระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นสภาพแวดล้อมของผู้กำหนดนโยบายด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาสภาพแวดล้อมของนโยบายอาจจะไม่ได้ถือว่าสิ่งดังกล่าวดำรงอยู่เป็นเอกเทศ หากแต่ควรจะต้องศึกษาว่าและทำความเข้าใจว่าผู้กำหนดนโยบายรับรู้สภาพแวดล้อมเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งฐานคติหนึ่งเชื่อว่าพฤติกรรมของมนุษย์จะเป็นไปในแนวทางใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับภาพลักษณ์หรือโครงสร้างของความรู้ที่มีต่อสภาพแวดล้อมที่กำลังเผชิญอยู่นั้นเอง<sup>51</sup> โดยการจะเข้าใจการรับรู้ได้นั้น จำเป็นต้องเข้าใจคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากคุณลักษณะเหล่านี้ทำให้ผู้กำหนดนโยบายแต่ละคนมีโลกทัศน์และความเชื่อที่แตกต่างกัน อันจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกันอีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษานโยบายต่างประเทศที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ระดับระบบหรือระดับโครงสร้าง และระดับรัฐเป็นหลัก ทำให้การศึกษาวិเคราะห์ชาติมิติของ “มนุษย์” ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจและกระทำการในนามของรัฐ

ในแง่นี้ Margaret G. Hermann ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณลักษณะเฉพาะตัวและตัวกลั่นกรอง 7 ประการของผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย<sup>52</sup> 1) ความสนใจต่อกิจการด้านต่างประเทศ (interest)

<sup>49</sup> Christ Alden and Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches* (London: Routledge, 2012), 19.

<sup>50</sup> Richard Snyder, B.W. Bruck, and Burton Sapin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics " in *Contemporary Theory in International Relations*, ed. Stanley Hoffman (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1966), 159-160.

<sup>51</sup> อภิญญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 68.

<sup>52</sup> Margaret G. Hermann, "Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy," in, *Why Nations Act*, eds. Maurice A. East, Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann (London: Sage Publications,

2) ประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบายในด้านการต่างประเทศ (experience) 3) ความไวหันทต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (sensitivity) 4) ความเชื่อ (belief) ซึ่งเป็นฐานคติเบื้องต้นของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อโลกและการเมืองระหว่างประเทศ 5) แรงจูงใจ (motives) เช่น ความต้องการอำนาจ ความต้องการการยอมรับ หรือความต้องการได้รับการยกย่อง ซึ่งจะเป็นตัวผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง 6) รูปแบบหรือวิธีการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย (decisional style) และ 7) รูปแบบการติดต่อหรือการประพุดิปฏิบัติระหว่างกันของผู้กำหนดนโยบายกับผู้กำหนดนโยบายคนอื่นๆ (interpersonal style) เช่น มีลักษณะของความหวาดระแวง หรือโน้มน้ำหนักสูง เป็นต้น โดยปัจจัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงโลกทัศน์ (worldview) และพฤติกรรมทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย

กล่าวโดยสรุปก็คือ นักวิชาการตระหนักว่าคุณลักษณะส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบายจะส่งผลกระทบต่อทั้งสาระของนโยบายและรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะความเชื่อ แรงจูงใจ รวมถึงประสบการณ์ในอดีตจะเป็นกลไกที่ช่วยในการตีความสภาพแวดล้อมของผู้กำหนดนโยบายนั่นเอง อันจะส่งผลให้มินโยบายและดำเนินนโยบายสอดคล้องตามสภาพแวดล้อมที่ถูกตีความนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น การอธิบายพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของรัฐ โดยปราศจากการวิเคราะห์ถึงการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ที่ซึ่งเงื่อนไขและปัจจัยภายนอกถูกแปรมาเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายจะเป็นดั่งหายนะด้านภววิทยา (ontologically disastrous)<sup>53</sup>

### 1.6.3 การวิเคราะห์ความเชื่อด้านการต่างประเทศของปัจเจกบุคคลด้วยกรอบ Operational Code Analysis

ความท้าทายสำคัญของการศึกษานโยบายต่างประเทศก็คือ การศึกษาและวิเคราะห์ตัวแสดงในระดับการวิเคราะห์ที่ต่ำกว่าระดับรัฐหรือในระดับปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะการทำความเข้าใจตัวแสดงหรือผู้มีบทบาทโดยตรงในกระบวนการนโยบายโดยตรง<sup>54</sup> ทั้งนี้เพราะความคิด ความเชื่อ และโลกทัศน์ของตัวแสดงดังกล่าวจะกำหนดการรับรู้ การตีความ และทำความเข้าใจต่อสภาพแวดล้อมหรือโลกภายนอก ยิ่งไปกว่านั้น ความคิดความเชื่อยังมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทสถาน มาตรฐาน และแนวทาง ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลในการประมวลผลข้อมูลและการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่จะ

1978) อังใน อภิญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*, 70-73; Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," 8-14.

<sup>53</sup> J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics* 14 (October, 1961): 87.

<sup>54</sup> Richard C. Snyder, H. W. Bruck and Burton Sapin, (eds.), *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*.



ตามมา<sup>55</sup> ทั้งจะส่งผลต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป ฉะนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคลจะให้ความสำคัญกับสารถะของโลกทัศน์และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อการเมืองโลก กระบวนการทางจิตวิทยาที่ผู้กำหนดนโยบายได้รับข้อมูลและตัดสินใจ รวมถึงบุคลิกภาพและสถานะทางอารมณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย เป็นต้น

แนวคิดเชิงรู้คิด (Cognitive Approach) เป็นแนวทางการศึกษาหนึ่งในการศึกษาโลกทัศน์ ความเชื่อ และภาพลักษณ์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยให้ความสนใจกับการวิเคราะห์และทำความเข้าใจต่อโลกทัศน์โดยทั่วไปของผู้นำหรือชนชั้นนำทางการเมือง ในมิติของภาพลักษณ์ของศัตรูและตัวแสดงอื่นๆ รวมถึงภาพลักษณ์ของตนเองด้วย<sup>56</sup> แนวคิดนี้ถือเป็นการท้าทายทฤษฎีหลักในการศึกษาการเมืองและนโยบายต่างประเทศอย่างสังคมนิยมใหม่และเสรีนิยมใหม่ ที่มีฐานคติว่าการตัดสินใจที่เกิดขึ้นของรัฐ อยู่ภายใต้ตัวแบบการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล (Rational Actor Model) ในขณะที่นักวิชาการที่ไม่เชื่อถือต่อตัวแบบการตัดสินใจดังกล่าวเสนอว่า ระบบความเชื่อของผู้กำหนดนโยบายเป็นแกนกลางของการศึกษาการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบความเชื่อเป็นปัจจัยสำคัญลำดับแรกๆ ในการศึกษา นโยบายต่างประเทศ ที่มีระดับการวิเคราะห์ในระดับปัจเจกบุคคล<sup>57</sup> โดยระบบความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะและรูปแบบของการมองโลกหรือโลกทัศน์ของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย ทั้งยังจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศอีกด้วย โดยนักวิชาการจำนวนหนึ่งให้ความสนใจศึกษาโลกทัศน์ของผู้นำหรือผู้มีบทบาทในกระบวนการนโยบาย<sup>58</sup> และมีข้อเสนอว่าโลกทัศน์เป็นกรอบความคิดและความเชื่อของปัจเจกบุคคล และเป็นดั่งเลนส์ในการมอง ตีความ ทำความเข้าใจ และมีปฏิสัมพันธ์กับโลกหรือสภาพแวดล้อมภายนอก โดยโลกทัศน์และระบบความเชื่อมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจและการดำเนินการใดๆ ของปัจเจกบุคคล นอกจากนี้ การศึกษาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า ปัจเจกบุคคลมี

<sup>55</sup> Alexander L. George, "The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making," *International Studies Quarterly* 13, 2 (1969): 191.

<sup>56</sup> Ole Holsti, "Cognitive Dynamics and Images of the Enemy," *Journal of International Affairs* 21 (1967); Kenneth Boulding, "National Images and International Systems," *Journal of Conflict Resolution* 3, 2 (Jun. 1959); Urie Bronfenbrenner, "The Mirror Image in Soviet-American Relations: A Social Psychologist's Report," *Journal of Social Issues* 17, 3 (Summer 1961).

<sup>57</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ, *นโยบายต่างประเทศ: แนวทางการศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*, 79.

<sup>58</sup> งานในกลุ่มนี้ เช่น การศึกษาเปรียบเทียบบุคลิกลักษณะของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาของ James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House* รวมถึงการศึกษาโลกทัศน์ของเหมาเจ๋อตงก่อนการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในงานของ Jianfei Xin, "Mao Zedong's World View: From Youth to Yanan" (Ph.D. Dissertation, The University of Arizona, 1995).

แนวโน้มจะกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับใหม่บนพื้นฐานของโลกทัศน์และความเชื่อที่ดำรงอยู่แต่เดิม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ความเชื่อของเขามีความต่อเนื่อง (consistency) นั่นเอง<sup>59</sup> หรือในอีกด้านหนึ่งก็คือ ปัจเจกบุคคลมีแนวโน้มที่จะไม่เชื่อหรือไม่เปิดรับข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับความเชื่อหรือโลกทัศน์ของตนเอง

สำหรับการวิเคราะห์ระบบความเชื่อของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายสามารถศึกษาได้จากการใช้กรอบแนวคิดเรื่อง Operational Code Analysis ของ Alexander George<sup>60</sup> ซึ่งมีรากฐานมาจากคำถามเกี่ยวกับความเชื่อของปัจเจกบุคคลต่อประเด็นพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และการเมือง คำถามเหล่านี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อสกัดโลกทัศน์และความเชื่อเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองของปัจเจกบุคคลออกมาและนำเสนออย่างเป็นระบบ โดยคำถามในการศึกษาโลกทัศน์แบบ Operational Code นี้แบ่งเป็น 2 ชุดๆ ละ 5 คำถาม รวมทั้งสิ้น 10 คำถาม ซึ่งคำถามชุดแรกจะเป็นคำถามเกี่ยวกับความเชื่อทางปรัชญา (philosophical beliefs) และทัศนคติต่อชีวิตทางการเมือง ส่วนคำถามอีกชุดหนึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับความเชื่อเชิงเครื่องมือ (instrumental beliefs) ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย

คำถามเกี่ยวกับความเชื่อทางปรัชญา ประกอบด้วย

1) ธรรมชาติที่สำคัญของชีวิตทางการเมืองคืออะไร โลกทางการเมืองนั้นมีลักษณะอย่างไร มีความกลมกลืนและปรองดอง หรือเต็มไปด้วยความขัดแย้ง และลักษณะพื้นฐานของฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเป็นอย่างไร

2) อะไรคือโอกาสในการตระหนักถึงค่านิยมและความคาดหวังทางการเมืองของตน เราสามารถมองโลกในแง่ดีได้หรือไม่ หรือเราต้องมองโลกในแง่ร้าย และในประเด็นใดบ้างที่เราสามารถมองได้ทั้งในแง่ดี และ/หรือแง่ลบอื่น

3) อนาคตทางการเมืองเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้หรือไม่ ในแง่ลบใด และอย่างไร

4) เราสามารถจัดการหรือควบคุมพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ได้มากน้อยเพียงใด เราสามารถมีบทบาทในการขับเคลื่อนหรือมีอิทธิพลต่อประวัติศาสตร์ให้เป็นไปตามที่เราปรารถนาได้อย่างไร

5) โอกาสมีบทบาทอย่างไรในกิจกรรมของมนุษย์และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์

<sup>59</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 117; Robert Jervis, "Understanding Beliefs," *Political Psychology* 27, 5 (Oct 2006).

<sup>60</sup> แม้ Alexander George จะเป็นผู้วางรากฐานการศึกษาเรื่องความเชื่ออย่างมีระบบและแบบแผน แต่การศึกษาในลักษณะเช่นนี้เป็นงานที่ George ปรับปรุงและพัฒนามาจากงานของ Nathan Leites ที่ใช้แนวทาง Operational Code ในการศึกษากลุ่มผู้กำหนดนโยบายของสหภาพโซเวียตในงานชิ้นสำคัญของเขาคือ *The Operational Code of the Politburo* (1951) และ *A Study of Bolshevism* (1953) โดย Leites ศึกษาการตอบสนองของ Politburo ต่อการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งการตอบสนองเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงกฎการตัดสินใจ (decision-making rule) และหลักการที่ก่อให้เกิดโลกทัศน์ (worldview) ของสมาชิก Politburo

จากที่กล่าวข้างต้น ชุดคำถามทางปรัชญาของ George จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นพื้นฐานทางด้านการเมืองในมิติต่างๆ ความเชื่อชุดนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับคำถามชุดที่สอง ซึ่งเป็นความเชื่อเชิงเครื่องมือ ความเชื่อชุดหลังนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์และการเลือกใช้ยุทธวิธีของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งยังเป็นความเชื่อที่ได้รับอิทธิพลจากชุดความเชื่อเชิงปรัชญาอีกด้วย

คำถามเกี่ยวกับความเชื่อเชิงเครื่องมือ ประกอบด้วย

- 1) แนวทางที่ดีที่สุดในการเลือกเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ทางการเมืองคืออะไร
- 2) ทำอย่างไรให้บรรลุเป้าหมายของพฤติกรรมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด
- 3) ความเสี่ยงของพฤติกรรมทางการเมืองสามารถคำนวณ ควบคุม และยอมรับได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร
- 4) เวลาที่ดีที่สุดในการขยายผลประโยชน์ของเราคืออะไร
- 5) วิธีการที่แตกต่างกันในการขยายผลประโยชน์ของเรา มีอรรถประโยชน์และบทบาทอย่างไร

คำถามทั้งสองกลุ่มจะช่วยให้เราเข้าใจความคิดจิตใจ โดยเฉพาะความคิดทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย โดยคำถามในเชิงปรัชญาจะสะท้อนให้เห็นแบบแผนทางความคิด ในขณะที่คำถามเชิงเครื่องมือจะสะท้อนให้เห็นยุทธศาสตร์และเครื่องมือในการดำเนินนโยบายให้บรรลุความสำเร็จ นั่นคือโลกทัศน์และระบบความเชื่อของปัจเจกบุคคลจะช่วยให้การประเมินความเป็นไปได้ ปัญหา และอุปสรรคในการกำหนดนโยบาย รวมถึงการเลือกใช้เครื่องมือหรือวิธีการต่างๆ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การศึกษานโยบายต่างประเทศในแต่ละระดับการวิเคราะห์ก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน การใช้แนวคิดนี้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ก็มีข้อจำกัดไม่น้อย แม้ว่าแนวทางเชิงรู้คิดและ Operational Code Analysis จะช่วยขยายภาพให้เห็นถึงระบบความคิดและความเชื่อของผู้กำหนดและดำเนินนโยบาย และช่วยให้เราเข้าใจถึงที่มาที่ไปของนโยบายต่างประเทศมากขึ้น แต่ก็จำกัดการอธิบายอยู่ในระดับปัจเจกบุคคลเท่านั้น โดยระบบความคิดและความเชื่อของผู้กำหนดและดำเนินนโยบายแต่ละคนก็จะมี ความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์และความคาดหวังส่วนตัว ประสบการณ์ในด้านต่างๆ รวมถึงเหตุการณ์และวิกฤตการณ์ที่คนเหล่านั้นได้ประสบพบเจอมา ในแง่นี้ระบบความคิดความเชื่อจึงเป็นลักษณะเฉพาะบุคคล และนำมาสู่ข้อถกเถียงถึงพลังการอธิบายและข้อจำกัดของการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคลอีกด้วย

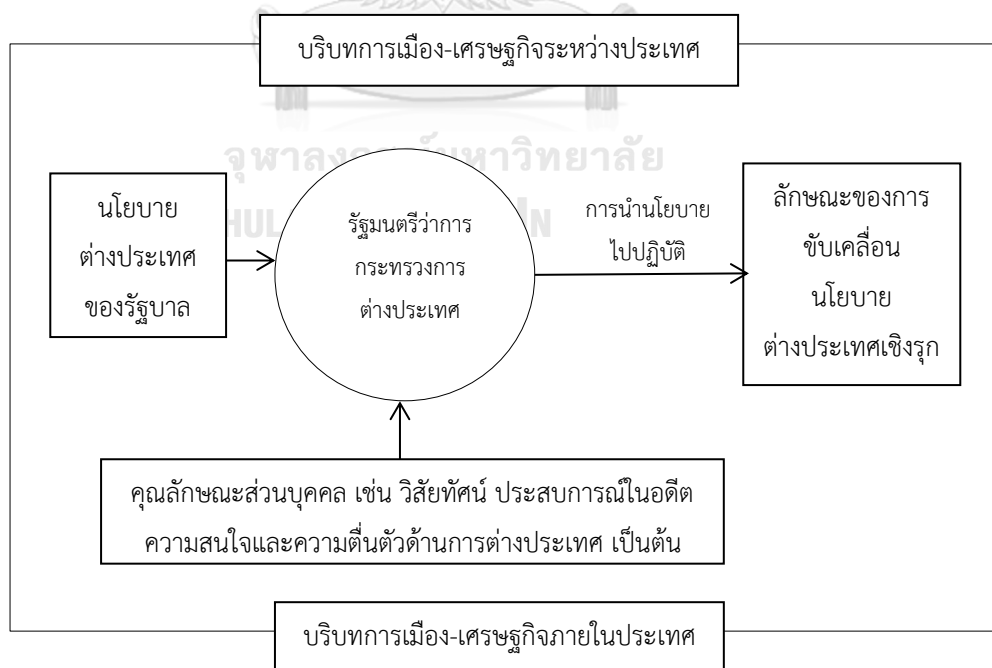
จากที่กล่าวไปทั้งหมดข้างต้น หากจะสรุปเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็ คือในการศึกษานโยบายต่างประเทศ ส่วนสำคัญที่นอกเหนือไปจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย นั่นก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนของการแปลงนโยบาย วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาไปสู่แผนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

และดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ในขั้นตอนนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้ดำเนินนโยบายมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นผู้มีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวโดยตรงว่าจะดำเนินนโยบายไปในทิศทางใด เมื่อใด และอย่างไร ซึ่งการเลือกดำเนินนโยบายไปในทางใดทางหนึ่ง ก็เป็นผลโดยตรงจากคุณลักษณะส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายก็ไม่ได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ หากแต่อยู่ภายใต้บริบทของการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศอย่างมีอาจแยกจากกันได้

ในการศึกษาครั้งนี้จะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่า ดร. สุรเกียรติ์ ชัยเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกอย่างไร ใช้เครื่องมือใดในการดำเนินนโยบายบ้าง และคุณลักษณะเฉพาะของเขาเองส่งผลต่อขั้นตอนดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และ ดร. สุรเกียรติ์ ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการและนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้แล้ว การนำ Operational Code Analysis มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ที่ถ้อยแถลง พฤติกรรม และการดำเนินนโยบายของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังช่วยให้เห็นถึงตัวตนและโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขาด้วย

#### 1.6.4 ตัวแบบในการวิเคราะห์

จากแนวคิดที่ได้นำเสนอไปข้างต้น อาจนำมาสร้างเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์บทบาทของปัจเจกบุคคลในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายนโยบายต่างประเทศได้ ดังนี้



แผนภาพในข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศ ซึ่งเริ่มต้นจากนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา อันจะเป็นภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ

ต่างประเทศโดยตรงที่จะต้องรับไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ที่รัฐบาลได้กำหนด หมายความว่า โดยคุณลักษณะส่วนบุคคลจะมีส่วนอย่างมากต่อการมองสถานการณ์และบริบทแวดล้อม รวมถึงส่งผลต่อแนวทาง วิธีการ และการเลือกใช้เครื่องมือในขับเคลื่อนนโยบาย ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายก็ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ หากแต่อยู่ภายใต้บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศควบคู่กันไป ขณะเดียวกันบริบททั้งสองระดับยังเป็นเวทีที่การขับเคลื่อนนโยบาย (implementation arena) เกิดขึ้นจริงอีกด้วย

ในอีกด้านหนึ่งของแผนภาพคือ ลักษณะของการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุก ซึ่งในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่าขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศอย่างไร ผลหรือความริเริ่มที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมมีอะไรบ้าง ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งในส่วนนี้ก็คือเนื้อหาหลักที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้

## 1.7 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นวิธีการหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์ (interview) ดร. สุรเกียรติ์ รวมถึงบุคคลใกล้ชิดและบุคคลที่เคยร่วมงานกับเขา ทั้งในช่วงก่อนและระหว่างที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

### 1.7.1 แหล่งข้อมูล

การศึกษาบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณะชนในลักษณะของ คำปราศรัย แถลงการณ์ และคำให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนของ ดร. สุรเกียรติ์ ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังจากการที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถวิเคราะห์ได้จากการสัมภาษณ์ของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยตรง รวมถึงการสัมภาษณ์บุคคลใกล้ชิดหรือบุคคลที่เคยร่วมงานด้วย ยิ่งไปกว่านั้นแหล่งข้อมูลของงานวิจัยชิ้นนี้ยังมีหนังสือ วารสาร บทความวิชาการ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่มีชั้นความลับ

ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้เห็นถึงบทบาทในกระบวนการนโยบายของ ดร. สุรเกียรติ์ ทั้งในช่วงก่อนและระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในส่วนริเริ่มเชิงนโยบาย การเจรจาต่อรอง และการบริหาร รวมถึงผลกระทบต่อประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ ข้อมูลจากคำสัมภาษณ์ ถ้อยแถลง และคำปราศรัยของ ดร. สุรเกียรติ์ เองก็เป็น

ตั้งเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงการมองโลกการเมือง โดยเฉพาะการเมืองระหว่างประเทศและแนวนโยบายของเขาได้เป็นอย่างดี

### 1.7.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้จะวิเคราะห์เนื้อหาของข้อมูล (content analysis) ที่สกัดทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในมิติต่างๆ อย่างไร และใช้ Operational Code Analysis เป็นกรอบในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขา โดยจะนำเสนอในลักษณะของการพรรณนา (descriptive)

## 1.8 เค้าโครงการนำเสนอ

การวิจัยครั้งนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 9 บท ประกอบด้วย

### บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง คำถามการวิจัย สมมติฐานการวิจัย กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย

### บทที่ 2 นโยบายต่างประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2544

ศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นจนถึงก่อนที่รัฐบาลไทยรักไทย จะก้าวเข้าสู่การบริหารราชการแผ่นดิน โดยแสดงให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย ในภาพรวมว่ามีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามามีบทบาท สภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ แบบแผนหรือลักษณะของนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงต่างๆ

### บทที่ 3 ช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน

กล่าวถึงประวัติของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ทั้งในส่วนของครอบครัว การศึกษา การทำงานทั้งก่อนและหลังเข้าสู่แวดวงการเมือง รวมถึงประสบการณ์ทางการเมืองและการต่างประเทศ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงช่วงเวลาแห่งการบ่มเพาะตัวตนและโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขา

### บทที่ 4 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และความคิดริเริ่ม

ศึกษาถึงทัศนะและวิสัยทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ต่อสภาพแวดล้อมภายในและระหว่างประเทศ การประเมินศักยภาพและโอกาสของไทยในกิจการด้านการต่างประเทศ จนนำมาสู่ข้อริเริ่มด้านยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะเป็นผู้ออกแบบนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในช่วงดังกล่าว

### บทที่ 5 การฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ

ศึกษาถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในการใช้การเจรจาเพื่อดำเนินนโยบายการทูตเชิงรุกในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ ทั้งในเอเชียและภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก

#### **บทที่ 6 การเจรจาในประเด็นเศรษฐกิจและการเมือง**

ศึกษาถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในการใช้การเจรจาในการดำเนินนโยบายการทูตเศรษฐกิจ รวมถึงการเจรจาเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

#### **บทที่ 7 ยุทธศาสตร์การบริหาร**

กล่าวถึงการปรับบทบาทและการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศภายใต้การบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและการทูตเศรษฐกิจของรัฐบาล รวมถึงวิเคราะห์ให้ถึงผลกระทบจากการบริหารส่วนราชการในช่วงนั้น

#### **บทที่ 8 โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศ**

ในบทนี้จะใช้กรอบแนวคิดเรื่อง Operational Code Analysis เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ในประเด็นต่างๆ โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ รวมถึงเนื้อหาจากการนำเสนอในบทที่ผ่านมาทั้งหมด

#### **บทที่ 9 สรุป**

กล่าวถึงภาพรวมของกระบวนการนโยบายต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2544-2548 และวิเคราะห์บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบายในมิติต่างๆ โดยเฉพาะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถมีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย รวมทั้งประเมินถึงความสำเร็จ ความขัดแย้ง และผลกระทบจากนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

## บทที่ 2

### นโยบายต่างประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2544

#### 2.1 กล่าวนำ

นโยบายต่างประเทศหรือพฤติกรรมของรัฐที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมนั้น เป็นผลจากกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นก่อนหน้า โดยในกระบวนการดังกล่าวมีตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกันที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุค ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลในกระบวนการนี้ แต่ปัจจัยชี้ขาดต่อการกำหนดนโยบาย (decisive factor) ในแต่ละช่วงเวลาก็คงเหมือนหรือแตกต่างกันไปตามแต่บริบทของสถานการณ์

นับตั้งแต่อดีตจนถึงการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีจุดหมายสำคัญเพื่อธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศ ผ่านการดำเนินนโยบายในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการผูกมิตรกับทุกประเทศ การดำเนินนโยบายที่ยอมตามข้อเรียกร้องของมหาอำนาจ การดำเนินนโยบายแบบถ่วงดุลอำนาจ หรือการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจ เป็นต้น ในขณะที่ในยุคสงครามเย็น แบบแผนของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศมหาอำนาจคือสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ประกอบกับภายหลังการลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการสิ้นสุดของสงครามเย็นในเวลาต่อมา ก็เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย ยิ่งไปกว่านั้นตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายในแต่ละช่วงยังส่งผลต่อดำรงอยู่และการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้น ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยว่ามีตัวแสดงใดเข้ามามีบทบาทบ้าง และความสัมพันธ์ของตัวแสดงเหล่านี้ในแต่ละรัฐบาลเป็นอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมถึงแบบแผนของนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา และอาจกล่าวได้อีกด้วยว่าบริบทของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็นต้องเผชิญกับ “สนามรบ” ของการแข่งขันด้านอุดมการณ์และการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ในช่วงก่อนสงครามเย็นสิ้นสุดไม่นาน รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจครั้งสำคัญจนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายต่างประเทศ ที่มุ่งเน้นมิติด้านเศรษฐกิจเพื่อเปิด “ตลาดการค้า” ในภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนที่มีการเผชิญหน้ามาอย่างยาวนาน และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ประเด็นด้านเศรษฐกิจได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ



ของไทยมากขึ้น และประเด็นด้านความมั่นคงก็ไม่ได้เป็นปัจจัยเดียวที่ผลักดันการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอีกต่อไป

ทั้งนี้ การนำเสนอในบทนี้จะแบ่งเป็น 5 ส่วนคือ ส่วนแรกกล่าวถึงกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยและตัวแบบกระบวนการนโยบายต่างประเทศในแต่ละสมัย ส่วนที่สองกล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยนับตั้งแต่ยุคสงครามเย็นเป็นต้นมา ส่วนที่สามกล่าวถึงสาเหตุและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งในยุคสงครามเย็นและหลังสงครามเย็น ส่วนที่สี่จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบายเป็นการเฉพาะ และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุป

## 2.2 กระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย

การศึกษากระบวนการนโยบายต่างประเทศเป็นการศึกษาการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการพิจารณาว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศอยู่ที่ใครหรือหน่วยงานใดถือเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการศึกษานโยบายต่างประเทศ<sup>1</sup> เนื่องจากในกระบวนการนี้มีตัวแสดงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลาย ทั้งในส่วนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงองค์กรและบุคคลนอกภาครัฐการอีกด้วย งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจต่อกระบวนการดังกล่าว นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดหรือดำเนินนโยบาย ซึ่งจะพบเห็นงานวิชาการในลักษณะเช่นนี้ได้ทั่วไปในการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย ยิ่งไปกว่านั้น การทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายเปรียบดั่งการเปิด “กล่องดำ” ซึ่งจะช่วยให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการก่อรูปก่อร่างนโยบายต่างประเทศ อันจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจต่อนโยบายต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การกำหนดนโยบายรวมถึงนโยบายต่างประเทศ จะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง อันประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้นำในหน่วยราชการอย่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และในหน่วยปฏิบัติอย่างสำนักข่าวกรองแห่งชาติ รวมถึงรัฐสภาอีกด้วย ในขณะที่การกำหนดวิธีการเพื่อให้เป้าหมายของนโยบายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติในลำดับรองลงไป<sup>2</sup> ในกรณีของไทยก็ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือบุคคล กลุ่มบุคคล หรือกระทรวงใดจะมี

<sup>1</sup> Michael Haas, "A Few Remarks on Research on Foreign Policy," Paper distributed at the class "Foreign Policy in Asia-Pacific" Political Science Department, University of Hawaii at Manoa, Spring 1994 cited in Raschada Jiwalai, "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990," 1.

<sup>2</sup> เขียน ธีระวิทย์, "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," ใน *การเมืองและสังคม* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), 341.

บทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็ขึ้นอยู่กับว่ารูปแบบการปกครองในช่วงเวลานั้นๆ ว่าเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นปัญหาในลักษณะใด บุคคลผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายในกิจการด้านต่างประเทศเป็นใครหรือหน่วยงานใด รวมถึงบุคลิกลักษณะ โลกทัศน์ หรือความตื่นตัวด้านการต่างประเทศอย่างไร เป็นต้น

### 2.2.1 ตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย

ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย มีตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรี รวมถึงหน่วยงานต่างๆ ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยังเป็นตัวแทนเป็นทางการของรัฐในการปฏิสัมพันธ์กับรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้การกระทำของบุคคลเหล่านั้นมีผลผูกพันรัฐบาลและประเทศอีกด้วย

#### 2.2.1.1 นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 7 มาตรา 201 พระมหากษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตรา 11 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ดังนี้ 1) กำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป 2) มอบหมายรองนายกรัฐมนตรีให้กำกับการบริหารราชการกระทรวง/หลายกระทรวง 3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร 4) สั่งให้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี 5) แต่งตั้งข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปสังกัดหน่วยอื่น 6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี 7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี 8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ และ 9) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย ขณะเดียวกันมาตรา 212 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งยังต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมถึงต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไปนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ (final decision-maker) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาจจะมิบทบาทนำในความริเริ่มเชิงนโยบาย หรืออาจเป็นเพียงผู้ที่ทำตามข้อเสนอแนะจากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะส่วนบุคคลและความสนใจ ความตื่นตัวด้านการต่างประเทศของ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการจะส่งผลต่อกระบวนการและสาระัตถะของนโยบายต่างประเทศนั่นเอง

### 2.2.1.2 สภาความมั่นคงแห่งชาติ

สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาเชิงนโยบายระดับสูงของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502<sup>3</sup> กำหนดให้สภาความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย การพิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายภายในประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการทหาร นโยบายการเศรษฐกิจ และอื่นๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกัน เพื่อให้กิจการทหารและกิจการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ตลอดจนองค์กรอื่นๆ ของรัฐสามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดและเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งยังมีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>4</sup> โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นสมาชิก<sup>5</sup>

นอกเหนือไปจากองค์ประกอบข้างต้นแล้ว การปฏิบัติงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติยังมีคณะกรรมการคณะต่างๆ ช่วยพิจารณากลับกรองและเสนอแนะนโยบาย มาตรการ ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในเบื้องต้น ได้แก่ คณะกรรมการประจำของสภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพิเศษ และคณะกรรมการเฉพาะกิจ<sup>6</sup> ในขณะที่การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มภารกิจ มีองค์ประกอบทั้งหมด 9 สำนัก ได้แก่<sup>7</sup> กลุ่มภารกิจสนับสนุนทางการบริหาร ประกอบด้วยสำนักงานเลขาธิการ กลุ่มภารกิจนโยบายและบริหารแผนงานความมั่นคง ประกอบด้วยสำนักนโยบายและแผนความมั่นคง และสำนักประเมินภัยคุกคาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>3</sup> “ความเป็นมาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ,” <http://www.nsc.go.th/Pages/history.aspx> [11 ตุลาคม 2558].

<sup>4</sup> “พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 76 ตอนที่ 92 ลงวันที่ 29 กันยายน 2502.

<sup>5</sup> รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นสมาชิกและทำหน้าที่เลขานุการ ในอดีตพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ยังได้ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นสมาชิกของสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วย แต่กระทรวงดังกล่าวได้ถูกยุบไปหลังการรัฐประหารโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ใน พ.ศ. 2514.

<sup>6</sup> “องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ,” <http://www.nsc.go.th/Pages/authority.aspx> [11 ตุลาคม 2558].

<sup>7</sup> “การแบ่งส่วนราชการ,” <http://www.nsc.go.th/Pages/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99.aspx> [11 ตุลาคม 2558].

ส่วนกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์และอำนวยการความมั่นคงเฉพาะด้าน ประกอบด้วยสำนักยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมและการป้องกันประเทศ สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงกิจการชายแดนและประเทศรอบบ้าน สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงเกี่ยวกับภัยคุกคามข้ามชาติ สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ และสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงระหว่างประเทศ

### 2.2.1.3 กระทรวงการต่างประเทศ

ในขณะที่สภาพความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทในการให้คำแนะนำด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง และนโยบายอื่นๆ แต่กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมากทั้งในส่วนของภารกิจกำหนดและดำเนินนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศพัฒนามาจากกรมท่า กล่าวคือในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการต่างประเทศเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาและการแลกเปลี่ยนราชทูตมีเพิ่มมากขึ้น จึงมีการปรับปรุงกรมท่าให้มีภารกิจทางด้านการต่างประเทศอย่างเป็นทางการต่างประเทศ<sup>8</sup> ทั้งยังมีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ภารกิจ และความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับแก่นานาประเทศในช่วงที่กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย<sup>9</sup>

กระทรวงการต่างประเทศมีโครงสร้างการบริหารแบ่งออกเป็น 4 ส่วนงาน ประกอบด้วย 1) สำนักงานปลัดกระทรวง 2) กลุ่มภารกิจทวีภาคี ได้แก่ กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ และกรมยุโรป 3) กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ ประกอบด้วย กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอาเซียน และกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และ 4) กลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ ประกอบด้วย กรมสารนิเทศ กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้น กระทรวงการต่างประเทศถือเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบาย ส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการส่วนอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นกลไกหลักในการแปลงยุทธศาสตร์และแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุ

<sup>8</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *ประวัติและระบบงานของกระทรวงการต่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), 22. ; กระทรวงการต่างประเทศ, "ประวัติกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543 : ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2543), 14-19.

<sup>9</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ประวัติกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543 : ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี*, 15.

เป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยการใช้เครื่องมือทางการทูต ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญใน 4 ด้าน<sup>10</sup> ได้แก่

1) บทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจโดยตรงในการติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวในเวทีระหว่างประเทศอย่างรอบด้าน รวมถึงการวิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอนโยบายต่อรัฐบาลในการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว

2) บทบาทเกี่ยวกับการประสานนโยบาย กระทรวงการต่างประเทศเปรียบเสมือนผู้ประสานงานในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องด้วยในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และกระทรวงอื่นๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีเอกภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายรัฐบาล

3) บทบาทเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย เมื่อรัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบายแล้ว ลำดับต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่จะกำหนดทิศทางและวิธีการในการที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด โดยทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศนี้เป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่กำลัง คือเครื่องมือทางการทูตเป็นหลัก โดยเครื่องมือนี้เป็นการติดต่อและปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ โดยการเจรจา ซึ่งเป็นการสื่อสารกันโดยภาษาพูด เพื่อให้บรรลุผลเป็นความตกลงหรือผลทางอ้อมอื่นที่ตั้งเป้าหมายไว้<sup>11</sup> หรือเพื่อให้รัฐอื่นยอมประนีประนอมหรือยอมทำตามในสิ่งที่เราต้องการ ขณะเดียวกันเครื่องมือนี้ยังใช้เป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณให้รัฐอื่นทราบถึงทัศนคติ เจตนา และความตั้งใจของรัฐอีกด้วย โดยการทูตมีหน้าที่สำคัญในการช่วยให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำรัฐและตัวแสดงต่างๆ ในการเมืองโลก เป็นหนทางหรือช่องทางให้เกิดการเจรจาและการตกลงระหว่างรัฐ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองของประเทศต่างๆ การทูตยังทำหน้าที่ลดผลกระทบจากความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่สำคัญยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงการดำรงอยู่ของรัฐอีกด้วย

4) บทบาทเกี่ยวกับการทำความเข้าใจนโยบาย บทบาทด้านนี้เป็นการสร้างความเข้าใจและแสวงหาการสนับสนุนต่อนโยบายจากประชาชนภายในประเทศและจากประชาคมระหว่างประเทศ

<sup>10</sup> เกณฑ์ในการแบ่งบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ นำมาจาก อรุณ ภาณุพงศ์, "นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ, 2526), 13-25.

<sup>11</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, "นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ," 20.

เนื่องด้วยการขาดความเข้าใจหรือขาดการสนับสนุนอาจทำให้นโยบายต่างประเทศนั้นได้รับการคัดค้าน และเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายให้สำเร็จได้

นอกเหนือไปจากการมีบทบาทด้านการเมืองและความมั่นคง กระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบาทในด้านนี้เป็นการติดตามและทำความเข้าใจกับความต้องการของประเทศและกลไกเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเจรจาความตกลงทวิภาคีที่ผูกพันผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาติดตาม และร่วมประชุมในเวทีการประชุมด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อชักชวนให้นักลงทุนต่างชาติขยายการค้าและการลงทุนในประเทศไทย รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี<sup>12</sup> อีกด้วย

#### 2.2.1.4 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

สำนักข่าวกรองแห่งชาติเป็นหน่วยงานข่าวกรองระดับชาติ เป็นหน่วยปฏิบัติที่ถือกำเนิดขึ้นภายใต้บริบทของยุคสงครามเย็น โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้ง “กรมประมวลราชการแผ่นดิน” ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2497<sup>13</sup> เพื่อเป็นองค์กรข่าวกรองในระดับชาติ มีภารกิจสำคัญคือ การเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานข่าวตามปกติ หรือจากหน่วยข่าวกรองต่างๆ รวมทั้งข่าวที่ได้จากวิธีการทางลับ และข่าวจากแหล่งข่าวเปิดที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องการตัดสินใจกำหนดนโยบายและท่าทีทางการเมืองภายในและต่างประเทศของรัฐบาล<sup>14</sup> ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมประมวลข่าวกลาง”<sup>15</sup> ในรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และมีการยกฐานะให้เป็น “สำนักข่าวกรองแห่งชาติ”<sup>16</sup> ในรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2528

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>12</sup> มนัสพาสน์ ชูโต, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), 59-61.

<sup>13</sup> ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 81 หน้า 13 เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2496.

<sup>14</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ประวัติความเป็นมา,” <https://www.nia.go.th/nia/content/showsubdetail.asp?fdcode=2111212115111211&dsc=+%BB%3%D0%7%D1%B5%D4%A4%7%D2%1%E0%BB%E7%B9%1%D2> [11 ตุลาคม 2558].

<sup>15</sup> ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2502 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 76 ตอนที่ 110 วันที่ 1 ธันวาคม 2502, 595.

<sup>16</sup> ดูรายละเอียดความพยายามและกระบวนการในการยกฐานะของหน่วยงานระดับกรม จนกลายเป็นสำนักข่าวกรองแห่งชาติในปัจจุบันได้ใน กระมล ทองธรรมชาติ, "กรมประมวลข่าวกลางกลายเป็นสำนักข่าวกรองแห่งชาติ," ใน *สำนักข่าวกรองแห่งชาติ* (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2547), 69.

ในส่วนของการกิจและความรับผิดชอบนั้น สำนักข่าวกรองแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง การติดตามสถานการณ์ภายในและต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติและรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรีและสภาความมั่นคงแห่งชาติ การเป็นศูนย์ประสานกิจการข่าวกรอง รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในกิจการข่าวกรอง การต่อต้านข่าวกรอง และการรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือนแก่นายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หน่วยงานราชการ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ โดยสำนักข่าวกรองแห่งชาตินี้จะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี<sup>17</sup>

ปัจจุบัน สำนักข่าวกรองแห่งชาติแบ่งโครงสร้างออกเป็น 1 สำนักอำนวยการ 11 สำนัก 2 กอง สถาบันการข่าวกรอง และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร<sup>18</sup> ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มภารกิจ คือ กลุ่มภารกิจบริหาร/อำนวยการ ประกอบด้วย สำนักอำนวยการและศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กลุ่มภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองในประเทศ ประกอบด้วย สำนัก 1 (ส่วนกลาง ภาคกลางบางส่วน และภาคตะวันออก) สำนัก 2 (ภาคเหนือ) สำนัก 3 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) สำนัก 4 (ภาคกลางส่วนที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนัก 1 ภาคตะวันตก และภาคใต้ ยกเว้นจังหวัดสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล) สำนัก 5 (สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล) และสำนัก 6 (การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ) กลุ่มภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองต่างประเทศ ประกอบด้วย สำนัก 7 (ความมั่นคงโลก องค์การระหว่างประเทศ องค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค องค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจ) สำนัก 8 (เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชีย-แปซิฟิก เอเชียกลาง เอเชียใต้ ทวีปอเมริกา ทวีปยุโรป ตะวันออกกลาง และแอฟริกา) และสำนัก 9 (ความร่วมมือด้านการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองกับหน่วยข่าวกรองต่างประเทศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ) กลุ่มภารกิจข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองทางเทคนิคและเครือข่าย ประกอบด้วย สำนัก 11 (ปฏิบัติการทางการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองด้วยเครื่องมือเทคนิค) กอง 1 (ปฏิบัติการพิเศษ) และกอง 2 (ปฏิบัติการทางเครือข่าย) และกลุ่มภารกิจสุดท้ายคือกลุ่มภารกิจพัฒนามาตรฐานการข่าวกรองและรักษาความปลอดภัย ประกอบด้วย สำนัก 10 (การรักษาความปลอดภัย และการรักษาความลับของทางราชการ) และสถาบันข่าวกรอง

<sup>17</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “หน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ,” <https://www.nia.go.th/niaweb/content/showsubdetail.asp?fdcode=4111212135111211&dsc=+%CB%B9%E9%D2%B7%D5%E8%A4%C7%D2%C1%C3%D1%BA%BC%D4%B4%AA%CD%BA+%2F+%E2%A4%C3%A7%CA%C3%E9%D2%A7&ifmid=0010004201010003%2F470904%2D00001> [11 ตุลาคม 2558].

<sup>18</sup> “กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2551,” <https://www.nia.go.th/FileRoom/CABFRM01/DRAWER01/GENERAL/DATA0010/00010678.PDF>.

ผลงานที่สำคัญของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงของชาติ เท่าที่เปิดเผยแก่สาธารณชน ได้แก่ คดีจารกรรมของฝรั่งเศสในประเทศไทย คดีจารกรรมของโซเวียต ในไทย ซึ่งเป็นการกระทำจารกรรมของเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองต่างชาติที่แฝงตัวอยู่ในไทย และคดียุทธศาสตร์ที่มีพฤติกรรมบ่อนทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>19</sup> เป็นต้น

## 2.2.2 ตัวแบบกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทย

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กลุ่มผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายของไทยส่วนใหญ่ประกอบด้วย ผู้นำรัฐบาล กลุ่มทหาร กลุ่มข้าราชการพลเรือนในระดับสูง ระบบราชการ นักการเมืองอาชีพ ในขณะที่องค์กรนอกภาครัฐ อย่างปัญญาชน ภาคเอกชน และประชาชน อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้บ้างมาน้อยต่างกันในแต่ละสมัย

กระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการนโยบายต่างประเทศ จึงเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยมีฐานของทหารและข้าราชการเป็นศูนย์กลาง<sup>20</sup> แต่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย ก็มีทั้งลักษณะคล้ายคลึงและแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ดังตัวแบบที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

### 2.2.2.1 ตัวแบบกองทัพมีบทบาทนำ: ก่อน พ.ศ. 2516

ท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็นที่ปรากฏชัดเจนในเวทีโลกจากวิกฤตการณ์ในกรีซและตุรกีใน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) อันเป็นที่มาของหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตนั้น ในปีเดียวกันนี้เองสังคมนิยมไทยเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อคณะนายทหารนำโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำการรัฐประหาร และเป็นจุดเริ่มต้นของการครอบงำทางการเมืองของทหาร การปฏิวัติใน พ.ศ. 2490 เปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองอย่างมาก โดยระบอบอำนาจนิยม (authoritarian regimes) ที่เกิดขึ้นและกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2516 นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้นำกองทัพเข้ามามีอำนาจหน้าในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรง โดยผู้นำทหารที่กลายมาเป็นนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย นั่นคือผู้นำทหารและกองทัพมีบทบาทเหนือระบบราชการพลเรือนในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ ในขณะที่กลุ่มเทคโนโลยี

<sup>19</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมของทั้ง 3 คดีได้ใน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, “ผลงานในอดีตของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ,” *สำนักข่าวกรองแห่งชาติ*.

<sup>20</sup> ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และ แอสตรี ชูร์ทเก, *ยุทธศาสตร์ของการคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน* แปลโดย พ.พนา (กรุงเทพฯ: ดอกเห็ด, 2523), 19-20.



บทบาทอย่างมากในกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระบอบราชการเป็นกลไกมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ “การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”<sup>21</sup> เช่นนี้กลายเป็นคุณลักษณะสำคัญในกระบวนการนโยบายของไทยมาโดยตลอด และต่อมาคุณลักษณะเช่นนี้เผชิญกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวแล้วถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่อยู่ในยุคสงครามเย็น ไทยซึ่งเป็นประเทศเล็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็อาจหลีกเลี่ยงหนีสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ประกอบกับการเมืองไทยภายใต้ระบอบอำนาจนิยม ทำให้ผู้นำประเทศ ผู้นำทหาร และกองทัพกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนิยามของผลประโยชน์แห่งชาติและภัยคุกคาม สำหรับผู้นำทหารแล้ว คอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลักต่อความอยู่รอดและความมั่นคงของชาติ ทั้งยังอาจปล่อยให้รัฐบาลพลเรือนที่พวกเขาเห็นว่ามีความอ่อนแอบริหารประเทศในสภาวะเช่นนี้ได้ การกำหนดนโยบายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและฝ่ายทหารเป็นหลัก โดยผู้นำตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจ เพื่อให้เป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงของไทย นั่นหมายความว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยย่อมสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของประเทศมหาอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ควรกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า ในช่วงเวลานี้ กระทรวงการต่างประเทศแทบไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงเลย เป็นแต่เพียงผู้นำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติเท่านั้น แต่ก็มีอิสระอย่างมากในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยตรง<sup>22</sup>

#### 2.2.2.2 ตัวแบบข้าราชการ/เทคโนโลยีนครตมิมบทบาทนำ: หลัง พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2531

เหตุการณ์ชุมนุมประท้วงเรียกร้องรัฐธรรมนูญของนิสิตนักศึกษาและประชาชน จนนำไปสู่การปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ร่วมชุมนุมเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองของไทย เมื่อทหารและกองทัพถูกลดบทบาททางการเมือง รัฐบาลทหารภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่สืบทอดอำนาจมาอย่างยาวนานต้องสิ้นสุดลง และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายเมื่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งเข้าสู่การบริหารประเทศ ขณะเดียวกันการเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น ก็ทำให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐสามารถเข้ามา มีบทบาทในกระบวนการนโยบายได้อีกด้วย

<sup>21</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ปฏิรูประบอบราชการ* (กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2545), 121 อ้างใน ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ" (รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 54.

<sup>22</sup> Raschada Jiwalai, "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990," 61-62.

ในภาพรวม รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งไม่นาน จะยกเว้นก็เพียงรัฐบาลภายใต้ การนำของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่บริหารประเทศยาวนานถึง 8 ปี ดังนั้นแล้ว รัฐบาลยังคงต้อง พึ่งระบบราชการในแง่ของนโยบายการพัฒนาและการขับเคลื่อนนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง ในช่วงนี้ ยังเห็นถึงการเข้ามา มีบทบาทของหน่วยงานนอกภาครัฐและภาคเอกชนในกระบวนการนโยบายด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ บทบาทของนิสิตนักศึกษา ปัญญาชน และนักเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เริ่ม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคง รวมถึงการกดดันให้รัฐบาลในยุคหลังระบอบ อำนาจนิยมละทิ้งนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์และเข้าข้างมหาอำนาจตะวันตกอย่างมาก และกลับสู่ จุดยืนเชิงนโยบายที่เป็นกลางมากขึ้น<sup>23</sup> โดยเฉพาะการเรียกร้องของขบวนการนิสิตนักศึกษาให้ถอน ทหารและฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในไทยออกทั้งหมด จนทำให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องประกาศนโยบายให้มีการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาทั้งหมดภายในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2519 อีกด้วย<sup>24</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงเวลานี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและ เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ กรอ. ถูกจัดตั้งขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2524 เพื่อเป็นกลไกในการประสานงานระหว่าง ภาครัฐกับภาคเอกชน แม้ว่าองค์กรนี้จะไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย แต่ก็มีบทบาทสำคัญใน การเสนอแนะนโยบาย รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ<sup>25</sup> กรอ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มี กรรมการจากภาครัฐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีเศรษฐกิจและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วน กรรมการจากภาคเอกชน ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ ปัจจุบันองค์กรนี้ยังคงอยู่และยังมีการขยายไปสู่ภูมิภาคในรูปของ กรอ. จังหวัด อีกด้วย

นอกเหนือจากภาคประชาชนและภาคเอกชนแล้ว อีกตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทอย่างเป็น รูปธรรมในกระบวนการนโยบายก็คือ นักวิชาการ ในอดีตบทบาทของนักวิชาการต่อการกำหนด นโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศนั้นเป็นไปอย่างจำกัด ถ้าจะพอมืออิทธิพลอยู่บ้าง ก็เกิดขึ้นโดย อ้อมจากผลงานวิชาการหรือจากการบริการวิชาการ เช่น การสัมมนา และการบรรยายในสถานที่ ต่างๆ เป็นต้น แต่ต่อมาในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม นักวิชาการเริ่มมีบทบาทโดยตรงในการกำหนด

<sup>23</sup> Bhansoon Ladavalya, "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Prapoj: A Study in Decision-Making " 150.

<sup>24</sup> Ibid., 151-152.

<sup>25</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, "กรอ.กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ,"

<http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=1&id=80>. [24 พฤศจิกายน 2560].

นโยบาย ทั้งในส่วนของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและการเป็นคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี<sup>26</sup> ยิ่งไปกว่านั้น พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงดังกล่าวยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ โดยมีสมาชิกเป็นนักธุรกิจชั้นนำจากภาคเอกชนอีกด้วย

ท่ามกลางสภาพการเมืองที่เปิดกว้างและมีตัวแสดงหลากหลายเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย ทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ ช่วงเวลานี้ยังเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกช่วงหนึ่ง กล่าวคือถือเป็นช่วงเวลาแห่งการฟื้นฟูบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ทั้งมิติของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำอีกด้วย เมื่ออิทธิพลของกองทัพในกระบวนการนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงที่เคยมีผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติลดลงอย่างเห็นได้ชัด และผู้นำทางการเมืองหันไปให้น้ำหนักกับกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมากกว่า<sup>27</sup> และโดยเฉพาะเมื่อสามประเทศในอินโดจีนคือ กัมพูชา เวียดนาม และลาว เปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบสังคมนิยมใน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา กระทรวงการต่างประเทศผงาดขึ้นมามีบทบาทสำคัญอย่างมาก ทั้งในส่วนของภารกิจเริ่มเชิงนโยบาย การปรับเปลี่ยนนโยบาย รวมถึงการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาในมิติต่างๆ<sup>28</sup> โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนและปัญหาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากบริบททั้งภายในและระหว่างประเทศในช่วงนี้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งยังมีความซับซ้อนอย่างมาก “เกินกว่าที่รัฐบาลและฝ่ายทหารไทยจะสามารถวิเคราะห์ ประเมิน และทำความเข้าใจได้”<sup>29</sup> จนอาจกล่าวได้ว่า “เป็นช่วงที่อิทธิพลขีดและผูกขาดด้านนโยบายต่างประเทศของฝ่ายทหารเสื่อมลงจนหมดความน่าเชื่อถือ”<sup>30</sup>

นอกเหนือจากกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยราชการที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่าง พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา (ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 ถึงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2533) ก็มีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการนโยบายต่างประเทศอย่างมาก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ค่อยสั่งตัดด้านการต่างประเทศ จึงมอบหมายงานด้านนี้ให้อยู่ในมือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมี

<sup>26</sup> สมพงษ์ ชูมาก, "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," ใน *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2536), 25-26.

<sup>27</sup> Raschada Jivalai, "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990," 64.

<sup>28</sup> วิจิต ญาณอมร และคณะ, *ผ่านร้อน...ผ่านหนาว พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา* (กรุงเทพฯ: บริษัท เออาร์ ไอพี จำกัด, 2556), 104-111.

<sup>29</sup> สุรพงษ์ ชัยนาม, "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ "นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ห้ากรณีศึกษาเปรียบเทียบ", (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559), 516.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความใกล้ชิดและเป็นทีว้าวางใจอย่างมาก<sup>31</sup> ส่งผลให้ พล.อ.อ. สิทธิ มีอภินิหารด้านการต่างประเทศ โดยตรงเป็นเวลากว่าทศวรรษ ทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการวางรากฐานในการวางจุดยืนและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการดังกล่าวด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การยึดครองกัมพูชาของเวียดนาม รวมถึงการที่เวียดนามรุกล้ำดินแดนไทยที่ช่องบก ทำให้ประเด็นความมั่นคงกลับมาเป็นแกนกลางของนโยบายต่างประเทศของไทยอีกครั้งหนึ่งในแง่ที่ส่งผลให้กองทัพ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงในช่วงนี้ โดยนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาเวียดนามและกัมพูชาให้อยู่ในมือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่มิติด้านการทหารและความมั่นคงยังคงอยู่ในมือของกองทัพอย่างเหนียวแน่น<sup>32</sup>

นอกเหนือตัวแบบข้าราชการมีบทบาทนำแล้ว ในระยะนี้ยังถูกสอดแทรกด้วยตัวแบบของผู้นำรัฐบาลมีบทบาทนำในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างที่สำคัญคือ อดีตนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร และนายกรัฐมนตรี พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยนายกรัฐมนตรีธานินทร์ ซึ่งมีที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีแนวคิดอนุรักษ์นิยมสุดโต่ง ขณะเดียวกันผลจากการที่นายกรัฐมนตรีไม่มีความเชื่อใจต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลให้บทบาทกระทรวงการต่างประเทศลดอย่างมาก แต่หน่วยงานดังกล่าวก็มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ไม่สุดโต่งจนเกินไป<sup>33</sup> ในขณะที่ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ซึ่งมีความสนใจและตื่นตัวด้านการต่างประเทศอย่างมาก ทั้งยังมีแนวคิดและยุทธศาสตร์การต่างประเทศเป็นของตนเอง ทำให้เมื่อขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลแล้ว เขาจึงมีบทบาทโดยตรงทั้งในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างทั้งสองกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทนำของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศ

### 2.2.2.3 ตัวแบบผู้นำรัฐบาล-ขณะที่ปรึกษามีบทบาทนำ: ระหว่าง พ.ศ. 2531 - 2534

ในช่วงรอยต่อก่อนการสิ้นสุดของสงครามเย็นไม่นาน รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก้าวสู่การบริหารประเทศ และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายและทิศทางนโยบายต่างประเทศไทยอย่างมากอีกครั้งหนึ่ง อันเป็นผลจากการที่ พล.อ.ชาติชาย ประกาศแนวทางหลักใน

<sup>31</sup> สุรชัย ศิริไกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (9 สิงหาคม 1988-ธันวาคม 1989)," 125.

<sup>32</sup> Michael Haas, *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard* (New York: Praeger, 1991), 170 และดูรายละเอียดบทบาทของทหารต่อปัญหาแกมพูชาได้ใน สุรชัย ศิริไกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหาแกมพูชา (9 สิงหาคม 1988 - ธันวาคม 1989)," 132-133.

<sup>33</sup> Raschada Jiwalai, "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990," 75-76.

การดำเนินนโยบายต่างประเทศคือ การเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ทั้งยังมี ยุทธศาสตร์ที่ต้องการยกระดับประเทศให้มีสถานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอีกด้วย<sup>34</sup> อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรจะต้องกล่าวถึงก็คือ รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ได้แถลงนโยบายต่างประเทศของ รัฐบาลตามแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศยกร่าง แต่ความริเริ่มนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการเข้ามา บริหารราชการแผ่นดินแล้ว ไม่ได้เป็นความริเริ่มที่ปรากฏในนโยบายของพรรคชาติไทยแต่อย่างใด<sup>35</sup>

ในส่วนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี มี บทบาทสำคัญในข้อริเริ่มเชิงนโยบาย เนื่องจาก พล.อ.ชาติชาย มีความสนใจและตื่นตัวด้านการ ต่างประเทศอย่างมาก แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีสมัยก่อนหน้า ทั้งยังเคยมีประสบการณ์โดยตรงอัน เป็นผลจากการเคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อธิบดีกรมการเมือง รัฐมนตรีช่วยว่าการและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย ประกอบกับความมุ่งมั่นตั้งใจของ พล.อ.ชาติชาย ที่ จะยุติสงครามเย็นอันเป็นปัจจัยที่อุดหนุนการพัฒนาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>36</sup> เขา เห็นว่าโจทย์การเมืองชุดใหม่เช่นนี้จำเป็นต้องมีบุคคลหรือทีมที่จะเป็นกลไกสำคัญในการ นำเสนอแนวทางและนโยบายในทิศทางใหม่ นอกเหนือจากการพึ่งพาระบบราชการในแบบเดิม คณะ ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงถูกก่อร่างขึ้นจากการรวบรวมนักวิชาการหน้าใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญใน หลากหลายสาขา อันเป็นที่มาของคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลกนั่นเอง

การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาดังกล่าวส่งผลในกระบวนการนโยบายใน 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ที่ปรึกษาดังกล่าวเป็นที่ปรึกษาเชิงนโยบาย ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง และไม่ขึ้นต่อพรรคการเมืองหรือ ระบบราชการ<sup>37</sup> เช่นเดียวกับที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ประการที่สอง นอกเหนือจากการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้ว คณะที่ปรึกษายังมีบทบาทสำคัญในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะข้อริเริ่มของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพใน กัมพูชา ด้วยการประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้าและการเชิญชวนเพื่อนบ้านใน ประเทศไทย ด้วยเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาในกัมพูชาของกระทรวงการต่างประเทศตลอด ระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่สามารถสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคได้ และด้วยข้อจำกัดจากการที่

<sup>34</sup> Leszek Buszynski, "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy," *Asian Survey* 29, 11 (1989): 1061.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 25 มกราคม 2561.

<sup>36</sup> บทสัมภาษณ์ ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, "ขุนพล "บ้านพิชชา" เสาความคิดข้างกาย "น้ำชาติ", "ใน ฉะ แฉ ฉาว นักการเมือง ไทย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), 26.

<sup>37</sup> ดูความเป็นมาและระบบงานของคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลกเพิ่มเติมได้ใน "สัมภาษณ์ : นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ที่ ปรึกษานายกรัฐมนตรี," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 444 (5 มีนาคม 2532): 22-24.

กระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ช่องทางทางการทูตจึงไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายในสภาพเช่นนี้ได้ กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

แม้บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศจะลดลง ทว่า บทบาทของกองทัพในกระบวนการนโยบายยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องผ่านบทบาทของ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยเฉพาะการยุติการปะทะระหว่างทหารไทยกับลาวในวิกฤตการณ์ที่บ้านร่มเกล้าใน พ.ศ. 2531<sup>38</sup> ทั้งยังมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ความคิดของนายกรัฐมนตรีที่จะเชิญสุนเซนมาเยือนไทยประสบความสำเร็จอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการพยายามสร้างบทบาทหน้าของฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษา ในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนของความริเริ่มในนโยบายต่างประเทศ และคณะที่ปรึกษายังกลายเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายและความริเริ่มดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้นำกองทัพด้วย และสิ่งที่จะลี้มเสียมได้ก็คือ ในช่วงนี้เองที่ ดร. สุรเกียรติ์ เข้าสู่แวดวงการเมืองอย่างเต็มตัวในฐานะหนึ่งในคณะที่ปรึกษากองทัพอากาศ และได้มีบทบาทในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ ดังจะได้กล่าวเพิ่มเติมในบทที่ 3 ต่อไป

#### 2.2.2.4 ตัวแบบข้าราชการมีบทบาทหน้า: ระหว่าง พ.ศ. 2534 - 2544

การเมืองไทยในช่วงนี้เผชิญกับความผันผวนจากรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่นำโดย พล.อ. สุนทร คงสมพงษ์ และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และบทบาททางการเมืองของผู้นำทหารและกองทัพเป็นอย่างมาก หลังจากนั้น เมื่อการเลือกตั้งหวนกลับมาอีกครั้งในปลายปี พ.ศ. 2535 พรรคการเมืองต่างมีความตื่นตัว หากแต่ก็ไม่ได้มุ่ง “ขายนโยบาย” มากเท่ากับการ “ขายตัวบุคคล” เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุดและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ต่อมาเมื่อเป็นรัฐบาล ฝ่ายข้าราชการประจำก็ได้เข้ามามีส่วนในการช่วยยกร่างนโยบายของรัฐบาล โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลก็อยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลายนโยบายก็เป็นการสืบเนื่องจากรัฐบาลชุดก่อนๆ และไม่ได้มีความริเริ่มใหม่ๆ มากนัก

แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลเหล่านั้น ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคการเมืองก็เผชิญกับความไร้เสถียรภาพ ส่งผลให้รัฐบาลอยู่ในตำแหน่งไม่ครบวาระ มีการยุบสภาบ่อยครั้ง โดยเฉพาะรัฐบาลอยู่ในตำแหน่งประมาณ 1-2 ปีเท่านั้น สภาพเช่นนี้เปิดโอกาสให้ระบบราชการและข้าราชการประจำกลายมาเป็นผู้ควบคุมและกำกับกำกับการกำหนดและดำเนินนโยบาย

<sup>38</sup> บทบาทของ พล.อ. ชวลิต ในวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ใน พยัญจน์ เอี่ยมศิลป์, "ภาวะผู้นำทหารกับการยุติการสู้รบบ้านร่มเกล้า" (รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

มากกว่าฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองอยู่ในตำแหน่งในระยะสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

ในส่วนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศก็เช่นกันที่ระบบราชการกลับมามีบทบาทนำอีกครั้ง ทั้งในส่วนของกรรมาธิการนโยบาย การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ประกอบกับความไร้เสถียรภาพทางการเมือง จนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหลายครั้งด้วย โดยในช่วงรัฐบาลที่มาจากกรรมาธิการเลือกตั้ง 4 สมัย คือรัฐบาลนายชวน สมัยที่ 1 รัฐบาลนายบรรหาร รัฐบาล พล.อ. ชวลิต และรัฐบาลนายชวน สมัยที่ 2 ประเทศไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถึง 7 คน ซึ่งมีที่มาจากนักการเมือง นักธุรกิจ และนักการทูต

ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองเช่นนี้ทำให้อุทศาสตร์และการดำเนินนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง ความริเริ่มเชิงนโยบายเกิดขึ้นได้ยาก ภาระหน้าในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำเป็นสำคัญ

#### 2.2.2.5 ตัวแบบฝ่ายการเมืองมีบทบาทนำ: ระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2548

การก้าวขึ้นสู่การบริหารประเทศของพรรคไทยรักไทย นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศอย่างมาก รวมถึงยังเห็นถึงบทบาทเชิงรุกด้านการต่างประเทศของทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศถูกลดบทบาทลงเป็นเพียงผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเท่านั้น

การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยสร้างความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองและของรัฐบาลหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่ให้ความสำคัญกับนโยบาย และมุ่ง “ขายนโยบาย” ให้แก่ประชาชน พรรคไทยรักไทยยังมียุทธศาสตร์และนโยบายในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างชัดเจน ที่มุ่งหมายที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ โดยการทำนโยบายของพรรคเกิดขึ้นจากการระดมความรู้และประสบการณ์จากเครือข่ายทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงการส่งตัวแทนเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน และประชาชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำนโยบายของพรรค<sup>39</sup> ประการที่สอง เมื่อได้รับเลือกตั้งและมีคะแนนเสียงสูงสุดจนเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว นโยบายของพรรคไทยรักไทยที่ใช้ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก็ถูกนำมาปรับเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงนโยบายต่างประเทศด้วย โดยสมาชิกพรรคเป็นผู้ร่างนโยบายของรัฐบาลเอง แตกต่างจากการกำหนดนโยบายในอดีตที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมของหลายพรรคการเมือง การผสม

<sup>39</sup> ศุภมิตร ปิติพัฒน์, “การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ,” 53.

นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ อาจไม่ราบรื่นเช่นกรณีของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ยิ่งไปกว่านั้น ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเข้ามาดูความ สอดคล้องระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ขณะที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาจเข้ามาช่วยเรื่องธุรการ แต่การร่างนโยบายรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ข้าราชการแทบไม่ได้มีส่วนใน การยกร่างหรือให้คำแนะนำแก่ฝ่ายการเมืองเลย<sup>40</sup>

ด้านนโยบายต่างประเทศ ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้กำหนดการทูตเชิงรุกด้าน เศรษฐกิจ (Proactive Economic Diplomacy) และการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบก้าวไป ข้างหน้า (Forward Engagement) เป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล ในกระบวนการ นโยบาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทอย่างมากในการ กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากทั้งสองมีความสนใจด้านการต่างประเทศอย่างมาก และเคยมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการนโยบายมาก่อน โดยนายกรัฐมนตรีขณะนั้นเคยดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ เคยอยู่ในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกมาก่อนและมีประสบการณ์ตรงด้าน การต่างประเทศอย่างมาก ขณะเดียวกันการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นคู่ขนานกัน ยังเอื้อให้ฝ่าย การเมืองควบคุมระบบราชการได้มากขึ้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นทั้งผู้ กำหนด ดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมถึงการควบคุมกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย<sup>41</sup> การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงบทบาทหลักของข้าราชการ และหน่วยงานราชการในกระบวนการนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายการเมืองก้าวขึ้นมามีบทบาทนำใน กระบวนการนโยบายอย่างเห็นได้ชัด

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกระทรวงการ ต่างประเทศ มีบทบาทนำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยมาโดยตลอด แต่ก็มีบางช่วงที่ฝ่าย การเมืองสามารถมีบทบาทนำในกระบวนการนี้ได้ และนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในสภารัตถะและทิศ ทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย แต่ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งกับฝ่าย ข้าราชการประจำอีกด้วย

<sup>40</sup> วิษณุ เครืองาม, *หลังม่านการเมือง* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2554), 62-66.

<sup>41</sup> ศุภมิตร ปิติพัฒน์, “การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์: ศึกษากรณีโครงการนำร่อง เอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ,” 57.



## 2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย

นอกจากกระบวนการนโยบายที่กล่าวถึงในข้างต้น การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็ไม่ได้แตกต่างจากนโยบายต่างประเทศของรัฐอื่นๆ ซึ่งถูกกำหนดจากหลากหลายปัจจัย ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติ ทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายในประเทศ

### 2.3.1 ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest)

นักวิชาการให้นิยามของผลประโยชน์แห่งชาติว่าเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไปและมีลักษณะต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งรัฐและรัฐบาลเห็นว่าตนกำลังส่งเสริมหรือดำเนินนโยบายไปเพื่อสิ่งนี้<sup>42</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของทุกประเทศ ในกรณีของไทย ผลประโยชน์ชาตินับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญคือ การรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน โดยผู้นำให้ทุกยุคทุกสมัยต่างพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาอำนาจอานาจทางการเมืองและการป้องกันอิทธิพลจากประเทศมหาอำนาจให้ได้มากที่สุด<sup>43</sup> เพื่อให้ไทยยังคงสถานะของรัฐเอกราชต่อไป

ในยุคอาณานิคม จะเห็นได้ชัดว่าผลประโยชน์แห่งชาติของสยามในช่วงเวลานั้นคือการรักษาเอกราชของประเทศให้รอดพ้นจากการถูกยึดครองจากเจ้าอาณานิคมไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม และพระมหากษัตริย์ก็เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการดำเนินวิเทศব্যเพื่อความปลอดภัยของสยาม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ที่เข้ามามีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการบ้านเมือง ผ่านการใช้อำนาจอธิปไตย บริหาร และตุลาการแทนองค์พระมหากษัตริย์ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ระบอบการเมืองการปกครองของสยามก็ก้าวเข้าสู่การปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ

การถือกำเนิดของสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่ การดำรงอยู่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมไปถึงเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ได้กลายเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่ผู้นำทางการเมืองตลอดยุคสงครามเย็นให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้นำเห็นว่าการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อความมั่นคงและกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ขณะเดียวกันอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ยังขัดแย้งและต้องการล้มล้างค่านิยมหรือสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ เช่น ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวความเป็นอันหนึ่ง

<sup>42</sup> Charles O. Lerche Jr. and Abdul A. Said, *Concepts of International Politics* (New Jersey: Englewood Cliffs, 1964), 6.

<sup>43</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand's Foreign Relations, 1964-80*, 8.

อันเดียวของคนไทย นั่นคืออุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์จึงไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีและวิถีชีวิตของคนไทย ทั้งยังขัดแย้งกับความเป็นไทย (Thainess)<sup>44</sup> เป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นแล้วการรักษาสถาบันทางการเมืองเหล่านี้จึงมีนัยโดยตรงถึงการรักษาความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศด้วย หรือกล่าวอีกมุมหนึ่งก็คือ ผู้นำไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงสงครามเย็นเพื่อการปกป้องประเทศและสถาบันทางสังคมและการเมืองที่มีอยู่นั่นเอง<sup>45</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้นำทหาร ที่กลายเป็นผู้นำทางการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วยแล้ว พวกเขายึดมั่นในอุดมการณ์ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์อย่างเหนียวแน่น ประกอบกับความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนและความไม่ไว้วางใจต่อความเข้มแข็งของรัฐบาลพลเรือนในการต่อสู้กับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้ผู้นำทหารก่อการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นบ่อยครั้งตลอดช่วงสงครามเย็น และก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในแง่ที่กองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังกลายเป็นกลไกสำคัญในการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อีกด้วย<sup>46</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติไม่ได้มีลักษณะตายตัว การจะทำความเข้าใจผลประโยชน์แห่งชาติควรต้องพิจารณาควบคู่ไปด้วยว่า ผู้นำในแต่ละสมัยมีทัศนคติต่อเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติอย่างไร หรือผลประโยชน์ของผู้นำกับผลประโยชน์แห่งชาติมีความเหลื่อมซ้อนจนยากที่จะแยกออกจากกัน ดังตัวอย่างในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ตัดสินใจเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา<sup>47</sup> ผลประโยชน์แห่งชาติอาจจะมีได้หมายรวมถึงความอยู่รอดและเอกราชของประเทศเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงความอยู่รอดและสถานะทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลด้วย<sup>48</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายสงครามเย็น เมื่อสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างประเทศมหาอำนาจที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันเริ่มคลี่คลายลง ประเด็นความมั่นคงไม่ได้เป็น

<sup>44</sup> คำสัมภาษณ์ของ นิตย พิบูลสงคราม เกี่ยวกับสงครามเย็นและแนวคิด “ความเป็นไทย” ใน พัทธินทร์ พิบูลสงคราม, *นิตย พิบูลสงคราม ชีวิตและงานในวงการทูต พ.ศ. 2484-2557* (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558).

<sup>45</sup> ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และ แอสตรี ชูร์ทเก, *ยุทธศาสตร์ของการคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน*, แปลโดย พ.พนา (กรุงเทพฯ: ดอกเห็ด, 2523), 18-19.

<sup>46</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับการเมืองไทยในศตวรรษหน้า: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2543).

<sup>47</sup> การตัดสินใจดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากฐานะทางการเมืองของจอมพล ป. ไม่นั่นคงนัก จอมพล ป. ไม่ได้เป็นสมาชิกของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2491 และไม่ได้รับความสนับสนุนจากกองทัพ ดังนั้นแล้ว ความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกาจะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างความแข็งแกร่งในสถานะทางการเมืองของจอมพล ป. นั่นเอง

<sup>48</sup> Daniel Fineman, "Phibun, the Cold War, and Thailand's Foreign Policy Revolution of 1950," in *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in Southeast Asia, 1945-1962*, ed. Christopher E. Goscha and Christian F. Ostermann (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2009), 277.

ประเด็นเดียวในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติของไทยอีกต่อไป ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศหันมาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการค้า การลงทุน และความต้องการทรัพยากรจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้กลายเป็นปัจจัยผลักดันในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในเวลาต่อมา<sup>49</sup> ในอีกด้านหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันมีพัฒนาการอย่างมากก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุดเสียอีก โดยเฉพาะหลังจากการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อจีนนับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 รวมถึงการที่ประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ใน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์แห่งชาติของไทยที่ครอบคลุมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันก็ตาม

### 2.3.2 ทักษะต่อภัยคุกคาม (Threat Perception)

การที่ผู้นำไทยมีทักษะต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะภัยคุกคามหลัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลัทธิดังกล่าวขัดแย้งกับจารีตประเพณีและระบอบการปกครองของไทยดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไทยต้องเผชิญกับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งในระดับภูมิภาคและภายในประเทศคู่ขนานกันไป<sup>50</sup> ในเอเชีย เกาหลีถูกแบ่งออกเป็นเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ที่เส้นขนานที่ 38 ตามข้อตกลงในการประชุมพอทสดัม (Potsdam Conference) ใน พ.ศ. 2488 โดยเกาหลีเหนือมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ส่วนเกาหลีใต้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ต่อมาใน พ.ศ. 2492 พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จและยึดอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าวในการปกครองประเทศเรื่อยมาจนปัจจุบัน ในอีกด้านหนึ่งพื้นที่อินโดจีน ซึ่งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วมีความใกล้ชิดกับไทยอย่างมากนั้น ก็ต้องเผชิญกับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นขบวนการชาตินิยมของเวียดนามที่นำโดยโฮจิมินห์ ที่ยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ต่อสู้เพื่อปลดแอกเวียดนามจากเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศสและการต่อต้านสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม ขบวนการปะเทดลาว ซึ่งดำเนินการต่อต้านการปกครองแบบจารีตนิยมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 โดยขบวนการดังกล่าวยึดมั่นในอุดมการณ์ของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งยังได้รับความสนับสนุนจากเวียดนามเหนือและสหภาพโซเวียตอีกด้วย รวมไปถึงการกำเนิดและการดำเนินการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งกัมพูชา

<sup>49</sup> Leszek Buszynski, "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy," *Asian Survey* 29, 11 (Nov. 1989): 1059.

<sup>50</sup> สหภาพโซเวียตได้เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในยุโรปตะวันออกที่ถูกโซเวียตยึดครองในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นระบอบคอมมิวนิสต์ทั้งหมด โดยเริ่มต้นที่ฮังการี อัลเบเนีย และบัลแกเรีย ในปี พ.ศ. 2489 โรมาเนียในปี พ.ศ. 2490 เชโกสโลวาเกียในปี พ.ศ. 2491 และโปแลนด์ในปี พ.ศ. 2495 หลังจากนั้นลัทธินี้ได้แผ่ขยายไปทั่วโลกและส่งผลให้หลายประเทศในแอฟริกาตะวันออกกลาง รวมถึงเอเชีย กลายเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์

หรือเขมรแดง ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ขณะเดียวกันลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ขยายตัวในประเทศไทย มาตั้งแต่ พ.ศ. 2470 โดยสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนและเวียดนามได้นำลัทธิดังกล่าวเข้ามาเผยแพร่ แม้ว่าจะจำกัดอยู่แต่ในกลุ่มของปัญญาชนจีนและญวน แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ขยายไปสู่กลุ่มคน จีนในไทย คนไทย โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษาและกรรมกรด้วย โดยมีพื้นที่เคลื่อนไหวทั้งใน กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด<sup>51</sup> ต่อมาใน พ.ศ. 2473 จึงได้ก่อเกิดพรรคคอมมิวนิสต์สยามขึ้น และ ดำเนินการเผยแพร่แนวคิดลัทธิดังกล่าว รวมถึงการเผยแพร่คำขวัญคอมมิวนิสต์สากลและการ เรียกร้องให้ใช้ระบอบการปกครองแบบสหภาพโซเวียต เป็นต้น

ความหวาดเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ส่งผลให้ รัฐบาลไทยออกมาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันการแพร่ขยายของแนวคิดนี้ ซึ่งมาตรการดังกล่าว ประกาศใช้ตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามเย็น โดยกฎหมายแรกที่เกี่ยวข้องเป็นการลงโทษต่อการกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2470 เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตราพระราชบัญญัติ แก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470 (แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 104) โดยกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มโทษการกระทำหรือการสั่งสอนทฤษฎีการเมืองหรือเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความดูหมิ่นหรือเกลียดชังกษัตริย์หรือเกิดความเกลียดชังระหว่างชนชั้น ให้ถือว่าเป็น ความผิด โดยระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ต่อมาใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476<sup>52</sup> ด้วยเห็นว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ อันมีนัยถึงการเป็นภัยต่อการ ปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องคอมมิวนิสต์เริ่มปรากฏ เด่นชัดในทัศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำและนโยบายต่างประเทศของไทยมากยิ่งขึ้น ก็ในยุคหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว โดยเฉพาะนับจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ที่กองทัพกลับเข้ามามี บทบาทในการเมืองไทยอีกครั้ง พร้อมกับการสิ้นสุดบทบาททางการเมืองของกลุ่มคณะราษฎร<sup>53</sup>

นับแต่ผู้นำไทยเริ่มหวาดเกรงต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จีนถูกเพ่งเล็งว่าเป็นศูนย์ของ ภัยคุกคามดังกล่าว<sup>54</sup> การที่ไทยมีทัศนะในแง่ลบต่อจีนมากขึ้นนั้นเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ ด้วยกัน ได้แก่ ความก้าวหน้าและชัยชนะของกองทัพคอมมิวนิสต์ต่อกองทัพแห่งชาติของจีน (ก๊ก-

<sup>51</sup> อารังค์ ชินหิรัญ, "ความล้มเหลวในการปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), 50.

<sup>52</sup> "พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช ๒๔๗๖," *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 50 (2 เมษายน 2476).

<sup>53</sup> สุชิน ดันติกุล, *รัฐประหาร พ.ศ.2490* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557).

<sup>54</sup> กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น," ใน *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ., 224.

มินตั้ง)<sup>55</sup> อันเป็นผลจากการที่จีนได้เข้ายึดครองทิเบต การเข้าไปแทรกแซงในสงครามเกาหลีใน พ.ศ. 2493 ทำให้ผู้นำไทยมองว่าจีนกำลังดำเนินนโยบายขยายอิทธิพล (expansionist policy) ในภูมิภาคเอเชีย ยิ่งไปกว่านั้นการก่อตั้งเขตปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยไทในมณฑลยูนนานใน พ.ศ. 2496 ยังถูกผู้นำไทยตีความว่าเป็นการสร้างฐานที่มั่นของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลไทย ซึ่งนำโดยนายปรีดี พนมยงค์<sup>56</sup> นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังประกาศชัดเจนในการสนับสนุนกลุ่มแนวร่วมรักชาติที่ต้องการโค่นล้มรัฐบาลเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยของประชาชนอีกด้วย<sup>57</sup> ทักษะต่อภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ยังถูกสร้างขึ้นจากปัจจัยภายนอกอีกส่วนหนึ่ง นั่นคือการโฆษณาชวนเชื่อของเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาในเอเชียที่เน้นย้ำถึงอันตรายจากการรุกรานของคอมมิวนิสต์ต่อประชาคมระหว่างประเทศ<sup>58</sup> ทำให้บรรยากาศทางการเมืองภายในและระหว่างประเทศของไทยถูกตอกย้ำอยู่กับประเด็นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มากยิ่งขึ้น

รัฐบาลไทยในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะรัฐบาลทหาร มีทักษะต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมาก อันสะท้อนให้เห็นได้จากพระราชบัญญัติต่อต้านการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ดังเช่นความพยายามป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ภายในประเทศในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้มีการออกกฎหมายคอมมิวนิสต์ฉบับใหม่ ซึ่งมีบทลงโทษที่รุนแรงกว่าเดิม ยิ่งไปกว่านั้นในยุคเผด็จการทหาร กฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้ให้อำนาจกับภาครัฐในการตรวจสอบ จับกุม กักขัง และปราบปรามการกระทำอันน่าสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ได้อย่างชอบธรรมอีกด้วย

ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ถูกตอกย้ำในทักษะของผู้นำไทยอีกครั้งจากการชุมนุมของนิสิตนักศึกษาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อประท้วงขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเดินทางกลับมายังประเทศไทย ภายหลังจากออกนอกประเทศไปหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยการชุมนุมประท้วงที่นำโดยนิสิตนักศึกษานั้น นำมาซึ่งทักษะในแง่ลบจากสังคมไทยว่า ขบวนการนิสิตนักศึกษามีแนวความคิดหัวรุนแรงและเป็นคอมมิวนิสต์ ประกอบกับการนำเสนอภาพข่าวการแสดงละครของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ถูกตีความว่ามีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ จนกระตุ้นให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของนิสิตนักศึกษาทวีความไม่พอใจมากขึ้น และมองว่ากลุ่มนี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ

<sup>55</sup> Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*, 6.

<sup>56</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand's Foreign Relations, 1964-80*, 36.

<sup>57</sup> *Thailand Yearbook 1975-76* cited in *Ibid.*

<sup>58</sup> ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และ แอสตรี ชูร์ทเก, เขียน ; พ. พนา แผลและเรียบเรียง, *ยุทธศาสตร์ของการคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน*, 30-31.

ในอีกไม่กี่ปีถัดมา ไทยต้องเผชิญกับภัยที่คุกคามต่อความมั่นคงของไทยและตอกย้ำทัศนคติต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ครั้งสำคัญก็คือ การที่เวียดนามส่งกองกำลังทหารเข้ายึดครองกัมพูชา<sup>59</sup> เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เพื่อล้อมล้างระบอบเขมรแดง การกระทำของเวียดนามเช่นนี้ส่งผลให้ภัยคอมมิวนิสต์อยู่ประชิดประเทศไทยเป็นอย่างมาก และย่อมจะส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้นำไทย ที่หวาดเกรงภัยคุกคามเช่นนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว กล่าวคือผู้นำไทยมองว่าการที่เวียดนาม (ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพโซเวียต) บุกกัมพูชานั้นเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสถาปนาอินโดจีนให้กลายเป็นสหพันธรัฐภายใต้การปกครองของเวียดนาม และเวียดนามคาดหวังที่จะขยายอิทธิพลให้ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย<sup>60</sup> นอกจากนี้การคุกคามของเวียดนามมิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่ในกัมพูชาเท่านั้น หากยังเกิดการปะทะระหว่างทหารเวียดนามกับกองกำลังของเขมรแดงตามพรมแดนไทย-กัมพูชาอีกด้วย และหลายครั้งที่กองกำลังของเวียดนามได้ล่วงล้ำพรมแดนไทย จนเกิดการเผชิญหน้าระหว่างทหารไทยและทหารเวียดนาม เช่น บริเวณนอหนามกุ่ม อ.ตาพระยา จ.ปราจีนบุรี หมู่บ้านสะแดง อ.ตราพระยา จ.ปราจีนบุรี บ้านซบสารี ต.ปะดง อ.โป่งน้ำร้อน จ.จันทบุรี เป็นต้น

การคุกคามของเวียดนามยังนำมาสู่การขยายทัศนคติต่อภัยคุกคาม ที่แต่เดิมมุ่งเป้าไปที่คอมมิวนิสต์จีนเพียงอย่างเดียว แต่ดูเหมือนว่าภายหลังการยึดครองกัมพูชาของเวียดนามแล้ว สหภาพโซเวียตกลายเป็นอีกหนึ่งเป้าหมายที่รัฐบาลไทยพึงเล็งว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ<sup>61</sup> กล่าวคือผู้นำไทยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความพยายามของสหภาพโซเวียตในการขยายอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามในทุกด้าน ยิ่งไปกว่านั้นเวียดนามยังอนุญาตให้สหภาพโซเวียตเข้ามาใช้ฐานทัพในดินแดนของตนอีกด้วย ในขณะที่การใช้คัมภีร์เป็นฐานปฏิบัติการทางทหาร รวมถึงการปรากฏของเรือรบและเครื่องบินรบของสหภาพโซเวียตในเวียดนาม รวมถึงการเข้าไปข้องเกี่ยวกับลาว ยังมีอิทธิพลโดยตรงต่อทัศนคติของผู้

<sup>59</sup> เวียดนามรุกรานกัมพูชาด้วยเป้าหมาย 2 ประการสำคัญ คือ ด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ โดยในด้านความมั่นคง เวียดนามต้องการให้ลาวและกัมพูชามีรัฐบาลที่เป็นมิตรกับตน เพื่อป้องกันและต่อสู้กับภัยคุกคามของมหาอำนาจในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ส่วนในด้านเศรษฐกิจ การรุกรานกัมพูชาจะเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของเวียดนาม โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานและเป็นแหล่งอาหารให้กับเวียดนามในอนาคต ที่สำคัญยังจะเป็นการสร้างสามัคคีในหมู่ประชาชนและสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์อีกด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาสกร ศิริยะพันธุ์, "กัมพูชาทางออกหรือทางตันของเวียดนาม," ใน *เอกสารวิชาการของสถาบันเอเชีย อันดับที่ 13*, เขียน ชีระวิทย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เทพประทานพร, 2524), 46-50.

<sup>60</sup> Suchit Bunbongkarn, "Domestic Political Change and Its Impact on Foreign Policy in Thailand," in *Asia and the Major Powers: Domestic Politics and Foreign Policy*, ed. Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato, Jusuf Wanandi, and Sung-joo Han (Berkeley Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), 243.

<sup>61</sup> กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามเย็น," 224.

กำหนดนโยบายของไทยต่อภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตอีกด้วย<sup>62</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออิทธิพลของสหภาพโซเวียตได้แผ่ขยายมาสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว ปัญหาภัยคุกคามกลายเป็นประเด็นหลักในปัญหาความมั่นคงและการต่างประเทศไทยต่อมาอีกกว่าทศวรรษ จนเวียดนามยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี พ.ศ. 2532

ในช่วงหลังสงครามเย็น รัฐบาลไทยไม่มีข้อกังวลด้านปัญหาการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์อีกต่อไป ขณะเดียวกันสงครามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศก็สิ้นสุดลงจากคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ภัยคุกคามด้านความมั่นคงของไทยสิ้นสุดแล้ว อย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ผู้นำไทยในยุคหลังสงครามเย็นไม่ได้มีทัศนคติว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามอีกต่อไป แม้ว่าจะยังคงมีบางประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะจีนและเวียดนาม รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านอย่างลาว ยังคงมีระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์อยู่ก็ตาม

ทัศนคติต่อภัยคุกคามในยุคหลังสงครามเย็นจะเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ภัยคุกคามไม่ได้อยู่ในรูปของความแตกต่างทางอุดมการณ์อีกต่อไป หากแต่กลายเป็นการตระหนกและความกังวลต่อปัญหาข้ามชาติและปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ เช่น ปัญหายาเสพติด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงการส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศในการคุ้มครองและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยในยุคหลังสงครามเย็นหันไปมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ดังที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา<sup>63</sup> โดยมีจุดเปลี่ยนสำคัญนับตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ที่รัฐบาลดังกล่าวเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ในฐานะที่จะเป็นกลไกในการเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้กับประเทศและภูมิภาค ดังที่ พล.อ.ชาติชาย กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนั้น การเมืองจะเป็นประเด็นรองจากเศรษฐกิจ ความอยู่ดีกินดีและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประกันความมั่นคงทั้งของไทยและของภูมิภาค ดังนั้น ภูมิภาคอินโดจีนจะต้องเปลี่ยนจากพื้นที่การรบสู่พื้นที่สันติภาพ และเชื่อมต่อกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านการค้า การลงทุน และการสื่อสารสมัยใหม่<sup>64</sup>

ขณะเดียวกันผู้นำไทยเล็งเห็นถึงแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงและพลวัตของเวทีระหว่างประเทศ ที่โลกมีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจมีแนวโน้ม

<sup>62</sup> Sarasin Viraphol, "The Soviet Threat: Development of the Thai Perception," 61-70.

<sup>63</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544).

<sup>64</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ พล.อ.ชาติชาย ที่สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ *Nation*, 23 December 1988 cited in Leszek Buszynski, "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy," 1059.

ขยายตัวมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่ามิติด้านเศรษฐกิจทวีความสำคัญยิ่งขึ้น และอาจจะสำคัญยิ่งกว่ามิติทางการเมืองเสียอีก ขณะที่ความขัดแย้งและความตึงเครียดในการเมืองระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด<sup>65</sup> ดังที่นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวถึงความสำคัญของเศรษฐกิจในการเมืองระหว่างประเทศไว้ว่า

“ผมเชื่อว่าความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการพึ่งพาต่อกันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะผูกพันประเทศในภูมิภาคเข้าด้วยกัน ทั้งยังจะเป็นปัจจัยในการธำรงรักษาและส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคในระยะยาวอีกด้วย”<sup>66</sup>

### 2.3.3 สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment)

ในช่วงสงครามเย็น ระเบียบระหว่างประเทศถูกกำหนดโดยการต่อสู้แข่งขันด้านอุดมการณ์ของประเศมหาอำนาจคือสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ซึ่งประเศมหาอำนาจที่เป็นผู้นำของแต่ละค่ายอุดมการณ์ต่างต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ อิทธิพล และประเทศที่เป็นพันธมิตร สหภาพโซเวียตพยายามขยายอิทธิพลและเผยแพร่อุดมการณ์สังคมนิยมไปสู่ประเทศในแถบยุโรปตะวันออกและเอเชียตะวันตก ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์สามารถมีชัยชนะในสงครามกลางเมืองและสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จใน พ.ศ. 2492 นั้น ก็พยายามขยายอิทธิพลและส่งออกการปฏิวัติมายังประเทศต่างๆ ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนประเศมหาอำนาจที่เป็นแกนนำของโลกเสรีนิยมอย่างสหรัฐอเมริกา ก็ดำเนินนโยบายทุกวิถีทาง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหาร โดยเฉพาะการเป็นพันธมิตรกับประเทศต่างๆ ที่อยู่ใกล้กับสหภาพโซเวียตและจีน รวมถึงการตั้งฐานในประเทศพันธมิตรเหล่านั้นด้วย<sup>67</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อยับยั้งการแพร่ขยายของอำนาจและอิทธิพลของอุดมการณ์สังคมนิยมนั่นเอง

ในกรณีของไทยก็เห็นได้ชัดเจนนว่า ในท่ามกลางการแข่งขันด้านอุดมการณ์ระหว่างประเศมหาอำนาจเช่นนี้ ไทยตัดสินใจที่จะยืนอยู่ฝ่ายเดียวกับโลกเสรี ซึ่งการตัดสินใจเช่นนี้ทำให้ไทยต้องมีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและทัศนคติต่อภัยคุกคามที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ

<sup>65</sup> พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ, "ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990," ใน *รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน* โคริน เพ็ญเกษม และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 6-7.

<sup>66</sup> Anand Panyarachun, "Thailand's Perspective on AFTA," ใน *รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*, โคริน เพ็ญเกษม และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 54.

<sup>67</sup> D. C. Jha, "Pakistan's Foreign Policy: An Analytical Study," *The Indian Journal of Political Science* 31, 2 (April-June 1970): 119.



สหรัฐอเมริกา มหาอำนาจผู้นำแห่งโลกเสรีอีกด้วย นั่นคือความเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น

นอกเหนือไปจากระเบียบโลกในยุคสงครามเย็นจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยแล้ว สถานการณ์หรือความตึงเครียดในภูมิภาคก็เป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในยุคสงครามเย็น เช่น การที่เวียดนามส่งกองกำลังเข้ายึดครองกัมพูชาระหว่าง พ.ศ. 2522-2532 ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้กลไกของอาเซียน รวมถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น แม้ความขัดแย้งจะไม่ได้หมดไปอย่างสิ้นเชิง แต่ก็เห็นถึงแนวโน้มของความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ อันจะเห็นได้จากบูรณาการทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และการค้าเสรี กลายเป็นวาระสำคัญของการเมืองระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารเพียงหนึ่งเดียวของโลก พยายามส่งเสริมและผลักดันอย่างจริงจัง

ยิ่งไปกว่านั้น การก้าวขึ้นมามีบทบาทในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะจีนและญี่ปุ่น ก็ส่งผลต่อการจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศไทยอีกด้วย

### 2.3.4 สภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment)

สภาพแวดล้อมภายในประเทศ เช่น สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ในกรณีของไทย สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น รูปแบบการปกครอง โดยในช่วงสงครามเย็นไทยปกครองด้วยรัฐบาลทหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลเหล่านี้ขึ้นสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มีที่มาจากการเลือกตั้งบ้าง แต่ก็อยู่ในวาระไม่นาน เนื่องจากเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ในช่วงที่ไทยปกครองโดยรัฐบาลทหารนั้น นโยบายต่างประเทศมักมีทิศทางที่โน้มเอียงไปทางของตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา กล่าวคือมีนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างมาก รวมถึงมีนโยบายที่แข็งกร้าวต่อประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลทหารต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนจะมีนโยบายที่ค่อนข้างจะยืดหยุ่นมากกว่า

เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง นโยบายต่างประเทศอาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความมั่นคงและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลได้

เช่นกัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดชัดเจนก็คือ การเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกาในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (สมัยที่ 2) เป็นต้น นอกจากนี้เสถียรภาพของรัฐบาลยังเป็นปัจจัยที่กำหนดความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและสามารถควบคุมการเมืองของประเทศได้ ก็สามารถกำกับดูแลทิศทางของนโยบายต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่ดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 8 ปี หรือการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่อยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้นหรือมีความต่อเนื่อง เช่น กรณีของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์<sup>68</sup> พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์<sup>69</sup> และ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา<sup>70</sup> ก็เป็นส่วนสำคัญต่อความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา แต่ในยุคหลังสงครามเย็น รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับความผันผวนและไร้เสถียรภาพของรัฐบาล โดยรัฐบาลในยุคหลังสงครามเย็นส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งไม่ครบวาระ และมักจะสิ้นสุดความเป็นรัฐบาลด้วยการลาออก การยุบสภา หรือด้วยการรัฐประหาร ส่งผลให้ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็แทบไม่มีความริเริ่มในนโยบายต่างประเทศเลย ในแง่นี้ก็เปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายอย่างมาก

นอกจากนี้การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยก็มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย แม้ในระยะเวลาอันสั้นในระหว่าง พ.ศ. 2516-2519 รวมถึงการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2531 อันทำให้ไทยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้น นอกจากจะส่งผลให้ระบอบการเมืองไทยมีเสรีมากขึ้นแล้ว ยังเปิดกว้างให้ตัวแสดงอื่นๆ นอกกรอบราชการ เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมากขึ้น นั่นคือนโยบายต่างประเทศมิได้ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำหรือผู้นำรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ประชาชน นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทในการกำหนดวาระและผลักดันนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น อันจะเห็นได้จากบทบาทของขบวนการนิสิตนักศึกษาต่อการเรียกร้องให้มีการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากไทย บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงบทบาทการเป็นที่ปรึกษานโยบายของนักวิชาการ เป็นต้น ซึ่งในยุคหลังสงครามเย็นก็จะเห็นถึงตัวแสดงอื่นๆ ที่เข้ามามีบทบาทในนโยบายต่างประเทศมากขึ้น

<sup>68</sup> ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง 28 มีนาคม พ.ศ. 2495-23 เมษายน พ.ศ. 2500 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และระหว่าง 1 มกราคม พ.ศ. 2501-20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

<sup>69</sup> ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502-17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร

<sup>70</sup> ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523-26 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ในสมัยรัฐบาล พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

## 2.4 การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

### 2.4.1 ยุคสงครามเย็น

ในบริบทที่ไทยต้องเผชิญกับระเบียบระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นนั้น เรียกร้องให้ผู้นำไทยต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไร หรือจะมีจุดยืนเชิงนโยบายอย่างไร การดำเนินนโยบายเป็นกลางจะเป็นทางเลือกที่ดีในสถานะที่การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจเข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือไม่ แต่จากประวัติศาสตร์ก็สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไทยไม่สามารถดำรงสถานะความเป็นกลางไว้ได้ สุดท้ายแล้วไทยก็ตัดสินใจที่จะเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งมาโดยตลอด<sup>71</sup> ในสงครามเย็นก็เช่นกัน ที่ในท้ายที่สุดแล้วผู้นำไทยตัดสินใจนำรัฐนาวานี้เข้าเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ผู้นำฝ่ายเสรีนิยมนั่นเอง

แต่หากย้อนไปในช่วงต้นของสงครามเย็น ไทยไม่ได้เป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาและดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเต็มที่ แต่ปัจจัยระหว่างประเทศที่กลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็คือ การที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนได้สำเร็จใน พ.ศ. 2492 นอกเหนือไปจากการมีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันแล้ว ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลต่อการพิจารณาภัยคุกคามจากจีนก็คือ การที่จีนมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับสหภาพโซเวียต มหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยมนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นจีนยังมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือกองกำลังเวียดมินห์ในเวียดนามเพื่อต่อสู้กับฝรั่งเศสอีกด้วย ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ต่อความมั่นคงของไทย ส่งผลให้ไทยปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ไปในทิศทางที่ใกล้ชิดแน่นแฟ้นกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น และแนวโน้มเช่นนี้ก็ดำเนินไปเกือบตลอดช่วงสงครามเย็น<sup>72</sup>

การตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาส่งผลให้ไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับมหาอำนาจดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และด้วยความเชื่อว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามที่จะบ่อนทำลายระบอบการปกครองและสถาบันสำคัญของไทย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศเป็นอันดับแรก นั่นคืออุดมการณ์ทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการดำเนินนโยบาย

<sup>71</sup> ตัวอย่างที่เป็นที่ประจักษ์คือ ในช่วงแรกของสงครามโลกครั้งที่ 1 สยามประกาศนโยบายเป็นกลาง แต่ในท้ายที่สุด สยามประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายอังกฤษ ฝรั่งเศส และรัสเซีย และประกาศสงครามกับเยอรมนีและออสเตรีย-ฮังการี ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460

<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม แบบแผนและยุทธศาสตร์ของการพึ่งพาประเทศมหาอำนาจเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์แห่งชาติของไทย ไม่ได้มีจุดเริ่มต้นที่สงครามเย็น หากแต่การดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ที่สุดท้ายแล้วไทยจำเป็นต้องเข้าเป็นพันธมิตรของมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไทยก็ใช้ยุทธศาสตร์เช่นนี้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในช่วงสงครามเย็น

ต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเองก็มองว่าไทยเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในนโยบายความมั่นคงและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของตนในภูมิภาค<sup>73</sup> ดังนั้น การเป็นพันธมิตรกับไทยก็ตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติและยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน

การเลือกดำเนินนโยบายเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาและต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขันในช่วงต้นสงครามเย็น ปรากฏให้เห็นในช่วงสองทศวรรษแรกคือราว พ.ศ. 2493-2513 โดยการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเวทีสากลเริ่มปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อผู้นำตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาด้วยการรับรองรัฐบาลเบาไต๋ของเวียดนาม และรัฐบาลใหม่ของลาวและกัมพูชาภายใต้การสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีหลายท่านในรัฐบาลดังกล่าวไม่เห็นด้วย<sup>74</sup> และนับจากจุดนี้เป็นต้นมาอาจกล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศของไทยดำเนินรอยตามนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกาอย่างเหนียวแน่น ซึ่งนโยบายนี้พัฒนาเป็นการปิดล้อมการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ (containment policy) ในเวลาต่อมา<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม การรับรองรัฐบาลเบาไต๋โดยรัฐบาลจอมพล ป. นั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากความริเริ่มเชิงนโยบายจากฝ่ายไทย หากแต่เป็นผลจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่มกราคม พ.ศ. 2492 ที่พยายามกดดันให้รัฐบาลไทยรับรองรัฐบาลเบาไต๋ของเวียดนาม โดยสหรัฐอเมริกาได้ยกประเด็นความช่วยเหลือทางทหารมาเป็นข้อต่อรอง<sup>76</sup> ในท้ายที่สุดรัฐบาลจอมพล ป. จึงได้ประกาศรับรองรัฐบาลหุ่นของสหรัฐอเมริกา ทั้งในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2493 หรือ 5 เดือนหลังจากคำประกาศรับรองรัฐบาลหุ่นในอินโดจีน รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างก้าวกระโดดโดยการส่งทหารไปช่วยสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติทำการรบในสงครามเกาหลี ต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาใกล้ชิดยิ่งขึ้นเมื่อทั้งสองประเทศได้ร่วมลงนามในความตกลงด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีระหว่างกัน ทั้งยังตามมาด้วยข้อตกลงความช่วยเหลือด้านการทหารอีกด้วย

นอกจากนี้ การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนใน พ.ศ. 2492 รวมถึงการก่อตั้งเขตปกครองตนเองของชนชาติไทในมณฑลยูนนาน ส่งผลต่อทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำไทยต่อภัย

<sup>73</sup> Russell H. Fifield, *The Diplomacy of Southeast Asia 1945-1958* (New York: Harper, 1958) cited in Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*, 7.

<sup>74</sup> สุรพงษ์ ชัยนาม, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ศึกษารณีศึกษาเปรียบเทียบ”, 12.

<sup>75</sup> Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy*.

<sup>76</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศดังกล่าวได้จาก Daniel Fineman, “Phibun, the Cold War, and Thailand's Foreign Policy Revolution of 1950,” 276-286.

คุกคามจากคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างมาก ด้วยเกรงว่าลัทธิดังกล่าวจะแทรกซึมเข้าสู่ไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2497 ไทยได้ร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือซีโต้ (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และปากีสถาน เป็นสมาชิกในองค์กรนี้ด้วย<sup>77</sup> โดยวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งซีโต้ก็เพื่อจำกัดการขยายอำนาจและอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในเอเชีย โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั่นเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและการทหารมีความใกล้ชิดมากขึ้นอีกภายหลังวิกฤตการณ์ในลาว<sup>78</sup> ที่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในลาวเริ่มได้เปรียบและสามารถยึดครองพื้นที่ได้มากขึ้น ซึ่งในทัศนะของผู้นำไทยแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลต่อความมั่นคงไทยโดยตรง และเพื่อเป็นการรับประกันความมั่นคงของไทย จึงนำมาสู่แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสก ใน พ.ศ. 2505 และไม่นานหลังจากนั้น ไทยก็ได้อนุญาตให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ ก่อสร้างและปรับปรุงฐานทัพอากาศ ค่ายทหาร ศูนย์สื่อสาร และให้ยังอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาตั้งฐานทัพในไทยเพื่อดำเนินการเรื่องการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชีย การยินยอมให้สหรัฐอเมริกามาตั้งฐานทัพในไทยเช่นนี้ ในด้านหนึ่งก็ทำให้ “ผู้นำและกองทัพรู้สึกปลอดภัยและอุ่นใจ”<sup>79</sup> ที่จะมีประเทศที่เป็นผู้นำที่มีศักยภาพในการป้องกันคอมมิวนิสต์มาช่วยพิทักษ์รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ให้แก่ไทยนั่นเอง ขณะเดียวกันการตัดสินใจดังกล่าวของรัฐบาลก็นำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าประเทศไทยกลายเป็นเรือบรรทุกเครื่องบินที่ใหญ่ที่สุดในโลกของสหรัฐอเมริกา<sup>80</sup>

ความเกรงกลัวภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์และความต้องการรักษาสถานะความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ยังส่งผลให้ผู้นำไทยตัดสินใจเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามในอินโดจีนอย่างใกล้ชิด การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญในการรักษาระบบการปกครองที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ รวมทั้งการทำให้เวียดนามเหนืออ่อนแอจนไม่สามารถขยายอิทธิพลใน

<sup>77</sup> แม้จะเป็นองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ SEATO มีประเทศสมาชิกจากภูมิภาคนี้เพียง 2 ประเทศคือ ไทยกับฟิลิปปินส์ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ อังกฤษและฝรั่งเศสเองก็เคยมีบทบาทในฐานะเจ้าอาณานิคมของประเทศในแถบนี้มาก่อนและมีความสนใจที่จะเข้ามาพัฒนาอินโดจีน ส่วนออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้กับภูมิภาคนี้ ก็มีความสนใจประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคนี้อย่างมากเช่นกัน อ้างใน U.S. Department of State Office of the Historian, "Milestones: 1953-1960: Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), 1954," <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato>. [20 ตุลาคม 2558].

<sup>78</sup> แกมสุข นุ่มนนท์, "แถลงการณ์ร่วมถนัด-รัสก ค.ศ. 1962," ใน *5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ*, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), 157-181.

<sup>79</sup> Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy*.

<sup>80</sup> เตช บุนนาค, "คำนิยม," ใน สุรพงษ์ ชัยนาม, *นโยบายของไทยต่อลาว* (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2559), 5.

ภูมิภาคได้ ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดขอบเขตของสงครามให้อยู่แต่ภายนอกประเทศ ไม่ให้แผ่ขยายเข้ามาสู่ไทยได้<sup>81</sup>

ในการนี้รัฐบาลไทยสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตัดสินใจครั้งสำคัญโดยการยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในไทย โดยฐานทัพเหล่านี้มีจุดประสงค์สำคัญในการส่งเครื่องบินรบเพื่อโจมตีประเทศในอินโดจีน ยิ่งไปกว่านั้นไทยยังส่งทหารเข้าร่วมรบในเวียดนามใต้และลาวอีกด้วย โดยกองกำลังของไทยเข้าสู่เวียดนามใต้ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 (และประจำอยู่จนถึง พ.ศ. 2515) และมีจำนวนเพิ่มขึ้นในปีต่อๆ มา ทั้งยังได้รับการสนับสนุนอย่างลับๆ จากสหรัฐอเมริกาอีกด้วย ไทยส่งอาสาสมัครไปช่วยฝ่ายขวาในลาวสู้รบ ช่วยฝึกทหารกัมพูชาและจัดส่งอาวุธยุทโธปกรณ์ให้อีกด้วย<sup>82</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงสองทศวรรษแรกของสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของไทยมุ่งเน้นไปที่การพึ่งพาสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งแม้ว่าสหรัฐอเมริกาคาดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน แต่การกระทำบางอย่างของสหรัฐอเมริกาก็นำมาสู่ข้อสงสัยและความกังวลใจของไทยต่อความเชื่อมั่นและท่าทีของมหาอำนาจดังกล่าวในการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการประกันความมั่นคงของไทย เช่น การที่สหรัฐอเมริกาพบปะอย่างไม่เป็นทางการกับตัวแทนของรัฐบาลปักกิ่งในการประชุมที่เจนีวาใน พ.ศ. 2498 ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อวิกฤตการณ์ในลาวใน พ.ศ. 2505 การตัดสินใจจำกัดการโจมตีเวียดนามเหนือของประธานาธิบดีจอห์นสันใน พ.ศ. 2511 เพื่อการเจรจาต่อรองกับเวียดนามเหนือ และนำมาสู่การประชุมสันติภาพปารีส รวมถึงหลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) การตัดสินใจที่จะลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเวียดนามและปล่อยให้สงครามนี้เป็นสงครามของชาวเวียดนามเอง (Vietnamization) ใน พ.ศ. 2512 ตลอดจนการปรับความสัมพันธ์กับจีน และการหยุดยิงในพื้นที่อินโดจีนอีกด้วย<sup>83</sup>

นโยบายต่างประเทศไทยมาถึงจุดพลิกผันครั้งใหญ่เมื่อสหรัฐอเมริกาปรับนโยบายในเอเชียทั้งหมด ในปลายทศวรรษ 1960 เริ่มด้วยการยุติการทิ้งระเบิดในเวียดนามเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2511 การถอนทหารออกจากภูมิภาค การเริ่มปรับความสัมพันธ์กับจีนจนนำมาสู่การสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2515 ยิ่งไปกว่านั้นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกจุดหนึ่งคือใน พ.ศ. 2518 ขบวนการคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนระบอบการปกครองของอินโดจีนทั้งหมด ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อท่าทีของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายต่างประเทศของไทยด้วย ประกอบกับภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเมืองไทยก้าวสู่

<sup>81</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand's Foreign Relations, 1964-80*, 26.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*, 9.

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง ทั้งยังถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยด้วย กล่าวคือเป็นการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยไม่ได้มุ่งเน้นการเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป

เมื่อประเทศในอินโดจีนเปลี่ยนระบอบการปกครองกลายเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งหมด ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย<sup>84</sup> รัฐบาลคึกฤทธิ์ปรับนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญเพื่อการอยู่ร่วมกันกับประเทศเหล่านี้ ด้วยความเชื่อว่าการที่ไทยจะมีความสงบและสันติได้ ก็จำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรและมีผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>85</sup> โดยไทยดำเนินการปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผ่านการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้ในระดับสูงและความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การเดินอากาศ และวิชาการ<sup>86</sup> รัฐบาลไทยยังได้ปรับทิศทางของนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญด้วยการรื้อฟื้นและกระชับความสัมพันธ์ จนนำมาสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศจีน ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกกฎหมายห้ามค้าขายกับจีนที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2501<sup>87</sup> และการสถาปนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2518<sup>88</sup>

นอกเหนือไปจากการปรับเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อจีน ที่ส่งผลต่อการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนด้วยนั้น เหตุผลสำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ไทยจำเป็นต้องปรับความสัมพันธ์กับจีนก็เนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าวจีนเติบโตและมีอิทธิพลมากขึ้นในภูมิภาค ทั้งยังมีที่ตั้งใกล้กับไทย ยิ่งไปกว่านั้นการปรับความสัมพันธ์กับจีนก็เพื่อให้จีนยุติบทบาทในการสนับสนุน

<sup>84</sup> ดูรายละเอียดการปรับนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวใน สุรพงษ์ ชัยนาม, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ทำกรณีศึกษาเปรียบเทียบ*

<sup>85</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand's Foreign Relations, 1964-80*, 27.

<sup>86</sup> นิตย พิบูลสงคราม, "สถานการณ์ระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และการดำเนินการต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 1975," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), 30-31.

<sup>87</sup> Sarasin Viraphol, *Directions in Thai Foreign Policy*.

<sup>88</sup> แม้ว่า การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างไทยกับจีนจะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2518 แต่ความพยายามในการสานสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. จากการส่งบุตรชายและบุตรสาวของนาย สังข์ พัธโนทัย คนสนิทของจอมพล ป. ไปอยู่ภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหล รวมถึงการส่งคณะทูตได้ดินอีกด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สิริจันทร์ พัธโนทัย, *มุกมั่งกร*, แปลโดย นุชชานา เนตรประเสริฐศรี (กรุงเทพฯ: นานามิบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2551); อารี ภิรมย์ และคณะ, *คณะทูตได้ดินสู่ปักกิ่ง: เลี้ยวหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย-จีน* (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2545); อารี ภิรมย์, *เบื้องหลังการสถาปนาสัมพันธ์ทวิภาคใหม่ ไทย-จีน* (กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2524). และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ทหารไทยเริ่มเตรียมการเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน จุลชีพ ชินวรรณ, *35 ปี ความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน พ.ศ. 2518-2553: อดีต ปัจจุบัน อนาคต* (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553); นฤมิตร สอดสุข, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน: วิเคราะห์ปัจจัยอุปสรรคและปัจจัยเสริมสร้าง ในการมีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).

กลุ่มก่อความไม่สงบในไทย รวมถึงเพื่อสร้างความสมดุลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจอื่นๆ อีกด้วย<sup>89</sup> โดยท่าทีและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศมหาอำนาจในช่วงดังกล่าวเรียกได้ว่า ไทยรักษาระยะห่างในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน (equidistance policy) อันสะท้อนให้เห็นจากการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน รวมถึงการเดินทางเยือนสหภาพโซเวียตของนายกรัฐมนตรี พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2522 อีกด้วย

ขณะเดียวกันการดำเนินนโยบายต่างประเทศในระดับพหุภาคี โดยเฉพาะองค์การความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ในอดีตไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในภูมิภาคอย่างสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) มากนัก เนื่องจากมุ่งเน้นการเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจมากกว่า จนกระทั่งสถานการณ์ในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไป อินโดจีนกลายเป็นคอมมิวนิสต์และสหรัฐอเมริกาถอนทหารออกจากภูมิภาค อาเซียนจึงกลายเป็นกลไกสำคัญต่อความมั่นคงของไทย<sup>90</sup> และสำหรับผู้นำไทยแล้ว อาเซียนที่เข้มแข็งจะมีความสำคัญต่อความมั่นคง 3 ประการ คือ 1) การขจัดความแตกต่างและการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จะช่วยลดความกังวลด้านความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะเรื่องของกลุ่มก่อความไม่สงบที่มีอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และการบ่อนทำลายการปกครองของประเทศ 2) อาเซียนจะเป็นตัวคอยถ่วงดุลรัฐอินโดจีน ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามภายนอกต่อความมั่นคงไทย และโน้มน้าวให้รัฐเหล่านั้นอยู่ร่วมกันโดยสันติกับประเทศสมาชิกอาเซียน 3) อาเซียนที่เข้มแข็งจะทำให้ภูมิภาคมีความสงบสุข มีอิสระ และความเป็นกลาง ปลอดจากการแทรกแซงจากมหาอำนาจภายนอกอย่างแท้จริง<sup>91</sup>

อย่างไรก็ตาม ทิศทางนโยบายเช่นนี้ดำรงอยู่เพียงระยะเวลาอันสั้น ไทยกลับมาดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาอีกครั้งภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และการต่อต้านคอมมิวนิสต์กลายเป็นประเด็นหลักในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอีกครั้งในสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมีแนวคิดอนุรักษ์นิยม ประกอบกับสถานการณ์การเมืองภายในประเทศในช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม ส่งผลต่อนโยบายต่างประเทศที่ทวนกลับไปสู่ทิศทางของการต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับในช่วงต้นสงครามเย็นอีกครั้ง โดยรัฐบาลธานินทร์ดำเนินนโยบายภายในและต่างประเทศที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งขัน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการเรียนการสอนภาษาจีน การยกเลิกการแข่งขันกีฬาที่มีทีมจากจีนเข้าร่วม การห้ามข้าราชการเดินทาง

<sup>89</sup> Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*, 14.

<sup>90</sup> Ibid., 17 ; นิตย พิบูลสงคราม, “สถานการณ์ระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และการดำเนินกรต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 1975,” 29.

<sup>91</sup> Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy: An Analysis of Its Evolution since World War II*, 19.



ไปยังประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ในขณะที่นโยบายต่างประเทศของไทยก็เอนเอียงไปในทิศทางต่อต้านจีน มีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลธานินทร์ยังเรียกร้องความร่วมมือทางทหารจากประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคต่อสู้กับคอมมิวนิสต์จนสุดกำลังความสามารถ<sup>92</sup> การมีท่าทีเชิงนโยบายเช่นนี้ยังส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านตกต่ำลงอย่างมากด้วย

การดำเนินนโยบายเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดอย่างมาก ทั้งในส่วนของการเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศ จนในที่สุดแล้วก็เกิดการรัฐประหารรัฐบาลธานินทร์เพื่อลดความตึงเครียดในสังคมการเมืองไทย และรัฐบาลในยุคต่อมา คือรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็มีท่าทีเชิงนโยบายที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษต่อประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีนอย่างมาก โดยได้เร่งปรับความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้ผ่านการเชิญผู้นำประเทศในอินโดจีนให้มาเยือนไทย รวมถึงการลงนามในข้อตกลงด้านการค้า เศรษฐกิจ และวิชาการ<sup>93</sup> นโยบายต่างประเทศไทยมีความยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมๆ กับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันก็แน่นแฟ้นขึ้นเป็นลำดับ

จุดเปลี่ยนที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยก็คือ วิกฤตการณ์ในกัมพูชา เมื่อเวียดนามตัดสินใจส่งทหารเข้ายึดครองกัมพูชา<sup>94</sup> ในวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2522 และตามมาด้วยการทำสงครามสั่งสอนเวียดนามของจีน<sup>95</sup> รวมถึงการแข่งขันระหว่างจีนและสหภาพโซเวียตในการขยายอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้มข้นมากขึ้น สถานการณ์ในอินโดจีนกลับสู่ความตึงเครียดอีกครั้ง ขณะที่การยึดครองกัมพูชาของเวียดนามกลายเป็นประเด็นหลักในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของไทยตลอดทศวรรษต่อมา

เมื่อเวียดนามบุกกัมพูชา รัฐบาลไทยถือเรื่องนี้เป็นประเด็นด้านความมั่นคงที่สำคัญ ไทยตอบโต้การกระทำของเวียดนามทันที โดยมุ่งไม่ให้เวียดนามยึดครองกัมพูชาได้อย่างสมบูรณ์ผ่านมาตรการ

<sup>92</sup> Liang Chi Shad, *Thailand's Foreign Policy : An Analysis of Its Evolution since World War II*, 22.

<sup>93</sup> Corrine Phuangkasem, *Thailand's Foreign Relations*, 1964-80, 27-29.

<sup>94</sup> ดูประเด็นความขัดแย้งระหว่างเวียดนามและกัมพูชา จนนำมาสู่วิกฤตการณ์กัมพูชาเพิ่มเติมได้ใน สตีเฟน อาร์ เฮดเดอร์, *รากเหง้าแห่งความขัดแย้งระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชากับพรรคคนงานเวียดนาม*, แปลโดย ปันตดา เลิศล้ำอำไพ และคณะ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

<sup>95</sup> ความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามเกิดขึ้นมาตั้งแต่ครั้งที่เวียดนามหันไปหาความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต ทำให้จีนเกรงต่ออิทธิพลของโซเวียตที่จะแผ่เข้ามาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกับเวียดนาม ซึ่งถือว่าเป็นประตูหลังบ้านของจีน ประกอบกับการดำเนินนโยบายของเวียดนามในหลายประเด็นก็สร้างความไม่พอใจให้แก่จีนอย่างมาก เช่น การกดขี่และบีบบังคับให้ชาวจีนออกจากเวียดนาม ความขัดแย้งเรื่องพรมแดนและกรณีพิพาทในหมู่เกาะพาราเซลและสแปรตลีย์ การที่เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกขององค์การ COMECON การทำสัญญาสันติภาพระหว่างเวียดนามกับสหภาพโซเวียต และที่สำคัญก็คือ การที่เวียดนามโค่นล้มรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐบาลที่จีนให้ความสนับสนุน การกระทำดังกล่าวถือเป็นการคุกคามต่อผลประโยชน์ของจีนในภูมิภาคนี้โดยตรง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาสกร ศิริยะพันธุ์, “กัมพูชาทางออกหรือทางตันของเวียดนาม,” 61-64 .

ต่างๆ เช่น แลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างไทยกับสมาชิกอาเซียนในการป้องกันการแทรกแซงด้วยอาวุธใน กัมพูชา การเรียกร้องให้กองกำลังต่างชาติถอนทหารออกจากกัมพูชาทั้งหมดและโดยทันที การร้องขอ ความช่วยเหลือจากสหประชาชาติเพื่อคืนสันติภาพให้กับภูมิภาค การไม่ยอมรับสถานะทางการเมือง ของรัฐบาลเฮงสัมรินที่ได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม การให้ความสนับสนุนระบอบพลพรรคต่อไป ทั้งยังให้การสนับสนุนต่อกลุ่มกองกำลังของเขมรแดงและเขมรเสรี ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลไทยยังได้ เปิดรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาจากปัญหาสงครามภายในอีกด้วย เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าการ กระทำของกองทัพเวียดนามเป็นภัยคุกคามและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ จึงมีนโยบายที่จะให้สนับสนุนประเทศไทย โดยเฉพาะการให้สินเชื่อทางการทหาร<sup>96</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง ผลจากการที่จีนทำสงครามสั่งสอนเวียดนามในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ทำให้ผู้นำไทยเล็งเห็นว่า จีนเป็นประเทศเดียวที่กล้าใช้กำลังทางทหารกับเวียดนาม ซึ่งมีสภาพ โขเวียดหนุนหลังอยู่ แม้ว่า การดำเนินการดังกล่าวของจีนจะไม่ช่วยกดดันให้เวียดนามถอนทหารออก จากกัมพูชาก็ตาม กระนั้นจีนก็อาจเป็นกุญแจสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของไทยและของภูมิภาค ในภาวะที่สหรัฐอเมริกาลดบทบาทในภูมิภาคลงอย่างมาก<sup>97</sup> นโยบายต่างประเทศไทยหลังจาก วิกฤตการณ์กัมพูชาจึงมุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน<sup>98</sup> จนอาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์นี้เป็น การยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศสู่ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์และ ความสัมพันธ์ด้านการทหารที่ใกล้ชิด<sup>99</sup> รวมถึงการหันมาให้ความสำคัญกับองค์การความร่วมมือพหุภาคี ในระดับภูมิภาคคืออาเซียน ในการแก้ไขปัญหา กัมพูชา

ขณะเดียวกันนโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมามีลักษณะรอบด้าน มากขึ้น กล่าวคือแม้ประเด็นด้านความมั่นคงจะยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในนโยบายต่างประเทศ แต่ ประเด็นอื่นๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมเริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดและนโยบาย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>96</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "อเมริกันมองไทย: ทิศนของสหรัฐต่อไทยในปี 1982," *วารสารสังคมศาสตร์* 19, 4 (ธันวาคม 2525): 22.

<sup>97</sup> แม้การเป็นพันธมิตรระหว่างเวียดนามและสหภาพโซเวียต รวมถึงการรุกรานกัมพูชาจะทำให้สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสนใจกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น แต่สหรัฐอเมริกาก็หลีกเลี่ยงที่จะเข้ามามีบทบาทโดยตรง หากแต่เลือกดำเนินนโยบายที่ มุ่งสนับสนุนให้อาเซียนเป็นแกนกลางในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาค การให้ความสนับสนุนทั้งทางด้านการเมือง การทูต และ การทหารแก่ไทย รวมถึงการให้จีนมีบทบาทในการป้องปรามท่าทีคุกคามของเวียดนาม ดูรายละเอียดใน Muthiah Alagappa, "The Major Powers and Southeast Asia," *International Journal* 44, 3 (Summer, 1989): 541-597.

<sup>98</sup> ดูยุทธศาสตร์และนโยบายของจีนต่อปัญหา กัมพูชาใน Charles McGregor, "China, Vietnam, and the Cambodian Conflict: Beijing's End Game Strategy," *Asian Survey* 30, 3 (Mar., 1990): 266-283.

<sup>99</sup> R. Bates Gill, "China Looks to Thailand: Exporting Arms, Exporting Influence," *Asian Survey* 31, 6 (Jun., 1991): 526-539.

ต่างประเทศของไทยมากขึ้น<sup>100</sup> ไทยยังคงให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจเดิมคือสหรัฐอเมริกา โดยยังคงมีการเดินทางเยี่ยมเยือนระหว่างผู้นำระดับสูง รวมทั้งการซื้ออาวุธจากสหรัฐอเมริกาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงนี้ไม่ได้มีความใกล้ชิดดังเช่นในช่วงแรกของยุคสงครามเย็นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ไทยยังกระชับความสัมพันธ์กับจีน และประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกอีกด้วย ตลอดจนการมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา กับประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่มีระบอบการปกครองเหมือนหรือต่างจากไทย มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็มุ่งหวังว่าจะได้รับคะแนนเสียงจากประเทศเหล่านี้เพื่อสนับสนุนไทยในการแก้ปัญหา กัมพูชานั้นเอง<sup>101</sup>

กล่าวโดยสรุป ในช่วงต้นสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของไทยมุ่งเน้นความร่วมมือกับ สหรัฐอเมริกาในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติของไทย และเมื่อสหรัฐอเมริกาไม่ได้ อยู่ในสถานะของผู้ค้ำประกันความมั่นคงของไทยภายหลังการลอบทฆาตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยก็ยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาแม้ว่าอาจจะไม่ใกล้ชิดดังเช่นในช่วงสงครามเย็น ขณะเดียวกัน นโยบายของไทยก็มุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับจีน หลังจากวิกฤตการณ์ในกัมพูชา ผู้นำไทยเชื่อว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในการความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและ กระชับความสัมพันธ์กับจีน จะช่วยคานอำนาจและอิทธิพลของเวียดนามและสหภาพโซเวียตได้<sup>102</sup> ซึ่ง ได้ขยายบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาก ทั้งยังส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงไทยเช่นกัน

## 2.4.2 ยุคหลังสงครามเย็น

เมื่อกำแพงเบอร์ลินถูกทำลายลงใน พ.ศ. 2532 จากการรวมชาติของเยอรมนี และตามมา ด้วยการล่มสลายของสหภาพโซเวียตใน พ.ศ. 2534 อาจเรียกได้ว่าเป็นจุดสิ้นสุดของสงครามเย็นหรือ การสิ้นสุดของสงครามอุดมการณ์ และจากนี้เป็นต้นไปความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดว่าใครเป็นมิตรหรือเป็นศัตรูอีกต่อไป และความหวาดกลัวภัยจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ก็เสื่อมสลายไปพร้อมกับการสิ้นสุดสงครามเย็นด้วย การล่มสลายของสหภาพโซเวียตยังนำมาซึ่งจุดจบของระเบียบระหว่างประเทศเดิมที่มีลักษณะสองขั้วอำนาจที่ดำรงมานานหลายทศวรรษ ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนมองว่าการสิ้นสุดของสงครามเย็นมิได้เป็นเพียง

<sup>100</sup> จุลชีพ ชินวรรโณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ วังสราญรมย์, 2533), 2.

<sup>101</sup> Eric Teo Chu Cheow, "New Omnidirectional Overtures in Thai Foreign Policy," *Asian Survey* 26, 7 (1986): 747.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 757.

การสิ้นสุดระเบียบระหว่างประเทศในแบบเดิมเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงชัยชนะของระบอบทุนนิยม-เสรีนิยมอีกด้วย<sup>103</sup>

ในขณะที่ระเบียบโลกใหม่ในยุคหลังสงครามเย็นนี้มีสหรัฐอเมริกาเป็นอภิมหาอำนาจหลัก ระเบียบหรือชุดคุณค่าหลักในโลกยุคหลังสงครามเย็นก็เป็นไปตามที่สหรัฐอเมริกากำหนดหรือจัดตั้งขึ้นมา ทั้งระเบียบทางการเมือง เศรษฐกิจ และชุดคุณค่าอื่นๆ ในแง่ยุคหลังสงครามเย็นจึงเห็นได้ถึงกระแสของการขยายตัวของกระแสประชาธิปไตย ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการค้าเสรี รวมถึงการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจในยุคสงครามเย็นแต่อย่างใด นอกจากนี้ประเทศอื่นๆ ได้ก้าวมาใช้อำนาจและบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอย่างมากทั้งจีน ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศในยุโรป จีนได้ขยายบทบาทและอำนาจทางการเมืองและการทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่ญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก ขณะที่ประเทศในยุโรปบูรณาการสู่การเป็นประชาคมใน พ.ศ. 2536 ทั้งยังกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศสืบต่อมาจนปัจจุบัน

ในยุคหลังสงครามเย็น การเผชิญหน้าทางการเมืองและการทหารระหว่างมหาอำนาจลดน้อยลงอย่างมาก ขณะเดียวกันการแข่งขันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นสำคัญในเวทีระหว่างประเทศแทน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความสามารถและความเข้มแข็งทางการเมือง และอุดมการณ์ทางการเมืองในฐานะเป็นปัจจัยในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศลดความสำคัญลง ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเริ่มหันมาให้ความสนใจต่อการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจ ความกินดีอยู่ดีของประชาชน เศรษฐกิจกลายเป็นปัจจัยนำในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ และในยุคนี้เองจะเห็นถึงการกำเนิดของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และขยายตัวมากขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก<sup>104</sup> ขณะเดียวกันความขัดแย้งในลักษณะของการแข่งขันและกรณีพิพาททางการเมืองก็เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

คู่ขนานกับการเปลี่ยนแปลงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาความมั่นคงที่ประชิดชายแดนไทย ทั้งยังเป็นประเด็นที่ครอบงำการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงมายาวนานกว่าทศวรรษอย่างการยึดครองกัมพูชาโดยเวียดนามที่เริ่มคลี่คลายลง ยังได้เปลี่ยนโฉมหน้าของการ

<sup>103</sup> Joseph S. Nye Jr., "What New World Order?," *Foreign Affairs* 71, 2 (Spring, 1992): 84.

<sup>104</sup> แม้ในช่วงสงครามเย็นจะมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่แนวโน้มเช่นนี้ปรากฏชัดเจนหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นแล้ว โดยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ ในทุกภูมิภาคทั่วโลก ตัวอย่างเช่น ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง (Southern Common Market หรือ Mercosur) สหภาพกลุ่มประเทศอเมริกาใต้ (Union of South American Nations: UNASUR) ระบบการรวมกลุ่มในอเมริกากลาง (Central American Integration System: SICA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) และประชาคมเศรษฐกิจแอฟริกา (African Economic Community: AEC) เป็นต้น

กำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย กล่าวคือโจทย์การต่างประเทศไทยได้ขยับตัวออกจากโจทย์ของปัญหาสงครามและภัยความมั่นคง และเปิดพื้นที่ให้กับประเด็นอื่นๆ มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันตัวแสดงในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศก็เปลี่ยนแปลงไป โดยหน่วยงานอย่างกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์เข้ามามีบทบาทมากขึ้น นอกเหนือไปจากหน่วยงานความมั่นคงที่เป็นตัวแสดงที่ค่อนข้างผูกขาดในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยก่อนหน้านี้

ในช่วงรอยต่อก่อนการสิ้นสุดของสงครามเย็นไม่นาน รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นสู่อำนาจการปกครอง และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายต่างประเทศไทยอย่างมากอีกครั้ง อันเป็นผลจากการที่ พล.อ.ชาติชาย ประกาศแนวทางหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศคือการเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ทั้งยังมียุทธศาสตร์ที่ต้องการยกระดับประเทศไทยให้มีสถานะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอีกด้วย<sup>105</sup>

การปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศเช่นนี้ทำให้การดำเนินนโยบายในการแก้ปัญหา กัมพูชา<sup>106</sup> เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งนำไปสู่การต่อสู้สองแนวทาง คือระหว่างแนวทางของ พล.อ.ชาติชาย และคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ที่ต้องการติดต่อกับระบอบเฮงสัมริน-ฮุนเซนที่พนมเปญอย่างเปิดเผย กับแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ยังคงมีจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะไม่ยอมรับระบอบการปกครองดังกล่าว แต่ต้องการกดดันให้ฮุนเซนและเวียดนามยอมประนีประนอมตามข้อเสนอของอาเซียนในการแก้ปัญหา กัมพูชามากกว่า แนวทางนโยบายที่แตกต่างกันเช่นนี้นำมาสู่ความสับสนในการดำเนินนโยบาย และสร้างความประหลาดใจให้กับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนที่เคยสนับสนุนไทยมาโดยตลอด<sup>107</sup> ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกอีกด้วย นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้ายังสะท้อนให้เห็นว่ามิติด้านเศรษฐกิจได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีมิติด้านเศรษฐกิจสอดแทรกอยู่เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย เป็นรัฐบาลแรก หากแต่เริ่มเห็นแนวโน้มการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวมาตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในยุคก่อนหน้า อันจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) โดยมีรอง

<sup>105</sup> Leszek Buszynski, "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy," 1061.

<sup>106</sup> ดูการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยต่อปัญหา กัมพูชาในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ใน สุรัชย์ ศิริไกร, "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหา กัมพูชา (9 สิงหาคม ค.ศ. 1988-ธันวาคม ค.ศ. 1989)," 11-28.

<sup>107</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ*, 27.

นายกรัฐมนตรี พงส์ สารสิน เป็นประธาน ทั้งยังมีคณะกรรมการอื่นๆ ทำหน้าที่กลั่นกรองนโยบายด้านการค้ากับต่างประเทศอีกด้วย<sup>108</sup> รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเอกชนด้านเศรษฐกิจ ในนามคณะกรรมการภาครัฐร่วมเอกชน (กรอ.) ยิ่งไปกว่านั้น พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงดังกล่าวยังได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ โดยมีสมาชิกเป็นนักธุรกิจชั้นนำจากภาคเอกชน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศประสานงานด้านเศรษฐกิจอย่างมีเอกภาพ โดยทำงานร่วมกันเป็นทีมในการเปิดตลาดต่างประเทศ เอกอัครราชทูตทุกคนได้รับมอบหมายให้เพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่กระชับความสัมพันธ์ทางการเมืองเท่านั้น ยังต้องพยายามหาตลาดเพื่อขายสินค้าไทย รวมถึงชักชวนให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในไทย ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในไทยมากขึ้นด้วย<sup>109</sup> แม้รัฐบาล พล.อ. เปรม จะให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวไปข้างต้น แต่รัฐบาลดังกล่าวก็ไม่ได้ใช้มิติด้านเศรษฐกิจเป็นทิศทางหลักของการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ที่เศรษฐกิจถูกนำมาปรับใช้เป็นกลไกในการเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคผ่านนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้ เป็นตลาดการค้า

ในอีกด้านหนึ่งการสลายชั่วคราวอำนาจในการเมืองโลกส่งผลให้การดำเนินนโยบายของไทยมีความเป็นอิสระมากขึ้น กล่าวคือไทยไม่จำเป็นต้องเลือกข้างหรือเลือกที่จะเป็นพันธมิตรกับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โลกยุคหลังสงครามเย็นเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งไทย มีปฏิสัมพันธ์กับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนและต่างกันได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคืออุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ อีกต่อไป บริบทของการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ส่งผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนทิศทางและวิถีการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย จากการพึ่งพาประเทศมหาอำนาจและความร่วมมือด้านความมั่นคงเพื่อป้องกัน

<sup>108</sup> คณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย คณะอนุกรรมการความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา คณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทยกับญี่ปุ่น คณะอนุกรรมการความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป คณะอนุกรรมการว่าด้วยการค้าและการพัฒนาของสหประชาชาติ คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า และคณะอนุกรรมการการค้าระหว่างไทยกับประเทศอื่นๆ อ้างใน จุลชีพ ชินวรรณโณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ*, 29-30.

<sup>109</sup> จุลชีพ ชินวรรณโณ, *นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ*, 17-18.

ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ สู่การใช้วิถีทางการทูตและความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจ<sup>110</sup>

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเวทีระหว่างประเทศยังส่งผลให้การนิยามผลประโยชน์แห่งชาติและภัยคุกคามของไทยเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือภายใต้ระเบียบโลกในยุคหลังสงครามเย็น ผลประโยชน์แห่งชาติไม่ได้หมายถึงเพียงการรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน โดยมีภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศอีกต่อไป ผลประโยชน์แห่งชาติยังขยายความรวมถึงความอยู่ดีกินดีของประชาชนและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ขณะที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ก็หมดศักยภาพในการเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของโลก

ในด้านกระบวนการนโยบายต่างประเทศ ดูเหมือนว่าพลวัตที่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ได้ริเริ่มไว้ โดยเฉพาะความริเริ่มเชิงนโยบายต่างประเทศจากฝ่ายการเมือง ดูจะเสื่อมคลายลง กระบวนการนี้กลับไปอยู่ในตัวแบบที่ข้าราชการประจำกลับมามีบทบาทนำอีกครั้ง ขณะที่พรรคการเมืองก็ไม่ได้มีนโยบายด้านการต่างประเทศที่ชัดเจน ในขณะที่นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลก็ไม่ได้มีความหวือหวาน่าตื่นเต้นเท่ากับช่วงรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ทั้งนี้เนื่องจากความไร้เสถียรภาพของการเมืองภายในที่เผชิญกับการรัฐประหารและการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง และแต่ละรัฐบาลก็ไม่เคยดำรงตำแหน่งจนครบวาระ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และเมื่อพิจารณาถึงนโยบายต่างประเทศด้วยแล้ว ความริเริ่มจากฝ่ายการเมืองแทบจะไม่ปรากฏให้เห็น ดังจะเห็นได้ว่าในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลไทยในยุคหลังสงครามเย็นจนถึงก่อน พ.ศ. 2544 มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือการมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระ การปรับและส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับทุกประเทศในทุกด้าน การหันมาให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน การยกระดับและส่งเสริมบทบาทของไทยในองค์การระหว่างประเทศ การส่งเสริมคุณค่าสากล ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องประชาธิปไตย การยึดถือความถูกต้องเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และการรักษาสมดุลทางนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม<sup>111</sup> ซึ่งถือเป็นทิศทางหลักในการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นมิติใหม่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยด้วย นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังมีนโยบายต่างประเทศที่ต้องการให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากแนวโน้มการจัดระเบียบการค้าใหม่ ทั้งในระดับ

<sup>110</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจหลังสงครามเย็น," ใน *ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า*, อภิญา รัตนมงคลมาศ และ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), 93.

<sup>111</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะแรกสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงคณะรัฐมนตรีคณะที่ 54 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ใน นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*.

ภูมิภาคและระดับโลก ที่สำคัญยังมีความพยายามในการปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการทูตที่ให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อให้สามารถสนับสนุนการเจรจา ทางด้านการค้า การลงทุน การส่งออก การดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ และการส่งเสริมการท่องเที่ยว<sup>112</sup> ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายต่างประเทศไทยในยุคหลังสงครามเย็นยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการยกสถานะของไทยให้กลายเป็นผู้นำในภูมิภาคด้วย<sup>113</sup> กระนั้น นโยบายต่างประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับความท้าทายครั้งสำคัญจากวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540

ในด้านสาร์ตละ การดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น สามารถแบ่งเป็น ประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

### 1) การดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน

หนึ่งในยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศไทยในยุคหลังสงครามเย็นก็คือ การกระชับและสร้างความสัมพันธ์ครั้งใหม่กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในอินโดจีน บนพื้นฐานของความไว้วางใจกัน โดยมีมิติด้านเศรษฐกิจก้าวมามีส่วนสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย มากยิ่งขึ้น ส่วนเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศประกอบด้วยเครื่องมือด้านการทูต เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

ในระดับทวิภาคี ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีทั้งมิติของความร่วมมือ และความขัดแย้ง ในส่วนของความร่วมมือนั้น ครอบคลุมทั้งด้านการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ การค้า โดยเฉพาะการค้าชายแดน การลงทุน การประมง ความร่วมมือด้านการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนความร่วมมือด้านวัฒนธรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจอาจถือเป็นอุปสรรคสำคัญใน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกรณีของพม่า เนื่องจากพม่ามีความเชื่อ ว่าไทยร่วมมือกับประเทศตะวันตกในการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยและกลุ่มนักศึกษาเพื่อต่อต้านรัฐบาล ทหารของพม่า ส่วนทางการไทยยืนยันหนักแน่นว่าไม่เคยสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในการต่อต้านรัฐบาล พม่าแต่อย่างใด<sup>114</sup> ขณะที่รัฐบาลไทยและอาเซียนมีจุดยืนที่ชัดเจนในกรณีคือ การข้องเกี่ยวอย่าง

<sup>112</sup> “คณะรัฐมนตรี คณะที่ 51 นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ 13 กรกฎาคม 2538-25 พฤศจิกายน 2539 แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538,” ใน นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึง คณะปัจจุบัน*, 422.

<sup>113</sup> Pongphisoot Busbarat. "Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership in Southeast Asia." In *Globalization, Development and Security in Asia*, edited by Benny Cheng Guan Teh, Sarah Y Tong, Jie Li, Chi-Jen Yang and Jieli Li, *Volume 1: Foreign Policy and Security in an Asian Century: Threats, Strategies and Policy Choices* (Singapore: World Scientific Publishing, 2014), 133-53.

<sup>114</sup> บทสัมภาษณ์ นายดอน ปรมดีรัตน์ อธิบดีกรมสารนิเทศ ในฐานะโฆษกกระทรวงการต่างประเทศ, "นโยบาย ต่างประเทศไทยในรอบปีที่ผ่านมา," *สยามรัฐ* 31 ธันวาคม 2542, 8.



สร้างสรรค์ (constructive engagement) กล่าวคือ ไทยยังคงมีความสัมพันธ์กับพม่าในระดับปกติ มีการติดต่ออย่างปกติด้วยความสัมพันธ์อันดีฉันประเทศเพื่อนบ้าน ไม่มีการคว่ำบาตร ส่วนรูปแบบการปกครองและปัญหาภายในของพม่า ไทยและอาเซียนถือเป็นกิจการภายในของพม่าเอง ที่สำคัญไทยจะไม่ให้ผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าเข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองในไทย ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2 ระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540-9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544) ที่มี ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้นำเสนอแนวนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในรูปแบบที่เรียกว่า การข้องเกี่ยวอย่างยืดหยุ่น (Flexible Engagement) โดยมีใจความสำคัญคือเมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นในประเทศหนึ่งและประเทศเพื่อนบ้านได้รับผลกระทบด้วย ประเทศเพื่อนบ้านนั้นควรจะมีส่วนร่วมในการแก้ไขสถานการณ์ในประเทศต้นเหตุด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศอาเซียนโดยส่วนใหญ่ไม่ยอมรับต่อข้อเสนอนี้เพราะมองว่าขัดกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ายังได้รับผลกระทบจากกองกำลังกะเหรี่ยง คริสต์ภายใต้ชื่อ ก๊อด'ส อาร์มี (God's Army) บุกยิดโรงพยาบาลศุนย์ราชบุรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2543 ที่สำคัญก็คือเหตุการณ์นักศึกษาพม่ากลุ่มพลังนักรบนักศึกษาพม่า (Vigorous Burmese Student Warriors) ซึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า บุกยิดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยเมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ไทยแก้ปัญหาด้วยการเจรจาจนสามารถโน้มน้าวให้กลุ่มผู้ก่อเหตุยุติการกระทำ และทางการไทยจะนำเฮลิคอปเตอร์ไปส่งกลุ่มนักศึกษาเหล่านี้ที่ชายแดนตามข้อเรียกร้อง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นคือ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ร่วมเดินทางไปด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของไทยในประเด็นดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่พม่าเป็นอย่างมาก โดยทางการพม่าออกแถลงการณ์ตำหนิไทยในการตัดสินใจปล่อยกลุ่มผู้ก่อการร้าย ซึ่งพม่ามองว่าเป็นกลุ่มก่อการร้าย มิใช่เป็นเพียงกลุ่มนักศึกษาที่ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยดังเช่นในทัศนะของผู้นำระดับสูงของไทย พม่ายังเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะสร้างความเข้าใจผิดถึงวิธีการก่อการร้ายและอาชญากรรมให้แก่กลุ่มอื่นๆ<sup>115</sup> และพม่ายังถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่จริงจังของรัฐบาลไทย<sup>116</sup> อันตามมาด้วยการตอบโต้ของพม่าด้วยการประกาศปิดด่านชายแดน การยกเลิกสัมปทานเรือประมงไทย การกักเรือประมงไทยบางส่วนที่ยังอยู่ในน่านน้ำพม่า<sup>117</sup> ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศตึงเครียดยิ่งกว่าในอดีต

<sup>115</sup> "รมต.พม่าไว้อาลัย 5 นศ. หนี," *มติชน* 5 ตุลาคม 2542, 11.

<sup>116</sup> บทสัมภาษณ์ รศ.ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ใน "ชี้เหตุสงครามไทยพม่าปะทุ นโยบายต่างประเทศชวน 'สุดห่วย'," *ผู้จัดการรายสัปดาห์*, 19 กุมภาพันธ์ 2544, 12.

<sup>117</sup> แผนกข่าวการเมือง, "นักศึกษายึดสถานทูต ไทย-พม่าสัมพันธ์ร้าย," *เดลินิวส์*, 10 ตุลาคม 2542, 13.

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องความหวาดระแวงแล้ว ประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังเกิดขึ้นจากปัญหาอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเส้นเขตแดน ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความซับซ้อนและมีความละเอียดอ่อนอย่างมาก และจากการที่ประเทศไทยมีแนวพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร ย่อมทำให้มีจุดหรือบริเวณที่มีปัญหาเขตแดนหลายแห่งและหลายลักษณะ ขณะเดียวกันความพยายามในการแก้ปัญหาดังกล่าวยังคงมีมาอย่างต่อเนื่อง<sup>118</sup>

นอกเหนือจากการกระชับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีแล้ว กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจพหุภาคีในลักษณะเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างไทย ประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศอาเซียน และประเทศในเอเชียเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น โครงการความร่วมมือเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT) ความร่วมมือภายใต้กรอบสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างจีนตอนใต้ (ยูนนาน) ลาว พม่า และไทย ใน พ.ศ. 2535 ความร่วมมือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างไทย ลาว พม่า จีนตอนใต้ กัมพูชา และเวียดนาม (Greater Mekong Subregion: GMS) รวมถึงกรอบความร่วมมือ BIMSTEC<sup>119</sup> ที่เกิดขึ้นจากความริเริ่มของไทยในสมัยรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ อีกด้วย ดังจะได้กล่าวถึงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเหล่านี้ในหัวข้อการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจต่อไป

กล่าวในภาพรวมก็คือ ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น ไทยพยายามที่จะอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างสันติ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในภาพรวมเป็นไปในทางที่ดี แต่ก็ไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากยังคงมีปัญหาระหว่างกันบ้าง ไม่ว่าจะเป็นความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจต่อไทย ปัญหาเขตแดน ปัญหาบริเวณชายแดน ทั้งทางบกและทางทะเล เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อย การรุกรานพรมแดน ปัญหาการประมง เป็นต้น โดยเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจะมีทั้งเครื่องมือทางการเมือง การทูต เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เป็นต้น

## 2) การดำเนินนโยบายต่อประเทศมหาอำนาจ

<sup>118</sup> สำหรับผู้สนใจปัญหาเส้นเขตแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โปรดอ่าน นภดล โชติศิริ, (เขียน), สุรชาติ บำรุงสุข (บรรณาธิการ), *เขตแดนไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2555).

<sup>119</sup> กรอบความร่วมมือนี้เดิมชื่อ Bangladesh-India-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation (BIST-EC) โดยมีประเทศสมาชิกประกอบด้วย บังคลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา และไทย ต่อมาเมื่อพม่า (เมียนมา) เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปลายปี พ.ศ. 2540 จึงเปลี่ยนชื่อเป็น Bangladesh-India-Myanmar-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation (BIMST-EC) ใน พ.ศ. 2546 กฎหมายและเนปาลเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือนี้ด้วย ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งแรกที่ประเทศไทยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547 ที่ประชุมเห็นชอบต่อการเปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือนี้อีกครั้งเป็น Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากแต่เดิมที่ไทยเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ที่แนบแน่นกับสหรัฐอเมริกา และพึ่งพาสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ค้าประกันความมั่นคงของประเทศ แต่ในยุคหลังสงครามเย็น แม้สหรัฐอเมริกาจะยังคงเป็นมหาอำนาจหลักในนโยบายต่างประเทศ แต่ไทยมีนโยบายในการกระชับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจอื่นๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีน หากแต่ไทยก็ยังมีความร่วมมือทางทหารกับสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะไม่ใกล้ชิดเท่าในยุคสงครามเย็นก็ตาม ในขณะที่ความร่วมมือทางทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เช่น การฝึกร่วม/ผสม Cobra Gold ที่ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงโลจิสติกส์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ที่ไทยจะกลายเป็นแหล่งอำนวยความสะดวกสำหรับกองทัพสหรัฐอเมริกา ในยามที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติการใดๆ ซึ่งข้อตกลงนี้ลงนามในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย<sup>120</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็นริ้วฉานจากปัญหาการค้า โดยเฉพาะในประเด็นการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและการกีดกันทางการค้า ซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่รัฐบาล พล.อ. เปรม เป็นต้นมา โดยความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาดตกต่ำ อันเป็นผลจากการที่สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับไทยและทั่วโลกอย่างมาก ทั้งยังเผชิญกับปัญหาการว่างงานภายในประเทศ กลุ่มผลประโยชน์จึงกดดันให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีมาตรการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยหนึ่งในแนวทางการแก้ปัญหา ก็คือ การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่สหรัฐอเมริกขาดดุลการค้าด้วย<sup>121</sup> ใน พ.ศ. 2531 สหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายการค้า Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988<sup>122</sup> จนนำมาสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์สำคัญว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นนโยบายกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะมาตรการ 301 ที่เอื้อให้ผู้ผลิต ผู้ส่งออก หรือผู้จำหน่ายของสหรัฐอเมริกาสามารถร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้แทนพิเศษทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative: USTR) ให้ได้สวนประเทศที่ดำเนินการไม่เป็นธรรมด้านการค้า ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดข้อตกลงทางการค้า การไม่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การไม่ยอมเปิดตลาดสินค้าให้กับสหรัฐอเมริกา การไม่คุ้มครองสิทธิแรงงานของประเทศคู่ค้าและการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น ซึ่งมาตรการเช่นนี้อาจทำให้ไทยถูกตอบโต้ทางการค้าจากสหรัฐอเมริกาได้ตลอดเวลา สหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการดังกล่าวโจมตีไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2532 จากประเด็นการห้ามนำเข้าบุหรี่ยาเสพติดจากสหรัฐอเมริกา การละเมิดลิขสิทธิ์เทปเพลงและวิดีโอ การไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรยา สืบเนื่องต่อมาในสมัย

<sup>120</sup> Paul Chambers, "U.S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?," *Contemporary Southeast Asia* 26, 3 (December 2004).

<sup>121</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจหลังสงครามเย็น," 95.

<sup>122</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Congress.gov, "H.R.4848 - Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988," <https://www.congress.gov/bills/100th-congress/house-bill/4848> [21 ธันวาคม 2559].

รัฐบาลชวณ (สมัยที่ 1) ก็ยังคงเผชิญกับปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาอีก จนทำให้รัฐบาลไทยประกาศให้เทปเพลง ซีดี และภาพยนตร์ของสหรัฐอเมริกาเป็นสินค้าควบคุม มีการออกพระราชบัญญัติสิทธิบัตร รวมถึงการส่งคณะผู้แทนเพื่อไปเจรจาปัญหาทรัพย์สินทางปัญญากับสหรัฐอเมริกาอีกด้วย<sup>123</sup>

ต่อมาเมื่อไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ไทยจำเป็นต้องดำเนินนโยบายเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา เนื่องจากต้องการให้สหรัฐอเมริกาช่วยเหลือในการขอกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะมีท่าทีและสนับสนุนเงื่อนไขที่เข้มงวดต่อการปล่อยกู้ให้ไทยเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจก็ตาม ส่วนความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น การขอต่ออายุสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) ของไทย การที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเร่งรัดเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในเอเชีย ในขณะที่ผลกระทบทางเศรษฐกิจยังส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องขอยกเลิกการซื้อเครื่องบิน F-18 ที่ฝ่ายไทยทำสัญญาซื้อจากสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนบรหาร ศิลปอาชา อีกด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวณ หลีกภัย สมัยที่ 2 ก็มีนโยบายที่โน้มเอียงไปทางสหรัฐอเมริกาอย่างมาก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตย อันจะเห็นได้จากการกล่าวโจมตีและกดดันรัฐบาลทหารพม่า

สำหรับความสัมพันธ์กับจีน นับว่าแนบแน่นยิ่งขึ้นกว่าในยุคสงครามเย็น โดยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่วิกฤตการณ์ที่เวียดนามส่งกำลังยึดครองกัมพูชาใน พ.ศ. 2522 จีนกลายเป็นผู้สนับสนุนด้านอาวุธรายสำคัญให้แก่ไทยและกองกำลังเขมรแดง<sup>124</sup> ต่อมาในช่วงที่ไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ จีนให้ความช่วยเหลือแก่ไทยผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกทั้งจีนยังยินยอมที่จะไม่ลดค่าเงินหยวน ซึ่งการดำเนินการลดค่าเงินดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอย่างมาก จุดนี้เองที่ทำให้ไทยรู้สึกซาบซึ้งต่อการดำเนินนโยบายของจีนอย่างมาก<sup>125</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศจีนแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นเมื่อมีการประกาศ แผนงานความร่วมมือไทย-จีนสำหรับศตวรรษที่ 21 ใน พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศด้านการเมือง เศรษฐกิจ การค้า การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหายาเสพติด เป็นต้น

ในกรณีของญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบาทในเศรษฐกิจไทยมาอย่างยาวนาน เนื่องจากญี่ปุ่นได้ย้ายฐานการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมบางประเภทมาที่ไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์ และญี่ปุ่นยังเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยอีกด้วย ในช่วงที่ไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ กระทรวงการ

<sup>123</sup> โคริน เฟื่องเกษม, "นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ: การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวณ หลีกภัย (ตุลาคม พ.ศ. 2535-2536)," ใน *รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2*, โคริน เฟื่องเกษม และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), 83.

<sup>124</sup> R. Bates Gill, "China Looks to Thailand: Exporting Arms, Exporting Influence," 526-539.

<sup>125</sup> Kusuma Snitwongse, "Thailand's Foreign Policy in the Global Age: Principles or Profits," 202.

ต่างประเทศใช้เครื่องมือด้านการทูตทั้งในเวทีระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อให้ญี่ปุ่นมีบทบาทในการช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของไทยและของภูมิภาค อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในเอเชียภายใต้แผนมิยาซาวา (Miyazawa Plan) มูลค่า 30 ล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งการส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปสถาบันการเงิน และการส่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมอีกด้วย<sup>126</sup>

### 3) การดำเนินนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคง

ในด้านการเมืองและความมั่นคง ไทยมุ่งเน้นการใช้การทูตพหุภาคีในการดำเนินนโยบายในด้านดังกล่าว ขณะเดียวกันไทยมีนโยบายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทด้านการเมืองและความมั่นคงในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะบทบาทของผู้ส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาคอีกด้วย

หลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นไม่นาน ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement: NAM)<sup>127</sup> โดยไทยได้รับการรับรองจากการประชุมระดับรัฐมนตรีของกลุ่ม NAM ให้เป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการในวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2536 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นการดำเนินการมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ในยุคก่อนหน้า ที่เริ่มด้วยการเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่ม NAM ของไทยเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายและการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ไทยจะมุ่งให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจเป็นหลัก

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินนโยบายเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและประเทศนอกภูมิภาค ผ่านการจัดตั้งความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในรูปแบบของการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ในเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพบปะหารือที่สร้างสรรค์และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก ทั้งยังเป็นความพยายามต่อการสร้างความเชื่อใจและการทูตเชิงป้องกัน (defensive diplomacy) ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก<sup>128</sup> โดยประเทศที่เข้าร่วมในองค์กรนี้ได้แก่ ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ รวมถึงออสเตรเลีย

<sup>126</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี*, 73-75.

<sup>127</sup> คุปป์จัยที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยตัดสินใจเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือดังกล่าวใน ประกายดาว ประสพศิลป์, "ประเทศไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

<sup>128</sup> ASEAN Regional Forum, "About The ASEAN Regional Forum," <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html> [12 ตุลาคม 2558]. และดูเพิ่มเติมใน "Chairman's Statement The First ASEAN Regional Forum, Bangkok, Thailand, 25 July 1994," [http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/01\\_Bangkok2006.pdf](http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/01_Bangkok2006.pdf). [12 ตุลาคม 2558].

บังคลาเทศ แคนาดา จีน เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ อินเดีย ญี่ปุ่น มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี รัสเซีย ศรีลังกา ทิมอร์-เลสเต สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป<sup>129</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลไทยยังได้มีบทบาทในด้านการรักษาสันติภาพ โดยในสมัย นายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย สมัยแรก ไทยเข้าไปมีส่วนร่วมกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา ผ่านความร่วมมือกับองค์การบริหารชั่วคราวในกัมพูชาของสหประชาชาติ (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) โดยเฉพาะส่งผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชากลับประเทศ การดูแลเรื่องการปลดอาวุธ และการลดอาวุธของเขมรฝ่ายต่างๆ รวมถึงการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในกัมพูชาด้วย ต่อมากระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมบทบาทของไทยในด้านการรักษาสันติภาพ โดยได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเจ้าหน้าที่ไทยเข้าร่วมปฏิบัติการของ สหประชาชาติในติมอร์ตะวันออกใน พ.ศ. 2542 อีกด้วย<sup>130</sup>

#### 4) การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ

นอกเหนือไปจากการใช้เครื่องมือทางการทูตในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคง แล้ว ประเด็นด้านเศรษฐกิจถือเป็นมิติสำคัญของการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย โดยนับตั้งแต่ทศวรรษสุดท้ายของสงครามเย็น มิติด้านเศรษฐกิจและการค้าได้กลายมาเป็นทิศทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทย<sup>131</sup> อันจะเห็นได้จากนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า เพื่อการขยายตลาดและการแสวงหาแหล่งทรัพยากรในอินโดจีน ความมุ่งหมายให้ไทยเป็นศูนย์กลางแห่ง ดินแดนสุวรรณภูมิ ทั้งทางการการเงิน เศรษฐกิจ และเป็นประตูสู่อินโดจีน ต่อมาในสมัยรัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน ได้มีข้อเสนอในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)<sup>132</sup> อันจะเป็นการใช้การค้าเป็นเครื่องมือให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาคนี้ ใช้การค้าเพื่อการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศในภูมิภาคอีกด้วย ดังที่นายกรัฐมนตรี อานันท์ได้แสดงทัศนะไว้อย่างชัดเจนว่า

<sup>129</sup> ASEAN Regional Forum, "About The ASEAN Regional Forum,"

<sup>130</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี*, 158-160.

<sup>131</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมใน ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, "นโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของไทย: การจัดลำดับความสำคัญเพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21," ใน *ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า*, อภิญา รัตนมงคลมาศ และ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), 60-73.

<sup>132</sup> นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน เสนอความริเริ่มในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่ สิงคโปร์ใน พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ซึ่งนับเป็นข้อเสนอที่เป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมอย่างแรกนับตั้งแต่การก่อตั้งอาเซียน

“ความเชื่อมโยงและการขึ้นต่อกันในทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะร้อยรัดประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งยังช่วยประกัน รักษาไว้ และส่งเสริมซึ่งความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคในระยะยาว และหากอาเซียนต้องการรักษาพลวัตในศตวรรษ หน้าและก้าวตามการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของโลกได้อย่างทันทั่วทั้งที่ อาเซียนจะมีการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวอย่างแน่ชัด และหนึ่งในกระบวนการดังกล่าวก็คือ การก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนั่นเอง”<sup>133</sup>

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ การก่อตั้งตลาดเดียวในยุโรป (European Single Market) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคในรูปแบบของ “เหลี่ยมเศรษฐกิจ” ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคมากขึ้น จนกลายเป็นแนวโน้มของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ตัวอย่างของการบูรณาการทางเศรษฐกิจในลักษณะนี้ ได้แก่ โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจหรือเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT)<sup>134</sup> ริเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2536 โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างจีน พม่า ลาว และไทย ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2536 โครงการหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ หรือโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregional Economic Cooperation: GMS-EC)<sup>135</sup> เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2535 โดยมีสมาชิกประกอบด้วย จีน พม่า ไทย เวียดนาม ลาว และกัมพูชา

<sup>133</sup> Anand Panyarachun, “Thailand’s Perspective on AFTA,” 54-55.

<sup>134</sup> สถาบันศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “IMT-GT: แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย,” <http://www.apecthai.org/401-องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/809-imt-gt-แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย.html>. [12 ตุลาคม 2558]; “พื้นที่สามเหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย,” <https://thaiecoalert.files.wordpress.com/2012/02/4-imt-gt.pdf>. [12 ตุลาคม 2558]; สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย,” [http://www.nesdb.go.th/Portals/0/HighLight/IMT-GT/data\\_0229201112.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/HighLight/IMT-GT/data_0229201112.pdf). [12 ตุลาคม 2558].

<sup>135</sup> Asian Development Bank, “Overview of the Greater Mekong Subregion,” <http://www.adb.org/countries/gms/overview> [12 ตุลาคม 2558]; กรมการค้าต่างประเทศ, “บทบาทของกรมการค้าต่างประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง,” [http://bts.dft.go.th/btsc/files/Border%20Trade%20Service%20Center/4.Documentanalysis/9.GMS/2\\_The\\_role\\_of\\_foreign\\_trade\\_department\\_under\\_the\\_Business\\_Economics\\_Cooperation\\_in.PDF](http://bts.dft.go.th/btsc/files/Border%20Trade%20Service%20Center/4.Documentanalysis/9.GMS/2_The_role_of_foreign_trade_department_under_the_Business_Economics_Cooperation_in.PDF). [12 ตุลาคม 2558]; นิธิวดี มานิตกุล,

นอกจากนี้ยังมีนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะ “มุ่งทางตะวันตก” (Look West) เพื่อขยายโอกาสทางการค้าไปยังประเทศในภูมิภาคทางตะวันตกของไทย เช่น อินเดีย ศรีลังกา และประเทศในแอฟริกา โดยเฉพาะการเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือ BIMSTEC รวมถึงสมาคมแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation) ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2538 อีกด้วย

จากการศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมา อาจสรุปได้ว่าแบบแผนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในยุคสงครามเย็นเป็นไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาปรับนโยบายต่อเอเชีย ประกอบกับภัยคุกคามใหม่จากการรุกรานกัมพูชาของเวียดนาม ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนมีความแนบแน่นขึ้นอย่างมาก และเมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น การกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยก็มีอิสระมากขึ้น และมีนโยบายที่รอบด้าน (equidistance) กับทุกประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ โดยมีนโยบายที่เป็นมิตรและก่อให้เกิดความร่วมมือในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่กลายเป็นแนวโน้มหลักของเวทีระหว่างประเทศ ยิ่งในยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ด้วยแล้ว ประเด็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจให้พ้นจากวิกฤตกลายเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายต่างประเทศไทยอีกด้วย

## 2.5 บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในกระบวนการนโยบาย

นอกเหนือไปจากการเมืองภายใน ภัยคุกคาม และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศดังที่ได้กล่าวแล้ว บุคคลผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายในกิจการด้านต่างประเทศก็มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากนโยบายต่างประเทศเป็นผลลัพธ์จากทักษะของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศโดยตรง หากนายกรัฐมนตรีนีมีความสนใจและกระตือรือร้นเกี่ยวกับกิจการด้านการต่างประเทศ เขาจะเป็นผู้ผูกขาดการตัดสินใจในการกำหนดกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยตนเอง เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจรับรองรัฐบาลเขาได้และการส่งทหารเข้าร่วมรบในสงครามเกาหลี หรือ พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยตรง เนื่องจากมีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะการ

---

"การบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานหลัก เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค," <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1052.pdf>. [5 ตุลาคม 2558].



เจรจาด้านการทหารและความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกามาก่อน<sup>136</sup> หรือแม้แต่กรณี พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ใช้ความสัมพันธ์ที่มีมาตั้งแต่เป็นผู้นำกองทัพ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>137</sup> เป็นต้น แต่หากนายกรัฐมนตรีไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการต่างประเทศ ก็มักจะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างมาก ดังในกรณีของ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะมีบทบาททั้งในส่วนของการริเริ่มกำหนด (initiate) และดำเนินนโยบายต่างประเทศ (implement) แต่จะมีบทบาทมากขึ้นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ แนวความคิด และการได้รับความยอมรับจากทั้งผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกิจการด้านต่างประเทศอื่นๆ ด้วย ดังเช่นกรณีของ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งมีบทบาทด้านการต่างประเทศ ทั้งในฐานะข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง โดยมีบทบาทสำคัญในการเจรจาเพื่อแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค การเป็นที่ปรึกษารัฐบาล รวมถึงการเป็นปัญญาชนผู้นำทางความคิด และเมื่อก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ก็ได้รับความไว้วางใจจากผู้นำรัฐบาลและความเคารพจากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันพระองค์ก็มีบทบาทสำคัญต่อการก่อตั้งองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซีโต้) รวมไปถึงการเป็นผู้แทนไทยในการประชุมระหว่างประเทศในเอเชียและแอฟริกาที่เมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ใน พ.ศ. 2498 อีกด้วย<sup>138</sup> ส่วน พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ถือเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่อยู่ตำแหน่งยาวนานที่สุด และมีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีความใกล้ชิดอย่างมาก<sup>139</sup> ในขณะที่ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา ก็เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกท่านหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ทั้งยังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศใน

<sup>136</sup> Suchit Bunbongkarn, "Domestic Political Change and Its Impact on Foreign Policy in Thailand," 231.

<sup>137</sup> Pongphisoot Busbarat, "Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership in Southeast Asia," 136.

<sup>138</sup> คุบบทบาทด้านการต่างประเทศของกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ได้ใน ฉลองรัฐ เจริญศรี, "บทบาทของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์"

<sup>139</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ระพีภรณ์ เลิศวงศ์วิรัชย์, "บทบาทของถนัด คอมันตร์ กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971"

กระบวนการนโยบาย ซึ่งก่อนหน้านี้ฝ่ายทหารเข้ามามีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวอย่างมากอีกด้วย<sup>140</sup>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่กล่าวถึงในข้างต้นทั้งสามท่านถือได้ว่าเป็นบุคคลมีบทบาทโดดเด่นในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในยุคสงครามเย็นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในยุคหลังสงครามเย็น การเมืองไทยยังคงเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลไม่สามารถอยู่ในอำนาจจนครบวาระ 4 ปี โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในอำนาจราว 1-2 ปี สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่อาจมีบทบาทในกระบวนการนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือ ฝ่ายการเมืองอาจไม่มีบทบาทมากนักในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายต่างประเทศไทยในยุคหลังสงครามเย็นจนก่อน พ.ศ. 2544 ถูกผลักดันจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นสำคัญและอาจไม่ค่อยมีนโยบายต่างประเทศหรือความริเริ่มใหม่ๆ เกิดขึ้นมากนัก

## 2.6 สรุป

กระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งหรือการรัฐประหาร ในขณะที่ประชาชนอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากนัก ขณะเดียวกัน การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและการพิจารณาถึงภัยคุกคามที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ยังส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางและสาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังสะท้อนให้เห็นถึงการจับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหาร กับฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ โดยอาจกล่าวได้ว่าแบบแผนของกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยโดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในตัวแบบที่ข้าราชการมีบทบาทนำ แต่ก็มีบางช่วงที่ฝ่ายการเมืองสามารถสอดแทรกและก้าวเข้ามา มีบทบาทนำได้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญ ในด้านกระบวนการและสาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย ทั้งยังนำมาซึ่งความขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการอีกด้วย แต่พลวัตเช่นนี้ก็มิได้ดำรงอยู่หลังจากที่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย พ้นจากตำแหน่งแล้ว ฝ่ายข้าราชการกลับมา มีบทบาทนำในกระบวนการนี้มาโดยตลอด จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2544 อันเป็นช่วงเวลาสำคัญอีกช่วงหนึ่งที่น่าซึ่งความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการและทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทย

ในส่วนของการดำเนินนโยบาย แต่ละช่วงเวลาก็มีปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายแตกต่างกันออกไป โดยในยุคสงครามเย็นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเด็นเรื่องความมั่นคงและความอยู่รอดเป็นประเด็นสำคัญที่ครอบงำการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่

<sup>140</sup> สัมภาษณ์ นายสุรพงษ์ ชัยนาม, 4 มีนาคม 2559.

ในยุคหลังสงครามเย็น เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปและการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ นโยบายต่างประเทศมิได้ถูกผูกขาดโดยประเด็นดังกล่าวอีกต่อไป มิติด้านเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในนโยบายต่างประเทศมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ขณะเดียวกันมิติด้านเศรษฐกิจก็ไม่ได้นำมาซึ่งความร่วมมือแต่เพียงอย่างเดียว แต่ก็นำมาซึ่งการถูกกดดันและความขัดแย้งกับประเทศมหาอำนาจ

ภายใต้กระบวนการนโยบายต่างประเทศ ยังเห็นถึงบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ซึ่งรัฐมนตรีจะมีบทบาทได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการได้รับมอบอำนาจและความไว้วางใจจากผู้นำรัฐบาล ขณะเดียวกันก็ยังขึ้นอยู่กับความตื่นตัวและความสนใจมิติด้านการต่างประเทศของรัฐมนตรีผู้นั้นด้วย ซึ่งในช่วงสงครามเย็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่มีบทบาทโดดเด่นและได้รับการยอมรับ ได้แก่ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ พ.อ. (พิเศษ) ดร.ถนัด คอมันตร์ และ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งท่านเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงที่ไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์เมืองและความมั่นคงทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค และเห็นได้ชัดว่าในช่วงสงครามเย็นนี้ นโยบายดังกล่าวอยู่ในอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ

แม้ในยุคหลังสงครามเย็น ฝ่ายข้าราชการจะยังคงมีบทบาทนำ ทำให้บทบาทของฝ่ายการเมืองในกระบวนการนโยบายไม่เด่นชัดมากนักเมื่อเทียบกับรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย แต่สภาพเช่นนี้ก็ดำรงอยู่ราวหนึ่งทศวรรษและเกิดความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศจากการก้าวขึ้นสู่การบริหารประเทศของรัฐบาลไทยรักไทย โดยมี ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2544-2548 เป็นหนึ่งในตัวแสดงสำคัญในกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากเขามีบทบาททั้งในฐานะที่เป็นทั้งผู้ออกแบบนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย และผู้ขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจะศึกษาถึงบทบาทด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศของ ดร.สุรเกียรติ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคล (idiosyncrasies) ของเขา อันได้แก่ ครอบครัว การศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ค่านิยม และบุคลิกลักษณะ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในเวลาต่อมา ดังนั้นในบทต่อไปจะกล่าวถึงภูมิหลังและประสบการณ์ด้านการเมืองและการต่างประเทศของ ดร.สุรเกียรติ์ ก่อนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

## บทที่ 3

### ช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน

#### 3.1 กล่าวนำ

ท่ามกลางบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการด้านการต่างประเทศของไทย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ถือเป็นบุคคลหนึ่งที่เขาไปมีบทบาทอย่างมาก ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ทั้งในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่สำคัญเขายังมีบทบาทโดยตรงในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญของไทยในยุคหลังสงครามเย็น และนับจากนั้น เขาก็เข้าไปเกี่ยวพันกับการต่างประเทศของไทยไม่ทางใดก็ทางหนึ่งมาโดยตลอด ดังนั้น ในบทนี้จะนำเสนอเส้นทางชีวิตของ ดร. สุรเกียรติ์ ตั้งแต่ในวัยเด็ก ประสบการณ์ทำงานในด้านต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทด้านการเมืองและการต่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาก่อนที่เขาจะก้าวสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศใน พ.ศ. 2544 ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองและเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศ การกล่าวถึงช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน นอกจากจะทำให้ทราบถึงประวัติส่วนตัวและประสบการณ์ทำงานของบุคคลผู้เป็นกรณีศึกษาในเชิงรายละเอียดแล้ว ยังจะทราบถึงคุณลักษณะส่วนบุคคล ซึ่งจะมีส่วนในการหล่อหลอมความคิด ทักษะ และวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขากอีกด้วย

#### 3.2 ชีวิตในวัยเยาว์และการศึกษา

ท่ามกลางความความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร (1 มกราคม-20 ตุลาคม พ.ศ. 2501) ที่ต้องเผชิญกับปัญหาจากการต่อรองผลประโยชน์จากพรรคร่วมรัฐบาล ดร. สุรเกียรติ์ ถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2501 เพียงสี่เดือนก่อนการรัฐประหารที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ในวันที่ 20 ตุลาคม ซึ่งรัฐประหารดังกล่าวนำพาสังคมการเมืองไทยเข้าสู่ระบอบเผด็จการทหารอย่างสมบูรณ์ ขณะเดียวกันความขัดแย้งในเวทีโลกที่ดำรงอยู่และครอบงำการเมืองโลกในอีกสี่ทศวรรษต่อมา ที่โอบล้อมทั้งรัฐไทยและตัวของ ดร. สุรเกียรติ์ เองก็คือ โลกของความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตภายใต้บริบทของสงครามเย็นนั่นเอง

ดร. สุรเกียรติ์ ถือกำเนิดในครอบครัวข้าราชการโดยแท้จริง บิดาของเขาคือ ดร. สุนทร เสถียรไทย รับราชการอยู่ที่กระทรวงการคลัง และเกษียณอายุราชการด้วยตำแหน่งรองปลัดกระทรวงใน พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีเดียวกับการสิ้นสุดระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ส่วนมารดาของเขาคือ ศาสตราจารย์กิตติคุณ คุณหญิงเกื้อกูล (สวัสด์-ชูโต) เสถียรไทย เป็น

อาจารย์สอนภาษาฝรั่งเศสที่คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมายังได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดี ซึ่งถือเป็นคณบดีหญิงคนแรกของคณะดังกล่าว และด้วยความเชี่ยวชาญในภาษาฝรั่งเศส ศาสตราจารย์กิตติคุณ คุณหญิงเกื้อกูลจึงได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ Chevalier dans L' Ordre des Palmes Académiques จากรัฐบาลฝรั่งเศส<sup>1</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ศาสตราจารย์กิตติคุณ คุณหญิงเกื้อกูล ยังมีโอกาสถวายพระอักษรสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เมื่อครั้งเป็นนิสิตคณะอักษรศาสตร์อีกด้วย

ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวถึงชีวิตในวัยเด็กว่าการเป็นบุตรชายเพียงคนเดียวทำให้เขาได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างเข้มงวด บิดามารดาของเขาไม่ค่อยตามใจ และค่อนข้างมีวินัยเรื่องการอบรมเลี้ยงดูอย่างมาก โดยเฉพาะสิ่งที่ได้รับการอบรมสั่งสอนอย่างสม่ำเสมอก็คือ การให้รู้จักการอยู่ร่วมกับผู้อื่น การเอาใจเขามาใส่ใจเรา รวมไปถึงการไม่ดูถูกดูแคลนผู้อื่น<sup>2</sup> นายสันติ สาทิพย์พงษ์ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ทำงานใกล้ชิดกับ ดร. สุรเกียรติ์ มาอย่างยาวนาน ก็สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะเรื่องการให้เกียรติผู้อื่น โดยเขาเห็นว่าเรื่องนี้เป็นจุดเด่นของ ดร. สุรเกียรติ์ อีกด้วย<sup>3</sup> ยิ่งไปกว่านั้นก็เป็นเรื่องธรรมดาที่บิดามารดาจะคาดหวังกับบุตรธิดาของตนเอง โดยเฉพาะการเป็นบุตรคนเดียวด้วยแล้ว ความคาดหวังก็อาจจะมากกว่าเป็นทวีคูณ แต่สำหรับครอบครัวเสถียรไทยแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ เชื่อว่าในส่วนลึกของจิตใจแล้ว บิดามารดาคงคาดหวังในตัวเขาพอสมควร แต่ก็ไม่เคยแสดงออกให้เห็นเลย ทั้งยังไม่เคยสร้างแรงกดดันในเรื่องการเรียน แต่บิดามารดาเน้นให้เขาศึกษาเล่าเรียนด้วยความตั้งใจ มุ่งแข่งขันกับตัวเองเป็นหลัก ในขณะที่บิดามารดาจะคอยดูแลและให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิดว่าสิ่งใดทำได้แล้ว สิ่งใดต้องปรับปรุง<sup>4</sup> ซึ่งการเชื่อฟังคำแนะนำของบิดามารดา ยังส่งผลต่อการตัดสินใจในด้านการศึกษาและการทำงานในเวลาต่อมาอีกด้วย

ดร. สุรเกียรติ์ เข้ารับการศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในช่วงมัธยมมีวิชาหน้าที่พลเมือง สังคมศึกษา ภูมิศาสตร์ เป็นวิชาที่เขาให้ความสนใจเป็นอย่างมาก นอกเหนือจากการเรียนแล้ว เขายังทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การเป็นปฏิคมชุมนุมสังคมนิพนธ์ ชมรมยุวพุทธ เป็นต้น และที่โรงเรียนแห่งนี้เองที่ทำให้เขาได้รู้จักและสนิทสนมคุ้นเคยกับ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ ผู้ซึ่งกลายมาเป็นผู้ช่วยคนสำคัญเมื่อเขาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>1</sup> คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "Hall of Fame และรางวัลที่ได้รับ: ศาสตราจารย์ คุณหญิงเกื้อกูล เสถียรไทย," <http://www.arts.chula.ac.th/06about/halloffame/01kuakulS.html> [3 ตุลาคม 2558].

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์, 2559.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์, 2559.

ตามที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่าครอบครัวไม่ได้เน้นเรื่องผลการเรียน แต่สิ่งที่มารดาของเขาให้ความสำคัญเป็นอย่างมากก็คือ ภาษาอังกฤษ กล่าวคือนอกเหนือจากการเป็นอาจารย์สอนและเชี่ยวชาญด้านภาษาแล้ว คุณหญิงก็อุทิศเวลามากมายให้เขามีความสามารถในการใช้ภาษาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในส่วนของหนังสือสาร ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนความคิดของมารดาอันเป็นที่มาของการเรียน บทสนทนากับอาจารย์ทั้งชาวอังกฤษและอเมริกัน มาตั้งแต่ชั้นมัธยมต้นจนถึงระดับมหาวิทยาลัยว่า เนื่องจากมารดาเห็นว่าเด็กไทยมีความรู้ความเข้าใจเรื่องไวยากรณ์ แต่ในส่วนของกริยาและการสนทนายังคงเป็นปัญหาอยู่มาก ดังนั้นแล้วในทุกๆ เย็นหลังเลิกเรียน ดร. สุรเกียรติ์ จะต้องกลับมาทำการบ้านและเรียนภาษากับอาจารย์ชาวต่างชาติ ขณะเดียวกันในช่วงเกือบจะทุกสุดสัปดาห์ตั้งแต่มัธยมจนถึงมหาวิทยาลัย บิดามารดาก็จะอนุญาตให้ ดร. สุรเกียรติ์ และอาจารย์ชาวต่างชาติเดินทางไปเที่ยวยังสถานที่ต่างๆ เพื่อฝึกการนำไวยากรณ์เหล่านั้นมาใช้ในชีวิตประจำวัน การฝึกสนทนาภาษาอังกฤษเช่นนี้เป็นประโยชน์อย่างมากต่อ ดร. สุรเกียรติ์ ทั้งในด้านการเรียน การทำกิจกรรมต่างๆ ในมหาวิทยาลัย รวมถึงการศึกษาต่อในต่างประเทศ ที่สำคัญทักษะด้านภาษายังทำให้เขามีต้นทุน มีเครื่องมือที่ดีที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการเจรจาและการต่างประเทศในเวลาต่อมาอีกด้วย

การเติบโตและได้รับการเลี้ยงดูในครอบครัวของข้าราชการระดับสูง ยังทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้มีโอกาสฝึกทักษะการเข้าสังคมผ่านการพบปะกับแขกต่างชาติที่มาเยี่ยมเยือนบิดามารดาของเขาอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังเป็นตัวกระตุ้นที่ทำให้เขาเริ่มมีความชื่นชอบในประเด็นด้านต่างประเทศด้วย

“ถ้ามีใครถามผมว่า ทำไมถึงได้มาสนใจงานการต่างประเทศ ผมก็จะเล่าให้ฟังว่า เนื่องจากคุณพ่อคุณแม่มีแขกที่เป็นฝรั่งมาเยี่ยมบ้านบ่อยๆ แล้วท่านทั้งสองยังพาผมไปเที่ยวต่างประเทศ เพื่อเปิดหูเปิดตาเสมอๆ”<sup>5</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่บิดาของเขาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ระหว่าง 1 ตุลาคม พ.ศ. 2515-1 พฤษภาคม พ.ศ. 2518<sup>6</sup> เมื่อมีการจัดงานเลี้ยงสังสรรค์หรือประชุม

<sup>5</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล (กรุงเทพฯ: สยาม เอ็ม แอนด์ บี, 2553), 26.

<sup>6</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, "รายนามอดีต ข้าราชการ สศค.,"

กับแขกชาวต่างชาติในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ก็จะเป็นช่วงเวลา ที่ ดร. สุรเกียรติ์ จะได้มีโอกาสร่วมพบปะพูดคุยกับแขกของบิดาด้วยเสมอ

“พ่อแม่เดินทางไปต่างประเทศบ่อยมาก แต่ละครั้งแม่ก็จะไปร้านหนังสือ ไปพบ Professor พ่อจะไปพบเพื่อนฝูงที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง ในตอนหลังพ่อถูกระทรวงการคลังส่งไปเป็นประธาน [ธนาคาร] ไทยพัฒนา เพื่อแก้ปัญหา พ่อก็ต้องเดินทางไปพบภาคเอกชน โดยเฉพาะประธานธนาคารต่างๆ ใน session ที่ไม่เป็นทางการ พ่อก็จะให้ผมเข้าไปฟังด้วย มี expose [เรื่องต่างประเทศ] มาก แต่ตอนนั้นก็ไม่ได้คิดว่าจะมีประโยชน์อะไร”<sup>7</sup>

นอกเหนือจากบทบาทของบิดามารดาในเรื่องการส่งเสริมการศึกษา การฝึกทักษะการเข้าสังคม รวมถึงเปิดโลกทัศน์ด้านต่างประเทศแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังชี้ให้เห็นถึงการมองการณ์ไกลของบิดามารดา กล่าวคือเขาไม่ถูกส่งไปศึกษาในต่างประเทศตั้งแต่ยังเยาว์ เนื่องจากบิดามารดาต้องการให้เขามีความเข้าใจสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมไทย รวมถึงการมีมิตรสหายชาวไทยด้วย<sup>8</sup>

ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมในลักษณะเช่นนี้ มิเพียงจะมีโอกาสให้ ดร. สุรเกียรติ์ ฝึกฝนเรื่องภาษาอังกฤษ ซึ่งได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการศึกษาและการทำงานเท่านั้น หากแต่ยังเปิดโอกาสให้เขาเรียนรู้วิธีการวางตัว การพบปะพูดคุย และทักษะการเข้าสังคม ซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญของการทำงานด้านการต่างประเทศอีกด้วย ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า ครอบครัวมีบทบาทอย่างสำคัญในการบ่มเพาะและเตรียมความพร้อมของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการทำงานด้านการต่างประเทศอย่างแท้จริง<sup>9</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงอยู่ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงในสังคมการเมืองไทย กล่าวคือเขาเติบโตในช่วงที่ไทยปกครองโดยระบอบเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2501-2516) ทั้งยังอยู่ในระยะการเปลี่ยนผ่านทางเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่การเมืองไทยเปิดกว้างมากขึ้น อำนาจทางการเมืองไม่ได้ผูกขาดอยู่กับผู้นำทหารเพียงฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นจุดพลิกผันสำคัญที่ส่งผลให้ทหารและ

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

กองทัพกลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกครั้ง และในช่วงดังกล่าวยังเป็นก้าวสำคัญของการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของ ดร. สุรเกียรติ์ อีกด้วย

ในด้านการศึกษา ดร. สุรเกียรติ์ อาจไม่ได้มีอิสระในการตัดสินใจกำหนดเส้นทางชีวิตของตนเองมากนัก โดยบุคคลที่มีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเขาอย่างมากก็คือ บิดาของเขานั่นเอง

“พอจบกฎหมายจากธรรมศาสตร์ และไปต่อโทด้านเศรษฐศาสตร์ พอให้ข้อคิดว่ากฎหมายมันเหมือนยาตำ มันทรงอยู่ในทุกอย่าง เป็นผู้ชายไทย ถ้ารู้กฎหมายแล้วจะไปเรียนอะไรต่อหรือไปทำงานอะไรก็ไม่ว่ากัน เรียนกฎหมายไว้เป็นเหมือนเกราะกำบังตัว ทำงานก็จะทำอย่างรอบคอบ ไม่มีความผิดพลาด รู้ว่าสิทธิหน้าที่คืออะไร กฎหมายเป็นอย่างไร”<sup>10</sup>

ด้วยคำแนะนำของบิดา ประกอบกับความสนใจวิชาหน้าที่พลเมือง รัฐธรรมนูญ และการปกครองที่มีมาตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษา เขาจึงตัดสินใจเลือกศึกษาต่อในสาขานิติศาสตร์ ทั้งที่ไม่ทราบว่าการศึกษาในคณะนิติศาสตร์เป็นอย่างไร รู้แต่เพียงว่าเรียนเกี่ยวกับกฎหมาย ดร. สุรเกียรติ์ เข้าศึกษาในระดับปริญญาตรีที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2518

สำหรับบรรยากาศการเรียนที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่า อาจารย์ประจำคณะยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย จึงจำเป็นต้องมีอาจารย์พิเศษ เพื่อมาสอนให้กับนิสิต อาจารย์พิเศษเหล่านี้จะเป็นข้าราชการ เช่น อธิบดี กรมอัยการ รัฐมนตรี เลขาธิการ กฤษฎีกา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ โดยอาจารย์พิเศษเหล่านี้จะนำประสบการณ์ตรงมาถ่ายทอดให้กับนิสิต เวลาที่สอนเรื่องตัวบทกฎหมาย อาจารย์เหล่านี้ก็จะสอดแทรกเรื่องของบ้านเมืองและสังคมควบคู่กันไปด้วย ก็เป็นโอกาสที่นิสิต รวมถึงตัวเขาเองได้เรียนรู้เรื่องการเมืองไทยควบคู่กันไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นในบางโอกาส อาจารย์พิเศษเหล่านี้ก็เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเข้าไปมีตำแหน่งในรัฐบาลอีกด้วย เช่น ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นรองประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2519-2520 รองศาสตราจารย์ วิมลศิริ ชำนาญเวช เป็นรัฐมนตรีประจำทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐบาลนาย

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.



ธานินทร์ กรัยวิเชียร และศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล เป็นเลขาธิการรัฐมนตรีประจำทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในขณะนั้น เป็นต้น<sup>11</sup>

การเรียนที่คณะนิติศาสตร์นอกจากจะมีส่วนในการสร้างองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายให้กับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ยังเป็นโอกาสให้เขาได้เห็นถึงความสำคัญและความเชื่อมโยงระหว่างตัวบทกฎหมายและความเป็นไปของบ้านเมือง โดยเฉพาะการเมือง รวมถึงเล็งเห็นถึงบทบาททางการเมืองของนักนิติศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย

นับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นิสิตนักศึกษาที่มีความตื่นตัวทางการเมืองอย่างมาก<sup>12</sup> เช่นเดียวกับที่คณะนิติศาสตร์ที่มีการจัดกิจกรรมการเมืองอย่างสม่ำเสมอ ขณะเดียวกันการแบ่งแยกความคิดทางการเมืองในลักษณะซ้าย-ขวาในหมู่นิสิตมีอยู่ค่อนข้างมาก ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ซึ่งเข้าศึกษาที่คณะดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2518 เลือกที่จะไม่เข้าสู่วังวนของความแบ่งแยกทางความคิด และเขารักษาความสัมพันธ์กับรุ่นพี่ทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 แม้เขาจะมีความสนใจการเมืองระดับชาติ ซึ่งเกิดขึ้นจากการเรียนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง แต่เขาก็เลือกที่จะทำกิจกรรมที่ไม่ใช่การเมือง เช่น เป็นประธานชมรมปาฐกถาและโต้วาทีและฝึกพูดของคณะ จัดอบรมการฝึกพูดร่วมกับสมาคมการฝึกพูดแห่งประเทศไทยให้กับอาจารย์และนิสิตของคณะ นอกจากนี้เขายังอยู่ในทีมโต้วาทีของคณะร่วมกับ ดร. วิษณุ เครืองาม ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร. ธงทอง จันทรางศุ โต้วาทีแข่งกับคณะอื่นๆ ในมหาวิทยาลัย จนคณะนิติศาสตร์ได้รองแชมป์มาครั้งหนึ่ง<sup>13</sup> ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการไม่เลือกทำกิจกรรมทางการเมืองของ ดร. สุรเกียรติ์ อาจเป็นเพราะจะกระทบกับหน้าที่การงานของบิดาและมารดาเขาก็เป็นได้ ขณะเดียวกันก็เป็นที่น่าสังเกตว่าเพื่อนร่วมทีมโต้วาทีของ ดร. สุรเกียรติ์ ล้วนกลายมาเป็นบุคคลที่มีบทบาทด้านนิติศาสตร์และการเมืองในเวลาต่อมา โดยเฉพาะ ดร. บวรศักดิ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ การได้รับการศึกษาในสถาบันชั้นนำของประเทศยังเปิดโอกาสให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีประสบการณ์และได้แสดงศักยภาพในประเด็นด้านการต่างประเทศอีกด้วย กล่าวคือในช่วงที่เป็นนิสิตชั้นปีที่ 3 ด้วยความสนใจด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เขาได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนประเทศไทย

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> วิทยากร เชียงกุล, "แฉคิดจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516,"

[http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-2516. \[25 มีนาคม 2561\].](http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1-2516. [25 มีนาคม 2561].)

<sup>13</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

ในการเข้าร่วมเวทีประชุมย่อย World Association of Law Student ในการประชุม World Peace Through Law ที่จัดขึ้น ณ ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี พ.ศ. 2520 โดยการประชุมดังกล่าวถือเป็นการประชุมต่างประเทศเป็นครั้งแรกของเขาอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ยังเป็นแรงบันดาลใจสำคัญให้เขาสนใจเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ<sup>14</sup> โดยต่อมาชั้นปีที่ 4 ดร. สุรเกียรติ์ เลือกเรียนวิชาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายธุรกิจและกฎหมายระหว่างประเทศแทบทั้งสิ้น เขาสำเร็จการศึกษาด้วยเกียรตินิยมอันดับหนึ่ง รางวัลเหรียญทอง ใน พ.ศ. 2522

ภายหลังจากจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปศึกษาต่อที่สหรัฐอเมริกา โดยในช่วงก่อนจะสำเร็จการศึกษานั้น บิดามารดาจะพาเขาไปเยี่ยมชมมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เพื่อดูบรรยากาศของการเรียนการสอน หนังสือนั่ง และสภาพโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยมหาวิทยาลัยที่เขาไปเยี่ยมชมล้วนเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก เช่น มหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน (Princeton University) มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) มหาวิทยาลัยเยล (Yale University) มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) มหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย (University of Pennsylvania) มหาวิทยาลัยจอร์จ วอชิงตัน (George Washington University) มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ (Georgetown University) รวมถึงวิทยาลัยกฎหมายและการทูตเฟลทเซอร์ ณ มหาวิทยาลัยทัฟท์ส (The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University) ด้วย จากตัวเลือกเหล่านี้ ดร. สุรเกียรติ์ เลือกเรียนที่วิทยาลัยกฎหมายและการทูตเฟลทเซอร์ เนื่องจากเขาไม่ประสงค์จะศึกษาด้านกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวดังที่เป็นมาตลอด 4 ปีที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ หากแต่เขามุ่งมั่นที่จะให้ความสนใจด้านระหว่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับสภาพแวดล้อมที่เฟลทเซอร์ก็ดูอบอุ่น น่าอยู่ ทั้งยังตั้งอยู่ในมหาวิทยาลัยอีกด้วย<sup>15</sup>

วิทยาลัยกฎหมายและการทูตเฟลทเซอร์ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ณ เมืองเมตพอร์ต มลรัฐแมสซาชูเซตส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสถาบันชั้นนำด้านการศึกษานิติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีศิษย์เก่าจากวิทยาลัยแห่งนี้ทำงานให้กับหน่วยงานรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ ภาคธุรกิจ องค์กรวิจัย และหน่วยงานอื่นๆ มากมาย<sup>16</sup> ศิษย์เก่าของสถาบันการศึกษาแห่งนี้

<sup>14</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 29-31.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>16</sup> The Tufts University The Fletcher School, "Fletcher History," <http://fletcher.tufts.edu/About/Fletcher-History> [3 ตุลาคม 2558].

ยังกลายเป็นผู้มีบทบาทด้านการเมือง ความมั่นคง และการต่างประเทศมากมาย<sup>17</sup> หลักสูตรที่โรงเรียนการทูตเฟลทเซอร์บังคับให้นักศึกษาต้องเรียนใน 4 สาขา คือ กฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศ และการทูต แต่โดยพื้นฐานแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ มีความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศเพียงสาขาเดียว แต่การเรียนในสาขาอื่นๆ ก็ทำให้เขาเข้าใจทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้นและเห็นว่ามีคามยืดหยุ่น อาจจะนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ในบางประเทศหรือในบางช่วงเวลาได้ แต่ในบางครั้งก็ไม่สามารถอธิบายได้ เนื่องจากมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดต่างๆ ในขณะที่สาขาวิชานิติศาสตร์จะมีความเข้มงวดมากกว่า เนื่องจากมีหลักกฎหมาย มีคำพิพากษาของศาลกำกับ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของบุคคลในสถานการณ์ มีตัวแสดงระหว่างประเทศหลากหลาย ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าแนวความคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะทำนายตัวเองอยู่ตลอดเวลาในแต่ละสถานการณ์และไม่ตายตัว ซึ่งเขาก็เห็นว่าสาขาวิชานี้ น่าสนใจอย่างยิ่ง

การศึกษาต่อที่สหรัฐอเมริกา นอกจากจะได้เรียนรู้ในสาขาวิชาใหม่คือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงานของเขาด้านการต่างประเทศในเวลาต่อมาแล้ว ยังเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ เข้าใจประวัติศาสตร์ไทย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย และบทบาทของประเทศต่างๆ ในอดีตที่มีต่อไทยมากขึ้น เรื่องการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น เขาต้องอ่านและหาความรู้ใหม่ทั้งหมด ประกอบกับเพื่อนร่วมห้องของเขายังเป็นปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญให้เขาต้องศึกษาเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากเพื่อนร่วมคนหนึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์ ซึ่งจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford University) ส่วนอีกคนหนึ่งนั้นเป็นชาวเชกโกสโลวาเกีย ซึ่งหลบหนีออกมาจากเชกโกสโลวาเกียพร้อมกับครอบครัวภายหลังเหตุการณ์การบุกยึดของกองทัพสหภาพโซเวียตใน พ.ศ. 2511 โดยเพื่อนร่วมของเขาจะกระชั้นกระชิด

## CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>17</sup> ศิษย์เก่าเฟลทเซอร์ที่ทำงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น Rafeeuddin Ahmed อดีตผู้ช่วยเลขาธิการ องค์การสหประชาชาติ, Yasushi Akashi นักการทูตญี่ปุ่น, Barbara Bodine ผู้อำนวยการ Institute for the Study of Diplomacy แห่งมหาวิทยาลัย Georgetown University และอดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำเยเมนและคูเวต, Richard Burt หัวหน้าคณะเจรจาของสหรัฐอเมริกาในประเด็น START I, Harold Caballeros อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัวเตมาลา, Peter J. Chan อดีตเอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำประเทศไทย, Charles Crawford อดีตเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำโปแลนด์และเซอร์เบีย และ Bill Richardson อดีตผู้ว่าการรัฐนิวเม็กซิโก อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และอดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติ เป็นต้น ส่วนคนไทยที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันนี้ได้แก่ ศ.ดร. นิพนธ์ ศศิธร อดีตนักการเมืองและอดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ศ.ดร. ลิขิต ธีรเวคิน อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และราชบัณฑิต, ศ.ดร. สุจิต บุญบงการ อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ดร. กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา อดีตหัวหน้าภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอดีตประธานกรรมการที่ปรึกษา สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ (ISIS), รศ.ดร. วินิตา ศุภรเสพย์ อดีตอาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ล. พิระพงศ์ เกษมศรี อดีตราชเลขาธิการ, ดร. มนัสพาสน์ ชูโต อดีตเอกอัครราชทูต, นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (สิงหาคม พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน), ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ อดีตนักการเมือง เป็นต้น

ให้เขาต้องอ่านประวัติศาสตร์ยุโรป และมีการถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสม่ำเสมอในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต เรื่องราวในยุโรปตะวันออก เรื่องวิกฤตจับตัวประกันในสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำอิหร่าน รวมถึงมีการถกเถียงเรื่องอาเซียนด้วย บรรยากาศของการถกเถียงเชิงวิชาการกลายเป็นความคุ้นเคยของเขาทั้งในและนอกห้องเรียน

ในภาพรวม การศึกษาในหลักสูตรนี้ที่วิทยาลัยแห่งนี้จะมีการแบ่งนักศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือกลุ่มที่ศึกษาด้านความมั่นคง (Security Studies) กับกลุ่มที่ศึกษาด้านการพัฒนา (Developmental Studies) และท่ามกลางบริบทโลกในยุคสงครามเย็น ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่า ส่งผลต่อการศึกษาในสถาบันดังกล่าวเป็นอย่างมาก กล่าวคือกลุ่มคนที่เรียนด้านความมั่นคงศึกษา ก็จะมีอคติต่อสหภาพโซเวียตค่อนข้างมาก ส่วนกลุ่มคนที่เรียนด้านการพัฒนา ก็จะหันไปให้ความสนใจต่อบทบาทของธนาคารโลก การพัฒนา สิทธิของประเทศกำลังพัฒนา สิทธิมนุษยชน ซึ่งในช่วงดังกล่าว หลักอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty over Natural Resources) และกฎบัตรว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและหน้าที่ของรัฐ (Charter of Economic Rights and Duty of States) ก็เพิ่งถือกำเนิดขึ้นไม่นาน ทำให้มีการถกเถียงในประเด็นเหล่านี้อย่างมากด้วย<sup>18</sup>

หลังจาก ดร. สุรเกียรติ์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขาการเมืองและการเศรษฐกิจระหว่างประเทศใน พ.ศ. 2524 เขาก็ตัดสินใจกลับไปเรียนวิชากฎหมายตามความถนัดอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากในทัศนะของเขา หลักสูตรที่เฟลทเซอร์นั้น วิชาเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศไม่เชื่อมโยงกัน วิชากฎหมายก็จะมีศาสตราจารย์ด้านกฎหมายเป็นผู้สอน ส่วนวิชาเศรษฐศาสตร์ก็มีนักเศรษฐศาสตร์เป็นผู้สอน แต่เขาปรารถนาการเรียนในสาขาวิชาที่กฎหมายที่เชื่อมโยงกับเศรษฐศาสตร์ จึงไปสมัครเรียนที่โรงเรียนกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด<sup>19</sup> จนสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ในปีถัดมา

<sup>18</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>19</sup> มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเป็นมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา และเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกอีกด้วย โดยศิษย์เก่าที่เป็นนักการเมืองและผู้มีชื่อเสียงระดับโลก เช่น Franklin D. Roosevelt, John F. Kennedy, George W. Bush และ Barack Obama อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา, Al Gore อดีตรองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา, Michael Bloomberg อดีตนายกเทศมนตรีนครนิวยอร์ก, Robert Kennedy อดีตอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา, Henry Kissinger อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา, Syngman Rhee อดีตประธานาธิบดีเกาหลีใต้, Benazir Bhutto อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งปากีสถาน, Ban Ki-moon อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ, Ben Bernanke อดีตประธานธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา, นางอองซาน ซูจี ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพใน พ.ศ. 2534 ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งรัฐเมียนมา และ Mark Zuckerberg หนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งเว็บไซต์สังคมออนไลน์ Facebook ส่วนนักการเมืองและบุคคลที่มีชื่อเสียงของไทยที่จบการศึกษาจากสถาบันแห่งนี้ ได้แก่ ดร. สวัสดิ์ โภธิวิหค อดีตรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอดีตนายกรัฐมนตรีอาเซียน, ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล อดีตปลัดกระทรวงการคลังและอดีตรัฐมนตรีว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, นายเอกกมล ศิริวัฒน์ อดีตรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและอดีตนายกรัฐมนตรี

ในตอนต้นนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการเรียนต่อในระดับปริญญาโทที่ฮาร์วาร์ด และกลับไปทำ คุชชินีพนธ์ที่เฟลทเซอร์ ซึ่งเขาได้สอบประมวลความรู้ผ่านเป็นที่เรียบร้อยแล้วก่อนหน้านี้แล้ว แต่ทุกอย่าง ก็เปลี่ยนไปเมื่อเขาได้มีโอกาสพบกับ ศาสตราจารย์ เฟรดเดอริก สไนเดอร์ (Frederick E. Snyder) ซึ่ง ทั้งสองรู้สึกถูกชะตากันอย่างมาก ที่สำคัญศาสตราจารย์สไนเดอร์ยังเป็นผู้โน้มน้าวให้ ดร. สุรเกียรติ์ ศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดอีกด้วย และต่อมาศาสตราจารย์สไนเดอร์ได้ กลายเป็นบุคคลสำคัญในการฝึกฝน เชี่ยวกรำ และดึงศักยภาพทางวิชาการของ ดร. สุรเกียรติ์ ออกมา จนเป็นที่ประจักษ์

“ศาสตราจารย์สไนเดอร์ expose ไม่ใช่แค่เรื่องความรู้ (knowledge) เท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องการคิด (thinking) ด้วย โดยเฉพาะการคิดในเชิงวิเคราะห์ (analytical thinking) และกรอบในการวิเคราะห์ (analytical framework) ซึ่งสำคัญกว่าตัวความรู้ เพราะความรู้อาจ ถูกกลบฝังหรือเปลี่ยนแปลงไปจากวิทยาการใหม่ๆ แต่ถ้าเรามี ความสามารถในการคิด วิเคราะห์ ตั้งคำถาม และการวิจัย สิ่งนั้น ต่างหากที่จะอยู่กับเราไปตลอดชีวิต”<sup>20</sup>

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ศาสตราจารย์สไนเดอร์มีคุณูปการด้านวิชาการกับเขาใน 3 ประการ ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นประสบการณ์ที่มีค่าอย่างยิ่งและคงหาที่ไหนไม่ได้อีก อันประกอบด้วย 1) การสอนร่วม จนนำมาสู่การเป็นบรรณาธิการหนังสือร่วมกัน 2) การเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์อย่างไม่เป็นทางการของนักศึกษาของโรงเรียนกฎหมายฮาร์วาร์ดในระดับปริญญาโท และ 3) การพิจารณาใบสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด<sup>21</sup>

ในเรื่องการสอน ศาสตราจารย์สไนเดอร์ เปิดโอกาสให้ ดร. สุรเกียรติ์ ร่วมสอนด้วย กล่าวคือ ไม่ได้ให้เขาเป็นผู้ช่วยสอน (Teaching Assistant: TA) ไม่ได้ให้ช่วยเตรียมเอกสารในการสอนเท่านั้น แต่ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมสอน (teaching fellow) วิชากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้กับ นักศึกษาระดับปริญญาโท ซึ่งนักศึกษาที่โรงเรียนกฎหมายฮาร์วาร์ดล้วนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

---

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.), นายบัณฑิต ล่ำซำ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกสิกรไทย, นายชารินทร์ นิมมานเหมินทร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, ศ.ดร. วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ ราชบัณฑิต, ดร. อัมมาร สยามวาลา อดีตรองอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (TDR), ศ.ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ อดีตรองอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, นายสุวิทย์ วิบุลย์ปิติ และนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน อดีตรัฐมนตรีว่าการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

จากหลากหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นละตินอเมริกา ญี่ปุ่น แอฟริกา เอเชีย ยุโรป อเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานมาแล้ว และมาศึกษาเพิ่มเติม ในขณะที่เขายังไม่เคยมีประสบการณ์ทำงานมาก่อนเลย

ความตื่นเต้นและประหม่าเป็นความรู้สึกของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการร่วมสอนครั้งแรก เนื่องจากศาสตราจารย์สไนเดอร์จะนั่งฟังอยู่ด้านหลังของห้องเรียนด้วย ประกอบกับคุณสมบัติและประสบการณ์ของนักศึกษาที่เขาต้องสอน ก็ยิ่งทำให้เขาตื่นเต้นมากขึ้น การสอนครั้งแรกผ่านไปด้วยดี อีกทั้งศาสตราจารย์สไนเดอร์ยังให้คำแนะนำในการสอนและการเตรียมการสอนอีกด้วย นอกเหนือจากการให้คำแนะนำ ศาสตราจารย์สไนเดอร์ยังสอนด้วยการทำเป็นตัวอย่างโดยให้เขานั่งดูวิธีการสอนบ้าง บางครั้งให้สอนคู่กัน และบางครั้งก็ให้ถกแถลงทางวิชาการกับท่านต่อหน้านักศึกษาที่มี ดร. สุรเกียรติ์ ยังคงซาบซึ้งที่ศาสตราจารย์สไนเดอร์ให้โอกาสและประสบการณ์ด้านวิชาการกับเขาอย่างมาก



นอกเหนือจากการร่วมสอนในชั้นเรียน ศาสตราจารย์สไนเดอร์ ยังให้ความไว้วางใจให้ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์อย่างไม่เป็นทางการของนักศึกษาปริญญาโทที่ฮาร์วาร์ด ซึ่งในขณะนั้นมีนักศึกษาไทยคือ คุณสุทธิพล ทวีชัยกาญจน์ ศึกษาอยู่ด้วย สิ่งที่ศาสตราจารย์สไนเดอร์ให้เขาทำก็คือ การพูดคุยกับนักศึกษาเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ ซึ่งในบางหัวข้อตัวเองแทบไม่มีความรู้เลยก็มี รวมถึงให้วิจารณ์หรือให้ข้อเสนอแนะกับนักศึกษา จากนั้นก็มารายงานศาสตราจารย์สไนเดอร์ทราบ ซึ่งท่านก็จะให้คำแนะนำ ดร. สุรเกียรติ์ ด้วยว่าแต่ละเรื่องที่นักศึกษาทำเป็นอย่างไร ควรถามคำถามแบบใด ประเด็นใดควรเพิ่มเติม หรือควรให้คำแนะนำนักศึกษาอย่างไร ซึ่งทำให้การพบกับนักศึกษาในครั้งต่อๆ ไปดีขึ้นอย่างมาก ประสบการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่เขาเรียนรู้และนำมาใช้ในการเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เมื่อเขามาเป็นอาจารย์ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกด้วย

ประสบการณ์ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ การช่วยศาสตราจารย์สไนเดอร์ ซึ่งขณะนั้นยังเป็นคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย (Dean of Graduate School) พิจารณาใบสมัครเข้าศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับคำแนะนำถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อรับเข้าศึกษาตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ และช่วยพิจารณาการรับเข้าศึกษาร่วมกับศาสตราจารย์สไนเดอร์อย่างใกล้ชิด

ดร. สุรเกียรติ์ สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก โดยได้รับปริญญา Doctor of Juridical Science (SJD) ใน พ.ศ. 2528 และถือเป็นคนไทยคนแรกๆ ที่สำเร็จการศึกษาในระดับดังกล่าวจากสถาบันที่มีชื่อเสียงระดับโลกแห่งนี้อีกด้วย คุชชินนิพนธ์ของเขาคือ “An Understanding of the Relationship among International Legal Discourse about Development, Third World

Countries and International Peace”<sup>22</sup> ดุษฎีนิพนธ์นี้มุ่งวิเคราะห์ถึงการถกแถลงและการโต้แย้งเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและนัยต่อประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้น การศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศเอื้อประโยชน์ต่อประเทศที่มีความเหนือกว่าทั้งในด้านของความมั่งคั่งและอำนาจเท่านั้น และยังนำมาซึ่งความขัดแย้งด้วย ในแง่นี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงความหมายที่แท้จริงของสันติภาพและความยุติธรรมในประชาคมโลก ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้เป็นบรรณาธิการร่วมกับศาสตราจารย์สโนเดอร์ในผลงานหนังสือเรื่อง *Third World Attitudes Toward International Law: An Introduction*<sup>23</sup> ซึ่งเป็น การรวบรวมบทความของนักวิชาการด้านกฎหมายจากหลายประเทศ ในการวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ และประเมินคุณภาพการของประเทศไทยที่สามในการพัฒนาหลักการและกฎเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ วัตถุประสงค์สำคัญของหนังสือเล่มนี้ยังหวังกระตุ้นให้ผู้อ่านตระหนักถึงพลวัตของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งยังมุ่งหวังที่จะท้าทายฐานคติของผู้อ่านเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงวิธีการหรือแนวทางที่กฎหมายระหว่างประเทศใช้ได้ผลและไม่ได้ผล หนังสือเล่มนี้ยังได้รับการยอมรับและได้รับการอ้างอิงในผลงานวิชาการหลายชิ้น ที่สำคัญยังถูกบรรจุให้เป็นหนึ่งในหนังสือประกอบวิชากฎหมายระหว่างประเทศที่โรงเรียนกฎหมายของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด<sup>24</sup> อีกด้วย

การศึกษาและประสบการณ์ทั้งที่เฟลทเซอร์และฮาร์วาร์ดบ่มเพาะ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นอย่างดี เพื่อเข้าสู่โลกวิชาการในเวลาต่อมา

### 3.3 สูโลกวิชาการ

ประสบการณ์ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ อยากกลับมาเป็นอาจารย์ ซึ่งขัดกับความต้องการของบิดาที่อยากให้เขาเข้ารับราชการที่กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บิดาของเขาทำงานอยู่

“ในเรื่องงาน พ่อให้คำแนะนำอย่างมาก แต่พ่อไม่สนับสนุนให้ไปทำงานที่กระทรวงการต่างประเทศ เพราะดูตัวอย่างจากคุณอา [นายสถิตย์ เสถียรไทย] อยู่กระทรวงการต่างประเทศครอบครัว

<sup>22</sup> Surakiart Sathirathai, "An Understanding of the Relationship among International Legal Discourse about Development, Third World Countries, and International Peace" (Doctor of Juridical Science, Harvard University, 1985).

<sup>23</sup> Frederick E. Snyder and Surakiart Sathirathai, eds., *Third World Attitudes Toward International Law: An Introduction* (Dordrecht: Martinus Nijhof, 1987).

<sup>24</sup> <http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/.../Final%20Syllabus07.doc> [4 ตุลาคม 2558].

ลำบาก เมื่อต้องออกประจำต่างประเทศ กลับมาลูกอาจจะต้อง  
กลับมาเข้าเรียนใหม่ เริ่มใหม่ ครอบครัวห่างเหินกัน และที่สำคัญคือ  
ไม่รู้จักเมืองไทย... พ่ออยากให้เข้ากระทรวงการคลัง”<sup>25</sup>

ส่วนมารดา ซึ่งเป็นอาจารย์อยู่แล้ว ก็ให้การสนับสนุนอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อ ศ.ดร.  
ประสิทธิ์ โสวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ในขณะนั้น ทราบว่า ดร. สุรเกียรติ์ อยากรับเป็นอาจารย์ ก็ให้  
การสนับสนุนเต็มที่ เนื่องจากในช่วงนั้นอาจารย์ประจำมีจำนวนน้อย และที่สำคัญเขาสำเร็จการศึกษา  
มาจากโรงเรียนกฎหมายชั้นนำของโลกอีกด้วย

หลังสำเร็จการศึกษา ดร. สุรเกียรติ์ เข้ารับราชการในฐานะอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2528 สถาบันที่หล่อหลอมและให้ความรู้เขามาตลอด 4 ปีของการ  
เป็นนิสิต การทำงานของเขาเป็นที่จับตามองอย่างมาก เนื่องจากเป็นคนไทยคนแรกๆ ที่สำเร็จ  
การศึกษาด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกด้านกฎหมาย หรืออาจ  
กล่าวได้ว่า เขาเป็น “สำนักฮาร์วาร์ด” คนแรกๆ ของไทย เขาได้รับมอบหมายให้สอนวิชาความรู้  
เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไปและสอนวิชานิติปรัชญาในบางครั้ง แต่ภายในระยะเวลาอันสั้น เขาก็  
ขอเปิดวิชาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิชาที่เขาจำเรียนมาตอนปริญญาเอก นอกจากนี้ เขายัง  
ได้รับมอบหมายให้สอนวิชากฎหมายธุรกิจไทยที่สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ด้วย<sup>26</sup> ซึ่งเขายังได้  
สอดแทรกการสอนกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ กฎหมายการค้า  
กฎหมายการลงทุน และกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศในวิชาดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม การสอนที่คณะนิติศาสตร์ก็ประสบกับอุปสรรคสำคัญ นั่นก็คือในช่วงเวลา  
ดังกล่าวแทบจะไม่มีงานวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ  
ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว เขาจึงจำเป็นต้องริเริ่มเขียนงานวิชาการเอง โดยการขวนขวายค้นคว้าข้อมูล  
จากห้องสมุดในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ส่วนวารสารที่เกี่ยวข้อง แต่ในประเทศไทยไม่มี ก็  
จำเป็นต้องถ่ายเอกสารกลับมา เขาได้นำระบบที่ฮาร์วาร์ดมาใช้ กล่าวคือการนำบทความวิชาการมา  
แยกประเภท เพื่อมอบหมายให้นิสิตอ่าน นอกจากนี้ในแต่ละวิชาก็จะมีรายชื่อหนังสืออ่านประกอบให้  
นิสิตด้วย ส่วนวิธีการเรียนการสอนนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ใช้วิธีแบบโซคราติส (Socratic Method)  
กล่าวคือจะให้นิสิตไปอ่านกรณีศึกษาก่อน และเมื่อเข้าชั้นเรียนก็จะเริ่มด้วยคำถาม และนำไปสู่ข้อสรุป

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>26</sup> สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ เดิมรู้จักกันในชื่อ GIBA เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ร่วมกับสถาบันชั้นนำด้านการเรียนการสอนธุรกิจคือ The Kellogg School of Management at Northwestern University และ  
The Wharton School of the University of Pennsylvania ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน [http://www.sasin.edu/who-we-are/  
the-story-of-sasin/](http://www.sasin.edu/who-we-are/the-story-of-sasin/)



เขาเห็นว่ากระบวนการการคิดและตรรกะเป็นสิ่งที่สำคัญกว่าข้อสรุป หากนิสิตมีตรรกะที่ผิด เขาก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าตรรกะเช่นนี้จะนำไปสู่ข้อสรุปที่ผิดพลาดอย่างไร กระนั้น การสอนแบบนี้ต้องอาศัยความทุ่มเทอย่างมาก เพราะนอกจากจะต้องเตรียมสาระในการสอนแล้ว ยังต้องเตรียมวิธีในการสอนด้วย เขาเล่าว่าในช่วงแรกมีนิสิตเรียนวิชาดังกล่าวเพียง 30 คน ก็สามารถใช่วิธีการสอนแบบนี้ได้ แต่เมื่อมีนิสิตเพิ่มขึ้นเป็นหลักร้อย ประกอบกับข้อจำกัดของห้องเรียนและอุปกรณ์ต่างๆ ก็ต้องใช้วิธีการบรรยายแทน

ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ รั้วราชการอยู่นั้น สภาพแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศมีพลวัตอย่างมาก สังคมการเมืองของไทยได้เปลี่ยนแปลงจากในช่วงก่อนที่เขาจะเดินทางไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ อย่างสิ้นเชิง กล่าวคืออำนาจการปกครองในระบอบเผด็จการทหารเปลี่ยนแปลงไปอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพและข้าราชการในรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ อันเป็นความพยายามในการแบ่งสรรอำนาจการปกครองร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการกับฝ่ายนักการเมือง โดยแม้จะมีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงครรลองของระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ การมีรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง การดำรงอยู่ของพรรคการเมือง และการบริหารงานในระบอบรัฐสภา แต่ก็มีบางประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้ง และข้าราชการประจำและทหารเข้ามามีบทบาทในการเมืองและการกำหนดนโยบายของประเทศอย่างมาก

การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ. เปรม เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 ภายใต้บริบทของสังคมการเมืองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการถ่วงดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายทหารและระบบราชการ และฝ่ายพรรคการเมือง โดยในบริบทนี้ รัฐบาลกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบให้ดำรงอยู่ได้<sup>27</sup>

ทางด้านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ทั้งหมดใน พ.ศ. 2518 ประเทศไทยขาดซึ่งรัฐกันชน และกลายเป็นรัฐแนวหน้า (frontline state) ที่เผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์โดยตรง ทั้งยังนำมาซึ่งความกังวลว่าระบอบการปกครองของไทยจะล่มสลายลงถัดจากอินโดจีน หรือจะแปรปวงตั้งเป็นโดมิโนตัวที่ 4 ที่จะล้มลงในภูมิภาค ประกอบกับเหตุการณ์ที่สร้างความหวาดหวั่นและตอกย้ำทัศนคติต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ให้แก่ผู้นำไทยก็คือ การที่เวียดนามส่งกองกำลังเข้ายึดครองกัมพูชาในช่วงต้นปี พ.ศ. 2522 และแต่งตั้งระบอบเฮงสัมรินขึ้นปกครองประเทศ การกระทำของ

<sup>27</sup> เสวี บัวแก้ว, "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526)" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

เวียดนาม ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต สร้างความไม่พอใจแก่จีนเป็นอย่างมาก จนนำมาสู่การทำสงครามสังคมนิยมเวียดนาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้เวียดนามต้องถอนทหารออกจากกัมพูชาได้แต่อย่างใด เวียดนามยังสามารถคงกองกำลังในกัมพูชาต่อไปอีกราวทศวรรษ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจก็เริ่มเห็นแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลง เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและจีนร้าวฉานจากข้อพิพาทเรื่องเขตแดนและการตีความลัทธิคอมมิวนิสต์ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาและจีนเริ่มปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เมื่อทิมเทเบิลเทนนิสของสหรัฐอเมริกาเดินทางเยือนจีน และตามมาด้วยการเดินทางเยือนจีนอย่างไม่เป็นทางการของเฮนรี คิสซิงเจอร์ ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ทั้งสองประเทศสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2522 ส่วนยุโรปก็พัฒนาการบูรณาการในภูมิภาคไปอีกขั้นผ่านการจัดตั้งสหภาพศุลกากรและการให้ยุโรปเป็นตลาดเดียว (European Single Market) ในอีกด้านหนึ่ง เศรษฐกิจโลกในช่วงทศวรรษของ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ต้องประสบกับวิกฤตอันเป็นผลจากภาวะราคาน้ำมันที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก โดยในช่วง พ.ศ. 2524-2529 ราคาสินค้าพื้นฐานในเวทีโลกก็ตกต่ำลงอย่างมาก<sup>28</sup> ปัญหาเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยในช่วงดังกล่าวต้องลดค่าเงินบาทใน พ.ศ. 2527 อีกด้วย

ท่ามกลางพลวัตของบริบทภายในและการเมืองระหว่างประเทศเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังคงทำงานที่คณะนิติศาสตร์ด้วยความกระตือรือร้น มีความคิดนอกกรอบ ปรับปรุงกฎระเบียบหรือธรรมเนียมของคณะที่ไม่เอื้อหรือไม่สามารถทำประโยชน์ให้กับคณะได้อีกต่อไป<sup>29</sup> รวมถึงมีความคิดใหม่ ๆ ในการจัดการเรียนการสอนของคณะอยู่เสมอ กล่าวคือเขาเป็นผู้ริเริ่มหลักสูตรกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการวิจัยสหสาขาระหว่างนิติศาสตร์และสาขาอื่นๆ ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การให้ความสนใจกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นอกจากจะสอดคล้องกับสาขาความเชี่ยวชาญของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ยังสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ทวีบทบาทสำคัญในปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามิติทางการเมืองเลย

ขณะที่รับราชการเป็นอาจารย์อยู่ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร. สุรเกียรติ์ เป็นที่กล่าวถึงในความเป็นผู้นำ<sup>30</sup> ความคล่องแคล่ว ว่องไว การมีความรู้กว้างขวาง<sup>31</sup> และความมี

<sup>28</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์?", <http://econ.tu.ac.th/archan/RANGSUN/บทความวิจัยการ/๕.๒%เศรษฐกิจไทย/เศรษฐกิจไทย%20บนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์.pdf> [4 ตุลาคม 2558].

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

<sup>30</sup> คำสัมภาษณ์ของ ศ.นพ. จรัส สุวรรณเวลา โดยให้สัมภาษณ์ไว้ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 14; คำสัมภาษณ์ของ ศ. ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 34.

วิสัยทัศน์กว้างไกล ซึ่งในประเด็นนี้แสดงให้เห็นตั้งแต่เมื่อครั้งที่เขายังเป็นนักศึกษาปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โดยหัวข้อที่เขาสนใจและทำวิทยานิพนธ์ถือเป็นเรื่องใหม่และยังไม่ได้ได้รับความสนใจศึกษากันมากนัก<sup>32</sup> นอกจากนี้ เขายังนำแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาปรับใช้ในการบริหารราชการ เช่น การใช้อาจารย์เป็นคณบดีในการเรียนการสอน เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ซึ่งไม่ได้อยู่ที่ตัวอาคารเรียนซึ่งมีจำนวนน้อย<sup>33</sup> หรือการพัฒนาแนวการเรียนการสอนของคุณะโดยการเชิญวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถมาให้ความรู้กับนิสิต<sup>34</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้รับมอบหมายภารกิจสำคัญจากผู้บริหารคณะนิติศาสตร์อยู่บ่อยครั้ง หนึ่งในนั้นคือ การจัดโครงการร่วมกับมหาวิทยาลัยวิคตอเรีย ประเทศแคนาดา เพื่อทำโครงการแลกเปลี่ยนนิสิตระหว่างทั้งสองมหาวิทยาลัย จึงได้มีโอกาสเดินทางไปกับคณบดีคณะนิติศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล เพื่อเจรจารายละเอียดของโครงการดังกล่าว จนโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี<sup>35</sup> นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ริเริ่มโครงการและกิจกรรมใหม่ๆ ให้แก่คณะนิติศาสตร์มากมาย โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล ได้กล่าวถึงบทบาทการเป็นอาจารย์ของ ดร. สุรเกียรติ์ ดังนี้

“ในช่วงที่กลับมาเป็นอาจารย์ อ. สุรเกียรติ์ ได้แสดงบทบาทในเรื่องการติดต่อประสานงาน เพื่อที่จะสร้างโครงการใหม่ๆ กิจกรรมใหม่ๆ ขึ้นมามากมายให้กับคณะนิติศาสตร์ ทำให้คณะมีจุดเด่นทางวิชาการ เรื่องของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งได้ริเริ่มแนวคิดและมีบทบาทในการจัดตั้งศูนย์วิจัย และเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นที่คณะนิติศาสตร์ และยัง มีบทบาทในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคณะกับสถาบันในต่างประเทศอย่างมาก”<sup>36</sup>

<sup>31</sup> คำสัมภาษณ์ของ ดร. วีระศักดิ์ โควสุรัตน์ ซึ่งเคยเป็นลูกศิษย์และผู้ช่วยของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ ใน เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 23.

<sup>32</sup> คำสัมภาษณ์ของ รศ. สุธรรม อยู่ในธรรม อดีตอาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ และเคยร่วมงานกับ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 12.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>34</sup> คำสัมภาษณ์ของ ศ.ดร. จาตุรนต์ ธีระวัฒน์ ซึ่งเคยร่วมงานกับ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 12.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, 33.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, 33-34.

ในอีกด้านหนึ่ง ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ยังเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลทางความคิดและการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นอย่างมากอีกท่านหนึ่ง เพราะสำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ มีความเป็นครูสูงมาก ทั้งยังคอยสอน ให้คำแนะนำ ให้กำลังใจ ให้ข้อคิด ทั้งด้านวิชาการ การบริหาร มนุษยสัมพันธ์ การประพฤติและการวางตัวในสังคม ตลอดจนรวมถึงด้านจริยธรรม<sup>37</sup> นอกจากนี้ ศ. ประสิทธิ์ ยังมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลที่มุ่งเน้นการทำให้การศึกษานิติศาสตร์มีความเป็นสากล (Internationalization of Legal Studies) ผ่านการทำงานร่วมกับสถาบันการศึกษา ระดับโลกผ่านโครงการศึกษาอบรมและความร่วมมือต่างๆ รวมไปถึงการให้ความสนใจต่อสำนักคิดและแนวคิดในการวิเคราะห์กฎหมายใหม่ๆ โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ ที่ถูกนำเสนอเป็นทางเลือกในการวิเคราะห์กฎหมายและการนำเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายผ่านงานเขียนทางวิชาการและงานวิจัยอีกด้วย<sup>38</sup>

นับตั้งแต่เข้ารับราชการ งานหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ มักได้รับมอบหมายและมีบทบาทอยู่เสมอคือ การติดต่อประสานงาน โดยประสบการณ์นี้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งที่ต้องจัดสัมมนา ร่วมกับมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มหาวิทยาลัยวิกตอเรีย ประเทศแคนาดา และมหาวิทยาลัยที่ญี่ปุ่น ซึ่งการประสานงานในครั้งนี้นี้ก็มีอุปสรรคอย่างมากจากความไม่พร้อมของเครื่องมือสื่อสารในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เขาก็สามารถแก้ไขปัญหา จนทำให้การประชุมหรือการจัดสัมมนาระหว่างประเทศผ่านพ้นไปได้ด้วยดีและประสบความสำเร็จในทุกครั้ง<sup>39</sup> จนอาจกล่าวได้ว่าการติดต่อประสานงานเป็นทักษะและความสามารถเฉพาะตัวของเขาเลยก็ว่าได้

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้พยายามเผยแพร่องค์ความรู้ทางด้านกฎหมายให้กว้างขวางมากขึ้น ผ่านการจัดตั้งศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา ซึ่งเขาเป็นผู้อำนวยการศูนย์ดังกล่าวระหว่าง พ.ศ. 2532-2538 นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งศูนย์กฎหมายเพื่อประชาชน และศูนย์วิจัยกฎหมายเพื่อสิ่งแวดล้อม ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งนับว่าศูนย์เหล่านี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นอย่างดี และศูนย์ด้านวิชาการเหล่านี้ยังคงดำเนินการต่อเนื่องจวบจนปัจจุบัน

การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายของ ดร. สุรเกียรติ์ ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ภายในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเท่านั้น เขายังเป็นอาจารย์พิเศษให้กับสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระหว่าง พ.ศ. 2528-2538 เป็นอาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์

<sup>37</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กตัญญูตาการวะ แต่ ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล," ใน 72 ปี ครูผู้ยึดตนเพื่อวิชาชีพกฎหมาย : ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฆวิไลกุล (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), ก-19.

<sup>38</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กตัญญูตาการวะ แต่ ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล," ก-20-ก-21.

<sup>39</sup> คูเกร็ดเพิ่มเติมของประสบการณ์การทำงานที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในส่วนของงานประสานงานเพื่อจัดการประชุมวิชาการได้ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 32-40.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2529 และอาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2530 อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีการจัดอบรมให้กับนักกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนอย่างลาว เวียดนาม กัมพูชา และพม่าด้วย<sup>40</sup> การเผยแพร่ความรู้ การวิเคราะห์ และการวิพากษ์กฎหมายของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมจากบทความและงานวิจัยต่างๆ เช่น ใน พ.ศ. 2529 เขาและ ดร. อัมมาร สยามวาลา ได้ร่วมเขียนบทความ “GATT Law and Agricultural Trade: Lessons from Two Cases”<sup>41</sup> เพื่อประกอบการประชุมบทบาทและผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาในการเจรจาการค้าพหุภาคี บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาเผชิญกับอุปสรรคและความท้าทายจากกฎหมายการค้าระหว่างประเทศใน 2 ลักษณะคือ ประการแรกคือ การขาดความเชื่อมั่นและความเชี่ยวชาญที่จะใช้กฎหมายการค้าระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการเจรจา ส่วนอีกประการหนึ่งคือ ความไม่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย และกลไกการแก้ไขข้อพิพาทด้านการค้าของ GATT เอง โดยเขาและ ดร. อัมมาร ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของ GATT รวมไปถึงทัศนคติของประเทศสมาชิกที่มีต่อ GATT เพื่อที่จะให้การค้า โดยเฉพาะสินค้าเกษตร มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

ใน พ.ศ. 2530 เขาได้เขียนบทความ “ปัญหาสิทธิไทย-สหรัฐอเมริกา: ข้อคิดสำหรับประเทศไทย”<sup>42</sup> ซึ่งปัญหาสิทธิเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาดังกล่าว บทความนี้ได้นำเสนอประเด็นปัญหาในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการที่สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่าไทยละเมิดสนธิสัญญาไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 รวมถึงนำเสนอข้อพิจารณาในการแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิด้วย ซึ่งเขาเห็นว่าก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายไทยจะต้องทราบอย่างแน่ชัดว่าการแก้กฎหมายมีขอบเขตครอบคลุมเพียงใด และมีผลกระทบด้านเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่าผลประโยชน์จากระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences: GSP) ที่ไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกาและผลกระทบหากถูกถอนสิทธิดังกล่าวนั้นมีมากน้อยเพียงใด บทความนี้ยังได้นำเสนอแนวทางการรับมือต่อการตอบโต้ของสหรัฐอเมริกาผ่านมาตรการต่างๆ อีกด้วย ในปีเดียวกันนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้มีผลงานวิชาการในรูปแบบหนังสือ คือ

<sup>40</sup> คำสัมภาษณ์ของ ศ. ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 34.

<sup>41</sup> Surakiart Sathirathai and Ammar Siamwalla, "GATT Law and Agricultural Trade: Lessons from Two Cases," in *Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations* (Bangkok, Thailand: Thailand Development Research Institute, 1986).

<sup>42</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "ปัญหาสิทธิไทย-สหรัฐอเมริกา: ข้อคิดสำหรับประเทศไทย," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 5, 3 (กันยายน 2530): 129-148.

*Thailand and International Trade Law*<sup>43</sup> ซึ่งเป็นหนังสือที่มุ่งอธิบายกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศ การประยุกต์ใช้กฎหมายการค้าระหว่างประเทศในแต่ละกรณีศึกษา รวมถึงการถกแถลงถึงบทบาทและผลประโยชน์ของไทยในเวทีการเจรจาระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี ยิ่งไปกว่านั้นเขายังได้นำเสนอแนวทางในการใช้การเจรจการค้าระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการค้าที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีศึกษาอีกด้วย

ในอีกสองปีต่อมาคือใน พ.ศ. 2532 เขาและนักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้ร่วมนำเสนอบทความในการประชุมนานาชาติเรื่อง “International Legal Perspective of Trade Relations between Thailand and Japan: A Reflection for ASEAN-Japan Relations”<sup>44</sup> บทความนี้ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการค้าโลกที่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries: NICs) ก้าวขึ้นมามีบทบาทเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันศูนย์กลางการค้าโลกก็ได้ย้ายจากฝั่งแอตแลนติกมาสู่ฝั่งแปซิฟิก โดยเฉพาะในกรณีของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อาเซียน และประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย บทความนี้ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ในกรณีของข้าวโพด ผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแช่แข็ง เนื้อไก่ไร้กระดูก ข้าว และประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา นอกจากนี้บทความนี้ยังศึกษาถึงความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่นอีกด้วย ข้อสรุปของบทความนี้ตระหนักถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อ นโยบายและการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้เขียนยังเรียกร้องให้ไทยและญี่ปุ่นใช้การเจรจการค้าระหว่างประเทศของแก็ตต์เป็นเวทีของความร่วมมือ ความร่วมมือของทั้งสองประเทศจะยังเป็นเครื่องมือในการต่อรองที่สำคัญกับประเทศคู่ค้าหลักในระบบการค้าปัจจุบันอีกด้วย

ต่อมาใน พ.ศ. 2536 เขานำเสนอบทความ “กฎหมายและการพัฒนาสังคมไทย: ใครได้อะไรอย่างไร?”<sup>45</sup> ซึ่งเป็นการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อโครงสร้างและสารัตถะของกฎหมายไทย โดยได้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวมีความลำเอียงต่อสินค้า

<sup>43</sup> Surakiart Sathirathai, *Thailand and International Trade Law* (Bangkok: Sasin Graduate Institute of Business Administration, Chulalongkorn University, 1987).

<sup>44</sup> Surakiart Sathirathai and Sakda Thanitkul, "International Legal Perspective of Trade Relations between Thailand and Japan: A Reflection for ASEAN Japan Relations," in *The 5th Phase ASEAN-Japan Dialogue Final Conference, Organized by East-West Seminar, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Japan Center for International Exchange and National Institute for Research Advancements (NIRA)* (Hilton International Hotel, Bangkok Thailand: Faculty of Law, Chulalongkorn University, 1989).

<sup>45</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กฎหมายและการพัฒนาสังคมไทย: ใครได้อะไร อย่างไร ?," เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2536 ในหัวข้อ ปัญหาท้าทายของสังคมไทย: ใครจะได้อะไร? อย่างไร? โรงแรมแอมบาสเดอร์ฮิลล์ จอมเทียน จ. ชลบุรี, 2536.

เกษตร โดยเฉพาะข้าวและมันสำปะหลัง เนื่องด้วยกฎหมายไทยมักจะไม่ให้การอุดหนุนการส่งออก หรือความช่วยเหลือในการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งตรงข้ามกับการช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้า อุตสาหกรรม กฎหมายเศรษฐกิจของไทยมีความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรมและ ตอบสนองต่อพลวัตของเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเปิดเสรีในการ ผลิตและการค้า แรงกดดันระหว่างประเทศเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ข้อเสนอ ของเขาคือการทำให้ความสำคัญต่อการกำหนดกรอบการใช้นโยบาย การส่งเสริมจำนวนและขอบเขต ของกลุ่มผลประโยชน์ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และกฎหมายควรกำหนดให้มีการรับฟัง ความเห็นสาธารณะก่อนจะมีการเสนอหรือแก้ไขกฎหมายเศรษฐกิจที่สำคัญอีกด้วย

บทความ “กฎหมายไทย: เพื่อการกระจุกหรือกระจายความเจริญ”<sup>46</sup> ที่เขาเขียนขึ้นใน พ.ศ. 2538 ได้ศึกษากฎหมายการคลัง การเกษตร อุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และ ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของกฎหมายไทย โดยเฉพาะในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ที่ยังคงมีลักษณะรวม ศูนย์ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และผลประโยชน์กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มผลประโยชน์ บางกลุ่มเท่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ เสนอว่าการกระจายความเจริญมิได้หมายถึงเพียงการกระจายความ เติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการนโยบาย อันจะเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายเหล่านั้นจะสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน และกฎหมายจะมีบทบาทในการกระจายความเจริญอย่างแท้จริง นั่นคือต้องปรับโครงสร้าง การตัดสินใจเชิงนโยบายนั่นเอง

ผลงานวิชาการด้านกฎหมายของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่กล่าวถึงในข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการ พยายามใช้ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายการค้าระหว่าง ประเทศ ในการวิเคราะห์ วิพากษ์ และสร้างความตระหนักถึงประเด็นปัญหาและทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของกฎหมายไทย สร้างความกระฉับกระเฉงในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะ ส่งผลให้ไทยไม่เสียเปรียบในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ผลจากความรู้ ความสามารถด้านกฎหมาย และวิสัยทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ เช่นนี้ยังส่งผลให้เขามีบทบาทในแวด วงการวิจัยและการเข้าสู่แวดวงการเมืองในเวลาต่อมาด้วย

ความรู้ความสามารถของเขายังส่งผลต่อความก้าวหน้าในตำแหน่งด้านการบริหารอย่าง ต่อเนื่อง โดยระหว่าง พ.ศ. 2534-2535 ดำรงตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ และได้รับการ ยอมรับให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่าง พ.ศ. 2535-2538 นับว่าเป็นคณบดีที่มีอายุน้อยมาก เนื่องจากเขาก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารคณะด้วยวัยเพียง 34 ปีเท่านั้น

<sup>46</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กฎหมายไทย: เพื่อการกระจุกหรือกระจายความเจริญ," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 13, 4 (ธันวาคม 2538): 66-93.

### 3.4 สู่แวดวงการวิจัย

นอกเหนือไปจากการสอนวิชากฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแล้ว สถานการณ์และประเด็นระหว่างประเทศรุกประชิด ดร. สุรเกียรติ์ มากยิ่งขึ้นในมิติของการทำวิจัย และการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาล โดยหลังจากเริ่มทำงานที่คณะนิติศาสตร์ได้เพียง 1 เดือน เขาก็ได้รับการติดต่อจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนไม่แสวงกำไรและมีบทบาทในฐานะหน่วยงานที่ศึกษาและวิจัยนโยบายด้านเศรษฐกิจ<sup>47</sup> ผ่านทางคุณหญิงทองทิพย์ รัตนรัตน์ ซึ่งรู้จักคุ้นเคยกับภรรยาของเขาคือท่านผู้หญิงสุธาวลัย เสถียรไทย เนื่องจากขณะนั้น TDRI ได้รับโจทย์วิจัยมาจากรัฐบาลเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับมันสำปะหลังที่จะส่งออกไปยังประชาคมยุโรป โดยเฉพาะในเรื่องการจำกัดการส่งออก แต่ทีมวิจัยดังกล่าวยังไม่มีการวิจัยที่จะทำการศึกษาในมิติทางกฎหมาย ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้ร่วมในโครงการวิจัยดังกล่าวร่วมกับทีมวิจัยซึ่งประกอบด้วย ศ. ดร. อัมมาร สยามวาลา ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง อ. ปีเตอร์ไมตรี อังภากรณ์ ดร. รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร และ ดร. สุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง ผลการวิจัยชิ้นนี้ยังได้ให้นำเสนอถึงจุดยืนของประเทศไทยและข้อเสนอแนะหลายประการต่อรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว แม้ว่าข้อเสนอแนะจากงานวิจัยอาจจะไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในช่วงดังกล่าว (รัฐบาลพล.อ. เปรม ติณสูลานนท์) ก็ตาม<sup>48</sup>

สืบเนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ เขายังได้มีโอกาสนำเสนองานวิจัยนี้ในการประชุมของธนาคารโลก ซึ่งจัดขึ้น ณ โรงแรมโอเรียนเต็ล กรุงเทพฯ โดยมีแอนน์ ครูเกอร์ (Anne O. Krueger) หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ประจำธนาคารโลก เป็นประธานการประชุม ดร. สุรเกียรติ์ จะต้องนำเสนองานวิจัย โดยมีผู้วิจารณ์ ซึ่งเป็นปรมาจารย์ด้านกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 2 ท่านคือ ศาสตราจารย์โรเบิร์ต ฮูเด็ค (Robert Hudec) แห่งมหาวิทยาลัยมินนิโซตา (University of Minnesota) และศาสตราจารย์จักดิช ภักวตี (Jagdish Bhagwati) ซึ่งสอนอยู่ที่คณะเศรษฐศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts Institute of Technology: MIT) เขาเล่าให้ฟังด้วยความตื่นเต้นว่า เขารู้สึกเกร็งกับการนำเสนองานวิจัยครั้งนั้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ “ถ้าไม่แฉ่งเกิด ก็ดับ” แต่ผลปรากฏว่า ศาสตราจารย์ฮูเด็คกล่าวชื่นชมว่าเป็นบทความที่ดีมาก ทั้งยังได้รับเลือกให้ตีพิมพ์ใน *World Bank Economic Review* อีกด้วย<sup>49</sup>

<sup>47</sup> คุรยละเอียดความเป็นมาของ TDRI ได้ใน <http://tdri.or.th/about/mission/>

<sup>48</sup> คำสัมภาษณ์ของ ดร. สุรเกียรติ์ ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 22, 41.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน และดูบทความดังกล่าวได้ใน Surakiart Sathirathai and Ammar Siamwala, "GATT Law, Agricultural Trade, and Developing Countries: Lessons from Two Case Studies," *World Bank Economic Review* 1, 4 (September 1987): 595-618.



เขายังชี้ให้เห็นว่า จากความตั้งใจเดิมของคณะผู้วิจัยที่จะให้การวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยในเชิงวิชาการ สดุดท้ายแล้วกลับกลายเป็นการวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) ซึ่งคณะเจรจาของไทยก็นำผลการวิจัยไปใช้เป็นกรอบในการเจรจาด้วย หลังจากนั้นเขายังได้มีผลงานวิชาการ การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการเจรจาทรัพย์สินทางปัญญา คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ เครื่องจักรกล การเกษตร สิทธิบัตรยา ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตรอีกด้วย

ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ทำวิจัยเกี่ยวกับมันสำปะหลัง ในมิติด้านกฎหมายที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งร่วมกับคณะผู้วิจัย เช่น ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร ดร. อภิชาติ สถิตนิรามัย เป็นต้น ใน “รายงานความเหมาะสมในการต่ออายุข้อตกลงว่าด้วยมันสำปะหลัง ไทย-ประชาคมยุโรป”<sup>50</sup> ใน พ.ศ. 2536 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายว่าไทยควรจะยุติหรือขอต่ออายุข้อตกลงเรื่องการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรป ภายหลังจากที่ประชาคมยุโรปมีนโยบายใหม่คือ การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมและผลจากการเจรจาอุปสรรคเกี่ยวกับสินค้าเกษตร ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสินค้าเกษตรของไทย โดยเฉพาะมันสำปะหลัง งานวิจัยชิ้นนี้ยังศึกษาถึงข้อเสียเปรียบจากความตกลงด้านการส่งออกมันสำปะหลังที่ไทยลงนามร่วมกับประชาคมยุโรปในก่อนหน้านี้ รวมถึงได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและผลดีผลเสียจากการตัดสินใจตามทางเลือกต่างๆ อีกด้วย

เขายังชี้ให้เห็นว่าความตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจของไทยไปยุโรปต้องมีการปรับปรุงเจรจาให้ดีขึ้น โดยข้อเสนอของเขาก็คือ ไทยควรจะอ้างกฎเกณฑ์และสิทธิที่ไทยมีภายใต้ GATTs ในการเจรจากับยุโรป (มาตรา 2 และ 28 ของ GATTs) แต่ปัญหาในตอนนั้นก็คือ ยุโรปไม่ยอมรับไทยในฐานะเป็นสมาชิก GATTs และไทยมีสิทธิส่งออกสินค้าอย่างเสรี ข้อเรียกร้องของยุโรปก็คือ การให้ไทยจำกัดการส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากมันสำปะหลังของไทยจะไปแย่งตลาดอาหารสัตว์ในยุโรป และทำให้ยุโรปต้องให้การอุดหนุนอุตสาหกรรมอาหารสัตว์เพิ่มมากขึ้นนั่นเอง<sup>51</sup>

ในท้ายที่สุด งานวิจัยดังกล่าวก็มีทั้งผลสืบเนื่องในแง่ดีและแง่ลบควบคู่กันไป ในแง่ดี ยุโรปก็ยังจำกัดการส่งออก แต่ให้โควตาเพิ่มมากขึ้น จากเดิม 4 ล้านตันเป็น 5.5 ล้านตัน ประชาคมยุโรปยังยอมรับว่าไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ภายใต้มาตรา 28 แต่ในทางลบ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะนักวิชาการก็อยากจะผลักดันการต่อรองไปให้ถึงที่สุด ใช้หลักกฎหมายเพื่อเจรจาต่อรองให้ได้มากที่สุด แต่รัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า หากต่อรองมากกว่านี้ก็เกรงว่ายุโรปจะไม่พอใจและห้ามไม่ให้ไทยส่งออก ซึ่งจะทำให้สถานการณ์แย่งชิงกันมากขึ้น ประกอบกับผู้ส่งออกมีความพึงพอใจกับโควตาที่เพิ่มขึ้นแล้ว แต่ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ไทยสามารถต่อรองเพิ่มโควตาไปได้มากถึง 7-8 ล้านตัน

<sup>50</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, "รายงานความเหมาะสมในการต่ออายุข้อตกลงว่าด้วยมันสำปะหลัง ไทย-ประชาคมยุโรป," <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/A24.pdf>. [6 กันยายน 2558].

<sup>51</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

เพราะยิ่งส่งออกได้มาก เกษตรกรและผู้ประกอบกิจการมันอัดเม็ดก็จะได้รับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้นด้วย<sup>52</sup> กล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือ ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการผลักดันให้การเจรจาได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด มากกว่าจะเป็นเพียงผลลัพธ์ที่เป็นที่พึงพอใจเท่านั้น

นอกเหนือไปจากการทำวิจัยด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาองค์การสำคัญในการส่งเสริมการค้าของประเทศไทย นั่นคือกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์<sup>53</sup> ด้วย งานวิจัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ รวมทั้งนำเสนอแนวคิดและมาตรการในการปรับปรุงหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับระบบและการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน

งานวิจัยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นการศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยใน พ.ศ. 2539 เขาเป็นหัวหน้าโครงการวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบการเปิดเสรีการค้าบริการ ภายหลังจากการเจรจา GATTs รอบอุรุกวัย ต่อสาขาการท่องเที่ยวและการค้าปลีก ผลการวิจัยพบว่า ในสาขาการท่องเที่ยวนั้น ไทยยังคงไม่พร้อมในการเปิดเสรี แม้ว่าหากพิจารณาเพียงธุรกิจโรงแรม ไทยจะสามารถเปิดเสรีได้ แต่เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยจะต้องใช้เวลาในการปรับตัว เพื่อแข่งขันกับบริษัทต่างชาติ แต่ถ้าหากรัฐบาลตัดสินใจเปิดเสรี ก็จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการในการสร้างความสามารถในการแข่งขันให้แก่ธุรกิจไทย และมีมาตรการป้องกันการทุ่มตลาดของธุรกิจต่างชาติด้วย<sup>54</sup> ส่วนในด้านการค้าปลีกนั้น ผลการวิจัยได้นำเสนอจุดดีและจุดด้อยของการเปิดเสรี กล่าวคือ การเปิดเสรีจะมีผลดีต่อผู้บริโภคโดยตรง เนื่องจากจะทำให้ราคาสินค้าและคุณภาพเหมาะสมขึ้น แต่การเปิดเสรีก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่มีทุนจำกัด และยังส่งผลกระทบในมิติของการแก้ไขกฎหมายภายใน การมีบทบาทปฏิบัติที่แน่ชัดในเรื่องการขอใบอนุญาตให้ค้าปลีกสินค้าบางชนิด เช่น ยาหรือวัตถุอันตราย รวมถึงมีกลไกป้องกันการผูกขาดอีกด้วย<sup>55</sup>

การวิจัยเหล่านี้สะท้อนถึงบริบทระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประเด็นด้านการค้าและเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกเหนือไปจากมิติ

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>53</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กรมการค้าต่างประเทศ, รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ระยะที่ 2 ปีที่ 1: เอกสารหมายเลข 16) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532).

<sup>54</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และคณะ, "รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์: ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขา การท่องเที่ยว," [http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf\\_or\\_th/id/8037](http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf_or_th/id/8037). [29 เมษายน 2559].

<sup>55</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และคณะ, "รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์: ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขา การค้าปลีก," [http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf\\_or\\_th/id/8036](http://beyond.library.tu.ac.th/cdm/ref/collection/trf_or_th/id/8036). [29 เมษายน 2559].

ด้านการเมืองและความมั่นคง ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวก็เห็นถึงบูรณาการทางเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในกรณีการรวมตัวสู่สหภาพศุลกากรของยุโรป ซึ่งเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้น ประสบการณ์จากการวิจัยยังได้ให้ข้อคิดที่สำคัญแก่ ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวคือทำให้เขาได้เห็นถึงความเกี่ยวพันเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย การเมืองระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งสำหรับเขาแล้วนี่คือความเป็นจริงของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในแง่มุมมองด้านกฎหมาย<sup>56</sup>

ผลงานวิชาการและบทบาทของการเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เหล่านี้เองที่มีส่วนสำคัญอย่างมากที่มีส่วนส่งเสริมให้เขาถูกดึงเข้าสู่แวดวงการเมือง ในฐานะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

### 3.5 สู่โลกการเมือง

#### 3.5.1 หัวหน้าสำนักงานผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ

แรกทีเดียว ดร. สุรเกียรติ์ เข้าสู่แวดวงการเมืองในฐานะคนเบื้องหลัง โดยใน พ.ศ. 2528 เขาได้รับเชิญจาก นายบุญชู โรจนเสถียร ประธานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นหัวหน้าสำนักงานผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการการค้าต่างประเทศ (professional staff office) โดยมีผู้ร่วมงานอีกจำนวนหนึ่ง และหนึ่งในนั้นก็คือ นายอัศวิน จิตรปฎิมา ซึ่งต่อมาเข้ารับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศ เขาได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการทำข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการ (ground work) ให้กับคณะกรรมการทุกคน เพื่อให้มีข้อมูลที่ชัดเจนรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้นในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล<sup>57</sup>

ส่วนสาเหตุที่นำมาสู่การยืมตัว ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อไปช่วยงานคณะกรรมการการค้าต่างประเทศนั้น เนื่องจากคณะกรรมการ อันประกอบด้วย ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ และคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นต้น ได้รับมอบหมายให้ไปประชุมที่รัฐสภายุโรป (European Parliament) ณ เมืองสตราสบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับ ดร. สุรเกียรติ์ มีผลงานการวิจัยเป็นที่ประจักษ์ จึงได้รับความไว้วางใจให้ไปเป็นที่ปรึกษา ในการประชุมครั้งนั้นเขามีหน้าที่ในการเตรียมประเด็นสนทนา (talking points) ให้คณะกรรมการ ต้องค้นคว้าว่าในแต่ละวันผู้แทนไทยจะต้องพบปะกับหน่วยงานใดบ้าง ต้องพบกับใครบ้าง ต้องมีความเข้าใจว่า European Parliament, Council of Europe หรือหน่วยงานที่คณะกรรมการต้องไปพบนั้น มีความสนใจอะไรเกี่ยวกับประเทศไทย ควรหยิบยกหรือนำเสนอประเด็นอะไร ประเด็นดังกล่าวมีภูมิหลังอย่างไร

<sup>56</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน.

เหตุใดจึงสำคัญ มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างไร จุดยืนขององค์กรหรือหน่วยงานของยุโรปในประเด็นเหล่านี้คืออะไร และด้วยข้อจำกัดทางเทคโนโลยีในช่วงเวลาดังกล่าว เขาจำเป็นต้องใช้วิธีการเขียนและถ่ายเอกสาร แล้วสอดประเด็นสนทนาไว้ในห้องของคณะกรรมการทุกคน เขายังกล่าวเสริมด้วยว่า ในบรรดาคณะกรรมการที่เดินทางไปร่วมประชุมทั้งหมด ดร. เกษม ดร. สุรินทร์ และคุณหญิงสุพัตรา เป็นผู้ที่น่าประเด็นสำหรับการพูดคุยที่เขาเตรียมไปใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด<sup>58</sup>

ประสบการณ์ในการทำข้อมูลพื้นฐานและการนำเสนอประเด็นในการเจรจาเช่นนี้เองที่ทำให้เขามีความเข้าใจระบบงานและการเสนอข้อเสนอนโยบาย ซึ่งมีส่วนอย่างมากในแนะนำปรับปรุงการทำงานของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องดังกล่าวหลังจากที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

### 3.5.2 คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก

ระบอบประชาธิปไตยครั้งไ้มาถึงจุดสิ้นสุดใน พ.ศ. 2531 เมื่อ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ปฏิเสธคำเชิญของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล หลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 และเปิดโอกาสให้สังคมนการเมืองไทยเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย การเลือกตั้งกลับมาเป็นกติกาสรรหาตัวแทนของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมือง รวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย การเลือกตั้งครั้งนั้นส่งผลให้ พล.อ.ชาติชาย ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งยังทำให้ทัศนคติต่อประเด็นการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลชุดก่อนหน้าอย่างสิ้นเชิง โดยประเด็นที่ พล.อ.ชาติชายให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ คือการเพิ่มอำนาจและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทุกด้าน รวมถึงการยุติสงครามเย็นอันเป็นปัจจัยที่ฉุดรั้งการพัฒนาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย<sup>59</sup> พล.อ.ชาติชาย เห็นว่าโจทย์การเมืองชุดใหม่เช่นนี้จำเป็นต้องมีบุคคลหรือทีมที่จะเป็นกลไกสำคัญในการนำเสนอแนวทางและนโยบายในทิศทางใหม่ นอกเหนือจากการพึ่งพาระบบราชการในแบบเดิม คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงถูกก่อร่างขึ้นจากการรวบรวมนักวิชาการหน้าใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขา อันเป็นที่มาของคณะที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>59</sup> บทสัมภาษณ์ นาย ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ใน ทีมข่าวการเมืองมติชน, "ขุนพล "บ้านพิษฯ" เจาะความคิดข้างกาย "น้ำชาติ", ใน ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), 26.

หรือที่เป็นที่รู้จักกันในนาม “คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก” ซึ่งเป็นการเรียกตามสถานที่ทำงานของ คณะที่ปรึกษาชุดดังกล่าว<sup>60</sup>

พล.อ.ชาติชาย ได้แต่งตั้งที่ปรึกษา 2 ชุด โดยชุดหนึ่งเป็นการแต่งตั้งนักรการเมืองที่พลาดหวัง จากตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่สอบได้และสอบตกของพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนอีกชุดหนึ่งคือคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก<sup>61</sup> ซึ่งเป็นที่ปรึกษาเชิงนโยบาย ทำหน้าที่ในการให้ คำแนะนำ คำปรึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง และไม่ขึ้นต่อพรรค การเมืองหรือระบบราชการ<sup>62</sup> โดยคณะที่ปรึกษาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการลงนามแต่งตั้งของ พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ ในคำสั่งที่ 84/2531 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2531 อันประกอบด้วย

1) นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ นักวิชาการอิสระ รับผิดชอบวิเคราะห์นโยบายในระดับมหภาค เช่น นโยบายการลงทุนของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

2) นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รับผิดชอบงานด้านกฎหมาย การร่างวาระในการประชุมคณะรัฐมนตรี และการบริหารงานต่างๆ ของ นายกรัฐมนตรี

3) ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ต่อมา คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 124/2532 ได้อนุมัติให้ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ ลาออกจากการเป็นที่ปรึกษา)

4) ดร. ณรงค์ชัย อัครเศรณี รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

5) ดร. ชวนชัย อัจฉรินทร์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6) นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ รับผิดชอบงานด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชน การเจรจาสันติภาพในกัมพูชา และการยกเลิกคำสั่งปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 (ปร. 42) และปัญหาแรงงาน

7) นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รับผิดชอบงานด้านกฎหมายระหว่างประเทศ การเจรจาการค้า และบทบาทของรัฐบาลในเวทีระหว่าง ประเทศ

<sup>60</sup> แต่เดิมบ้านพิษณุโลกคือบ้านบรรทมสินธุ์ สร้างขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 ต่อมาถูกเปลี่ยนชื่อเป็นบ้านไทยพันธมิตรและบ้าน พิษณุโลกตามลำดับ โดยชื่อบ้านพิษณุโลกมีที่มาจากที่ตั้งของอาคารนี้ที่อยู่ในบริเวณถนนพิษณุโลก ในอดีตบ้านพิษณุโลกเคยได้รับการ ปรับปรุงเป็นบ้านพักประจำตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

<sup>61</sup> ลิขิต จงสกุล, "ปีทอง "ชาติชาย" จาก "มังกรทอง"-พญาเล็ก" ฝีมือหรือโชคช่วย," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 436: 9.

<sup>62</sup> ดูความเป็นมาและระบบงานของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเพิ่มเติมได้ใน "สัมภาษณ์ : นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ที่ ปรึกษานายกรัฐมนตรี," 22-24.

ทีมที่ปรึกษาดังกล่าวได้นำแนวทางของทีมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีของอังกฤษ คือ การมีคณะทำงานของนายกรัฐมนตรีนโยบายและกิจการเมืองมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของตน โดยปรับให้สอดคล้องกับบริบทของการเมืองไทย

“ผมคิดว่าในช่วงแรกคนไม่เข้าใจบ้านพิษณุโลก เพราะในระบบราชการไทยไม่มีสิ่งที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “STAFF AIDES” หรือคณะทำงานของนายกรัฐมนตรีนโยบายและกิจการเมือง ก็มองว่าที่ปรึกษามีหน้าที่ที่จะให้คำปรึกษาเท่านั้น หรืออย่างมากจะทำอะไรก็จะต้องทำในรูปของคณะกรรมการ...แต่นายกฯ คนนี้ท่านมาจากการเมือง ท่านไม่มีระบบราชการรองรับเหมือนภคินายกฯ คนก่อน ท่านก็ตั้งที่ปรึกษาขึ้นมา เพราะฉะนั้นท่านจึงให้ช่วยงานท่าน นอกจากการให้คำปรึกษาในบางเรื่องด้วย ซึ่งต่างจากที่ปรึกษาอื่นๆ...”<sup>63</sup>

คำกล่าวนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของระบบการเมืองใน 2 ช่วงเวลาอย่างชัดเจน คือระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม และการเมืองระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย

ขณะเดียวกันทีมที่ปรึกษาได้ยื่นเงื่อนไขในการทำงานหลายประการ ที่สำคัญคือการคงไว้ซึ่งอิสระและเสรีภาพในเชิงวิชาการ และจะไม่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์นายกรัฐมนตรีน

“เราคงให้คำปรึกษาเฉพาะเรื่องที่เรารู้และเชี่ยวชาญในแง่วิชาการเท่านั้น ไม่ทำเรื่องทั่วไปหมด หากมีความจำเป็นก็จะตั้งกลุ่มศึกษาขึ้นเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป ผลการศึกษาเป็นอย่างไรจะให้สื่อมวลชน บุคคลต่างๆ ไป ส.ส. มีโอกาสแสดงความคิดเห็นโดยเปิดเผยด้วย เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีได้รับข้อมูล ความเห็นในอีกด้านหนึ่ง ก่อนที่จะตัดสินใจเอาหรือไม่เอาตามข้อเสนอทางเลือกต่างๆ ที่มีขึ้นไป”<sup>64</sup>

<sup>63</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "นายกฯ กับกองทัพพูดภาษาเดียวกัน...มีอะไรก็พูดกันเปิดอก," *มติชนสุดสัปดาห์* 11, 528 (14 ตุลาคม 2533): 46.

<sup>64</sup> บทสัมภาษณ์แหล่งข่าว "เจาะคลังสมอง "ชาติชาย 1" : เราจะไม่มีอมตตายแทน," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 426 (21 สิงหาคม 2531): 8.

แม้จะไม่ได้รู้จัก พล.อ.ชาติชาย เป็นการส่วนตัว แต่ ดร.สุรเกียรติ์ เป็นหนึ่งในนักวิชาการรุ่นใหม่ที่เกี่ยวข้องในตอนที่ปรึกษานี้ผ่านการชักชวนของ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ ซึ่งรู้จักคุ้นเคยกันมาก่อน และนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ซึ่งเห็นผลงานวิชาการของเขาก็มาทาบทามเช่นกัน ขณะเดียวกัน ดร.สุรเกียรติ์ ก็ต้องการความรู้และประสบการณ์ใหม่ๆ ด้วยความเชื่อที่ว่า ความรู้แต่ในแง่ทฤษฎีและวิชาการไม่เพียงพอ หากแต่ต้องเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงด้วย<sup>65</sup> เมื่อเขาเข้าร่วมในตอนที่ปรึกษานี้ เขาได้รับมอบหมายให้ดูแลด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเจรจาทางการค้า อันเป็นผลจากความรู้ความสามารถและบทบาทในด้านดังกล่าวที่เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม ที่สำคัญการรับตำแหน่งดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เขาแสดงทัศนะได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังสามารถแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยได้อีกด้วย<sup>66</sup>

ดร.สุรเกียรติ์ ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะประเทศคู่ค้ารายสำคัญของไทย ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวไทยต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ทั้งในเรื่องกฎหมายสิ่งทอ (Jenkins Bill) ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายดังกล่าวเพื่อกำจัดการนำเข้าสินค้าประเภทสิ่งทอและเสื้อผ้าจากประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ<sup>67</sup> กฎหมายเกษตรกรรม (Farm Act) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศและควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร<sup>68</sup> รวมถึงความขัดแย้งด้านการค้าที่เกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ไทยให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งครอบคลุมถึงซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ด้วย และหากรัฐบาลไทยปฏิเสธหรือไม่ให้ความร่วมมือ สหรัฐอเมริกาจะตอบโต้ไทยด้วยการตัดสิทธิพิเศษทางการค้า โดยในประเด็นนี้ รัฐบาลค่อนข้างมีจุดยืนชัดเจนว่า หากสหรัฐอเมริกาคัดสิทธิดังกล่าวก็ให้ดำเนินการไป เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ต่อรองและเสนอข้อเสนอดังกล่าวให้กับสหรัฐอเมริกามากมาย กล่าวคือในประเด็นเรื่องลิขสิทธิ์ ไทยจะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายไทย คณะรัฐมนตรียังได้ผ่านพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า รวมถึงการยอมเปิดตลาดสินค้าสหรัฐอเมริกาเรื่องแอปเปิ้ล ข้าวสาลี และโปรตีนสกัดจากถั่วเหลือง รวมถึงไทยจะให้การสนับสนุนการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

<sup>65</sup> บทสัมภาษณ์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน อัญชลี ไพรีรัก, "วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 47, 34 (19-25 มกราคม 2544): 11.

<sup>66</sup> เอก อนันต์, *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 50.

<sup>67</sup> กฎหมายนี้ถูกนำเสนอโดย Edgar L. Jenkins สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเดโมแครตจากรัฐจอร์เจีย และดูรายละเอียดเพิ่มเติมของกฎหมายดังกล่าวได้ใน U.S. Congress, "H.R.1562 - Textile and Apparel Trade Enforcement Act of 1985," <https://www.congress.gov/bills/99th-congress/house-bill/1562>. [29 เมษายน 2559].

<sup>68</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Annex A: Main Elements of the 1985, 1990, 1996 and 2002 Farm Acts," in *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States* (Paris: OECD Publishing, 2011), 155-156.

ในการเจรจาการค้าในกรอบของ GATT อีกด้วย<sup>69</sup> เพียงแต่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธ เพราะต้องการเป้าหมายสูงสุดของการเจรจา

ส่วนประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิบัตรยาที่ได้รับภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น ผลจากการเจรจา คือ การเจรจา GATT ใช้เวลา 2 ปี แล้วหลังจากนั้นอีก 2 ปี ไทยจะเสนอกฎหมายในประเด็นดังกล่าว โดยสิ่งที่ไทยสามารถให้สหรัฐอเมริกาได้ในช่วงนี้ก็คือ มาตรการชั่วคราวที่ให้มีการทดสอบปริมาณการใช้และผลกระทบของยา ซึ่งจะทำให้บริษัทผลิตยาของไทยจะต้องใช้เวลาทดสอบอีกประมาณหนึ่งปีครึ่ง หรือเป็นการเอื้อให้บริษัทยาของสหรัฐอเมริกามีสิทธิผูกขาดยาดังกล่าวเป็นเวลาหนึ่งปีครึ่งนั่นเอง<sup>70</sup> ประเด็นปัญหาอีกอย่างหนึ่งก็คือ ซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐบาลไทยเห็นด้วยกับการคุ้มครองซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ แต่ในเรื่องวิธีการ ต้องถือเป็นอำนาจอธิปไตยของไทยที่จะจัดการกับเรื่องดังกล่าว และรัฐบาลไทยไม่พอใจอย่างมากที่สหรัฐอเมริกามัดมือชกห้ามรัฐบาลไม่ให้เสนอกฎหมาย ส่วนเรื่องสิทธิบัตรยา สหรัฐอเมริกาเรียกร้องห้ามไม่ให้มีการผลิตยาเป็นเวลาถึง 5 ปี นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังกดดันให้ไทยแก้ไขกฎหมายลิขสิทธิ์ให้คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา<sup>71</sup> โดยเฉพาะโปรแกรมคอมพิวเตอร์ แก้กฎหมายสิทธิบัตรยา อันนำมาซึ่งการชู่ว่าจะตัดสิทธิพิเศษทางภาษี (GSP) ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่มีการเจรจาต่อรองระหว่างสองประเทศมาโดยตลอด สำหรับการเจรจาในช่วงดังกล่าว พล.อ.ชาติชาย จะให้กรอบในการกำหนดนโยบายและเทคนิคการเจรจากับ ดร. สุรเกียรติ์ เช่น ในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจ ต้องพูดให้เขาได้ยิน แต่เขาเตะเราไม่ถึง ซึ่งก็คือการมีระยะห่างที่เหมาะสม (Proper Distance) กล่าวคือทำอย่างไรที่จะให้ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความขัดแย้งทางการค้าอย่างมากในช่วงเวลาดังกล่าวเกรงใจไทย รับฟังไทย แต่ไม่ตอบโต้ทางการค้า<sup>72</sup> เมื่อได้รับหลักการแล้ว ในลำดับถัดมา ดร. สุรเกียรติ์ ก็มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ดร. สุรเกียรติ์ ทำงานร่วมกับกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดจุดยืนและทิศทางนโยบายของไทย เขายังได้มีโอกาสเดินทางไปเจรจาในเรื่องดังกล่าวเองบ้าง เจรจาร่วมกับนายกรัฐมนตรี หรือบางครั้งก็ถูกส่งไปเจรจาต่างหาก แยกจาก

<sup>69</sup> "คณะที่ปรึกษาฯ ทำทางเลือกต่างๆ ให้ท่านนายกฯ ตัดสิน," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 35, 28 (25-31 ธันวาคม 2531): 17.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, 17-18.

<sup>71</sup> ดร. สุรเกียรติ์ มีจุดยืนที่คัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์มาโดยตลอด โดยให้เหตุผลว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการขยายข้อผูกพันในสนธิสัญญาทางไมตรีระหว่างไทย-สหรัฐให้กว้างกว่าความเป็นจริง ทั้งยังเป็นการตั้งระบบลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากกติกาเดิมที่มีอยู่ภายใต้อนุสัญญากรุงเบอร์น "ข่าวในประเทศ," *สยามจดหมายเหตุ* 13, 2 (8-14 มกราคม 2531): 35.

<sup>72</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ," ใน *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม. ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ 2541).*



การเจรจาของหน่วยราชการไทยอีกด้วย ซึ่งภารกิจด้านการเจรจาที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับมอบหมายคือ การเจรจากับสหรัฐอเมริกาเรื่องความขัดแย้งทางการค้า ที่จะนำไปสู่การตัดสิทธิพิเศษทางการค้า โดย นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เขาเดินทางร่วมไปกับคณะผู้แทนไปเจรจาที่ฮอนโนลูลู และเมื่อมีประเด็นการเจรจาเพิ่มเติม ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ให้เดินทางไปเจรจาเรื่องการค้าที่วอชิงตัน ดี.ซี. อีกครั้งหนึ่ง

ยิ่งไปกว่านั้นไทยได้สร้างช่องทางการสื่อสารกับสหรัฐอเมริกา โดย พล.อ.ชาติชาย ดำริให้ตั้ง Basement Team ระหว่างทำเนียบขาวและทำเนียบรัฐบาลของไทย ซึ่งได้ถูกทำเนียบขาวเป็นที่ทำงานของคณะทำงานของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นหัวหน้าทีมเพื่อประสานงานกับรองหัวหน้าคณะทำงานของประธานาธิบดี ซึ่งทำให้เขาต้องเดินทางไปสหรัฐอเมริกาหลายครั้ง เพื่อทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาด้านการค้า รวมทั้งประเด็นการเมืองระหว่างประเทศด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากลไกของหน่วยราชการไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในกรณีนี้แต่อย่างใด ขณะเดียวกัน Basement Team นี้ไม่ได้เป็นเพียงทีมที่ดูแลเรื่องเศรษฐกิจและการค้าทวิภาคีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นช่องทางการต่อรองอย่างสำคัญของไทยในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในกรณีประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

“ท่านส่งผมไปวอชิงตันติดๆ กัน 4-5 ครั้ง ในบางช่วงเพื่อเชื่อมสายตรง เราเน้นนโยบายเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีนเป็นสนามการค้า ซึ่งสหรัฐฯ สนใจมาก เปิด dialogue กับเขาทุกระดับ ก็เป็นผลให้เราเอาไปต่อรองให้สหรัฐฯ ชะลอการตอบโต้ทางการค้าที่รุนแรงได้ ตลอดสมัยท่านนายกฯ ชาติชาย เราจึงไม่เคยโดยมาตรา 301 ตอบโต้เลย”

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ท่ามกลางความขัดแย้งด้านการค้ากับสหรัฐอเมริกาเช่นนี้ ทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกมีบทบาทในการนำเสนอทางเลือกต่างๆ ว่าหากรัฐบาลตัดสินใจอย่างนี้ จะเกิดผลกระทบอย่างไร ผลเสียทางด้านคุ้มครองซอฟต์แวร์ในระบบลิขสิทธิ์จะเป็นอย่างไร ถ้าสหรัฐอเมริกาตัดสิทธิพิเศษทางการค้าจริง ไทยควรดำเนินการอย่างไร และนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย<sup>73</sup>

ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองในกัมพูชายังคงดำรงอยู่ในความสนใจของทั้งรัฐบาลไทยและเวทีระหว่างประเทศ จุดยืนเชิงนโยบายของรัฐบาลไทยต่อปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอดก็คือ ไทยและประเทศมหาอำนาจทั้งสหรัฐอเมริกาและจีนต่างก็รับรอง

<sup>73</sup> “คณะที่ปรึกษาทำทางเลือกต่างๆ ให้ท่านนายกฯตัดสินใจ,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, 18.

เขมร 3 ฝ่าย ในขณะที่ไม่ได้ให้การรับรองรัฐบาลฮุนเซน ซึ่งเป็นรัฐบาลสีบต่ออำนาจจากเฮงสัมริน และได้รับการสนับสนุนจากเวียดนาม ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมภายในและระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวเปลี่ยนไปอย่างมาก กล่าวคือ ประเทศที่เป็นคู่ขัดแย้งกันได้หันหน้าเข้าหากันเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ประเด็นด้านเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นสำคัญในนโยบายของประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้น อันนำมาสู่การพึ่งพาซึ่งกันและกันด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีมากขึ้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้นความคาดหวังของประชาชนทั้งในด้านการกินดีอยู่ดีและความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็มีมากขึ้นด้วย<sup>74</sup> เมื่อ พ.ศ. 2535 ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community: EEC) เป็นตลาดร่วม ขณะที่ประเทศมหาอำนาจได้ขยายบทบาทด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนไปทั่วโลก ทำให้ไทยและประเทศในภูมิภาคจะต้องผนึกกำลังกันมากขึ้น และร่วมมือในการพัฒนาประเทศและภูมิภาคนี้ด้วยกัน ดังที่หนึ่งในที่ปรึกษาได้กล่าวไว้ว่า

“ปัญหาเขมรเป็นปัญหาสำคัญ แต่ไม่ใช่ปัญหาเดียวของประเทศไทย จะปล่อยให้ปัญหานี้ฉุดลากประเทศไทยให้จมอยู่ในปลักโคลนอีกต่อไปเหมือนเดิมอีกไม่ได้ ในปี 1992 อีอีซี ซึ่งมีประชาชน 200-300 ล้านคนจะเป็นตลาดร่วมที่สมบูรณ์ มีวัฒนธรรมทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสูง สหรัฐฯ แคนาดา ญี่ปุ่น ก้าวหน้าต่อไป ขณะที่ทุกอย่างกำลังมุ่งไปข้างหน้า เรายังไม่มีอะไรเลย จะอยู่ได้อย่างไร เราต้องร่วมกันทั้งกลุ่มเอเชียอาคเนย์”<sup>75</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ทิศนะต่อภัยคุกคามจากเวียดนามของกระทรวงการต่างประเทศและคณะที่ปรึกษาบ้านพิชญ์โลกก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยคณะที่ปรึกษาเห็นว่าภัยคุกคามจากเวียดนามกำลังลดลงอย่างมาก อันเป็นผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นหลังจากความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตลดลง และเมื่อเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2532 คณะที่ปรึกษาจึงเห็นว่าภัยคุกคามต่อไทยไม่ใช่ประเด็นการเผชิญหน้าทางทหารระหว่างไทยและเวียดนามอีก

<sup>74</sup> ปาฐกถาของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เรื่อง ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง 10 มิถุนายน 2532, เอกสารประกอบการศึกษา หมายเลข 4 วิชา มธ. 122 สังกัดกับการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>75</sup> คำสัมภาษณ์หนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิชญ์โลก ใน "เบื้องหลังสถานการณ์พลิกกลับ จากที่ปรึกษานโยบายถึง "ชาติชาย" ถนนทุกสายจับตา บ้านพิชญ์โลก," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 444 (5 มีนาคม 2532): 9.

ต่อไป แต่เป็นปัญหาความไร้เสถียรภาพที่เกิดขึ้นจากความแตกแยกของเขมรฝ่ายต่างๆ มากกว่า<sup>76</sup> เช่นนั้นแล้ว แนวทางการแก้ไขปัญหาก็มีหลายอย่างซึ่งมีใช้การดำเนินนโยบายเช่นในอดีต หากแต่ไทยต้องมีนโยบายที่ประนีประนอมผ่อนปรน (conciliatory policy) ต่อทั้งเวียดนามและเขมรฝ่ายสุนเซน ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไทยไม่ได้ให้การรับรองมาโดยตลอด

ต่อมานายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย จึงได้ประกาศการริเริ่มกระบวนการสันติภาพในกัมพูชา ด้วยการเชิญสุนเซนมาเยือนประเทศไทย ด้วยเห็นว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาก็มีหลายอย่างซึ่งมีใช้การดำเนินนโยบายเช่นในอดีต หากแต่ไทยต้องมีนโยบายที่ประนีประนอมผ่อนปรน (conciliatory policy) ต่อทั้งเวียดนามและเขมรฝ่ายสุนเซน ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไทยไม่ได้ให้การรับรองมาโดยตลอด

“เมื่อกระทรวงการต่างประเทศไปเชิญเขามาไม่ได้ เพราะไม่รับรอง รัฐบาลเขา ก็ใช้ทางทหารแล้วกัน ทหารเราก็ตัดต่อเขาอยู่ เชิญเขามา เมืองไทย บอกเขามอยากคุยด้วย”<sup>77</sup>

คำสัมภาษณ์ของ พล.อ.ชาติชาย ในช่วงต้นยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศในอินโดจีน นั่นก็คือนโยบายการเปลี่ยนสมรภูมิให้เป็นตลาดการค้า ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายต่างประเทศที่โดดเด่นที่สุดของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ด้วยเชื่อว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด เป็นวิธีการที่นุ่มนวลอันจะเป็นหนทางให้ผู้นำในอินโดจีน ที่แม้จะมีอุดมการณ์ต่างกัน แต่ก็สามารถพูดคุยหรือเรื่องเศรษฐกิจร่วมกันได้ และผลจากการค้าและการพัฒนา ก็จะนำไปสู่สถานการณ์ที่ปราศจากสงครามในอนาคต<sup>78</sup> โดยนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ หนึ่งในทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ได้สะท้อนทัศนะของ พล.อ.ชาติชาย เบื้องหลังนโยบายดังกล่าวไว้ว่า

“เป็นแนวคิดของพ่อ ที่ต้องการเห็นสันติสุขในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในกัมพูชา ทีมที่ปรึกษาต้องมาคิดว่าต้องทำอย่างไร”<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Tadashi Ikeda เจ้าหน้าที่การทูตญี่ปุ่นได้สะท้อนทัศนะของคณะที่ปรึกษา หลังจากที่เขามีโอกาสพูดคุยโดยตรงกับที่ปรึกษาบางส่วน ได้แก่ นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ และ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Tadashi Ikeda, *The Road to Peace in Cambodia: Japan's Role and Involvement* (Tokyo: Toshi Shuppan, 1996), 31.

<sup>77</sup> เอก อนันต์, *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 59.

<sup>78</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ,”

<sup>79</sup> บทสัมภาษณ์ นาย ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, “ขุนพล “บ้านพิษณุ ” เฝ้าความคิดข้างกาย “น้ำชาติ”,” ใน *ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย*, 29.

ในขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีชาติชายดำริให้เชิญสมเด็จพระสันตะปาปามาเยือนไทยนั้น เนื่องจากท่านอยากฟังว่าสันตะปาปาคิดอย่างไร โดยที่กลุ่มของสันตะปาปาเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งที่สุดในบรรดาเขมร 4 ฝ่ายและไทยก็ไม่ได้ให้การรับรองมาตลอด 15 ปี นายกรัฐมนตรีเห็นว่าสถานการณ์เปลี่ยนไป และต้องการเห็นความสงบสุขในกัมพูชา ดร. สุรเกียรติ์ ยังกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า ที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกย้ายอยู่เสมอว่า พวกเขาไม่ได้ทะเยอทะยานถึงขั้นที่อยากจะเห็นสันติภาพในกัมพูชา แต่อยากเห็นสถานการณ์ที่ปราศจากสงคราม (non-war situation) มากกว่า เพราะในสถานการณ์สงครามจะมีสะเก็ดระเบิด สะเก็ดกระสุนตกมาทางฝั่งไทย และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือประชาชนไทยนั่นเอง<sup>80</sup>

ด้วยแนวนโยบายดังกล่าวและข้อจำกัดของการทูตระหว่างประเทศที่ไม่อาจใช้ช่องทางของกระทรวงการต่างประเทศในการเจรจาและปรับความสัมพันธ์กับประเทศในอินโดจีนได้ เนื่องจากมีจุดยืนเชิงนโยบายและแนวทางการทำงานที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยกระทรวงการต่างประเทศจะมีลักษณะค่อนข้างอนุรักษ์นิยม ในขณะที่คณะที่ปรึกษากองทัพอากาศอาจจะมีวิธีการที่แหวกแนวกว่า (unorthodox approach)<sup>81</sup> ด้วยสภาพเช่นนี้ คณะที่ปรึกษา รวมถึงสำนักนายกรัฐมนตรีจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในนโยบายดังกล่าว โดย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร และนายชวนชัย อัจฉรินทร์ ทำหน้าที่ผู้แทนพิเศษ (special envoy) ของนายกรัฐมนตรีไปปูทางสำหรับการเดินทางไปเจรจากับผู้นำของลาว ในขณะที่นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ มีภารกิจในการเดินทางไปติดต่อกับเวียดนาม ในขณะที่ฝ่ายสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานกับตำรวจสันติบาลเรื่องการเข้าเมืองของสันตะปาปา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการเดินทางเข้าประเทศไทย<sup>82</sup> ส่วน ดร. สุรเกียรติ์ เมื่อได้รับแนวนโยบายจากนายกรัฐมนตรีภารกิจต่อไปก็คือการไปเจรจากับสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการสร้างสันติภาพให้ในกัมพูชา โดยอาศัย Basement Team ที่ได้จัดตั้งไว้ก่อนหน้านี้แล้วเป็นช่องทางดำเนินการ

“สุรเกียรติ์เดินทางไปสหรัฐเป็นว่าเล่น บางครั้งต้องไปเจรจากันที่ใต้ถุนไวท์เฮาส์ เพื่อกล่อมทีมที่ปรึกษาของประธานาธิบดีสหรัฐให้เข้าใจ เพราะตอนนั้นสหรัฐสนับสนุนฝ่ายเจ้านโรดมสีหนุ...”<sup>83</sup>

<sup>80</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>81</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

<sup>82</sup> ภราดา เณรบำรุง, *Behind the Chairs* (กรุงเทพฯ: พีเพิลมีเดีย, 2556), 104.

<sup>83</sup> บทสัมภาษณ์ นาย ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, “ขุนพล “บ้านพิษฯ” เจาะความคิดข้างกาย “น้ำชาติ”,” ใน *ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย*, 30.

ภารกิจสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การเชิญสุนเซนมาเยือนไทย โดยไม่ผิดธรรมเนียมทางการทูต ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในการร่วมออกแบบวิธีการเพื่อตอบโจทย์ของนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด จนสุดท้ายได้ข้อสรุปคือ ดร. สุรเกียรติ์ และ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้แทนพิเศษของนายกรัฐมนตรี เดินทางไปรับสุนเซนที่ประเทศที่สาม เนื่องจากไทยไม่ได้ให้การรับรองรัฐบาลสุนเซน จึงไม่สามารถบินเข้ามาในน่านฟ้าไทยได้ นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว ถูกเลือกให้เป็นจุดนัดพบ ในการนี้คณะที่ปรึกษาได้ประสานงานกับนายทองลุน สีสุลิด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ดร. สุรเกียรติ์ เล่าว่านายทองลุนได้ช่วยประสานกับนายกรัฐมนตรีสุนเซนทุกประการ เมื่อถึงวันนัดหมายในปลายเดือนมกราคม พ.ศ. 2532 ดร. สุรเกียรติ์ และ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ เดินทางด้วยเครื่องบินของกองทัพอากาศไปยังเวียงจันทน์ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีสุนเซน<sup>84</sup> เดินทางจากพนมเปญไปยังจุดนัดพบ เมื่อพบกันที่เวียงจันทน์ ดร. สุรเกียรติ์ และ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ ก็เชิญนายกรัฐมนตรีสุนเซนขึ้นเครื่องบินไทยและเดินทางมาที่กรุงเทพฯ โดยรับรองสุนเซนในฐานะแขกของนายกรัฐมนตรี มิใช่แขกของรัฐบาลไทยแต่อย่างใด กรณีนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าไม่ขัดทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและระเบียบทางการทูต<sup>85</sup> การดำเนินการในครั้งนี้อาจเป็นภารกิจด้านการทูตครั้งแรกของเขาเลยก็ว่าได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีกระแสคัดค้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยการต่างประเทศเห็นว่าการเชิญสุนเซนมาเยือนประเทศไทยเท่ากับเป็นการให้การรับรองรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อจุดยืนและการดำเนินการที่มีมาก่อนหน้านี้ ทั้งยังเห็นว่าเป็นการขัดต่อธรรมเนียมทางการทูต<sup>86</sup> รวมทั้งยังเป็นการแย่งบทบาทของประเทศอาเซียนและสร้างความสับสนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศถึงแนวนโยบายของไทยอีกด้วย<sup>87</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง การทำงานในฐานะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก เปิดโอกาสให้ ดร. สุรเกียรติ์ ทำงานในลักษณะการทูตเชิงลับ (quiet diplomacy) อย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องการเจรจาสันติภาพในกัมพูชา โดยขณะที่ปรึกษามีโอกาสพบปะกับเขมรสามฝ่ายหลายครั้งและไม่ใช้แค่พูดคุยกับฝ่ายสุนเซนอย่างเดียวเท่านั้น คณะที่ปรึกษายังพบฝ่ายเจ้านครโตม สีหนุ หลายครั้งที่กรุงปักกิ่ง แต่ยังคงยึดมั่นในภารกิจและหน้าที่ โดยจะไม่ไปแย่งบทบาทของอินโดนีเซียและฝรั่งเศสที่เข้ามามีบทบาทใน

<sup>84</sup> การเดินทางเยือนไทยในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีสุนเซนไม่ได้เดินทางมาเพียงลำพัง แต่มีคณะผู้ติดตามถึง 24 คน ซึ่งรวมถึงภริยา นายเตียงันท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายกง ซัม ออล (Kong Som Ol) นักปฐพีวิทยา (agronomist) ที่สำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา ที่มา: Murray Hiebert, "Phnom Penh's Premier Holds Talks in Thailand," *The Washington Post* 26 January 1989.

<sup>85</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>86</sup> พ.อ. ถนัด คอมันตร์, "ไทยแหกคอกไปแล้ว," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 445 (12 มีนาคม 2532): 12-13.

<sup>87</sup> วิจิต ญาณอมร และคณะ, *ผ่านร้อน...ผ่านหนาว พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา*, 103.

ประเด็นดังกล่าวด้วย แต่ไทยจะมีบทบาทเสริม เพราะไทยสามารถพูดคุยกับเขมรได้ทั้ง 4 ฝ่าย ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนถึงหัวใจสำคัญของกระบวนการดังกล่าวก็คือ การทำความเข้าใจว่ากล่องดวงใจของแต่ละฝ่ายคืออะไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องรู้ว่าแต่ละฝ่ายต้องการ มีข้อห่วงใย หรือมีความกังวลในเรื่องใด ความเข้าใจในเรื่องนี้จะมีผลอย่างมากต่อการวางแผน การออกแบบการเจรจาสันติภาพ และการโน้มน้าวให้ทุกฝ่ายเห็นว่าสันติภาพที่จะเกิดขึ้น จะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายในอนาคต<sup>88</sup> ในแง่นี้ การตระหนักถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดของคู่เจรจา รวมถึงความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้เจรจา เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่จะผลักดันให้นโยบายหนึ่งประสบความสำเร็จ

นอกเหนือจากการพูดคุยกับเขมรทั้ง 4 ฝ่ายแล้ว คณะที่ปรึกษายังได้ดึงญี่ปุ่นให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในภูมิภาคด้วย เพื่อให้ญี่ปุ่นช่วยส่งเสริมเรื่องการพัฒนาในกัมพูชา<sup>89</sup> โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้แต่งตั้งนายยูกิโอะ อิมากาวะ (Yukio Imagawa)<sup>90</sup> มาทำงานร่วมกับคณะที่ปรึกษา โดยเหตุที่ต้องดึงญี่ปุ่นให้เข้ามาในกรณีกัมพูชา เนื่องจากญี่ปุ่นมีความรู้สึกน้อยใจเสมอว่า เวลามีกระบวนการทางการเมืองในภูมิภาค ญี่ปุ่นมักจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร<sup>91</sup> ขณะเดียวกันทางญี่ปุ่นเองก็ปรารถนาที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในภูมิภาคนี้อย่างมาก<sup>92</sup>

ญี่ปุ่นเริ่มมีบทบาทในการแก้ปัญหาในกัมพูชามากขึ้นโดยการส่งนายมาซาฮารุ โคโนะ (Masaharu Kono) ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เดินทางอย่างไม่เป็นทางการเพื่อมาประสานกับคณะที่ปรึกษาและเดินทางไปสำรวจข้อเท็จจริงในกรุงพนมเปญระหว่างวันที่ 15-22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 การเดินทางมาของนายโคโนะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่น กล่าวคือรายงานของนายโคโนะ มีข้อเสนอแนะสำคัญให้รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับรัฐบาลพนมเปญและกลุ่มของฮุนเซนมากขึ้น และให้มีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อกลุ่มเขมรแดง เนื่องจากเป็นที่เกลียดชังของประชาชน ขณะเดียวกันก็เห็นควรสนับสนุนในฝ่ายเจ้าสีหนุและฮุนเซนมีความปรองดองร่วมกันในการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council)<sup>93</sup> ซึ่งรายงานของนายโคโนะก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่คณะปรึกษา

<sup>88</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>89</sup> บทบาทของญี่ปุ่นในการสร้างสันติภาพในกัมพูชาได้ใน Tadashi Ikeda, *The Road to Peace in Cambodia: Japan's Role and Involvement*.

<sup>90</sup> หลังจากข้อตกลงสันติภาพปารีส (Paris Peace Agreements) ญี่ปุ่นแต่งตั้งให้นายอิมากาวะมาเป็นเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991).

<sup>91</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>92</sup> Tadashi Ikeda, *The Road to Peace in Cambodia: Japan's Role and Involvement*, 35.

<sup>93</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, "บทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น," *วารสารธรรมศาสตร์* 22, 1 (ม.ค.-เม.ย. 2539): 70-75.

ต่อมาคณะปรึกษาบ้านพิษณุโลก อันประกอบด้วย นายพันศักดิ์ นายไกรศักดิ์ และ ดร. สุรเกียรติ์ ได้จัดให้มีการพบกันครั้งแรกระหว่างเจ้าสีหนุกับฮุนเซนที่บ้านพิษณุโลก และเป็นครั้งแรกที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะให้มีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ ทั้งยังเป็นครั้งแรกที่ทั้งสองฝ่ายลงนามในเอกสารฉบับเดียวกันอีกด้วย

สำหรับรูปแบบและกระบวนการเจรจาในวันดังกล่าว คณะที่ปรึกษาได้เชิญเจ้าสีหนุไว้ห้องหนึ่ง และเชิญฮุนเซนไว้อีกห้องหนึ่ง ส่วนนายกรัฐมนตรีรอฟงชาวอยู่ที่ทำเนียบรัฐบาล ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในการเจรจาดังกล่าวโดยเป็นคนร่างเอกสาร จากนั้นก็นำไปให้ฮุนเซนพิจารณาว่าส่วนใดยอมรับได้ และนำไปให้เจ้าสีหนุพิจารณาว่าส่วนใดยอมรับได้ ระหว่างนั้นคณะที่ปรึกษาก็รายงานนายกรัฐมนตรีโดยตลอด จนเมื่อความเห็นของทั้งสองฝ่ายใกล้เคียงกัน จึงได้เชิญทั้งสองฝ่ายเข้ามาในห้องเดียวกันเพื่อลงนามในเอกสารร่วมกัน<sup>94</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ อธิบายว่าในตอนนั้น คณะที่ปรึกษาได้รับการติดต่อจากสหรัฐอเมริกาว่าให้ไทยสนับสนุนญี่ปุ่นให้เป็นผู้จัดการเจรจาสันติภาพในกัมพูชา ญี่ปุ่นต้องการเข้ามามีบทบาท ส่วนสหรัฐอเมริกาก็ขอให้ไทยช่วยประสานในเรื่องดังกล่าว แต่ข่าวที่นำเสนอสู่สาธารณะทำให้คณะที่ปรึกษาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าการกระทำนี้อาจทำให้สหรัฐอเมริกากังวล ยิ่งไปกว่านั้น คณะที่ปรึกษายังต้องหาเหตุผลหว่านล้อมว่าเหตุใดจะต้องไปจัดการประชุมอย่างเป็นทางการที่ญี่ปุ่น ก็ได้ชี้แจงกับเจ้าสีหนุและฮุนเซนไปว่า ไทยให้ญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองนี้ตั้งแต่ต้น ญี่ปุ่นให้ความสนใจอย่างมาก ขณะเดียวกันญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่จำกัดบทบาทของทหารและการใช้กำลัง ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงต้องการมีบทบาทแค่นี้ เพราะฉะนั้นกัมพูชาทั้งสองฝ่ายไม่ต้องกลัว และญี่ปุ่นจะเข้ามามีบทบาทในการเข้ามาพัฒนาประเทศต่อไป ทั้งสองฝ่ายจึงยอมตกลง และหลังจากเหตุการณ์นี้ก็นำไปสู่การพบกันอย่างเป็นทางการที่ญี่ปุ่น (Tokyo Summit) ระหว่างวันที่ 4-6 มิถุนายน พ.ศ. 2533<sup>95</sup>

ญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นที่จะจัดการเจรจาสันติภาพดังกล่าวเป็นอย่างมาก แม้จะทราบดีว่าอาจจะสร้างความไม่พอใจให้แก่กระทรวงการต่างประเทศไทย โดยเฉพาะ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มอนุรักษ์นิยมในกระทรวง ซึ่งมีจุดยืนที่ขัดแย้งกับนายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาก็ตาม<sup>96</sup> และหลังจากนั้นญี่ปุ่นยังได้แสดงบทบาทด้านความมั่นคง

<sup>94</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>95</sup> Ang Cheng Guan, "Michael Leifer on Cambodia and the Thrid Indochina Conflict," in *Order and Security in Southeast Asia: Essays in Memory of Michael Leifer*, ed. Ralf Emmers and Joseph Liow (New York: Routledge, 2006), 171.

<sup>96</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, "บทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น," 71.

ด้วยการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพไปปฏิบัติการในกัมพูชา รวมถึงการจัดการประชุมเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะกัมพูชาอีกหลายครั้งด้วย

แต่สิ่งที่จะลืมเสียมิได้ก็คือ นายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อสันติภาพที่เกิดขึ้นในกัมพูชา นอกเหนือจากการมอบหมายให้ที่ปรึกษาไปดำเนินการต่างๆ แล้ว พล.อ.ชาติชาย ยังมีบทบาทอย่างมาก กล่าวคือ พล.อ.ชาติชาย เคยเชิญเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าหญิงโมนิค และเจ้าสีหนุณี มารับประทานอาหารที่บ้าน มีการร้องเพลงกันอย่างสนุกสนาน มีความไว้น้ำใจกัน มีความสบายใจ ซึ่งการกระทำนี้องค์กรอื่นในรัฐบาลไม่สามารถทำได้ พล.อ.ชาติชาย ซึ่งมีความสนิทสนมกับเจ้าสีหนุ เน้นว่ากัมพูชาควรมีการปกครองแบบประเทศไทย กล่าวคือให้เจ้าสีหนุกลับมาเป็นกษัตริย์กัมพูชา ไม่ใช่ประธานาธิบดี พล.อ.ชาติชาย ยังเคยส่งรัฐธรรมนูญไทยฉบับแปลให้กับเจ้าสีหนุด้วย นั่นคือสนับสนุนให้มีการปกครองในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) อีกปัจจัยที่ช่วยให้นโยบายนี้ของรัฐบาลประสบความสำเร็จก็คือ กองทัพ แม้ในทางการไทยจะสนับสนุนแค่เขมรสามฝ่าย แต่กองทัพไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเขมรทุกฝ่าย กองทัพช่วยสนับสนุนนโยบายของ พล.อ.ชาติชาย อย่างมาก กองทัพยังช่วยติดต่อฝ่ายเขมรกลุ่มฮุนเซน ความสัมพันธ์ระหว่าง พล.อ.เตียบันห์ กับ พล.อ.ชวลิต ก็ใกล้ชิดกันอย่างมาก ซึ่งในช่วงดังกล่าวคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกทำงานร่วมกับกองทัพอย่างใกล้ชิด แต่ประชาชนทั่วไปไม่ทราบ และคณะที่ปรึกษาก็ไม่สามารถพูดถึงเรื่องที่ได้รับมอบหมายได้ ขณะเดียวกันก็ไม่มีคณะที่ปรึกษาคนใดบันทึกเป็นเอกสารไว้เลย<sup>97</sup> ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้เป็นข้อจำกัดอย่างยิ่งต่อการศึกษาบทบาททางการเมืองและนโยบายของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ที่สำคัญสไตลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของ พล.อ.ชาติชาย ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความไว้น้ำใจตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ยังเป็นตัวแบบในการดำเนินนโยบายแก่ ดร.สุรเกียรติ์ ในเวลาต่อมาด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกก็เผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เช่น การไม่สนใจระบบราชการ นิยมการทำงานแบบออกนอกกรอบ ซึ่งก็ทำให้บรรยากาศการทำงานร่วมกับข้าราชการประจำเป็นไปอย่างอึดอัดในช่วงแรก เนื่องจากข้าราชการจะยึดมั่นกับระเบียบอย่างมาก<sup>98</sup> รวมไปถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าคณะที่ปรึกษามีอำนาจมากและนายกรัฐมนตรีก็เชื่อต่อข้อเสนอแนะของกลุ่มดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วตรงข้ามกับสิ่งที่สาธารณชนรับทราบโดยสิ้นเชิง

“...บางคนบอกว่าท่านเชื่อความคิดที่ปรึกษาชุดนี้มาก ซึ่งความจริงไม่ใช่เลย เราเสนออะไรท่านจะถามแย้งทุกครั้ง ท่านรู้จักคนมาก

<sup>97</sup> สัมภาษณ์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>98</sup> ภราดา เฌอบำรุง, *Behind the Chairs*, 102, 107.



ผ่านโลกมามาก ท่านจะนำข้อเสนอไปถามผู้รู้ต่างๆ มากมาย บางครั้งท่านก็จะกลับมาซักถามจนพวกที่ปรึกษาตอบไม่ได้ก็มี ผมคิดว่าสิ่งเดียวที่ท่านเชื่อคือพวกนี้ไม่มีผลประโยชน์อะไร ต้องการเสนอแนวคิดใหม่ๆ ในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดผลพัฒนาบ้านเมืองเท่านั้น”<sup>99</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น มีข้อวิจารณ์ว่าที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเป็นคนหนุ่มไฟแรง ร้อนวิชา แต่ด้อยประสบการณ์ทางการเมือง<sup>100</sup> ดำเนินนโยบายที่ผิดธรรมเนียมทางการเมือง<sup>101</sup> ขณะที่การทำงานก็ล้ำเส้นหรือเกินกว่าขอบเขตของการเป็นที่ปรึกษา โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของกระทรวง ทบวง กรม มากกว่าทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี<sup>102</sup> ในอีกด้านหนึ่ง ดร. สूरเกียรติ์ ชี้แจงถึงบทบาทการเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกที่ครอบคลุมทั้งการให้คำปรึกษาและการช่วยงานนายกรัฐมนตรีตามที่ได้รับมอบหมายดังที่ได้กล่าวแล้วอีกด้วย เขายังแสดงทัศนะเพิ่มเติมถึงความจำเป็นและประโยชน์จากการมีที่ปรึกษาในลักษณะเช่นนี้ว่า

“ผมคิดว่าท่านชาติชายฉลาด เพราะในบางเรื่อง ถ้าส่งรัฐมนตรีไปความเป็น “รัฐมนตรี” จะผูกพันรัฐ ในบางเรื่อง ท่านชาติชายอยากรู้ว่าเค้าคิดอย่างไร มีจุดยืนอย่างไร ก็ส่งที่ปรึกษาไปคุย แล้วมาเล่าให้ท่านฟัง ทางโน้นเห็นว่าเราเป็นที่ปรึกษาที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ก็ให้ความจริงแจ้งในการพูดคุย หรือแม้ว่าที่ปรึกษาอาจจะทำอะไรผิดพลาดไป ก็จะไม่ผูกพันนายฯ แต่อะไรที่เป็นประโยชน์ ท่านก็เลือกอันนั้นเข้ามา ผมว่าท่านชาติชายฉลาดที่ใช้ที่ปรึกษาบ้านพิษณุ ไป probe เรื่องต่างๆ”<sup>103</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อื่นๆ เช่น คณะที่ปรึกษาให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาระยะสั้นหรือประเด็นเฉพาะหน้าว่ารัฐบาลจะมีจุดยืนเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ อย่างไร<sup>104</sup> หรือ

<sup>99</sup> สूरเกียรติ์ เสถียรไทย, “คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ”

<sup>100</sup> “อาการรณบ้านพิษณุโลกได้มันต์ดำ “สามัคคี”...จุดอ่อนในจุดแข็งของรัฐบาล,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 36, 34 (4-10 กุมภาพันธ์ 2533): 11.

<sup>101</sup> พ.อ. ถนัด คอมันตร์, “ไทยแหกคอกไปแล้ว,” *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 445 (12 มีนาคม 2532): 12-13.

<sup>102</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ใน “อะไรคือขอบเขตของคำว่าที่ปรึกษา (นายกฯ),” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 35, 44 (2 เมษายน 2532): 18.

<sup>103</sup> สัมภาษณ์ ดร. สूरเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>104</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ใน “อะไรคือขอบเขตของคำว่าที่ปรึกษา (นายกฯ),” 13.

แม้กระทั่งข้อสังเกตที่ว่า ทีมที่ปรึกษาชุดนี้เป็นที่ไว้นับถือของนายกรัฐมนตรีอย่างมาก จนทำให้ความคิดเห็นของข้าราชการประจำแทบไม่มีความหมาย ทั้งที่ข้าราชการประจำมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดและดำเนินนโยบายในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ อย่างมาก จนถึงกับมีคำกล่าวหาที่ปรึกษาทีมนี้เป็นทีมงานรัฐบาลเงา<sup>105</sup>

การทำงานของคณะที่ปรึกษายังก่อให้เกิดความขัดแย้งกับหน่วยงานราชการและปัญหาการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลอีกด้วย ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าที่เด่นชัดที่สุดอันเป็นผลจากทัศนคติที่ไม่ตรงกันระหว่างคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกกับหน่วยราชการอื่นๆ ก็คือ ในประเด็นด้านการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบายทางการค้าและการเจรจากับต่างประเทศ รวมถึงการเสนอให้มีการจัดตั้งผู้แทนการค้าระหว่างประเทศ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา คัดค้านเรื่องนี้อย่างรุนแรงด้วยเห็นว่าซ้ำซ้อนกับหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น นายพงษ์ สารสิน<sup>106</sup> รองนายกรัฐมนตรี ยังได้วิพากษ์ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาว่า ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจทั้งหมด หากแต่มุ่งเป้าเฉพาะเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น ปัญหาของไทยไม่ใช่การขาดองค์กรในการเจรจา แต่ขาดองค์กรกลางที่มีอำนาจในการกำหนดและประสานนโยบาย กลยุทธ์ ทำที แนวทาง และมาตรการในการเจรจาด้านความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น นายพงษ์จึงได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) ขึ้นแทน<sup>107</sup> ซึ่งองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลส่วนราชการ แตกต่างจากองค์กรที่เป็นข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาที่ยังคงให้อำนาจการตัดสินใจและกำกับดูแลอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันข้อเสนอของนายพงษ์ยังนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ข้อเสนอดังกล่าวที่เป็นผลงานชิ้นเอกของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศนั้น พรรคกิจสังคมต้องการรวบอำนาจในกิจการด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>108</sup>

ข้อเสนอของทีมที่ปรึกษาถูกตีความว่าเป็น “การล้ำเส้น” ต่อบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการอย่างกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งยังอาจเป็นการดำเนินการเพื่อลดอำนาจและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีจุดยืนเชิงนโยบายแตกต่างจากรัฐบาลในหลายประเด็นอีกด้วย

<sup>105</sup> "ภารกิจลับ! บ้านพิษณุโลก ข่ายงานรัฐบาลเงา," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 38, 29 (30 ธันวาคม 2533 – 5 มกราคม 2534): 17-18.

<sup>106</sup> พล.อ. อ. สิทธิ เศวตศิลา และ นาย พงษ์ สารสิน เป็นผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเดียวกัน คือ พรรคกิจสังคม โดย พล.อ.อ. สิทธิ เป็นหัวหน้าพรรค และนายพงษ์ เป็นรองหัวหน้าพรรค อีกด้วย

<sup>107</sup> ประสงค์ วิสุทธิ์, "แผน “ลับ” แสพปฏิวัติเจียบ! ยึดอำนาจรัฐบาล," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 424 (16 ตุลาคม 2531): 7.

<sup>108</sup> "ที่ปรึกษานายกฯ ปะทะ “แสป” อะไรจะเกิดขึ้น," *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 425 (23 ตุลาคม 2531): 8.

ความขัดแย้งระหว่างคณะที่ปรึกษาและพรรคร่วมรัฐบาลยังปรากฏให้เห็นจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือ “ใส่เกียร์ว่าง” ของนายพงส์ หลังจากที่มีการแต่งตั้งให้เป็นประธานในคณะกรรมการทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นการผลักดันของคณะที่ปรึกษาก่อนที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2521 โดยนายพงส์ ในฐานะประธาน ไม่เคยเรียกประชุมคณะกรรมการดังกล่าวเลย และเมื่อเขาเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) พร้อมกันนั้น เขายังได้เสนอให้ยุบคณะกรรมการทรัพย์สินทางปัญญาอีกด้วย<sup>109</sup>

แนวความคิดของคณะที่ปรึกษาก่อนที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกที่เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติ เพื่อดูแลพืชผลการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้าว มันสำปะหลัง และข้าวโพด เป็นต้น ก็ได้รับการคัดค้านจากกระทรวงพาณิชย์และแกนนำพรรคกิจสังคมอย่างมาก จนในที่สุด นายกรัฐมนตรีจึงต้องยอมตามข้อเรียกร้องของพรรคร่วมรัฐบาลและไม่ได้ผลักดันข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาต่อไป<sup>110</sup>

ในด้านการต่างประเทศ ความขัดแย้งปรากฏในเรื่องแนวนโยบายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ<sup>111</sup> โดยเฉพาะในกรณีวิกฤตการณ์ในกัมพูชา อันนำมาซึ่งความขัดแย้งและความแตกแยกระหว่างทีมที่ปรึกษากับกระทรวงการต่างประเทศอย่างรุนแรง และนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงเอกภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอีกด้วย กล่าวคือ นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการค้าที่รัฐบาลประกาศออกมานั้น ได้รับการยอมรับจากหลายหน่วยงาน ยกเว้นกระทรวงการต่างประเทศและสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยทั้งสองหน่วยงานให้เหตุผลว่านโยบายการเปิดความสัมพันธ์กับประเทศอินโดจีนอย่างเป็นทางการไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขัดกับนโยบายของอาเซียน แต่คณะที่ปรึกษาพบว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ค้าขายกับกลุ่มประเทศอินโดจีนมากที่สุด และมีมูลค่านับพันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี<sup>112</sup> ขณะเดียวกันการก้าวขึ้นมามีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของคณะที่ปรึกษาก่อนที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ที่ล้วนเป็นนักวิชาการหนุ่มที่มีแนวคิดและข้อเสนอที่มีลักษณะทวนกระแสกับสภาพความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ในระบบราชการและระบอบการเมืองของไทย เสมือนเป็นการท้าทายอิทธิพลของระบบงานราชการ สภาพเช่นนี้ยังถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

<sup>109</sup> “ที่ปรึกษานายกฯ ปะทะ “แสบ” อะไรจะเกิดขึ้น”.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>111</sup> ดูภาพรวมความขัดแย้งระหว่างคณะที่ปรึกษาและกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มเติมได้ใน “สัญญาอันตรา 4 ทหารเสือ (บ้านพิษณุโลก) ปะทะกระทรวงบัวแก้ว” *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 442 (19 กุมภาพันธ์ 2532): 12; “ปะทุความขัดแย้ง “บัวแก้ว-พิษณุโลก” “ฮอตไลน์หรือคอลด์ไลน์?”, *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 445 (12 มีนาคม 2532): 10-11.

<sup>112</sup> บทสัมภาษณ์แหล่งข่าวใน สมช. ใน ประสงค์ วิสุทธิ์, “สัมพันธ์ไทย-ลาว ความราบรื่นบนความอ่อนประะของรัฐบาลชาติชาย,” *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 431 (4 ธันวาคม 2531): 5.

ความขัดแย้งระหว่างคณะที่ปรึกษากับพรรคกิจสังคมปะทุขึ้นอีกครั้งจากกรณี พล.อ.ชาติชาย เข้าพบและเจรจากับนายจอร์จ บุช ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ที่กรุงโตเกียว ในระหว่างการเข้าร่วมพระราชพิธีพระบรมศพของสมเด็จพระจักรพรรดิฮิโรฮิโตะ โดยปมของความขัดแย้งครั้งนี้มีสาเหตุจากหลายประการ ได้แก่ คณะที่ปรึกษาเป็นผู้ร่างบันทึกช่วยจำเพื่อเสนอต่อประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แทนที่จะเป็นบทบาทหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ หรือการที่คณะที่ปรึกษาเป็นผู้ดำเนินงานและเตรียมข้อมูลในการพบปะเจรจา ซึ่งงานดังกล่าวเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศโดยตรง เป็นต้น<sup>113</sup> แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้สะท้อนบทบาทของบ้านพิษณุโลกอย่างชัดเจนว่า ทีมที่ปรึกษาไม่ได้เข้าไปก้าวล่วงการเมืองภายในพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด ไม่ได้เข้ามามีส่วนในเรื่องของพรรคการเมืองหรือตัวบุคคล สิ่งทีทีมที่ปรึกษาทำคือการพิจารณาในแง่หลักการ และดูนโยบายเป็นเรื่อยๆ เป็นโครงการไป ถ้านโยบายเสนอมาถูกต้องตามหลักการ ทีมที่ปรึกษาก็จะเห็นด้วยและสนับสนุน<sup>114</sup>

ประสบการณ์สำคัญจากการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีสำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือ เรียนรู้เรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จำเป็นต้องอาศัยจังหวะเวลาที่เหมาะสม การทำงานต้องมีความพร้อม ต้องพิจารณาหลายอย่าง และในบางครั้งต้องพิจารณาต่อนำไปปฏิบัติด้วย<sup>115</sup> การดำเนินนโยบายยังต้องกล้าที่จะคิดต่างและมีความริเริ่มเชิงนโยบาย ดังเช่นที่คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเคยดำเนินการในอดีต

ในกรณีของความสามารถและเทคนิคด้านการต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ ยกคุณความดีให้กับ พล.อ. ชาติชาย ที่เป็นดังครูคอยชี้แนะและให้บทเรียนในด้านนี้แก่เขาเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ได้ทำงานใกล้ชิดในฐานะที่ปรึกษา

“ผมต้องขอขอบพระคุณ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ท่านเก่งฉกาจมาก เรื่องงานการต่างประเทศ ท่านได้รับการยอมรับจากทั่วโลก และท่านสอนผมมากมายในเทคนิคเหล่านี้”<sup>116</sup>

<sup>113</sup> ““พงส์ เคนเนดี” ตีแสบหน้า ถาม...ชาติชาย “เอากิจสังคมหรือที่ปรึกษา”,” *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 448 (2 เมษายน 2532): 9.

<sup>114</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน "นายฯ กับกองทัพพูดภาษาเดียวกัน...มีอะไรก็พูดกันเปิดอก." *มติชนสุดสัปดาห์* 11, 528 (14 ตุลาคม 2533): 46.

<sup>115</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 54.

<sup>116</sup> อัญชลี ไพรีรัก, “วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย,” 10.

ส่วนมิติด้านการค้าและเศรษฐกิจที่แฝงอยู่ในประเด็นทางการเมืองนั้น พล.อ.ชาติชาย ให้แนวความคิดแก่เขาก็คือ

“พลเอกชาติชายสอนผมว่า ในงานการต่างประเทศเขาจะอ่อนน้อมสำคัญไว้เสมอๆ ในโต๊ะเจรจา ผู้นำของแต่ละประเทศจะพูดเรื่องสันติภาพต่อหน้ากล้องโทรทัศน์ พอคล้อยหลังนักข่าว เขาก็หยิบโครงการสำคัญขึ้นมาเจรจากันต่อ ผู้นำประเทศต้องเป็นทุกเรื่อง และที่สำคัญต้องค้าขายเป็นด้วย”<sup>117</sup>

การดำเนินนโยบายการทูตของ พล.อ. ชาติชาย ยังแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างมิติด้านการเมืองและเศรษฐกิจที่แยกจากกันได้ยาก และในบริบทร่วมสมัย เศรษฐกิจอาจเป็นธงนำในการกำหนดและดำเนินนโยบายในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ในการเดินทางเยือนญี่ปุ่น พล.อ. ชาติชาย ได้เชิญชวนให้ญี่ปุ่นมาร่วมในการผลักดันโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งอีสเทิร์นและเซาเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard and Southern Seaboard) เป็นต้น

พล.อ. ชาติชาย ยังได้ให้ข้อคิดและเทคนิคในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจแก่ ดร. สุรเกียรติ์ อีกด้วย กล่าวคือ

“ในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจ ต้องพูดให้เขาได้ยิน แต่เขาเตะเราไม่ถึง ซึ่งก็คือการมี proper distance ...ทำอย่างไรที่จะให้สหรัฐฯ เกรงใจเรา รั้งฟังเรา แต่ไม่ตอบโต้ทางการค้า”<sup>118</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น พล.อ. ชาติชาย ยังได้สอนเทคนิคการเจรจากับผู้นำประเทศต่างๆ เช่น เวลาคุยกับผู้นำจีน ต้องเน้นประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ เวลาคุยกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต ท่านจะยกย่องเขาเป็นลูกพี่ใหญ่อาเซียน เวลาคุยกับญี่ปุ่น ท่านจะไม่ขอความช่วยเหลือจากเขาแต่จะยกบทบาทในทางการเมืองภูมิภาคให้กับเขา และในการเจรจากับประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ท่านจะหยิบยกบางเรื่องและไม่หยิบยกบางเรื่อง<sup>119</sup> เป็นต้น ซึ่งเทคนิคเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่เขานำมาปรับใช้เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้วย

<sup>117</sup> เรื่องเดียวกัน, 11.

<sup>118</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ”

<sup>119</sup> เรื่องเดียวกัน.

การทำงานร่วมกับ พล.อ.ชาติชาย ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ ดร.สุรเกียรติ์ ได้สัมผัสถึงความเชื่อมโยงของสันติภาพและการค้า หรือมิติเศรษฐกิจที่แฝงอยู่ในงานการทูตและการต่างประเทศโดยตรง ทั้งยังได้เรียนรู้การดำเนินการดังกล่าวจากผู้นำรัฐบาลโดยตรงอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การร่วมงานกับ พล.อ.ชาติชาย ยังส่งผลให้ ดร.สุรเกียรติ์ เรียนรู้ถึงยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุก ดังคำกล่าวตอนหนึ่งว่า

“เราต้องเริ่มที่ชายแดน การค้าชายแดนของเราต้องเพิ่มพูน เราต้องเป็นผู้นำในการเชื่อมเอเชียใต้เข้าด้วยกัน เราต้องมีเพื่อน ต้องแสวงหาเพื่อน เพื่อสร้างพลังไปทุบโต๊ะ งานยุโรป อเมริกา เราก็ต้องเท่าทันเขา รู้กฎหมายของเขาอย่างถ่องแท้ ไม่ให้เกิดผลเสียหายกับการเจรจา ความเมืองและการค้า เราต้องพลิกเกมของการต่างประเทศ”<sup>120</sup>

ต่อมา ดร.สุรเกียรติ์ ได้นำยุทธศาสตร์การต่างประเทศเช่นนี้มาปรับใช้ ทั้งในส่วนของ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก การเชื่อมเอเชียผ่านกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านเส้นทางคมนาคมและกรอบความร่วมมือต่างๆ การไม่ตกเป็นเบี้ยล่างให้แก่ประเทศมหาอำนาจ รวมถึงการทำการวิเคราะห์ SWOT analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง (strengths) จุดอ่อน (weaknesses) โอกาส (opportunities) และภัยคุกคามหรืออุปสรรคต่างๆ (threats) เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางในการเจรจาระหว่างประเทศ ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งของ พล.อ.ชาติชายกับกองทัพ ในระยะแรกเป็นไปด้วยดีอย่างมาก เนื่องจาก พล.อ.ชาติชาย เลือกใช้นโยบายประสานประโยชน์กับกองทัพ โดยเฉพาะการนิรโทษกรรมและการคืนยศให้กับบรรดานายทหารระดับสูงในกรณีกบฏกลุ่มนายทหารนอกราชการเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 เพื่อโค่นล้มรัฐบาล พล.อ.เปรม<sup>121</sup> อย่างไรก็ตาม ความไม่พอใจของกองทัพต่อรัฐบาลที่สั่งสมมาระยะหนึ่ง อันเป็นผลจากกรณีที่นักการเมืองและหนึ่งในทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกวิพากษ์วิจารณ์กองทัพอย่างรุนแรง การที่กองทัพไม่ไว้วางใจนักการเมือง ปัญหาการคอร์รัปชันของรัฐบาลจนได้รับฉายา “บุฟเฟต์คาบิเน็ต” กรณีข่าวลือเรื่องการลอบสังหารเบี่ยงสูง รวมไปถึงข่าวลือเรื่องการปลดผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้

<sup>120</sup> อัญชลี ไพรีรัก, “วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย,” 11.

<sup>121</sup> สุราชัย อัมประเสริฐ, “จากประชาธิปไตยสู่พฤษภาประชาธรรม,” ใน *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2551), 214.

บัญชาการทหารบก<sup>122</sup> ประเด็นเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกองทัพเรือและเปราะบางเป็นอย่างมาก จนในท้ายที่สุด รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ก็มีอาจดำรงอยู่จนครบวาระ เมื่อเกิดการรัฐประหารที่นำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รศช.)<sup>123</sup> กองทัพหวนคืนสู่การเมืองไทยอีกครั้ง ทั้งที่เพิ่งจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้เพียงแค่วันเดียวเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่ง แม้ ดร.สุรเกียรติ์ จะต้องยุติบทบาทในฐานะทีมที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก แต่สิ่งที่เขารู้สึกเสียดายอย่างมากก็คือประชาธิปไตยที่กำลังก่อร่างสร้างตัวขึ้นในสังคมการเมืองไทย เพราะเขาเชื่อเสมอมาว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้สำหรับประเทศนี้<sup>124</sup>

การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้ ดร.สุรเกียรติ์ ฝึกฝน บ่มเพาะ ประสบการณ์ด้าน การต่างประเทศ และที่สำคัญคือมิติของการเจรจา ระหว่างประเทศ ทั้งในมิติของการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของเขาในการทำงานด้านนี้ในเวลาต่อมา

### 3.5.3 ที่ปรึกษาบ้านมนังคศิลา

ต่อมาในสมัย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี (พฤศจิกายน พ.ศ. 2539-พฤศจิกายน พ.ศ. 2540) ได้มีการตั้งคณะที่ปรึกษา โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศ ซึ่งมี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นประธาน และ ดร.สุรเกียรติ์ เป็นรองประธานที่ปรึกษาชุดดังกล่าว โดยมีสถานที่ทำงานอยู่ที่บ้านมนังคศิลา จนกลายเป็นชื่ออย่างไม่เป็นทางการของที่ปรึกษาชุดดังกล่าว ดร.สุรเกียรติ์ กลับเข้าสู่แวดวงการเมืองอีกครั้งในฐานะที่ปรึกษา และเป็นโอกาสสำคัญที่เขาได้กลับมาร่วมงานกับ พล.อ.ชาติชาย อย่างใกล้ชิดอีกครั้ง โดยคณะที่ปรึกษานี้ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ มีภารกิจหลักคือการสร้างความมั่นใจ การสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ และปฏิบัติงานอื่นๆ เพิ่มเติมตามที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมาย<sup>125</sup>

ดร.สุรเกียรติ์ กล่าวถึงบทบาทที่ปรึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวทั้งในส่วนของนโยบายและการเป็นกลไกในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์อันดีว่า

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน, 214-218.

<sup>123</sup> ดูเหตุผลการรัฐประหารของ รศช. ใน "แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 32 (23 กุมภาพันธ์ 2534).

<sup>124</sup> อัญชลี ไพร่รัก, "วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย," 11.

<sup>125</sup> "คำต่อคำ เราทำหน้าที่อย่างดีที่สุดแล้ว ให้นายกฯ มีหลายๆ ทางเลือก," *วิญญู* 10 มิถุนายน 2540.

“...ภารกิจของคณะที่ปรึกษาที่เห็นอยู่ชัดเจนคือเสริมทางด้านนโยบายต่างๆ แล้วยกเน้นในเรื่องของการที่เอาเพื่อนฝูงต่างๆ เพื่อนฝูงเก่าๆ ในต่างประเทศ ดึงเขามาสนับสนุนการลงทุนในประเทศไทย การเปิดตลาด ส่งออกให้กับประเทศไทย การสร้างความมั่นใจที่จะมาร่วมดำเนินนโยบายใน การพัฒนาภูมิภาค ในการพัฒนาภาคอีสานของไทย...”<sup>126</sup>

“คณะที่ปรึกษา...เป็นหน่วยสนับสนุนรัฐบาล... ประเทศไทยไหนที่ท่านนายกฯ ไปอยู่แล้ว ถ้าท่านนายกฯ ไม่มีบัญชาพิเศษ เราก็ไม่ไปประเทศไทยไหนที่รัฐบาลยังไม่ได้ไป ท่าน พล.อ.ชาติชาย ก็จะเริ่มติดต่อกับเขา พบกับทูตเขา รัฐมนตรีเขามา เราก็จะพบปะกับเขา หรือว่าบุคคลในคณะที่ปรึกษาเดินทางไป ก็จะไปพบปะกับเขา ก็ช่วยกันสร้างความมั่นใจ”<sup>127</sup>

คณะที่ปรึกษายังมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายให้นายกรัฐมนตรีและทีมเศรษฐกิจในคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจด้วย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีทางเลือกที่หลากหลายและมีข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจ<sup>128</sup> แต่คณะที่ปรึกษาจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของคณะรัฐมนตรีจะไม่ข้องเกี่ยวกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งหลักการนี้ก็คือหลักการของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกในอดีตนั่นเอง

ข้อริเริ่มเชิงนโยบายที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอต่อรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ก็คือ การยกระดับโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ (Southern Sea Board)<sup>129</sup> และภาคตะวันตก (Western Sea Board)<sup>130</sup> ให้เป็นโครงการในระดับภูมิภาค เพื่อแสวงหาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยผลักดันให้โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกประเทศในภูมิภาคมิใช่มีแต่ไทยเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าว ขณะเดียวกันเพื่อรักษาสมดุลของการเมือง

<sup>126</sup> "คำต่อคำ เราทำหน้าที่อย่างดีที่สุดแล้ว ให้นายกฯ มีหลายๆ ทางเลือก," *วิภูจักร*.

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>129</sup> โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือ Southern Sea Board เป็นความคิดริเริ่มมาตั้งแต่รัฐบาล พล.อ. ชาติชาย โดยมุ่งพัฒนาท่าเรือน้ำลึกและสร้างแลนด์บริดจ์ระหว่าง จ.กระบี่ และ อ.ขนอม จ.นครศรีธรรมราช

<sup>130</sup> โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันตก ริเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ซึ่งมุ่งพัฒนาพื้นที่ชายแดนที่ติดกับเมียนมา โดยให้เป็นท่าเรือน้ำลึกในฝั่งพม่าและเชื่อมโยงกับไทยโดยแลนด์บริดจ์



ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยจะต้องดึงทั้งจีนและอินเดียให้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวด้วย<sup>131</sup> นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีในการเดินทางเยือนญี่ปุ่นเพื่อเจรจาเรื่องญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนการลงทุนสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (มุกดาหาร-สหัสขันธ์เขต) ซึ่งทางญี่ปุ่นก็ยินดีที่จะให้ความร่วมมือด้วย โดยสะพานแห่งนี้เริ่มสร้างในปลายปี พ.ศ. 2546 (ซึ่งเป็นช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) และสร้างเสร็จในอีก 3 ปีต่อมา

การเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระหว่างประเทศในช่วงเวลานี้ ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีความเข้าใจต่อปัญหาการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย ซึ่งก็คือการยึดติดกับการดำเนินนโยบายแบบพหุภาคีมากเกินไป จนขาดความริเริ่มกลยุทธ์ที่จะทำให้ความร่วมมือเกิดประโยชน์ที่แท้จริง และปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การไม่มีผู้นำที่จะรับผิดชอบเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยตรง<sup>132</sup> อย่างไรก็ตาม การเป็นที่ปรึกษาครั้งนี้มีระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น เมื่อ พล.อ. ชวลิต ประกาศลาออกเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 เนื่องจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการถูกโจมตีอย่างมากจากการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน รวมถึงการถูกกดดันในลาออกจากตำแหน่งอีกด้วย

### 3.5.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ย้อนกลับไปสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 และได้ทาบทามให้ ดร. สุรเกียรติ์ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งภารกิจด้านการเงินการคลังอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่เขาเชี่ยวชาญนัก เนื่องจากไม่ได้ศึกษาและทำวิจัยในด้านนี้ รวมถึงไม่เคยมีประสบการณ์ตรงในเรื่องดังกล่าวมาก่อน แตกต่างจากงานด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและงานด้านการต่างประเทศที่เคยมีประสบการณ์โดยตรงก่อนหน้านี้

การที่เขาได้มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นเพราะความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายบรรหารในอดีต ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ และนายบรรหารเริ่มต้นเมื่อครั้งที่นายบรรหารยังเป็นผู้นำฝ่ายค้าน และได้เข้ามาปรึกษา พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เรื่องการตั้งคณะที่ปรึกษา โดย พล.อ.ชาติชาย ได้แนะนำให้ไปทาบทาม ดร. สุรเกียรติ์ ต่อมาเขาจึงได้ตอบรับที่จะไปเป็นที่ปรึกษาให้กับผู้นำฝ่ายค้านขณะนั้นด้วย เขาเชื่อว่าผู้นำฝ่ายค้านสามารถมีบทบาทด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงบทบาท

<sup>131</sup> คำสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ ใน "สุรเกียรติ์พลิกกลยุทธ์เหลี่ยมศก. ดึงเพื่อนบ้านร่วม-ยก SSB-WSB ขึ้นระดับภูมิภาค," ผู้จัดการรายวัน 17 กรกฎาคม 2540, 9.

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน.

ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเท่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้ใช้ทักษะด้านการติดต่อประสานงานและการส่งเสริมให้นายบรรหารมีประสบการณ์ในงานด้านต่างประเทศ โดยได้ประสานให้นายบรรหารได้รับเชิญให้ไปกล่าวปาฐกถาแก่รัฐบาลออสเตรเลียในฐานะผู้นำฝ่ายค้าน<sup>133</sup> เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ก่อนที่นายบรรหารจะก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน<sup>134</sup> จนทำให้เป็นที่กล่าวกันว่าตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกลายเป็น “โบนัส” แห่งการลงทุครั้งนั้น ซึ่งเป็นสิ่งซึ่งเหนือความคาดหมายของแวดวงการเมืองเป็นอย่างมาก<sup>135</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา (คณะรัฐมนตรีชุดที่ 51) ดำรงตำแหน่งระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538-พฤษภาคม พ.ศ. 2539 เขาถือว่าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่มีอายุน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ด้วยอายุเพียง 37 ปีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น เขายังได้รับฉายา “รัฐมนตรีข้าวนอกนา” เนื่องจากเขาไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากรัฐมนตรีอื่นๆ ซึ่งเป็นโควตาจากพรรคการเมือง ที่สำคัญเขาไม่ได้มีประสบการณ์มาจากนักการเงินการธนาคารหรือนักเศรษฐศาสตร์<sup>136</sup> อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ ก็ได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างมากให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งที่มีการคาดการณ์ว่าเขาน่าจะได้กำกับดูแลกระทรวงการต่างประเทศ แต่โควตานี้กลับตกไปอยู่ที่ นายอานวย วีรรณ จากพรรคนาไทย ที่เข้ามาร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย

ในความเป็นจริง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นที่หมายปองของพรรคร่วมรัฐบาลอยู่แล้ว แต่นายกรัฐมนตรีบรรหารก็ยังไม่ตัดสินใจว่าจะให้ตำแหน่งนี้แก่ใครหรือพรรคการเมืองใด ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ มีโอกาสช่วยนายรัฐมนตรีทำรายชื่อคณะรัฐมนตรีนั้น ก็เห็นว่าเหลือเพียงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพียงตำแหน่งเดียวที่นายบรรหารยังไม่ได้ตัดสินใจ แม้จะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด แต่นายบรรหารก็ไม่เคยพูด ไม่เคยทาบทาม ในขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ไม่ถาม จนในที่สุดก็ถึงเวลาต้องส่งรายชื่อคณะรัฐมนตรี ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้ทราบความตั้งใจที่แท้จริงของนายบรรหาร ที่ต้องการให้เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

“ท่าน [บรรหาร] บอกว่า ผมเป็นคนมีความรู้ เรียนมาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย แต่สิ่งที่ท่านพูดแล้วทำให้ผมต้องฟังและรับตำแหน่งดังกล่าวก็คือ ท่านอยากได้คนที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของ

<sup>133</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 100; Power Seeker, "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย คนรวยอันดับสองในไทยรักไทย," *THAICOON 2*, 20 (สิงหาคม-กันยายน 2543): 35.

<sup>134</sup> W. McLennan, *Year Book Australia 1996* (Canberra: Australian Bureau of Statistics, 1996), 42.

<sup>135</sup> Power Seeker, "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย คนรวยอันดับสองในไทยรักไทย," 35.

<sup>136</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 15.

กลุ่มทุนกลุ่มใด ท่านอยากได้รัฐมนตรีคลังที่เป็นนักวิชาการ ไม่ได้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มทุน ท่านไม่อยากจะได้นักธุรกิจมาเป็นรัฐมนตรีคลัง”<sup>137</sup>

นอกจากจะเล็งเห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีบริหารยังให้ความไว้วางใจให้เขาดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่เขาเห็นว่าถูกต้อง เนื่องจากมีการทำความเข้าใจในเรื่องนี้มาตลอด ตั้งแต่ที่นายบรรหารยังคงเป็นผู้นำฝ่ายค้าน

สำหรับนโยบายการคลังของ ดร. สุรเกียรติ์ ไม่ได้มุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ให้ความสนใจต่อยุทธศาสตร์การคลังเพื่อสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกเหนือไปจากเรื่องตลาดเงินและตลาดทุน ซึ่งเป็นบทบาทและหน้าที่หลักของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เขาเห็นว่ากระทรวงการคลังควรมีบทบาทต่อสังคมมากขึ้นและควรมีบทบาทที่จะเป็นกระทรวงของประชาชน<sup>138</sup> โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ดังที่นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ได้กล่าวถึง ดร. สุรเกียรติ์ ไว้ว่า

“...ท่านมีเจตนาอยากจะทำนโยบายการคลังเพื่อสังคม...เพราะ อ. สุรเกียรติ์มีมุมมองว่า ถ้าจะให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็จะต้องเอาสังคมเป็นหลัก ต้องระดมความคิดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องลงไปดูแลคนในชนบทที่เขาจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ”<sup>139</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอถึงแนวนโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคมไว้ว่า เนื่องด้วยกระทรวงการคลังมีขอบข่ายงานเพื่อสังคมหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้า และเพื่อให้กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงของคนทุกชนชั้น ทุกกลุ่ม เน้นวางเป้าหมายเพื่อคนส่วนใหญ่

<sup>137</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>138</sup> "นโยบายเศรษฐกิจและสังคมของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง," *แนวหน้า* 31 ตุลาคม 2538,

<sup>139</sup> คำสัมภาษณ์ของ ดร. โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ใน เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 16.

และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ<sup>140</sup> ดังนั้นจึงได้เสนอให้มีการจัดทำแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม<sup>141</sup> ขึ้น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน อันจะทำให้ในท้ายที่สุดแล้วองค์กรชุมชนจะมีความเข้มแข็ง และการพัฒนาสังคมเป็นไปอย่างยั่งยืน แผนดังกล่าวมีจุดเด่นคือ เน้นความต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 5 ปี คู่ขนานไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เน้นมาตรการที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้<sup>142</sup> โดยแผนดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญคือ<sup>143</sup>

1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชน ผ่านการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชน ที่มีการปรับระบบสินเชื่อเพื่อให้องค์กรชุมชนสามารถกู้ยืมได้ ขณะเดียวกันธนาคารดังกล่าวจะให้ความรู้ในการจัดการและการแก้ไขปัญหาการทำธุรกิจของชุมชนอีกด้วย

2) การพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ผ่านมาตรการทางภาษีที่สนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน รวมไปถึงการกระจายทรัพยากรทางการเงิน อันหมายถึงการกระจายกิจการที่รัฐเคยเป็นเจ้าของและประสบความสำเร็จไปสู่ชุมชน เพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่ประชาชน

3) การพัฒนาและกระจายบริการพื้นฐานทางสังคมไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น ทั้งทางด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

4) การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผ่านมาตรการทางภาษี

สำหรับแนวนโยบายการคลังในระดับมหภาค ดร. สุรเกียรติ์ ยังมุ่งส่งเสริมให้นักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านการช่วยเหลือของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Exim Bank) ขณะเดียวกันก็มีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจอินโดจีน เพื่อการพัฒนาภูมิภาคดังกล่าว รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อนักลงทุนไทยที่ได้กำไรจากการลงทุนในต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีซ้ำซ้อน<sup>144</sup> อีกด้วย

เป้าหมายหลักของนโยบายด้านการคลังของ ดร. สุรเกียรติ์ คือการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่น เช่น สัดส่วนการจัดเก็บรายได้ค่าภาคเหมืองแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ซึ่งจะปรับให้ท้องถิ่นได้รับสัดส่วนจากรายได้ดังกล่าวมากขึ้นเป็นร้อยละ 90 และภาครัฐได้รับรายได้อีก 10 การโอนการจัดเก็บรายได้รังนกนางแอ่น อำนาจการจัดเก็บรายได้จากการประมง การโอนอำนาจการ

<sup>140</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "นโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคม," ใน สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539), 13.

<sup>141</sup> ดู ร่างแผนแม่บท การเงินการคลังเพื่อสังคม ได้ใน ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ, สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ, 33-52.

<sup>142</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "นโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคม," 13.

<sup>143</sup> เรื่องเดียวกัน, 14-16.

<sup>144</sup> "นโยบายเศรษฐกิจและสังคมของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง," 20.

จัดเก็บค่าภาคหลวงไม้<sup>145</sup> นอกจากนี้ กระทรวงการคลังสามารถมีนโยบายและบทบาทด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อีกด้วย โดยแนวนโยบายของเขาก็คือ การใช้มาตรการ ภาษีสรรพสามิตหรือภาษีนิติบุคคลดำเนินการกับผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ การปรับปรุงพื้นที่ราชพัสดุใน เมืองให้เป็นสวนสาธารณะ<sup>146</sup> เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยตรง เพราะมีหน่วยงานทั้งธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร และกรมศุลกากร มีบทบาทและหน้าที่ รวมถึงนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย สิ่งที่ถือเป็นความภาคภูมิใจของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม ที่นำมติของประชาชนและสังคมเข้ามาสู่ นโยบายการ คลังมากขึ้น จนนำมาสู่การจัดตั้งธนาคารที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ธนาคารเอสเอ็มอี และธนาคาร สหกรณ์ นโยบายเหล่านี้ส่งผลถึงสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ทำต่อมานั่นก็คือธนาคารประชาชนและกองทุน หมู่บ้าน<sup>147</sup> ขณะเดียวกันก็มุ่งพัฒนาองค์กรชุมชนให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาชุมชน เช่น การจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ เป็นต้น

ในช่วงเวลาดังกล่าว เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมาก โดยมีการขยายตัวประมาณร้อยละ 8 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2536-2538<sup>148</sup> แต่ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้วกลับมองว่าการเติบโตดังกล่าวมี ลักษณะที่ขยายตัวสูงเกินกว่าความเป็นจริง มีการเคลื่อนไหวของเงินตราเข้าออกผิดปกติ และมีอุป สงค์ที่ยืดเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มีฟองสบู่สูงมาก<sup>149</sup> ยิ่งไปกว่า นั้นยังมีสินเชื่อกาต่างประเทสไหลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งสภาพการเช่นนี้จะ ส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อสูง เกิดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเกิดความเสี่งที่เงินบาทจะถูกโจมตี<sup>150</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายการคลังในช่วงดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ต้องการชะลอหรือหยุดยั้งการเติบโตอย่าง รวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเติบโตบนพื้นฐานที่เปราะบาง

<sup>145</sup> “นโยบายเศรษฐกิจและสังคมของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”.

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>147</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 118-119.

<sup>148</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2539 และแนวโน้มปี 2540,” <http://www.ryt9.com/s/nesd/181043>. [30 เมษายน 2559].

<sup>149</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 102-105.

<sup>150</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), “หนทางสู่วิกฤต พ.ศ. 2536-2538,” <http://tdri.or.th/archives/download/reports/published/po10/chapter2.pdf>. [30 เมษายน 2559].

“ผมให้ปรับอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้นเพื่อชะลอการเก็งกำไรและลดการบริโภคสุรุ่ยสุร่าย และให้ส่งเสริมการออม ผู้ที่กู้ได้ดอกเบี้ยต่ำๆ ก็ไม่พอใจ เราให้ชะลอการลงทุนที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ที่เรียกว่าไม่ Productive เช่น การสร้างคอนโดมากเกินไป เพราะเรารู้ว่ามันมีสินค้าล้นตลาดอยู่มาก คนที่กู้เงินมาได้ง่ายๆ ดอกเบี้ยถูกๆ ทั้งแบงก์ไทย แบงก์ต่างชาติ เพื่อสร้างตึก สร้างอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ เขาก็เกิดไม่พอใจ”<sup>151</sup>

นอกจากนโยบายเหล่านี้ ยังมีนโยบายที่ลดวงเงินกู้สำหรับการเล่นหุ้น การมีกฎเกณฑ์สำหรับเงินทุนระยะสั้นด้วยอัตราดอกเบี้ย นโยบายต่างๆ ที่กล่าวมานี้นำมาซึ่งความไม่พอใจของบรรดานักธุรกิจและนักลงทุนที่สูญเสียผลประโยชน์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้นี้เป็นอย่างมาก

สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศทวีความสำคัญและเรียกร้องการปรับตัวของไทยให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวมากขึ้น ทั้งการขยายตัวและความร่วมมือที่ลึกซึ้งขึ้นของเขตการค้าเสรีอาเซียน และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในกรอบอื่นๆ โดยนอกเหนือไปจากนโยบายการเงินการคลังภายในประเทศแล้ว ในระดับภูมิภาค ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้สานต่อนโยบายของ พล.อ.ชาติชาย ในการก่อตั้งกองทุนอินโดจีน ซึ่งจะเป็นสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่จะเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและนักลงทุนต่างชาติให้เข้าไปลงทุนในประเทศอินโดจีน และยังถือว่าเป็นการกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตผ่านนโยบายการคลัง และเป็นการสานต่อนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการตลาดการค้าที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัฐบาล พล.อ. ชาติชาย อีกด้วย<sup>152</sup>

แม้ในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ต้องดูแลภาพรวมของเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศ แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ยังคงเกี่ยวข้องกับมิติด้านต่างประเทศ โดยในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง เขา พร้อมด้วยผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย และข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการคลัง เดินทางไปในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฮองกง และญี่ปุ่น เพื่อไปไรต์โรว์ รวมถึงเพื่อพบปะและสร้างความเชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจไทยให้กับนักลงทุนต่างประเทศ โดยเขาและทีมงานได้

<sup>151</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 106.

<sup>152</sup> "การคลังเพื่อการทูต," ใน สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539), 53-54. และดูความเป็นมาของกองทุนดังกล่าวได้ใน "กองทุนพัฒนาอินโดจีน (Indochina Development Fund)," ใน สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539), 56-57.

ทำงานในลักษณะการชี้แจงข้อเท็จจริงของสถานการณ์ด้านการเงินการคลังและนโยบายในประเทศนี้ ดังกล่าวของไทย การบรรยายเกี่ยวกับแนวโน้มของเศรษฐกิจไทยในงานสัมมนา ทั้งยังไม่มีโอกาสเข้าพบและหารือกับผู้ที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย<sup>153</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ริเริ่มเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านการคลัง โดยการจัดการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศอาเซียน (ASEAN Finance Ministerial Meeting) เนื่องด้วยในช่วงขณะนั้นเกิดการไหลออกของเงินทุนอย่างรวดเร็ว อีกทั้งบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลเรื่องภาษีหรืองบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป และในสถานการณ์ดังกล่าวต้องการความร่วมมือและการพึ่งพาอาศัยกันของธนาคารแห่งชาติของประเทศต่างๆ การประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียนเริ่มต้นครั้งแรกโดยมีประเทศฟิลิปปินส์เป็นเจ้าภาพ ส่วน ดร. สุรเกียรติ์ ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม รวมทั้งการประสานงานและดำเนินการเพื่อจัดประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาเซียนและยุโรป (ASEM Finance Ministerial Meeting) เป็นอีกเวทีหนึ่งควบคู่ไปกับการประชุมอาเซียน อีกทั้งทั้งสองเวทีดังกล่าวยังเป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในประเทศในด้านเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากผู้นำรัฐบาลในการประชุมสุดยอดเท่านั้น

แต่ก่อนการประชุมดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่สำคัญที่เป็นผู้ผลักดันให้การประชุมดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง กล่าวคือเขาต้องประสานงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในประเทศอาเซียน โดยใช้โอกาสจากการเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีคลังเอเปกเริ่มพูดคุยกับรัฐมนตรีคลังของจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ และตามมาด้วยอาเซียนถึงแนวคิดในการจัดการประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียน<sup>154</sup> ส่วนทางด้านยุโรปนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ได้พบปะหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของอังกฤษจากการเดินทางไปโรดโชว์ก่อนหน้านั้น และเขาเห็นพ้องที่จะจัดการประชุมในลักษณะดังกล่าวขึ้น และจะนำเรื่องนี้ไปปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศยุโรปอื่นๆ<sup>155</sup>

แม้จะมีความริเริ่มเชิงนโยบายที่หลากหลาย แต่ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร. สุรเกียรติ์ ต้องเผชิญกับมรสุมทางการเมืองที่สำคัญ กล่าวคือ

<sup>153</sup> ดูรายละเอียดการเดินทางโรดโชว์ต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใน "โรดโชว์ สร้างความมั่นใจให้ต่างชาติ," ใน *สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง*, ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539), 69-90.

<sup>154</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 110-116.

<sup>155</sup> "โรดโชว์ สร้างความมั่นใจให้ต่างชาติ," *สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง*, 71.

นอกเหนือไปจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมในฐานะที่เป็น “รัฐมนตรีข้าวอกนา” เนื่องจากได้รับการทาบทามให้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยปราศจากฐานสนับสนุนทางการเมือง ทั้งยังอ่อนประสบการณ์ด้านการเงินการคลัง<sup>156</sup> ขณะเดียวกันก็ตกเป็นเป้าโจมตีจากทั้งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย และกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นความเป็น “รัฐมนตรีข้าวอกนา” ยังทำให้เขารู้สึกว่าตนเองไปแย้งโควตารัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ส่งผลให้ไม่ได้รับความสนับสนุนในรัฐสภาด้วย<sup>157</sup> ทำให้การทำงานการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังต้องเผชิญกับพายุทางการเมืองครั้งสำคัญจากกรณีธนาคาร กรุงเทพมหานคร (บีบีซี) ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวถึงกรณีดังกล่าวว่า

“ทำไมก่อนหน้านี้ไม่มีใครทำอะไรกับบีบีซี ผมเป็นคนปลดนายราเกษ สักเสนา ออกจากที่ปรึกษาของธนาคารบีบีซี สั่งเพิ่มทุนให้บีบีซี และเปลี่ยนตัวผู้บริหารบีบีซีใหม่ทั้งหมด ผมเป็นคนสั่งการทุกเดือน แล้วผมก็สงสัยว่า ก่อนหน้านี้ทำไมไม่มีใครทำอะไรเลย”<sup>158</sup>

ประเด็นนี้กลายเป็นหนึ่งในหัวข้อการอภิปรายไม่ไว้วางใจร่วมกับประเด็นอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็น กรณี ดร. เอส ตั้งบริษัทนายหน้าค้าอาวุธ กรณีการปลดนายเอกกมล ศิริวัฒน์ (เลขาธิการคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย: ก.ล.ต.) การบริหารการคลังของประเทศผิดพลาด และละเลยเอาผิดกับผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยรับหุ้่น [กรณีนายวิจิตร สุพินิจ ถือหุ้่น บงล. นครหลวงเครดิท]<sup>159</sup> ซึ่งในบางครั้งเขาถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจยาวนานหลายชั่วโมง<sup>160</sup> และแม้ว่าในบางประเด็นจะไม่ได้อภิปราย ดร. สุรเกียรติ์ โดยตรง แต่เขาก็มีหน้าที่ต้องตอบข้อซักถามการอภิปราย เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง การทำให้ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการเมืองนั้นยังส่งผลต่อการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีอีกด้วย เพราะไม่สามารถทำงานในประเด็นสำคัญหรือที่มีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการดูแลปัญหาค่าเงินบาท เป็นต้น เขายังถูกฟ้องร้องกรณีใช้อำนาจโดยมิชอบกรณีปลดนายเอกกมล ศิริวัฒน์ ออกจาก

<sup>156</sup> Pradit Songprasertkul, "A Sour Welcome" ใน *สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ : ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง*, ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539), 59; "คำต่อคำ 'ศุภชัย พานิชภักดิ์' ไล่บี้ขุนคลัง 'สุรเกียรติ์'," *มติชน* 11 พฤษภาคม 2539, 2.

<sup>157</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 121.

<sup>158</sup> เรื่องเดียวกัน, 122.

<sup>159</sup> "ทำเนียบรัฐมนตรี 10 ปี ขึ้นแท่นรอถูกเชือด," *มติชนสุดสัปดาห์* 16, 817 (16 เมษายน 2539): 9.

<sup>160</sup> อัญชลี ไพรีรัก, "วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, 11.



ตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุผลว่านายเอกกมลนำข้อมูลเกี่ยวกับการเงิน และตลาดหลักทรัพย์ไปเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกโดยผิดกฎหมาย<sup>161</sup>

ประสบการณ์ในฐานะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งเพียง 10 เดือน (18 กรกฎาคม พ.ศ. 2538-28 พฤษภาคม พ.ศ. 2539) ประกอบกับพายุทางการเมือง ทั้งจากการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมถึงแรงกดดันของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลให้ปรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่งผลให้ในท้ายที่สุด ดร. สุรเกียรติ์ ต้องยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวตามคำบัญชาของนายกรัฐมนตรี<sup>162</sup> โดยที่นายกรัฐมนตรีคือ นายบรรหาร ซึ่งเป็นผู้ทาบทาม ดร. สุรเกียรติ์ ให้มาร่วมงานการเมือง ไม่ได้แจ้งเรื่องหรือพูดคุยเรื่องการปรับคณะรัฐมนตรีกับเขาล่วงหน้าแต่อย่างใด<sup>163</sup> ประสบการณ์เหล่านี้เป็นบทเรียนครั้งสำคัญที่ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีความเข้าใจการเมืองไทยดีขึ้นอย่างมาก ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เขาตั้งปณิธานกับตนเองไว้ว่า ในอนาคตถ้าจะต้องทำงานการเมือง เขาจะไม่ยอมเป็น “ข้าวนอกนา” ของใครอีก<sup>164</sup>



### 3.6 การทำงานกับภาคเอกชนและองค์กรรัฐวิสาหกิจ

#### 3.6.1 ธนาคารแหลมทอง

ภายหลังจากหมดวาระดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับการทาบทามจากรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจคือ ดร. วีรพงษ์ รามางกูร และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคือ ดร. ชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและประธานกรรมการบริหารของธนาคารแหลมทอง เพื่อช่วยฟื้นฟูสถานะของธนาคารแห่งนี้ โดยเขาดำรงตำแหน่งดังกล่าวระหว่าง พ.ศ. 2540-2542

ธนาคารแหลมทองเป็นธนาคารเอกชนที่มีตระกูลจันทร์ศรีชวาลาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ เจ้าของและผู้ถือหุ้นรายใหญ่ต้องการที่จะปรับโครงสร้างองค์กรและปรับการบริหารทั้งหมดให้มีความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น จากที่แต่เดิมเป็นการบริหารในระบบครอบครัว ให้กลายเป็นการบริหารด้วยระบบมืออาชีพ ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังรู้จักคุ้นเคยกับครอบครัวที่เป็นเจ้าของธนาคารดังกล่าว และรับทราบก่อนหน้านี้นี้ว่าทางครอบครัวจันทร์ศรีชวาลาต้องการปรับโครงสร้างธนาคาร และมีความต้องการที่จะให้เขาเข้ามาช่วยเหลือในภารกิจดังกล่าวด้วย ขณะที่ทางด้านรัฐบาล

<sup>161</sup> "ดร. สุรเกียรติ์ เจอคดีอาญา ใช้อำนาจโดยมิชอบ," *ผู้จัดการรายวัน* 5 สิงหาคม 2541, 1.

<sup>162</sup> "ประกาศกรม. วันนี้ เทิดไท้แผ่นดินกระเจิง! 'เต็ง' ถ่างขาควมมท. ต่อ 'ดร.สุ' แฉถูกบีบให้ออก," *มติชน* 28 พฤษภาคม 2539, 12.

<sup>163</sup> คำสัมภาษณ์แหล่งข่าวใกล้ชิด ดร. สุรเกียรติ์ ใน "ทีม 'สุรเกียรติ์' ทั้งที่ปรึกษานายกฯ," *มติชน* 29 พฤษภาคม 2539, 10.

<sup>164</sup> อัญชลี ไพรีรัก, "วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย," 11.

ก็ต้องการจะใช้กรณีของธนาคารแหลมทองเป็นข้อพิสูจน์ต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่า ธนาคารขนาดเล็กของไทยสามารถปรับตัวได้ โดยไม่ต้องปิดกิจการอีกด้วย<sup>165</sup>

ภารกิจอันดับแรกในการปรับโครงสร้างธนาคารแหลมทองก็คือ การปรับเปลี่ยน คณะกรรมการบริหารของธนาคาร โดยปรับครอบครัวจันทน์ศรีชวลาให้เหลือกรรมการเพียงคนเดียว และเชิญบุคคลภายนอก คือนางสิริฉัตร อรรถเวทย์วรุฒิ จากธนาคารสินเอเชีย ให้มาดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการใหญ่ ส่วนกรรมการของธนาคารนั้น ดร. สุรเกียรติ์ เลือกบุคคลที่เป็นมืออาชีพและมี ประสบการณ์ในแวดวงการเงินการธนาคาร ไม่ว่าจะเป็น ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ อธิบดีกรมสรรพสามิต นายพละ สุขเวช ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย<sup>166</sup> รวมไปถึงการแต่งตั้งอดีตผู้จัดการใหญ่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานความมั่นคง จะเห็นได้ว่ากรรมการมาจากหลากหลายอาชีพ เพื่อเข้ามาดูแลเรื่องคดีอาญา และเพื่อให้สังคมเห็นว่าธนาคารแห่งนี้มีการจัดการคดีต่างๆ อย่างตรงไปตรงมา รวมถึงมี คณะกรรมการที่เป็นชาวต่างชาติด้วย<sup>167</sup> ในขณะที่โครงสร้างผู้ถือหุ้นก็มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของธนาคาร ประกอบด้วยกลุ่มยูไนเต็ดคอมมูนิตี้ (กลุ่มยูคอม) กลุ่ม เจ้าชาย ซิค อาห์ เม็ด ฟาฮัด อัล-ซาบา แห่งคูเวต (His Highness the Shiekh Ahmad Fahad Al-Sabah's Group) กลุ่มโซเฟีย แคปิตอล (Sofaer Capital Inc.) และกลุ่มจันทน์ศรีชวลา<sup>168</sup>

แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับชุมชน ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญในช่วงที่เขาเป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังถูกนำมาปรับใช้ อันสะท้อนให้เห็นจากความริเริ่มของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่จะให้ธนาคาร แหลมทองทำโครงการเงินกู้เพื่อสังคม โดยจะร่วมมือกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และ กลุ่มยูคอม โดยธนาคารแหลมทองจะขอกู้เงินจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่ง ญีปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund: OECF) วงเงิน 500 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ย พิเศษ จากนั้นธนาคารจะนำมาปล่อยให้กับชุมชนในชนบท และหวังว่าโครงการเช่นนี้จะป็นตัวอย่าง ให้ธนาคารและกลุ่มธุรกิจอื่นๆ ให้ความสนใจกับชนบทมากขึ้น<sup>169</sup> โครงการนี้ในด้านหนึ่งเป็นการสาน ต่อนโยบายการเงินการคลังเพื่อสังคม ที่ได้ผลักดันในสมัยที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง นอกจากนี้ยังมีนโยบายการบริหารธนาคารแหลมทองด้วยการปรับลดทุนและเพิ่ม

<sup>165</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 135-137.

<sup>166</sup> ThaiPR.net, "ธนาคารแหลมทองแปลงโฉมใหม่ แต่งตั้งประธานบอร์ด และกรรมการผู้จัดการใหญ่," <http://www.ryt9.com/s/prg/169358>. [30 เมษายน 2559].

<sup>167</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 137.

<sup>168</sup> ThaiPR.net, "ธนาคารแหลมทองแปลงโฉมใหม่ แต่งตั้งประธานบอร์ด และกรรมการผู้จัดการใหญ่"

<sup>169</sup> "แหลมทองผนึกยูคอม & ปตท. บุคตลาดเศรษฐกิจชุมชน สุรเกียรติ์ขอกู้ OECF หนุนโครงการ," *ฐานเศรษฐกิจ* 18 มิถุนายน 2541, 1, 18.

ทุนจากต่างประเทศจำนวนหลายพันล้านบาท ที่สำคัญคือความพยายามในการรวมธนาคารขนาดเล็กเข้าด้วยกัน แต่ทว่า ดร. สุรเกียรติ์ กลับไม่ได้เห็นผลลัพธ์ของแนวนโยบายดังกล่าวเนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาล อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เปลี่ยนรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ เปลี่ยนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และที่สำคัญที่สุดก็คือ การเปลี่ยนแนวนโยบายในการบริหารการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการฟื้นฟูกิจการธนาคารแห่งนี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จ จนใน พ.ศ. 2541 ก็จำเป็นต้องยุบรวมกิจการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารรัตนสินในที่สุด

### 3.6.2 บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด

ในระหว่าง พ.ศ. 2541-2543 ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท.สผ. และใน พ.ศ. 2542-2543 ยังได้รับตำแหน่งประธานกรรมการบริหารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย<sup>170</sup> อีกด้วย

การเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมพลังงานของ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผลจากรัฐบาลในช่วงนั้นมีแผนในการแปรรูปบริษัทดังกล่าว โดยการนำหุ้นออกขายให้กับนักลงทุนต่างประเทศ และบุคคลที่เป็นผู้ทาบทามให้ ดร. สุรเกียรติ์ มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวคือ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้ได้รับการทาบทามในตำแหน่งดังกล่าว ตัวเขาเองได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นเพราะ ปตท. ได้รับผลกระทบจากวิกฤตต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 จำเป็นต้องมีการเพิ่มทุนและออกหุ้นใหม่จำนวนมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงต้องการประธานบอร์ดบริหารที่มีความรู้ความเข้าใจเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีความรู้ทางด้านกฎหมาย รวมถึงเป็นที่ยอมรับของนักลงทุนต่างชาติด้วย

"คุณสมศักดิ์บอกว่า ผมน่าจะคุยกับพวกนักลงทุนต่างประเทศได้ เพราะ 1. ผมเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมาก่อน 2. ขณะนั้น ผมมีตำแหน่งเป็นประธานธนาคารแหลมทอง และ 3. ผมเป็นนักกฎหมาย จึงไม่น่าจะเสียเปรียบหากต้องเจรจาต่อรองกับพวกนักลงทุนเหล่านั้น"<sup>171</sup>

<sup>170</sup> ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544

<sup>171</sup> ผู้จัดการ 360°, "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับแผนแปรรูปปตท. ภารกิจในวงการพลังงาน "ผมทำเสร็จแล้ว", "<http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=440>. [30 เมษายน 2559].

ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ก็ถูกคาดหวังอย่างมากว่าจะเป็นผู้ที่จะเข้ามาฟื้นฟูและแก้ปัญหาให้กับบริษัทได้ เขาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องบริษัทและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้ง และพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้สมกับการถูกคาดหวังและความคาดหวังต่อการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารในครั้งนี้อย่างเต็มที่

ภารกิจสำคัญของประธานบอร์ดบริหารคนใหม่ของ ปตท. ก็คือ การเดินสายเร่งทำความเข้าใจและสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับสถานการณ์ของบริษัทในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและวิกฤตค่าเงิน รวมถึงการชี้แจงแผนการดำเนินงานของบริษัทให้แก่ผู้บริหารและนักลงทุนในต่างประเทศ ทั้งในฮ่องกง อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา<sup>172</sup> ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะการเดินสายไรด์โชว์ต่างประเทศ เป็นสิ่งที่บริษัทรายใหญ่ของไทยหยุดการดำเนินงานไปในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น นอกจากนี้เป้าหมายสำคัญของการเดินสายไรด์โชว์ก็เพื่อขายหุ้นเพิ่มทุนของ ปตท.สม. นั่นเอง ผลจากการดำเนินการครั้งนั้นประสบความสำเร็จอย่างมาก โดย ปตท.สม. ได้เงินเพิ่มทุนกลับมาเป็นจำนวนกว่าหมื่นล้านบาท<sup>173</sup>

การทำงานที่ ปตท.สม. ในฐานะประธานกรรมการบริหาร ดร. สุรเกียรติ์ ต้องเผชิญกับแรงกดดันและสถานการณ์ที่ตึงเครียดอย่างยากลำบาก โดยเฉพาะในส่วนของการขายหุ้นของบริษัท ว่าควรขายเมื่อใด ในราคาเท่าใด เพราะหากตัดสินใจผิดพลาด ก็อาจถูกตำหนิจากบอร์ดและส่งผลกระทบต่อบริษัทได้เช่นกัน เครื่องมือสำคัญในการช่วยตัดสินใจของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือ การรับฟังการวิเคราะห์จากบริษัทที่ปรึกษาทั้งในและต่างประเทศ

“เมื่อฟังข้อมูลการวิเคราะห์ ผมก็จะนำข้อมูลมาตัดสินใจ เพราะวันรุ่งขึ้น ผมจะต้องตัดสินใจว่าจะเอาอย่างไร ก็ฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายว่าจะเดินหน้าต่อมาราคานี้ ... โชคดีมากเพราะตอนที่ขายไปในตอนนั้นหุ้นของ ปตท.สม. เขาเรียกว่าโอเวอร์ ดีมานด์ คือ มีคนเข้ามาขอซื้อหุ้นเกินกว่าตัวหุ้นที่มีอยู่ และราคาเป็นไปตามที่เราต้องการทุกประการ สูงกว่าที่คาดเอาไว้ และหลังจากที่ขายไปแล้ว สถานการณ์แย่งไปกว่าเดิม คือราคาตกไปกว่าเดิม”<sup>174</sup>

<sup>172</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 127.

<sup>173</sup> ผู้จัดการ 360°, “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับแผนแปรรูปปตท. ภารกิจในวงการพลังงาน "ผมทำเสร็จแล้ว"”

<sup>174</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 128.

การทำงานในฐานะประธานกรรมการบริหาร ปตท.สผ. นั้น ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับความไว้วางใจ มีอำนาจและอิสระในการทำงานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากตามที่ ดร. สุรเกียรติ์ เคยกล่าวไว้ว่า

“ท่านก็ไม่เคยโทรมา และไม่เคยสั่งการอะไรเลย ไม่เคยแทรกแซง และสั่งการอะไรเลย ท่านบอกว่า ให้ผมทำให้เต็มที่เลย ทำให้เป็นชื่อ เป็นเสียงไปเลย โดยเฉพาะเรื่องการออกหุ้น ก็ทำไปให้ดี ให้เป็นชื่อเสียงให้กับประเทศชาติ”<sup>175</sup>

นอกจากนี้เขายังเป็นผู้มีบทบาทหลักในการเจรจาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทสัญญาซื้อก๊าซธรรมชาติ ระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับกลุ่มผู้ผลิตก๊าซในพม่า ซึ่งผลการเจรจาเป็นผลให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไม่ถูกฟ้องในอนุญาโตตุลาการ และ ปตท. ได้รับการลดราคาก๊าซหลายร้อยล้านบาทอีกด้วย<sup>176</sup>

ขณะเดียวกัน ปตท.สผ. ในยุคของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้เข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยเฉพาะธุรกิจโรงไฟฟ้า โดยใน พ.ศ. 2542 ปตท.สผ. เริ่มเข้าไปถือหุ้นในโรงไฟฟ้า 2-3 รายในสัดส่วนหุ้นร้อยละ 20-25 และเป็นการลงทุนเพื่อเรียนรู้และจัดองค์กรของ ปตท.สผ. เพื่อรองรับแผนในอนาคต ขณะเดียวกันเขายังได้เดินทางไปเจรจากับบริษัทยูโนแคลที่สหรัฐอเมริกาในเรื่องการแลกเปลี่ยนแหล่งสัมปทานปิโตรเลียมอีกด้วย<sup>177</sup>

ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โดยภารกิจสำคัญที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขาก็คือ การแปรรูป ปตท. อันจะทำให้การทำงานขององค์กรนี้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น การบริหารกระชับขึ้น มีความเป็นมืออาชีพยิ่งขึ้น มีความสามารถในการแข่งขันได้มากขึ้น ขณะเดียวกันสิทธิประโยชน์และสถานภาพการจ้างงานของพนักงาน ปตท. จะต้องไม่น้อยไปกว่าเดิมหลังจากการแปรรูปแล้ว ขณะเดียวกันการทำงานของเขา ก็เพียงทำหน้าที่ในการช่วยตัดสินใจและชี้ให้เห็นว่าประเด็นคืออะไร ส่วนการตัดสินใจ ดร. สุรเกียรติ์ ยกให้เป็นความต้องการของ ปตท. และพนักงานเองว่ามีความต้องการอย่างไร<sup>178</sup>

<sup>175</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 134.

<sup>176</sup> "ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธานปรับโครงสร้างหนี้ ปตท.," *มติชน* 4 มกราคม 2543, 4.

<sup>177</sup> "ปตท. สผ. วางหมากรับมือเสรีก๊าซฯ ถูกรัฐโรงไฟฟ้า-ชะลอการลงทุนใหม่," *ผู้จัดการรายวัน* 6 พฤษภาคม 2542, 11.

<sup>178</sup> "ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย โฉวแผนแปรรูปปตท. เปิดทางทุกฝ่ายร่วมคิด ยัน "ประธานไม่ได้มาเพื่อทุบโต๊ะ," *ข่าวหุ้น* 13 มีนาคม 2543, 4.

### 3.6.3 บริษัท ไทยออยล์ จำกัด

ไทยออยล์เป็นอีกบริษัทหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้เข้าไปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเจรจากับเจ้าหนี้ต่างประเทศ โดยในช่วงปลายปี พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมคนใหม่คือนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ให้ความสำคัญอย่างมากกับการปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทไทยออยล์ ซึ่งมีปตท. เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เนื่องจากไทยออยล์ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจอย่างมากจนประสบกับภาวะล้มละลาย มีหนี้สูงถึง 9.39 หมื่นล้านบาท ทั้งยังมีจำนวนเจ้าหนี้สูงถึง 168 รายอีกด้วย<sup>179</sup> วิกฤตของไทยออยล์เป็นโอกาสและความท้าทายของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการดูแลเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูกิจการของบริษัทพลังงานแห่งนี้ ทักษะด้านการเจรจาระหว่างประเทศที่เขาสั่งสมมานับตั้งแต่เริ่มงานการเมืองในฐานะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง

ในการทำงานที่ไทยออยล์ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารบริษัท ประธานคณะผู้ทำแผน และประธานคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ โดยมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดยุทธศาสตร์การเจรจากับเจ้าหนี้ทุกครั้ง<sup>180</sup> ภารกิจหลักของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือ การเจรจาประนอมหนี้และขอลดหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งการทำงานประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

แผนการฟื้นฟูกิจการของไทยออยล์เริ่มต้นจากส่วนเล็กๆ คือ การลดค่าใช้จ่ายของบริษัท โดย ดร. สุรเกียรติ์ ตัดสินใจปิดสำนักงานของบริษัทไทยออยล์ที่สาทร กรุงเทพฯ และใช้สำนักงานที่โรงกลั่นศรีราชาเพียงแห่งเดียว แม้จะเป็นนโยบายที่จะสร้างความเชื่อมั่นแก่เจ้าหนี้ แต่ก็นำมาซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์และความไม่พอใจของพนักงานเป็นอย่างมากเช่นกัน<sup>181</sup> การเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ของไทยออยล์ดำเนินไปอย่างเรียบร้อย ต่อมาเขายังได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้กำกับดูแลการปรับโครงสร้างหนี้ของบริษัทลูกอื่นๆ ของปตท. อีก 2 บริษัท คือ บริษัทอะโรมาติกส์ (ประเทศไทย) และบริษัทไทย โอเลฟินส์ อีกด้วย<sup>182</sup>

หน้าที่ของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะประธานผู้บริหารรัฐวิสาหกิจพลังงานก็สิ้นสุดลง หลังจากนั้นไม่นาน เขาก็ก้าวสู่โลกการเมืองอีกครั้งในฐานะรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเวลาต่อมา

<sup>179</sup> ผู้จัดการ 360°, “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับแผนแปรรูปปตท. ภารกิจในวงการพลังงาน "ผมทำเสร็จแล้ว”

<sup>180</sup> จุลจิตต์ บุญเกิด ซีอีโอ บริษัทไทยออยล์ กล่าวถึงสถานการณ์ของบริษัทและบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ใน เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 140.

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน, 141.

<sup>182</sup> ผู้จัดการ 360°, “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับแผนแปรรูปปตท. ภารกิจในวงการพลังงาน "ผมทำเสร็จแล้ว”

### 3.7 สรุป

ช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตนของ ดร. สุรเกียรติ์ ตั้งแต่ในวัยเด็ก ศึกษาศึกษา และวัยทำงาน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเขาได้มีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้ทักษะทั้งทางด้านวิชาการอย่างเข้มข้นมาโดยตลอด เช่นเดียวกับทักษะด้านภาษาและการเข้าสังคม ที่สำคัญจะเห็นได้ว่าเขามีบทบาทเกี่ยวข้องกับมิติด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และการต่างประเทศมาโดยตลอด ทั้งในฐานะของนักวิชาการ นักวิจัย การเป็นที่ปรึกษา และการเป็นรัฐมนตรี หรือแม้แต่ในช่วงที่ร่วมงานกับภาคเอกชนและองค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการทำงานในตำแหน่งที่หลากหลายเช่นนี้ นอกจากจะทำให้เขาเรียนรู้โลกของการเมือง ภายในและการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับการต้องเผชิญการตัดสินใจครั้งสำคัญในหลายกรณีแล้ว จึงเป็นเวทีของการสั่งสมทักษะและประสบการณ์ในการเจรจาระหว่างประเทศ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจและการเมือง ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ยังถูกบ่มเพาะแนวนโยบาย ยุทธศาสตร์ และเทคนิคด้านการเจรจาจาก พล.อ.ชาติชาย โดยตรงเมื่อครั้งเป็นที่ปรึกษาคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากนี้ประสบการณ์โดยตรงจากการทำงานวิชาการและงานการเมือง ยังส่งผลให้ประเด็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย และการต่างประเทศ ล้วนเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงกับ ดร. สุรเกียรติ์ ในด้านใดด้านหนึ่งมาโดยตลอด ขณะเดียวกันช่วงเวลานี้ยังเป็นช่วงเวลาของการบ่มเพาะโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขาอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่างประเทศเชิงรุก ซึ่งจะส่งผลอย่างสำคัญต่อความริเริ่มและการกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศไทยดังที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

## บทที่ 4

### วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และความคิดริเริ่ม

#### 4.1 กล่าวนำ

จากที่กล่าวในบทที่ 3 จะเห็นได้ถึงประวัติโดยสังเขป รวมถึงบทบาทในด้านต่างๆ ทั้งในด้านวิชาการ การเมือง การต่างประเทศ รวมถึงการบริหารองค์กรเอกชนและรัฐวิสาหกิจของ ดร. สุรเกียรติ์ และในช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน ยังเป็นการบ่มเพาะความคิด ทักษะด้านการเจรจา และวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศ ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก้าวสู่การบริหารประเทศ รัฐบาลชุดดังกล่าวไม่ได้ยึดถือการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามแนวทางสนธิสัญญา ที่มีลักษณะของการเป็นฝ่ายตั้งรับและพร้อมจะปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อตอบสนองหรือให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศมหาอำนาจในช่วงเวลาต่างๆ แต่รัฐบาลดังกล่าวกลับมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายเชิงรุก (proactive) ผ่านการทูตเศรษฐกิจ (economic diplomacy) และยุทธศาสตร์การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบก้าวไปข้างหน้า (Forward Engagement) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คือ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการศึกษาบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในส่วนของวิสัยทัศน์ และความคิดริเริ่มเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีความโดดเด่น มีกรอบความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และระดับโลก มากมาย ทั้งยังเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์และยกระดับสถานะของไทยให้โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย

#### 4.2 ผู้ออกแบบนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย

##### 4.2.1 เส้นทางสู่พรรคไทยรักไทย

ดร. สุรเกียรติ์ หวนกลับคืนสู่แวดวงการเมืองอีกครั้งใน พ.ศ. 2542 หลังยุติบทบาททางการเมืองไปใน พ.ศ. 2539 โดยครั้งนี้เขาตัดสินใจเข้าร่วมงานกับพรรคไทยรักไทย ซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคที่ทำงานเพื่อสังคม และมีผลงานหลายอย่างที่ส่งผลกระทบต่อสังคม และทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และประการที่สอง การเมืองมีกติกาใหม่ มีองค์กรอิสระ ทำให้การเมืองมีเหตุมีผลมากขึ้น มีกติกา



ขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้ผู้ที่เข้ามาสู่แวดวงการเมืองสามารถเข้ามาสู่ระบบนี้ได้ ทั้งยังไม่ต้องกังวลกับการถูกสาดโคลนเหมือนในอดีต<sup>1</sup> เหตุผลประการหลังนี้สะท้อนให้เห็นถึงความคับข้องใจของเขาที่ต้องประสบกับการใส่ร้ายและมรสุมทางการเมืองในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จนต้องลาออกจากตำแหน่ง ทั้งที่ทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้เพียงไม่ถึงหนึ่งปีเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

การหวนคืนสู่แวดวงการเมืองในครั้งนี้ พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้ทาบถามให้ ดร. สุรเกียรติ์ เข้ามาร่วมงานการเมืองกับพรรคไทยรักไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2542 แต่ด้วยภารกิจการบริหารบริษัทไทยออยล์ เขาจึงยังไม่ได้ตัดสินใจตอบรับการทาบถามนั้น และได้ใช้เวลาช่วงนี้ในการไตร่ตรองให้รอบคอบว่าจะหวนคืนสู่แวดวงนี้หรือไม่ เนื่องจากประสบการณ์ในอดีตให้ข้อคิดข้อเตือนใจอย่างสำคัญแก่เขาถึงโลกความเป็นจริงและความโหดร้ายของการเมืองไทย

เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ ตัดสินใจเข้าร่วมงานการเมืองกับพรรคไทยรักไทยตามเหตุผลที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว เขาได้รับความไว้วางใจจากหัวหน้าพรรคให้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค ทั้งยังได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การปฏิรูปกฎหมาย และนโยบายต่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้เขายังเป็นประธานคณะจัดทำวาระแห่งชาติของพรรคไทยรักไทย<sup>2</sup> ที่ใช้เป็นแนวทางในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ต่อมาเขายังเป็น 1 ใน 5 ของคณะผู้ร่างนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านการต่างประเทศ ให้กับรัฐบาลชุดใหม่ที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำอีกด้วย<sup>3</sup> ในขณะที่ข้าราชการประจำอาจไม่ได้มีบทบาทในการให้คำแนะนำหรือมีส่วนในการช่วยยกร่างนโยบายของรัฐบาลชุดดังกล่าวเท่าใดนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายของรัฐบาลล้วนปรับมาจากนโยบายของพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น<sup>4</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย ซึ่งกลายเป็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในเวลาต่อมา แต่ก่อนที่จะพิจารณานโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผู้ออกแบบและการกำหนดทิศทางการนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น

<sup>1</sup> “ดร.สุรเกียรติ์” ชี้ทาง ฟันเศรษฐกิจแบบยั่งยืน “ต้องรื้อฟื้นกฎหมายทั้งระบบ”, *ฐานเศรษฐกิจ* 14 พฤษภาคม 2543, 9.

<sup>2</sup> พรรคไทยรักไทยได้กำหนดวาระแห่งชาติออกเป็น 11 ประเด็น ได้แก่ การพัฒนาตลาดเงิน ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้, การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจควบคู่กับปรับโครงสร้างหนี้, การสร้างรายได้และการแก้ปัญหาคนตกงาน, การฟื้นฟูชีวิตเกษตรกรไทย, การสร้างคน สร้างระบบการศึกษา, การต่อสู้ ขจัดภัยยาเสพติด, การประกาศสงครามกับคอรัปชั่น, การพลิกโฉมบริการสาธารณสุข, การสร้างครอบครัวเข้มแข็ง เพื่อบทบาทสตรีทางการเมือง, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติ และการวางยุทธศาสตร์ภูมิภาคใหม่

<sup>3</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 47, 34 (19-25 มกราคม 2544): 12.

<sup>4</sup> วิษณุ เครืองาม, *หลังม่านการเมือง*, 66.

#### 4.2.2 สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย

สำหรับสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของพรรคไทยรักไทย เศรษฐกิจเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลอย่างมาก ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจมาตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยอ่อนแออย่างมาก ธุรกิจในสาขาต่างๆ ได้รับผลกระทบโดยถ้วนหน้า หลายบริษัทประสบกับภาวะล้มละลาย จนต้องปิดกิจการ ส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ นโยบายลอยตัวค่าเงินบาทของรัฐบาลยังส่งผลให้วัตถุดิบและสินค้านำเข้าจากต่างประเทศมีราคาสูงขึ้นอย่างมาก ในขณะที่ประชาชนก็ชะลอการใช้จ่าย แรงงานในภาคอุตสาหกรรมก็กลับคืนสู่ภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) อย่างเข้มงวดยังส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง<sup>5</sup> ขณะเดียวกัน วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นของประเทศจึงกลายเป็นโจทย์และความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศท่ามกลางวิกฤตดังกล่าว ประเด็นเศรษฐกิจจึงเป็นประเด็นสำคัญในการณรงค้ำเสียดึงดูดของทุกพรรคการเมือง สำหรับพรรคไทยรักไทย การฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญของนโยบายพรรคที่มุ่งหวังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้ขยายตัว รวมถึงการรักษาการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอนาคตอีกด้วย<sup>6</sup> ปัจจัยเรื่องการฟื้นฟูและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญของนโยบายภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทยในเวลาต่อมา

ส่วนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศนั้น เอเชียยังคงเป็นพื้นที่สำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทในเอเชียอย่างมาก เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์สำคัญ ทั้งด้านการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ โดยสหรัฐอเมริการะดับความสัมพันธ์กับพันธมิตรด้านการทหารอย่างญี่ปุ่นและออสเตรเลียอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังคงรักษาความสัมพันธ์กับไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ในมิติของการฝึกและการซ้อมรบด้วย อย่างไรก็ตาม ในด้านการเมืองและความมั่นคง ประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล็งเห็นประโยชน์ของการคบหาของสหรัฐอเมริกาในพื้นที่แห่งนี้เพื่อถ่วงดุลกับจีน แต่ขณะเดียวกันก็มีความไม่สบายใจต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา แม้จะไม่ได้แนบแน่นเหมือนในช่วงสงครามเย็น แต่ช่วงที่ไทยประสบกับ

<sup>5</sup> ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *การเดินทางแห่งชีวิต: 30 ปีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548), 107.

<sup>6</sup> เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์ และ วิสุทธิ์ นีรัตติวงศกรณ, *รัฐบาลของประชาชน: แนวคิดและวิธีการบริหารประเทศ* (กรุงเทพฯ: คณะทำงานจัดทำผลงานของรัฐบาล สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2547), 10.

วิกฤตเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศก็ใกล้ชิดยิ่งขึ้น อีกทั้งนโยบายต่างประเทศของไทยก็มีทิศทางที่โน้มเอียงไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย อันจะเห็นได้จากกรณีนโยบายการข้องเกี่ยวอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) ต่อพม่า เป็นต้น

แม้ว่าโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศจะยังคงเป็นแบบขั้วอำนาจเดียว ภายใต้การเป็นมหาอำนาจนำของสหรัฐอเมริกา แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าจีนและอินเดียได้ก้าวขึ้นมามีศักยภาพและอิทธิพลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหารมากขึ้น แม้ว่าจะยังไม่สามารถทัดเทียมกับสหรัฐอเมริกาได้ก็ตาม แต่การพัฒนาศักยภาพดังกล่าวมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเศรษฐกิจจีนเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 8.5 ต่อปีและมีการส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 15 ต่อปีในช่วง พ.ศ. 2533-2543<sup>7</sup> ทั้งยังมีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศมากที่สุดในโลก และมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองของโลก รองจากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น นอกเหนือจากการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว จีนยังพัฒนาศักยภาพทางการทหารของตนอย่างไม่ลดละ งบประมาณด้านการทหารเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น จีนยังเป็นผู้ส่งออกอาวุธรายใหญ่ให้กับประเทศในเอเชียอีกด้วย

เอเชียเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในนโยบายต่างประเทศของจีน โดยนับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุด บทบาทของจีนในเอเชีย โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันสะท้อนให้เห็นได้จากการเดินทางเยือนภูมิภาคนี้ของผู้ในระดับสูงของจีน ความสัมพันธ์ด้านการค้าและความร่วมมือในด้านต่างๆ ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะเป็นลาว พม่า และกัมพูชา ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ครั้งใหม่ระหว่างจีนกับประเทศในภูมิภาคนี้เกิดขึ้นจากการที่นายกรัฐมนตรีหลี่เผิง เดินทางเยือนกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2532 พร้อมทั้งเสนอหลักการสำคัญสำหรับความสัมพันธ์จีน-อาเซียน อันประกอบด้วย 1) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้ว่าจะมีความแตกต่างของระบบการเมืองและสังคมระหว่างประเทศต่างๆ 2) การต่อต้านความเป็นเจ้า (anti-hegemonism) กล่าวคือจีนไม่ได้ต้องการเป็นมหาอำนาจ ขณะเดียวกันจีนจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศในอาเซียน 3) การพัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ และจีนจะส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคและความริเริ่มต่างๆ ของอาเซียน<sup>8</sup>

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทางการเงินตัดสินใจที่จะไม่ลดค่าเงินหยวน เพราะการลดค่าเงินหยวนอาจส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของประเทศที่เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจยิ่งขึ้นไปอีก ใน

<sup>7</sup> Daljit Singh, "Southeast Asia in 2000: Many Roads, No Destinations?," *Southeast Asian Affairs* (2001): 17.

<sup>8</sup> Hao Yufan and Huan Guofang, eds., *The Chinese View of the World* (New York: Pantheon Books, 1989), 221. cited in Aileen S.P. Baviera, *China's Relations with Southeast Asia: Political Security and Economic Interests*, PASCN Discussion Paper No. 99-17, 9.

ด้านหนึ่งก็เป็นการสะท้อนถึงบทบาทของจีนในฐานะรัฐสมาชิกที่มีความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศ<sup>9</sup> ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งหมายรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น มีทัศนคติต่อจีนในเชิงบวกมากยิ่งขึ้น นั่นคือวิกฤตเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้จีนแสดงบทบาทผู้นำในภูมิภาคและความรับผิดชอบของจีนต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>10</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นจีนยังเป็นที่จับตามองว่าจะจะเป็นจักรกลสำคัญของการขับเคลื่อนความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ เนื่องจากในระหว่าง พ.ศ. 2538-2545 มูลค่าการค้าระหว่างจีนกับอาเซียนเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 19 โดยใน พ.ศ. 2545 มูลค่าการค้าระหว่างกันเติบโตถึง 54.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>11</sup> และเพิ่มขึ้นเป็น 78 พันล้านเหรียญสหรัฐในปีถัดมา<sup>12</sup> มูลค่าการค้าระหว่างอาเซียนกับจีนยังเติบโตมากกว่าการค้ากับญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา การเติบโตของเศรษฐกิจจีนเช่นนี้ทำให้จีนเป็นที่คาดหมายว่าจะเป็นตลาดสินค้าขนาดใหญ่และเป็นเป้าหมายของการลงทุนด้วย และเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเอเชียและเศรษฐกิจโลก การเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการทหารของจีน การขยายบทบาทและอิทธิพลทั้งในส่วนของความสัมพันธ์ระดับทวิภาคี และผ่านองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค ถือเป็นสภาพแวดล้อมใหม่ที่ประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะไทยจะละเลยมิได้

อินเดียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่กลายเป็นตลาดการค้าที่สำคัญของโลก เศรษฐกิจของอินเดียเติบโตอย่างมากในยุคหลังสงครามเย็น ยิ่งไปกว่านั้น การเติบโตของประเทศยักษ์ใหญ่ในเอเชีย ทั้งยังได้รับการคาดการณ์ว่าอินเดียจะมีขนาดเศรษฐกิจโตเป็นอันดับสามของโลกใน พ.ศ. 2593<sup>13</sup> อีกด้วย หลังประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศใน พ.ศ. 2534 อินเดียจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงการต้องเปิดสู่ตลาดโลกมากขึ้นด้วย ผู้นำอินเดียแสดงทัศนะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>9</sup> Paul Bowles and Baotai Wang, "Flowers and Criticism": The Political Economy of the Renminbi Debate," *Review of International Political Economy* 13, 2 (May, 2006): 233.

<sup>10</sup> Alice D. Ba, "China and Asean: Renavigating Relations for a 21st-century Asia," *Asian Survey* 43, 4 (July/August 2003): 634.

<sup>11</sup> Bian Shen, "New Opportunity for China-ASEAN Trade," *Beijing Review* (1 May 2003): 18 cited in Elizabeth Economy, "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States," *Journal of Contemporary China* 14, 44 (2005): 414.

<sup>12</sup> China Briefing, "China's Growing Ties with ASEAN Opens up New Opportunities for Foreign Investment," <http://www.china-briefing.com/news/2015/08/07/chinas-growing-ties-with-asean-opens-up-new-opportunities-for-foreign-investment.html#sthash.0b0DHYTS.dpuf> [18 มกราคม 2559].

<sup>13</sup> Ramkishan S. Rajan and Rahul Sen, "The New Wave of FTAs in Asia: With Particular Reference to ASEAN, China and India," <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.3535&rep=rep1&type=pdf> [20 ตุลาคม 2558].

อย่างชัดเจนว่าเอเชียแปซิฟิกจะเป็นดั่งสปริงบอร์ดให้อินเดียก้าวเข้าสู่ตลาดโลกได้<sup>14</sup> ดังนั้น เอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายของอินเดียในนโยบาย “มุ่งตะวันออก” (Look East Policy) ในการนี้ผู้นำระดับสูงของอินเดียเดินทางเยือนเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สม่ำเสมอ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้าในระดับทวิภาคีอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐบาลไทยใน พ.ศ. 2540 ก็ดำเนินนโยบาย “มุ่งตะวันตก” (Look West Policy) ที่หันมาให้ความสำคัญกับอินเดียและประเทศในเอเชียใต้ รวมถึงประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกามากขึ้น เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคี รวมถึงการแสวงหาตลาดที่มีศักยภาพและโอกาสการลงทุนจากประเทศเหล่านี้<sup>15</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง มิติของความร่วมมือก็ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่าประเทศในเอเชียกำลังก้าวสู่กระแสภูมิภาคนิยม (Regionalism) นั่นเอง ทั้งในส่วนของความร่วมมือภายในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันให้เกิดภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงผ่านกรอบอาเซียนบวกสามและการประชุมเอเปก นอกจากนี้ ช่วงเวลาดังกล่าวยังเห็นได้ชัดเจนถึงการขยายตัวของบูรณาการทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการค้าเสรี ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เนื่องจากเป็นกรอบการเจรจาที่เจรจาได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการเจรจาพหุภาคีในระดับโลกภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก ซึ่งประสบภาวะชะงักงันบ่อยครั้ง จนทำให้การเจรจาในบางรอบต้องใช้เวลายาวนาน โดยในส่วนของเอเชียเอง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งเป็นความริเริ่มของนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ความร่วมมือภายใต้กรอบ BIMST-EC หรือความร่วมมือภายใต้กรอบเหลี่ยมเศรษฐกิจต่างๆ เป็นต้น

ในส่วนของเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับประเทศนอกภูมิภาค สิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีความตื่นตัวในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยในการประชุมกรอบการประชุมเอเปกเมื่อ พ.ศ. 2543 สิงคโปร์และนิวซีแลนด์ได้ลงนามในข้อตกลงเขตการค้าเสรีร่วมกัน และสิงคโปร์กำลังเริ่มเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาและวางแผนที่จะเจรจากับญี่ปุ่น เม็กซิโก ออสเตรเลีย และแคนาดาอีกด้วย<sup>16</sup>

ภายใต้สภาพปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศและพลวัตในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศเช่นนี้ เป็นบริบทสำคัญต่อการคิด วิเคราะห์ และกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง รวมถึงเป็นความท้าทายยิ่งต่อรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศในเวลาต่อมาด้วย

<sup>14</sup> Salil Tripathi, "Rediscovering the East," <http://indiatoday.intoday.in/story/rao-trip-opens-up-investment-opportunities-for-india-with-economic-tigers-of-east/1/294152.html> [15 พฤษภาคม 2559].

<sup>15</sup> International Business Publications, *USA, Thailand Country Study Guide* (Washington D.C.: Int'l Business Publications, 2007), 134.

<sup>16</sup> Daljit Singh, "Southeast Asia in 2000: Many Roads, No Destinations?," 12-13.

#### 4.2.3 นโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย

สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่กำลังเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย ในส่วนนี้ นายสันติ สาทิพย์พงษ์ สะท้อนแนวทางการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ ว่าเป็นไปในลักษณะเปิดกว้าง มีการระดมความคิดเห็น (brainstorming) เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม มีการถกแถลง ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ก็มีความอดทนในกระบวนการดังกล่าวอย่างมาก นายสันติยังชี้ให้เห็นเพิ่มเติมด้วยว่า การดำเนินการเช่นนี้ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของนโยบาย ไม่เกิดความริ้วฉาน ที่สำคัญการดำเนินการ การบริหารจัดการ เช่นนี้ยังเป็นตัวอย่างในการทำงานให้แก่เขาอีกด้วย<sup>17</sup>

ทางด้าน ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนให้เห็นถึงหลักการของนโยบายต่างประเทศในมุมมองของพรรคไทยรักไทย<sup>18</sup> อันมีสาระสำคัญ ได้แก่ การมุ่งรักษาพันธกรณีที่มีอยู่ และเน้นการทูตเชิงสร้างสรรค์กับพันธกรณีต่างๆ แต่หัวใจสำคัญของนโยบายต่างประเทศพรรคไทยรักไทยก็คือ การมีนโยบายต่างประเทศที่จะช่วยกอบกู้และฟื้นฟูเศรษฐกิจ การมุ่งเน้นความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการสร้างควมไว้วางใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อที่จะให้ความสัมพันธ์ในมิติที่มีปัญหาบรรเทาเบาบางลง ในขณะที่มุ่งหมายให้มิติที่มีความสัมพันธ์ดีอยู่แล้ว มีศักยภาพในการพัฒนามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญพรรคไทยรักไทยมีค่านิยมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ที่จะยึดมั่นในค่านิยมเอเชีย กล่าวคือจะไม่ได้ยึดค่านิยมของประเทศตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนดังเช่นที่รัฐบาลชุดก่อนหน้าได้ดำเนินการมาเนื่องจากพรรคไทยรักไทยเห็นว่าค่านิยมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ยิ่งไปกว่านั้นพรรคไทยรักไทยได้ขยายขอบเขตของนโยบายต่างประเทศ ที่ไม่ได้หมายความว่าความถึงนโยบายด้านการเมืองและการทูตเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปถึงนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายภายในประเทศที่มุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนไทย โดย ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นนโยบายด้านการต่างประเทศที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย ดังนี้<sup>19</sup>

1) การเชื่อมเอเชียตะวันออกกับเอเชียใต้ให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งขึ้น โดยพรรคไทยรักไทยวางเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือเอเชีย ที่จะเป็เวทีของการปรึกษาหารือและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ รวมถึงความร่วมมือในด้านอื่นๆ ด้วย ซึ่งความเชื่อมโยงเช่นนี้จะเป็นประโยชน์

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

<sup>18</sup> "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เปิดนโยบายต่างประเทศ 'ทรท' เชื่อมโลกแก่วิกฤต-คิดแบบเอเชีย," *มติชน* 29 พฤศจิกายน 2543, 13.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน; " "ดร.สุรเกียรติ์" ชี้ทาง พันเศรษฐกิจแบบยั่งยืน "ต้องรื้อฟื้นกฎหมายทั้งระบบ", " 8-9; "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ," 17-18; "สุรเกียรติ์' เปิดนโยบาย 'ต่างประเทศ'," *มติชน* 10 มกราคม 2544, 18.

ต่อประเทศไทยโดยตรง เนื่องจากตลาดในเอเชียจะมีขนาดใหญ่ขึ้น อันจะเป็นการเพิ่มโอกาสด้านการค้าและการลงทุนของไทย

2) การทำให้ภูมิภาคนี้เป็นฐานการผลิตร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างอำนาจการต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือหลายฝ่าย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3) การเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจและประเทศที่พัฒนาแล้ว

4) การยกฐานะของประเทศไทยมีบทบาทโดดเด่นท่ามกลางเศรษฐกิจที่เป็นวิกฤต โดยมุ่งมันให้ไทยมีบทบาทสร้างสรรค์ ทั้งในส่วนของความร่วมมือบทบาทเชิงรุกในการเชื่อมโยงภูมิภาค และการมีบทบาทนำเพื่อให้หลุดพ้นจากภาพลักษณ์ของกลุ่มประเทศที่ล่มสลายทางเศรษฐกิจในเอเชียในสายตาของนักธุรกิจและนักลงทุนชาวต่างชาติ<sup>20</sup>

ต่อมาเมื่อพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และมอบหมายให้ ดร. สุรเกียรติ์ เข้มมาเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยตรง ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว นโยบายของพรรคไทยรักไทยถูกนำมาปรับใช้เป็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

#### 4.3 นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ภายหลังจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ซึ่งนโยบายดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ นโยบายเร่งด่วนและนโยบายทั่วไป<sup>21</sup>

นโยบายเร่งด่วนเป็นความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจและประชาชนไทยในภาพรวมผ่านนโยบายต่างๆ 9 ประการ ได้แก่ การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง การจัดตั้งธนาคารประชาชน การจัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก การจัดตั้งบริษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การสร้างเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การเร่งจัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และประการสุดท้ายคือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนนโยบายทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับนโยบายในด้านต่างๆ ได้แก่

<sup>20</sup> กลุ่มประเทศที่ถือว่าเป็นประเทศที่ล่มสลายทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว อันประกอบด้วย ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ หรือเป็นที่รู้จักในนามกลุ่มทิบ (Thailand-Indonesia-the Philippines: TIP)

<sup>21</sup> คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, 4 ปี ช่อมประเทศไทย เพื่อคนไทยโดยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544- 2548) (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, 2548).

นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการสร้างรายได้ นโยบายการพาณิชย์และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายด้านคมนาคม นโยบายการพัฒนาแรงงาน นโยบายพลังงาน นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ นโยบายเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สังคม นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม นโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน นโยบายการพัฒนาภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายด้านการต่างประเทศ

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศนั้น แม้จะไม่ได้รับการบรรจุในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่สาระที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนแนวทาง ทิศทาง ตลอดจนถึงความสำคัญของนโยบายต่างประเทศที่รัฐบาลได้วางน้ำหนักไว้ ซึ่งสาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้ประกอบด้วย<sup>22</sup>

1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศ โดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน

2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนา และการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือ เพื่อดำรงสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค

4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ

5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

<sup>22</sup> "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544," <http://www.eppo.go.th/doc/Gov-Policy/index-t.html> [12 กันยายน 2558].



แม้ในภาพรวม นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้อาจมีความคล้ายคลึงกับรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มา แต่สิ่งที่เป็นการแตกต่างอย่างชัดเจนก็คือ การมุ่งเน้นการดำเนินนโยบายในเชิงรุกและการเพิ่มบทบาทเชิงรุก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของนโยบายต่างประเทศของไทยและมีความแตกต่างจากนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในอดีต<sup>23</sup> ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นผลจากการออกแบบนโยบายของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากบุคลิกลักษณะส่วนตัวผู้นำรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากเขาเป็นนักธุรกิจ จึงมีคุณลักษณะของการกล้าเสี่ยง กล้าลอง และทำงานด้วยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และไม่กลัวต่อการเปลี่ยนแปลง<sup>24</sup> ดังได้สะท้อนผ่านสุนทรพจน์ตอนหนึ่งความว่า

“ผมจะไม่ยอมทำหน้าที่เป็นเพียงผู้นำตามกฎหมายเท่านั้น ผมจะขอเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ประเทศไทย เพื่อประเทศไทยที่ดีขึ้น”<sup>25</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น พ.ต.ท. ทักษิณ ยังมีความสนใจและมีความรู้ด้านการต่างประเทศพอสมควร เนื่องจากเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อ พ.ศ. 2538 แม้ว่าครั้งนั้นการดำรงตำแหน่งในฐานะรัฐมนตรีจะมีระยะเวลาเพียง 3 เดือน แต่เขาได้นำวิสัยทัศน์และวิธีการจากการทำธุรกิจมาปรับใช้กับการบริหารงานในกระทรวง โดยเฉพาะแนวคิดการกำหนดนโยบายอย่างมีกลยุทธ์ และปรับเปลี่ยนนโยบายของกระทรวงให้มีลักษณะ “เศรษฐกิจนำการเมือง” เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ เห็นว่าข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ จำเป็นจะต้องมีความรู้ 3 ด้านควบคู่กันคือ ความรู้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ซึ่งข้าราชการอาจมีความรู้ในสองประการแรกอยู่แล้ว แต่ในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีและมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้นนั้น หลีกเสี่ยงไม่ได้ที่การทูตต้องปรับตัวและให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น<sup>26</sup>

นอกจากการมุ่งดำเนินนโยบายเชิงรุกแล้ว สิ่งที่เป็นความเร่งด่วนที่ปรากฏในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลก็คือ การฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศ

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู, 25 พฤษภาคม 2560.

<sup>24</sup> อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์ และคณะ, *เส้นทางชีวิต “พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร”* (กรุงเทพฯ: ปฐมกาล, 2543), 15.

<sup>25</sup> สุนทรพจน์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในวาระที่เข้ารับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี “สุนทรพจน์” พจนานุกรม ทักษิณ ชินวัตร รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 9 กพ.2544, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=370097>. [12 กันยายน 2556].

<sup>26</sup> วัลยา, *ทักษิณ ชินวัตร: ตาตุตา หัวดีดีดิน* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2544), 206-207.

ในเอเชีย อันสะท้อนให้เห็นถึงการวางน้ำหนักและการจัดลำดับความสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในเอเชียอย่างมาก

จากยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล ปัจจัยจากคุณลักษณะของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับการที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายให้เป็น 1 ใน 4 กระทรวงหลักด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ จึงเห็นความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศจะต้องปรับบทบาทและกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่<sup>27</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการแปลงยุทธศาสตร์ นโยบาย และความคาดหวังมุ่งหมายของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ให้ปรากฏเป็นแผนงานและการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

#### 4.4 วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

ก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้แสดงให้เห็นถึงทิศทางนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย และวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขาอย่างต่อเนื่องในหลายโอกาส โดยเขาได้แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายและแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างชัดเจนว่า นโยบายต่างประเทศจะต้องเป็นนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายในการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ การต่างประเทศจะดำเนินการมีเพื่อ “ปากท้อง” และความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยยุทธศาสตร์ในช่วงแรกของรัฐบาลจะเป็นการขยายตลาด ผ่านการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและการสนับสนุนการค้าชายแดน<sup>28</sup> นอกจากนี้ นโยบายต่างประเทศจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายด้านอื่นๆ ของประเทศ โดยเฉพาะการใช้นโยบายต่างประเทศเพื่อส่งเสริมแนวทางการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ประเทศไทยจำเป็นต้องเดินทางไปสร้างความเชื่อมั่นหรือเดินทางไปไว้ดใจในต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจแก่นานาประเทศในแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาลด้วย รวมถึงดำเนินการทุกวิถีทางปรับภาพลักษณ์ของประเทศไทยจากประเทศที่ล้มเหลวทางเศรษฐกิจ และยกฐานะของไทยให้กลับมาเป็นผู้นำในภูมิภาคอีกครั้ง<sup>29</sup> โดยวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ในมิติต่างๆ ดังนี้

<sup>27</sup> “ผมจะปั้นประเทศไทยเป็น Leader อาเซียน,” *ฐานเศรษฐกิจ* 16 สิงหาคม 2544, 8.

<sup>28</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” 17.

<sup>29</sup> “ผมจะปั้นประเทศไทยเป็น Leader อาเซียน,” 8-9.

#### 4.4.1 ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน: ช่วยเพื่อนบ้าน เหมือนช่วยไทยเอง (Prosper Thy Neighbors)

การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นหัวใจสำคัญของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยเขาชี้ให้เห็นว่าไทยควรสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น แนวคิดเช่นนี้ยังถือเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายต่างประเทศพรรคไทยรักไทยและรัฐบาลด้วย<sup>30</sup> เขาชี้ให้เห็นว่าการที่ไทยจะผลักดันยุทธศาสตร์หรือนโยบายด้านการต่างประเทศใดๆ ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างน้อยที่สุดต้องกลับสู่ภาวะปกติเสียก่อน มิเช่นนั้นแล้วการนำเสนอความริเริ่มใดๆ ก็มีโอกาสประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและความไว้วางใจของประเทศเพื่อนบ้านจะทำให้ไทยสามารถขยายช่องทางการค้า ขยายตลาดการค้า และความร่วมมือในด้านอื่นๆ ได้ในอนาคต<sup>31</sup> ขณะเดียวกันการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมจะส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาของไทยที่ประสบมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาแรงงานต่างด้าว และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

แนวความคิดของนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านนี้ ปฏิเสธไม่ได้ว่า ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งในช่วงเวลานั้น นโยบายต่างประเทศให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น เขาซึ่งเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการค้า โดยเฉพาะการสร้างสันติภาพในกัมพูชา ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 ก็ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน

#### 4.4.2 การสร้างความร่วมมือในระดับเอเชีย: เอเชียเพื่อเอเชีย

เอเชียเป็นจุดเน้นสำคัญอีกจุดหนึ่งของนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากเอเชียกำลังปรับตัวต่อพลวัตของโลกาภิวัตน์และมีศักยภาพในการพัฒนา ขณะที่เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นยังคงประสบกับภาวะชะลอตัว ดร. สุรเกียรติ์ จึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่เอเชียจะต้องเร่งปรับตัวโดยการใช้นโยบายใหม่ๆ ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน ยิ่งไปกว่านั้นเขายังเห็นว่าความร่วมมือในระดับทวีปของเอเชียเป็นสิ่งที่ขาดหายไป (missing link) ทั้งที่มีความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคมากมายก็ตาม

<sup>30</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท.’ เชื่อมโลกแก๊วกฤต-คิดแบบเอเชีย,” 13; “การอภิปรายเรื่อง “พรรคการเมืองกับวิสัยทัศน์นโยบายต่างประเทศ” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “4 พรรคการเมือง: พิสูจน์ ‘กิน’ ด้านต่างประเทศ,” *ผู้จัดการรายวัน* 19 ธันวาคม 2543, 16.

<sup>31</sup> “ผมจะปั้นประเทศไทยเป็น Leader เอเชีย,” 8-9.

การเชื่อมโยงเอเชียจึงเป็นวิสัยทัศน์สำคัญของ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อให้ภูมิภาคนี้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งขึ้น โดยเขาได้วางเป้าหมายที่จะผลักดันความร่วมมือเอเชีย (Asian Cooperation Dialogue: ACD) อันจะเป็นเวทีของการปรึกษาหารือ และความร่วมมือกันที่มีใช้จำกัดอยู่แค่เพียงมิติทางเศรษฐกิจ แต่ครอบคลุมถึงความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วัฒนธรรม และการศึกษา รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับชุมชนอีกด้วย โดยการเชื่อมโยงเช่นนี้จะเป็นผลดีแก่ประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากจะทำให้ขนาดตลาดในเอเชียจะขยายใหญ่ขึ้น และทำให้ไทยสามารถค้าขายกับประเทศต่างๆ ในเอเชียได้มากขึ้น และจะนำมาซึ่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศในท้ายที่สุด ทั้งการริเริ่มเช่นนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของไทยให้เวทีระหว่างประเทศให้กลับมาโดดเด่นอีกครั้งหนึ่ง

#### 4.4.3 การทูตเศรษฐกิจ: การทูตเพื่อกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเป็นนโยบายสำคัญของพรรคไทยรักไทย และรัฐบาล นอกเหนือจากการดำเนินนโยบายภายในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว นโยบายต่างประเทศจะมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจด้วย ดร. สุรเกียรติ์ เน้นย้ำมาโดยตลอดว่าทิศทางต่างประเทศของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ที่รัฐบาลมุ่งเน้นการทูตเชิงเศรษฐกิจนั้น หมายความว่า จะการใช้การทูตเพื่อการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ กล่าวคือนโยบายต่างประเทศจะต้องช่วยแก้ปัญหาปากท้องของประชาชน ซึ่งจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ขณะเดียวกันทุกกระทรวงจะต้องดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงการใช้การทูตเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้น<sup>32</sup> ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีว่ากระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องปรับบทบาทและให้ความสำคัญกับมิติด้านเศรษฐกิจมากขึ้น รวมถึงการทำหน้าที่เป็นดัง “ผู้กรุยทาง” เพื่อช่วยเปิดตลาดและแสวงหาตลาดการค้าการลงทุนแห่งใหม่ให้กับประเทศด้วย

#### 4.4.4 ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้ว: ความเป็นพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ไทยเป็นประเทศเล็ก การเลือกข้างและดำเนินนโยบายตามแนวทางของประเทศมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งอาจเป็นความเสี่ยงของประเทศ หากมหาอำนาจนั้นปรับเปลี่ยนนโยบายในอนาคต ดังกรณีการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อจีนในช่วงสงครามเย็น จนทำให้ไทยตั้งตัวแทบไม่ทัน และจำเป็นต้องเร่งปรับทิศทางนโยบายตาม

<sup>32</sup> ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “นโยบายต่างประเทศไทย,” สรุปลสาระสำคัญในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “นโยบายต่างประเทศไทย” ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก วันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร ใน “การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ณ กระทรวงการต่างประเทศ 28-31 พฤษภาคม 2544,” (กรุงเทพฯ: กองนโยบายและวางแผน สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 2544), 22; “เปิดมิติใหม่เจาะประตูค้า “บัวแก้ว” จูนนโยบายกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ,” *ไทยรัฐ* 26 มีนาคม 2544, 8.

สหรัฐอเมริกาด้วย ดังนั้น ในทัศนะของเขา ทางเลือกที่เหมาะสมของไทยก็คือการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจและประเทศที่มีบทบาทสำคัญในเอเชีย ขณะเดียวกันความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้จะไม่มีลักษณะของการเป็นประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ (donor-client relationship) เช่นในอดีต แต่ ดร. สุรเกียรติ์ คาดหวังความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้วให้เป็นไปในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ที่มีสถานะเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

#### 4.4.5 การปรับภาพลักษณ์และยกสถานะของประเทศไทย: ผู้นำอาเซียน (อีกครั้ง)

การยกฐานะของประเทศไทยให้มีบทบาทโดดเด่นท่ามกลางเศรษฐกิจที่เป็นวิกฤต โดยมุ่งมันให้ไทยมีบทบาทสร้างสรรค์ ทั้งในส่วนของกรณีบทบาทเชิงรุกในการเชื่อมโยงภูมิภาค และการมีบทบาทนำเพื่อให้หลุดพ้นจากภาพลักษณ์ของกลุ่มประเทศที่ล่มสลายทางเศรษฐกิจในเอเชียในสายตาของนักธุรกิจและนักลงทุนชาวต่างชาติ การยกฐานะไทยให้กลายเป็นผู้นำในกลุ่มประเทศอาเซียนอีกครั้ง เพื่อให้ไทยกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญของภูมิภาคและของโลก เป็นอีกวิสัยทัศน์หนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ การเน้นย้ำมาโดยตลอด เขาเห็นว่าไทยจะต้องเสริมสร้างให้ประเทศเป็นที่ยอมรับและไว้วางใจของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไป หรือแม้แต่ประเทศมหาอำนาจ ซึ่งการมีบทบาทเป็นที่ไว้วางใจและยอมรับจะมีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างมาก เพราะนโยบายหรือกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ไทยเป็นผู้นำเสนอจะได้รับความสนใจ เขาต้องการดำเนินการให้ประชาคมโลกเชื่อว่า ไทยมีความสำคัญและมีความสามารถที่จะนำเสนอนโยบายที่สร้างสรรค์และเป็นผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย<sup>33</sup>

วิสัยทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ เช่นนี้ยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการวางตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทยในเวทีการเมืองโลก โดยเขามุ่งหวังให้ไทยกลับมามีบทบาทในการเป็นผู้นำของภูมิภาคอีกครั้ง โดยเฉพาะการมีบทบาทนำในกลุ่มอาเซียน เพื่อเชื่อมเอเชียเข้ากับเอเชียตะวันออกในรูปการเจรจาความร่วมมือเป็นตลาดการค้าและบริการ รวมถึงการมีบทบาทนำในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและการกระตุ้นเศรษฐกิจของภูมิภาค<sup>34</sup> ขณะเดียวกันไทยจำเป็นต้องปรับบทบาทของตนในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากเขาเห็นว่านับตั้งแต่เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ไทยสูญเสียบทบาทการเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ ไทยเป็นเพียงผู้ตาม ส่งผลให้ไทยสูญเสียประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง

<sup>33</sup> “ผมจะปั้นประเทศไทยเป็น Leader อาเซียน,” 8.

<sup>34</sup> “‘สุรเกียรติ์’เปิดนโยบาย‘ต่างประเทศ’,” *มติชน* 10 มกราคม 2544, 18.

ต่างๆ อย่างมาก<sup>35</sup> ทั้งที่ในอดีตไทยมีบทบาทนำด้านการทูตและการต่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคมาโดยตลอด

ในเรื่องการส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำคำสอนและข้อแนะนำที่ พล.อ.ชาติชาย เคยกล่าวไว้ว่า การที่ประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้วต่างๆ จะหันมาให้ความสนใจประเทศเล็กอย่างไทยนั้น เป็นเรื่องยาก ดังนั้นจะต้องมีวิธีการหรือมีการดำเนินการที่น่าสนใจและเป็นที่ยอมรับแก่ประเทศเหล่านี้<sup>36</sup> โดยสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าไทยมีศักยภาพที่จะมีบทบาทในเชิงสร้างสรรค์ได้คือ ไทยจำเป็นต้องร่วมมือกับประเทศที่สำคัญเพื่อขับเคลื่อนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปข้างหน้าและการสร้างความร่วมมือในอนุภาคนั้นเอง<sup>37</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ถึงวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่คำนึงถึงความเป็นไปของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ที่ทุกประเทศต่างขึ้นต่อกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence) ไม่มีประเทศใดจะเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้เพียงลำพังอีกต่อไป เพราะหลายปัญหามีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น ดังนั้นแล้ว การทูตเชิงรุกด้วยการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ การสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และการสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชีย ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อไทยมากกว่า แนวนโยบายในอดีตที่เคยดำเนินการมา

#### 4.5 ยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ด้วยความเชื่อว่าสภาพแวดล้อมของภูมิภาคและของโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยที่กำลังจะก้าวสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ประกอบกับการทำงานของนายกรัฐมนตรีที่มุ่งเน้นการทำงานเชิงรุก โดยเฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจ ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมถึงการเตรียมกระทรวงการต่างประเทศให้พร้อมรับแนวนโยบายของรัฐบาล และพร้อมรับกับความท้าทายใหม่ๆ ในเวทีระหว่างประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายแบบก้าวไปข้างหน้า (Forward Engagement) และการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ (Proactive Economic

<sup>35</sup> “พรรคการเมืองกับวิสัยทัศน์นโยบายต่างประเทศ” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “4 พรรคการเมือง: พิสูจน์ ‘กิน’ ด้านต่างประเทศ,” 16.

<sup>36</sup> “ผมจะปั้นประเทศไทยเป็น Leader เอเชีย,” 8-9.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน.

Diplomacy) ซึ่งเน้นผลปฏิบัติของนโยบายที่เป็นรูปธรรมตามแนวทางและเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยมีแนวคิดหรือแนวทางที่กำกับการดำเนินนโยบายดังกล่าว ได้แก่<sup>38</sup>

1) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุก ไทยจะต้องตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และสามารถแสวงโอกาสจากความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นได้ และด้วยการทูตเชิงรุกเท่านั้นที่จะทำให้ไทยสามารถเผชิญกับความท้าทายรูปแบบใหม่และการกำหนดอนาคตของประเทศเองได้

2) การยึดมั่นในหลักการของนโยบายต่างประเทศ แต่ต้องมีความยืดหยุ่นเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ในโลกแห่งการพึ่งพาอาศัยกัน ไทยจำเป็นจะต้องเข้าร่วมในกิจการระหว่างประเทศในทุกระดับ ต้องแสวงหาความร่วมมือกับทั้งพันธมิตรเก่าและใหม่ในทุกๆ เวที ทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี

3) การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่วนเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศไม่ได้มุ่งเน้นเพียงประเด็นดั้งเดิมอย่างสันติภาพและความมั่นคง หากแต่ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างความเจริญรุ่งเรืองและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ทั้งของประชาชนไทย ของภูมิภาค และของโลก

4) การเสริมสร้างความเข้มแข็งจากภายใน และการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้ว

ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความหมายของยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าว่าหมายถึง การผูกพันที่ไปข้างหน้า การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ให้ก้าวหน้าไปมากที่สุด โดยรัฐบาลจะทำให้กรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมมีความเข้มข้นและมีหลากหลายมิติมากขึ้น เริ่มต้นจากความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านต้องอยู่ในระดับปกติ โดยไทยกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ควรมีความขัดแย้งและใช้กำลังกัน แต่ต้องรักษาสันติภาพบริเวณแนวชายแดน<sup>39</sup> ในลำดับต่อมา ไทยก็ต้องก้าวไปข้างหน้าโดยการเชื่อมอาเซียนให้เข้ากับเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ เนื่องจากโดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้ว ไทยและอาเซียนตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างสองภูมิภาคดังกล่าว การทูตที่ก้าวหน้ายังหมายรวมถึงการมุ่งเน้น ให้เอเชียมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสามารถในการต่อรองบนเวทีระหว่างประเทศ รวมไปถึงการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศและกลุ่มประเทศที่ไทยยังไม่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นด้วย ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีความตื่นตัว รอบรู้ และบทบาทนำในการเชื่อมความสัมพันธ์ในการเปิดตลาด และมีกรเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวด้าน

<sup>38</sup> Surakiart Sathirathai, "The Foreign Correspondence Club of Thailand," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches* ed. Santi Sathippong (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004), 58-60.

<sup>39</sup> "มติใหม่ 'บัวแก้ว' 'เน้นสัมพันธ์โยงเศรษฐกิจ'," *กรุงเทพธุรกิจ* 20 กุมภาพันธ์ 2544, 15.

กฎหมายและการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทย<sup>40</sup> ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเชิงรุก และยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ก้าวไปข้างหน้า ต่างเรียกร้องการดำเนินการอย่างแข็งขันและทุ่มเทจากกระทรวงการต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงภารกิจอันหนักหน่วงของรัฐมนตรีในอันที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจนั้น ดร. สุรเกียรติ์ มุ่งหวังที่จะให้การทูตมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ปัญหาปากท้องของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล เพราะรัฐบาลมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจประเทศ การก่อให้เกิดรายได้และการสร้างงาน โดยจะฟื้นฟูตั้งแต่เศรษฐกิจระดับฐานรากไปจนถึงระดับบน และต้องเชื่อมต่อกับเศรษฐกิจโลก ดังนั้นแล้วกระทรวงการต่างประเทศจึงต้องดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน โดยการประสานกับกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมุ่งเน้นมิติใหม่ว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ<sup>41</sup> กล่าวคือ การทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจเป็นการให้นำหน้าหนักกับประเด็นด้านเศรษฐกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจหรือการใช้การทูตนำการค้าเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยในอดีตได้ปฏิบัติมานานแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดยุทธศาสตร์และดำเนินการอย่างจริงจัง<sup>42</sup>

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ยุทธศาสตร์เหล่านี้ยังถือเป็นยุคใหม่ของนโยบายต่างประเทศไทยที่ต้องการขยายกรอบความร่วมมือที่ครอบคลุมทุกมิติที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบเชิงรุกและมองไปข้างหน้า เพื่อส่งเสริมบทบาทและสถานะของไทยในเวทีโลก มีความริเริ่มเชิงนโยบายเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและรักษาพลวัตทางเศรษฐกิจของไทย ทั้งยังเป็นการสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่ทั้งไทยและประเทศหุ้นส่วนจะได้ประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย<sup>43</sup>

นอกเหนือไปจากยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าและการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจแล้ว วิถีเอเชีย (Asian way) ยังเป็นหลักการที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ยึดมั่นเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ กล่าวคือการยึดมั่นในพื้นฐานความเข้าใจกันแบบคนเอเชีย ได้แก่ การให้

<sup>40</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” 17-18; “ดร. สุรเกียรติ์ ตอบข้อซักถามของสมาชิกสภา,” *กรุงเทพธุรกิจ* 28 กุมภาพันธ์ 2544, 13.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, 15; “มิติใหม่ ‘บัวแก้ว’ ‘เน้นสัมพันธ์โยงเศรษฐกิจ’,” 15; “ดร. สุรเกียรติ์ แลกนโยบาย,” *ผู้จัดการรายวัน* 2 มีนาคม 2544, 14.

<sup>42</sup> บทสัมภาษณ์ นายดอน ปรมัตถ์วินัย อธิบดีกรมสารนิเทศ ในฐานะโฆษกกระทรวงการต่างประเทศ “นโยบายต่างประเทศไทยในรอบปีที่ผ่านมา,” 8.

<sup>43</sup> Surakiart Sathirathai, “The Meeting of Honorary Consular Officers of Thailand,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, ed. Santi Sathippong (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004), 308.



เกียรติกัน เคารพศักดิ์ศรีกัน สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และร่วมแก้ปัญหาโดยไม่แทรกแซงกัน<sup>44</sup> ซึ่งจะแตกต่างจากการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีนโยบายการกระทรวงการต่างประเทศในยุคก่อนหน้าที่ดำเนินนโยบายที่โน้มเอียงไปตามแนวคิดและแนวปฏิบัติของประเทศตะวันตก<sup>45</sup> รวมถึงการเสนอนโยบายในลักษณะเอเชียเพื่อเอเชีย โดยสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้นด้วย รวมถึงการพัฒนาเอเชียให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งจะส่งเสริมสถานะและศักยภาพของเอเชียในการร่วมมือกับประเทศที่เป็นคู่ค้า และดึงดูดการค้าและการลงทุนจากภูมิภาคอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นยุโรป อเมริกา และพื้นที่อื่นๆ อีกด้วย<sup>46</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ นโยบายต่างประเทศของไทยนอกจากจะมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมนโยบายภายในประเทศแล้ว ยังมุ่งส่งเสริมและปรับบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้วย<sup>47</sup> โดยมียุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายแบบก้าวไปข้างหน้าและการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

#### 4.6 ความคิดริเริ่มในนโยบายต่างประเทศ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีหลักในการบริหารประเทศและการดำเนินนโยบายในลักษณะเชิงรุก เน้นความคิดริเริ่ม และการมีบทบาทนำมากกว่าการตั้งรับต่อประเด็นปัญหา ทั้งกรณีของปัญหาภายในและต่างประเทศ ดังนั้นแล้วในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยภายใต้ยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าซึ่งมีลักษณะการทูตเชิงรุก โดยยุทธศาสตร์นี้มุ่งเน้นผลปฏิบัติของนโยบายที่เป็นรูปธรรม มีความชัดเจนตามแนวทางและเป้าหมายที่นายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้<sup>48</sup> นั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>44</sup> ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "นโยบายต่างประเทศไทย," ใน สรุปลสาระสำคัญในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "นโยบายต่างประเทศไทย" ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก วันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร ใน การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ณ กระทรวงการต่างประเทศ 28-31 พฤษภาคม 2544 21.

<sup>45</sup> คำสัมภาษณ์ของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ต่อผู้สื่อข่าวศรีลังกา จากเว็บไซต์ <http://ktrcom.tripod.com/trajasingham/id9.html> cited in Mongkol Visitstump, "Thai-Cambodian Relations under the Thaksin Shinawatra's Administration (2001-2006)" (Master of Arts (International Relations) Thesis, Thammasat University, 2008), 47.

<sup>46</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy: Collection of Speeches by Dr. Surakiart Sathirathai* (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2002), 38-48.; "ผ่านนโยบาย "วิถีเอเชีย" ทักษิณ ระวางประวัติศาสตร์ร้อย "น้ำชาติ", *เนชั่นสุดสัปดาห์* 9 (19-25 กุมภาพันธ์ 2544).

<sup>47</sup> Surakiart Sathirathai, "Thailand: The Path Forward," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, ed. Santi Sathippong (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004), 407-418.

<sup>48</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน: กุมภาพันธ์ 2544-มกราคม 2548* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2548), 21.

คือการใช้นโยบายต่างประเทศเพื่อการแก้ไขและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ดังคำกล่าวของ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นที่ว่า

“ผมต้องขอฝากท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็น นักวิชาการที่ทำงานใกล้ชิดผมมากที่สุดท่านหนึ่ง แล้วรู้ว่าผมต้องการ อะไรเป็นอย่างดี...”<sup>49</sup>

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศการทูตที่ก้าวไป ข้างหน้าและการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมและขยายความสัมพันธ์กับประเทศที่ไทยมี ความสัมพันธ์ด้วยอยู่แล้ว การขยายกรอบความร่วมมือรูปแบบใหม่ รวมถึงการมีบทบาทหลักในการ ประสานความร่วมมือและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในภูมิภาค ขณะเดียวกัน พื้นที่ที่รัฐบาลและ ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญอย่างมากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็คือ เอเชีย โดยเฉพาะความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมความสัมพันธ์ในลักษณะ หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศมหาอำนาจ โดยมุ่งรักษาสมดุลระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในความริเริ่มเชิงนโยบายของรัฐบาลในหลายมิติ ทั้งในส่วนของ การนำเสนอ ความคิด ความริเริ่มกรอบความร่วมมือใหม่ๆ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ตัวอย่างของ ความริเริ่มในนโยบายต่างประเทศในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ เช่น การส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมืออย่างรอบด้าน โดยเฉพาะ กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง การจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย การ เชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมภายในภูมิภาค และการส่งเสริมบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหาย้าม ชาติ เป็นต้น โดยการนำเสนอในแต่ละความริเริ่มจะชี้ให้เห็นถึงที่มาของแต่ละความริเริ่มนั้น การ ดำเนินการของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการขับเคลื่อนแนวคิดและนโยบายนั้น ส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึง ผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนความริเริ่มเหล่านั้น

#### 4.6.1 การจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD)

##### แนวคิด

<sup>49</sup> พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร, "นโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบัน," ใน *การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ณ กระทรวงการต่างประเทศ 28-31 พฤษภาคม 2544*, 8.

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยระหว่างประเทศและภูมิภาคต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันไม่มีประเทศหรือภูมิภาคใดจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ในโลกแห่งการพึ่งพาอาศัยกันนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลก จึงเป็นแนวทางหนึ่งในความร่วมมือเพื่อเผชิญกับความท้าทายและสร้างประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเอเชีย ดร. สุรเกียรติ์ ยอมรับว่าเอเชียยังคงเป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีความร่วมมือในระดับทวีป ขณะเดียวกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศในเอเชียต่างแข่งขันกันเองและล้มเหลวในการใช้ประโยชน์จากความเข้มแข็งของเอเชียเอง ทั้งในแง่ของความมั่นคง ทรัพยากร อารยธรรม<sup>50</sup> ประวัติศาสตร์อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เอเชียไม่มีเอกภาพ และเอเชียยังคงมีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ในขณะที่นักวิชาการหลายท่านต่างมีทัศนะไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกันว่า เอเชียยังไม่พร้อมกับการบูรณาการและความร่วมมือในระดับภูมิภาค เนื่องด้วยปัจจัยความหลากหลายด้านวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ ระบบการเมือง และผลประโยชน์ด้านความมั่นคง<sup>51</sup> แต่สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ประเทศในเอเชียจำเป็นต้องเปลี่ยนความแตกต่างหลากหลายให้เป็นความเข้มแข็งและความได้เปรียบในการเผชิญกับความท้าทายของโลกาภิวัตน์<sup>52</sup> เขามองว่าเอเชียเป็นภูมิภาคที่เปิดกว้างต่อการบูรณาการในภูมิภาค ในฐานะที่เป็นกลไกของการพัฒนาและความมั่นคงร่วมกัน เอเชียมีกรอบความร่วมมือกับภูมิภาคอื่นๆ มากมาย ขณะเดียวกันอนุภูมิภาคในเอเชียก็มีความเชื่อมโยงผ่านกรอบความร่วมมือต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรอบอาเซียนบวกสาม ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียตะวันออก กรอบความร่วมมือ BIMST-EC ซึ่งเชื่อมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียใต้ เป็นต้น แต่สิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่ามีความสำคัญและเป็นสิ่งที่ขาดหายไปก็คือ ความร่วมมือของประเทศภายในเอเชียทั้งหมด (Pan-Asia Cooperation) ในขณะเดียวกันประเทศในเอเชียไม่เพียงจำเป็นต้องเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันและยอมรับในความแตกต่างหลากหลายเท่านั้น หากแต่ยังต้องก่อให้เกิดความร่วมมือจากความแตกต่างหลากหลายเหล่านั้นด้วย<sup>53</sup> และจากแนวคิดเช่นนี้เองที่สะท้อนให้เห็นถึงที่มาของการก่อตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย

แนวคิดในการจัดตั้งความร่วมมือของประเทศในเอเชียเกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะก้าวสู่การบริหารประเทศ โดยในการประชุมระหว่างประเทศของพรรคการเมืองเอเชีย (The First International Conference of Asian Political Parties) ครั้งที่ 1 ณ กรุงมะนิลา ประเทศ

<sup>50</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches* ed. Santi Sathippong (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004), 344-345.

<sup>51</sup> David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security* 29, 3 (Winter 2004/05): 73.

<sup>52</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," 345.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 354.

ฟิลิปปินส์ ใน พ.ศ. 2543 ดร. สุรเกียรติ์ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้เป็นตัวแทนพรรคไทยรักไทย เข้าร่วมการประชุมและกล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมดังกล่าว ในครั้งนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอถึงความสำคัญและความจำเป็นที่เอเชียจะต้องรวมกันเป็นหนึ่ง โดยการมีกลไกหรือเพื่อความร่วมมือในระดับทวีป ที่ครอบคลุมในหลากหลายประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในภูมิภาคนี้<sup>54</sup> ที่สำคัญกลไกนี้จะเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประเทศและเวทีต่างๆ ที่มีอยู่ในเอเชีย เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพแก่ทวีปเอเชียอีกด้วย<sup>55</sup> แนวคิดของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่อยู่เบื้องหลังการนำเสนอแนวคิดกรอบความร่วมมือเอเชียอีกประการหนึ่งก็คือ บริบทโลกในขณะนั้นเปลี่ยนแปลงไป มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น แต่เอเชียยังไม่มีเวทีของตัวเอง ยิ่งไปกว่านั้น ในเวลาต่อมายุทธศาสตร์โลกหลังเหตุการณ์ 9/11 เปลี่ยนแปลงไป ประเทศที่อาจไม่ใกล้ชิดกันมาก่อนก็มีโอกาสใกล้ชิดกันมากขึ้น มีความร่วมมือได้มากขึ้น ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการให้เวทีนี้เป็นเวทีที่ประเทศในเอเชียได้มาเสวนาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในด้านต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ในเรื่องความร่วมมือทั้งในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในเรื่องต่างๆ<sup>56</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นถึงศักยภาพและผลประโยชน์จากการรวมตัวและความเป็นเอกภาพของประเทศในเอเชีย สำหรับเขาแล้ว ACD จะเป็นเวทีที่จะใช้ประโยชน์จากความแตกต่างหลากหลายให้เป็นความเข้มแข็ง และเพื่อให้ประเทศในเอเชียเรียนรู้และยอมรับความแตกต่างซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างกันได้<sup>57</sup> ดังเช่นการบูรณาการในทวีปยุโรป ที่จะช่วยลดช่องว่างการพัฒนาในภูมิภาค ผ่านการบูรณาการจากรูปแบบของสหภาพศุลกากร ตลาดร่วม สหภาพการเงิน และนำมาสู่การบูรณาการทางการเมือง<sup>58</sup> ในขณะที่เอเชียจะต้องหาตัวแบบความร่วมมือที่เหมาะสมกับตนเอง

ดร. สุรเกียรติ์ มุ่งหมายให้เวทีนี้เป็นเวทีของการสนทนา และการสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศในเอเชีย เนื่องจากประเทศในเอเชียมีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก ทั้งในเรื่องของศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และการปกครอง การรวมตัวในลักษณะที่เป็นทางการมีแต่จะนำมาซึ่งความแตกแยกระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้<sup>59</sup> โดยเป้าหมายของกรอบความร่วมมือนี้คือ เป็นการ

<sup>54</sup> Surakiart Sathirathai, "Linkages with Other Nations in Asia," in *Shaping the Future*, ed. Jr. Amado s. Lagdameo and Damilo M. Coronacion (Makati City, Philippines: Pandan Press, 2001), 216.

<sup>55</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 83.

<sup>56</sup> "เปิดความคิด สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยกรอบความร่วมมือเอเชีย," *มติชน* 10 มิถุนายน 2545, 10.

<sup>57</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches* ed. Santi Sathippong (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004), 346-347.

<sup>58</sup> *Ibid.*, 347.

<sup>59</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 184.

ประชุมแบบสร้างสรรค์ ประเทศที่เข้าร่วมก็มาด้วยความสมัครใจ และจะไม่นำประเด็นที่เป็นความขัดแย้งเข้าสู่การพูดคุยในเวทีดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังเล็งเห็นว่ากรอบความร่วมมือ ACD จะเป็นกลไกการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชีย เนื่องจากความร่วมมือในเอเชียส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก แต่มีความหลากหลาย ทั้งลักษณะ ขนาด และระดับการพัฒนา แต่สิ่งที่ขาดหายไปก็คือความร่วมมือที่จะเชื่อมโยงความร่วมมือย่อยๆ ของเอเชียทั้งหมด จึงเป็นความจำเป็นที่ประเทศในเอเชียจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของการมีกรอบความร่วมมือในระดับเอเชีย ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อขยายการค้า การลงทุน การคลัง การบริการ และความร่วมมืออื่นๆ ในระดับภูมิภาคของประเทศในเอเชีย<sup>60</sup>

### การดำเนินการ

หลังจากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างเป็นทางการในต้นปี พ.ศ. 2544 การวางแผนและจัดลำดับว่าไทยจะเสนอแนวคิดเรื่อง ACD อย่างไร เสนอกับประเทศใดก่อนหลังก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน และการวางแผนเช่นนั้นได้ก็ต้องรู้ว่าอะไรคือเป้าหมายที่ต้องการ สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว เขาตระหนักดีว่า ณ ช่วงเวลาดังกล่าว จีนต้องการเน้นความร่วมมือในเอเชียและต้องการร่วมมือกับอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น แต่จากการที่จีนเป็นประเทศใหญ่ จึงไม่กล้าออกมาเป็นตัวนำหรือเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย เพราะอาจทำให้เกิดความหวาดระแวงต่อการกระทำของจีน หรือในทัศนะของเขาแล้ว สิ่งเหล่านี้ก็คือกลองดวงใจของจีนนั่นเอง

ในการเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 เขาได้ใช้โอกาสนี้แจ้งให้จีนทราบถึงกรอบความร่วมมือนี้ แม้จีนจะเห็นว่า ACD จะนำมาซึ่งประโยชน์แก่จีนและภูมิภาค แต่จีนก็เลือกที่จะแสดงท่าทีเห็นด้วยในหลักการเท่านั้น และจะไม่ประกาศต่อสาธารณชนว่าจีนเห็นด้วยกับข้อเสนอของไทย ในแง่นี้ ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนว่า ถ้าตอนนั้นเขาท้อถอย เนื่องจากเจรจากับทางการจีนหลายครั้ง แต่จีนก็ยังไม่ยอมแสดงท่าทีสนับสนุน ACD ก็อาจจะไม่เกิดขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว เขาต้องการให้จีนออกมาประกาศสนับสนุน เพื่อให้ประเทศอื่นๆ สนับสนุนข้อเสนอของไทยด้วย แต่เมื่อท่าทีของจีนไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เขาก็เข้าใจดีว่าจังหวะนั้นอาจจะยังไม่ใช่วินาทีที่เหมาะสมที่จะให้จีนออกมาสนับสนุน<sup>61</sup>

เมื่อประเทศที่เป็นตั้ง “พี่ใหญ่ของเอเชีย” ยังไม่มีท่าทีสนับสนุน ดร. สุรเกียรติ์ จึงเดินทางเพื่อผลักดันความริเริ่มดังกล่าว โดยนำเสนอแนวคิดนี้ต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการในการสัมมนา

<sup>60</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy: Collection of Speeches by Dr. Surakiart Sathirathai* (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2002), 129-133.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

ซึ่งจัดโดย Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS)<sup>62</sup> ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2544<sup>63</sup> การนำเสนอแนวคิดดังกล่าวในต่างประเทศเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการริเริ่มนโยบายและกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าไทยมีความพร้อมแล้วที่จะผลักดันกรอบความร่วมมือดังกล่าวอย่างจริงจัง ด้วยเขาเห็นว่าไทยมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำเสนอแนวความคิดนี้ เนื่องจากไทยไม่ได้เป็นประเทศมหาอำนาจ การนำเสนอแนวคิดใดก็ จะไม่มีประเทศใครระแวง และไทยมีประสบการณ์ในการริเริ่มความร่วมมือหรือเวทีลักษณะนี้หลายครั้ง เช่น อาเซียน การประชุมรัฐมนตรีคลังอาเซียนและอาเซียน+6<sup>64</sup> เป็นต้น

หลังจากนั้น เขายังได้เจรจาผลักดันแนวคิดดังกล่าวอย่างต่อเนื่องกับผู้นำเอเชียในหลายโอกาส โดยหลังจาก ดร. สุรเกียรติ์ แสดงปาฐกถาที่ประเทศสิงคโปร์แล้ว เขาได้เสนอแนวคิดเรื่อง ACD อย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 34 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 23-24 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 และในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งไทยริเริ่มขึ้น โดยการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นที่บ้านพักส่วนตัวของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่อำมบุรี จ. ภูเก็ต เมื่อวันที่ 20-21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เขาได้นำแนวคิดการก่อตั้ง ACD มาร่วมกับประเทศต่างๆ ในอาเซียนด้วย<sup>65</sup> และเพื่อให้ข้อเสนอของไทยมีน้ำหนักมากขึ้น ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้เชิญนายกรัฐมนตรีของไทยให้เป็นเจ้าภาพอาหารค่ำ และกล่าวถึงที่มาที่ไป วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ที่ประเทศต่างๆ และเอเชียจะได้รับ การที่เขาเชิญผู้นำรัฐบาลมากล่าว แลกต่อรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนในครั้งนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นตั้งใจของไทย และหวังว่ารัฐมนตรีเหล่านั้นจะนำเรื่องนี้เสนอหัวหน้ารัฐบาลของพวกเขาต่อไป<sup>66</sup>

นอกเหนือจากการนำเสนอความคิดกับประเทศในอาเซียนแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังต้องนำเสนอแนวคิดนี้กับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย เพื่อผลักดันให้เกิดกรอบความร่วมมือนี้ให้ได้ จีน หนึ่งในมหาอำนาจของเอเชีย เป็นประเทศในลำดับแรกๆ ที่เขาเดินทางไปเพื่อเสนอแนวคิดริเริ่มในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย แม้เบื้องต้นจีนเห็นด้วยกับการจัดตั้งกรอบความร่วมมือดังกล่าว แต่ยังไม่

<sup>62</sup> สถาบันแห่งนี้เป็นศูนย์การวิจัยที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดของ The S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS)

<sup>63</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Surakiart Sathirathai, "Asia Cooperation Dialogue," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy: Collection of Speeches by Dr. Surakiart Sathirathai* (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2002), 62-73.

<sup>64</sup> "เปิดความคิด สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยกรอบความร่วมมือเอเชีย," 10.

<sup>65</sup> สันติ สาทิตย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 68; ทักษิณ (ฤกษ์สุด) ทองอุไร, "ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในมุมมองของศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ตอนที่ 2," *วารสารการรบประมาณ* 10, 31 (มกราคม-มีนาคม 2556): 24. เจริญอรุณที่ 28.

<sup>66</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

อยากให้ฝ่ายไทยประกาศออกไป เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้ญี่ปุ่นและประเทศนอกภูมิภาคเกิดความหวาดระแวงต่อท่าทีของจีนได้

อินเดียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อเอเชีย เขาใช้โอกาสในการเดินทางเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการในช่วงกลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 เพื่อนำเสนอกรอบความร่วมมือ ACD แก่ผู้นำระดับสูงของอินเดีย ทั้งยังเชิญให้อินเดียเข้าร่วมในกลุ่มแกนนำของความร่วมมือนี้ด้วย<sup>67</sup> ซึ่งก็เห็นพ้องกับข้อเสนอของไทย ในปลายปีเดียวกันระหว่างการเดินทางเยือนบาหลีอย่างเป็นทางการ เขาได้ใช้โอกาสดังกล่าวในการนำเสนอแนวคิดเรื่อง ACD ซึ่งบาหลีเรเองก็เห็นด้วยกับแนวคิดของไทย ทั้งยังรับที่จะหารือในประเด็นนี้กับประเทศในคณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council: GCC) อีกด้วย<sup>68</sup>

ญี่ปุ่นก็เป็นอีกเป้าหมายสำคัญที่มีโอกาสเลยได้ ดร. สุรเกียรติ์ ใช้โอกาสในการพบปะกับทางการญี่ปุ่นและนำเสนอเรื่องนี้ แน่ใจว่าในการเจรจาที่ต้องทำให้ญี่ปุ่นเล็งเห็นว่ากรอบความร่วมมือนี้จะประโยชน์ต่อญี่ปุ่นและเอเชียอย่างไร ที่สำคัญก็ต้องทราบว่ากล่องดวงใจของญี่ปุ่น นั่นก็คือ ญี่ปุ่นอยากมีบทบาทในทางบวกกับอาเซียน โดยเฉพาะในมิติเศรษฐกิจ เขาจึงยกมุนขึ้นเจรจากับญี่ปุ่นว่า ACD จะมีความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การเงิน SMEs สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นสนใจ แม้ท่าทีของญี่ปุ่นจะไม่ได้ตอบรับหรือสนับสนุนในทันที แต่เขาก็ประเมินว่าสัญญาณของญี่ปุ่นไม่เป็ลบ จนเมื่อผู้นำไทยและญี่ปุ่นได้มีโอกาสพบกันในการประชุม Boao Forum for Asia ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 ผู้นำญี่ปุ่นในขณะนั้นคือนายจุนอิชิโร โคอิซุมิ ก็ได้แสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดของไทยว่าเป็นแนวคิดที่ดี<sup>69</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ในการเดินทางเยือนปากีสถานอย่างเป็นทางการในช่วงต้นปี พ.ศ. 2545 ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้โน้มน้าวให้ปากีสถานเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือ ACD<sup>70</sup> ด้วย ซึ่งก็เป็นที่น่าทึ่ง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>67</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "1402-156-302-623-4401 กรมเอเชียใต้ตะวันออกกลาง และแอฟริกา กองเอเชียใต้. าทพณา นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนอินเดีย ระหว่างวันที่ 11-14 กรกฎาคม 2544."; กระทรวงการต่างประเทศ, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสาธารณรัฐอินเดีย," *บัวแก้ว* 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2544): 4.

<sup>68</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 22 มกราคม 2545 เรื่อง รายงานผลการเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีบาหลีเรน," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-01-22.html> [31 ตุลาคม 2558].

<sup>69</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>70</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การเยือนปากีสถาน," *บัวแก้ว* 13 (มกราคม-มีนาคม 2545); สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (อินโดนีเซีย และปากีสถาน) (12 มีนาคม 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=183829&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=183829&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [1 พฤศจิกายน 2558].

ว่าความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียและปากีสถานนั้นไม่ค่อยราบรื่นนัก จึงเป็นอีกความท้าทายหนึ่งในการริเริ่มกรอบความร่วมมือนี้ หลังจากนั้นจึงขยายไปยังประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาค อันได้แก่สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป รวมถึงออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์<sup>71</sup>

อย่างไรก็ตาม กว่าการที่กรอบความร่วมมือดังกล่าวจะปรากฏเป็นรูปธรรม ก็ต้องเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายดังกล่าวว่าเป็นดังเรื่องเพื่อฝันของไทย ความไม่มีสาระแก่นสารของข้อเสนอของไทย หรือแม้กระทั่งการวิจารณ์ว่าไทยนำเสนอแนวคิดมานาน แต่ก็ยังไม่สามารถเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมของกรอบความร่วมมือนี้ได้ เป็นต้น<sup>72</sup> นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ากรอบความร่วมมือดังกล่าวใหญ่และมีหลากหลายเกินไป (multi-layered) ที่สำคัญกรอบความร่วมมือนี้เป็นเพียงเครื่องมือในการส่งเสริมบทบาทของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวให้มีบทบาทนำในภูมิภาคอีกด้วย<sup>73</sup>

ทางด้าน ดร. เขียน ชีระวิทย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านจีนศึกษาและการต่างประเทศไทย และอดีตอาจารย์ของภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้ตั้งข้อสังเกตและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของไทยในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือ ACD ว่า เหตุใดไทยต้องริเริ่มความร่วมมือนี้ ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันเอเชียมีกรอบความร่วมมือที่มากมายอยู่แล้ว หรือองค์กรเหล่านั้นมีปัญหาใดที่ไม่สามารถดำเนินการได้ อีกประการหนึ่งก็คือการเชิญประเทศในเอเชียเข้าร่วม เหตุใดจึงไม่เชิญประเทศในเอเชียทั้งหมด มีเพียงบางประเทศที่เข้าร่วม ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ ดร. เขียน ตั้งข้อสังเกตว่าเหตุใดจึงไม่สามารถโน้มน้าวให้พม่าเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือนี้ได้<sup>74</sup> ขณะที่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศพยายามท้วงติงถึงแนวความคิดดังกล่าว โดยชี้ว่าเป็นแนวความคิดที่ไม่มีแก่นสารและไม่อาจเป็นไปได้ หรือถ้าหากจัดการประชุมได้ ACD ก็จะเป็นเพียงเวทีของการพูดคุย (talk fest) เท่านั้น<sup>75</sup>

แม้ว่าจะเผชิญกับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ แต่เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายแน่ชัดในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือดังกล่าวแล้ว ลำดับถัดไปจึงเป็นหน้าที่ของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่จะต้องทำหน้าที่เสนอความคิดริเริ่ม โน้มน้าวให้ประเทศต่างๆ เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของกรอบความร่วมมือ

<sup>71</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 191-193.

<sup>72</sup> นาย อัญญา ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ วิพากษ์วิจารณ์ ดร. สุรเกียรติ์ ใน "ถล่ม 'สุรเกียรติ์' ทำไทยเป็นตัวตลกโลก," มติชน 18 พฤษภาคม 2545. และดูจดหมายชี้แจงข้อเท็จจริงของนาย อัญญา ที่พาดพิงการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการบริหาร กระทรวงการต่างประเทศได้ที่ "อดีตนักการทูตใหญ่วิพากษ์ 'สุรเกียรติ์' 'มือใหม่-หยุ่มหิม'," มติชน 19 พฤษภาคม 2545.

<sup>73</sup> Chookiat Panaspomprasit, "Thailand: Politicized Thaksinization," *Southeast Asian Affairs* (2004): 261.

<sup>74</sup> "ผลสำเร็จของ 'เอซีดี' 'ไทย' หรือ 'ทุนข้ามชาติ' ได้ประโยชน์?", *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 49, 5 (28 มิถุนายน-4 กรกฎาคม 2545): 18.

<sup>75</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "ข้อถกเถียงในกระทรวงบ้านแก้ว," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 48, 52 (24-30 พฤษภาคม 2545): 23.



ดังกล่าว และเข้าร่วมในการประชุมเพื่อการจัดตั้งกรอบความร่วมมือดังกล่าวอย่างเป็นทางการ โดยไม่ไหวหวั่นต่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์ ในแง่นี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นตั้งใจในการขับเคลื่อนนโยบายของเขาได้เป็นอย่างดี

### ผลสืบเนื่อง

ในที่สุด กรอบความร่วมมือนี้ปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อผู้นำชาติต่างๆ ในเอเชียได้ส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาร่วมประชุม ACD ครั้งแรกที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพระหว่างวันที่ 18-19 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ณ ดุสิตริสอร์ทแอนดโปโลคลับ อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีจาก 18 ประเทศ โดยเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนครบทั้ง 10 ประเทศ และประเทศอื่นๆ ในเอเชียอีก 8 ประเทศ ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ บาห์เรน และกาตาร์ โดยประเทศเหล่านี้ถือเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง ACD อีกด้วย<sup>76</sup> และจะเห็นว่าประเทศผู้ก่อตั้งมาจากทุกภูมิภาคของเอเชีย<sup>77</sup> ที่สำคัญหากพิจารณาในแง่ของระยะเวลาในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือดังกล่าวแล้ว ก็นับว่าใช้เวลาไม่นาน เพียง 1 ปี 4 เดือนเท่านั้น<sup>78</sup> โดยเหตุผลที่ประเทศในเอเชียต่างให้ความสนใจและเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือที่เสนอโดยฝ่ายไทย ดร. สุรเกียรติ์ มองว่าเป็นเพราะ “ความลงตัว” ของไทยในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นไทยไม่ได้เป็นประเทศใหญ่ กล่าวคือไทยไม่ได้เป็นประเทศมหาอำนาจ หรือมีประชากรจำนวนมาก ที่หากมีความริเริ่มในนโยบายใดๆ อาจทำให้เป็นที่จับตามองหรือหวาดระแวงของประเทศอื่น ขณะเดียวกันไทยก็ไม่ได้เป็นประเทศที่เล็กเกินไป จนไม่มีน้ำหนักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยไม่ได้ดำเนินนโยบายที่โน้มเอียงหรือเข้าข้างมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งเป็น

<sup>76</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดการประชุมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue-ACD) (17 มิถุนายน 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=186660&key\\_word=ACD&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186660&key_word=ACD&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548). [24 ตุลาคม 2558]; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) ครั้งที่ 1 (13 สิงหาคม 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=187254&key\\_word=ACD&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187254&key_word=ACD&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [24 ตุลาคม 2558]. และ Asia Cooperation Dialogue, "About ACD," <http://www.acd-dialogue.org/about-acd.html>. [24 ตุลาคม 2558].

<sup>77</sup> ปัจจุบันกรอบความร่วมมือ ACD มีประเทศต่างๆ ทอยยเข้าเป็นสมาชิกอย่างต่อเนื่อง โดยคาซัคสถาน คูเวต โอมาน และศรีลังกา เข้าร่วมใน พ.ศ. 2546 ภูฏาน อิหร่าน มองโกเลีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เข้าร่วมใน พ.ศ. 2547 ส่วนรัสเซียและซาอุดีอาระเบียเข้าร่วมใน พ.ศ. 2548 ทาจิกิสถานและอุซเบกิสถาน เข้าร่วมเมื่อ พ.ศ. 2549 ใน พ.ศ. 2550 คีร์กีซสถานเข้าร่วมเป็นสมาชิก ในขณะที่อัฟกานิสถาน ตุรกี และเนปาล เข้าร่วมเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2555, 2556 และ 2559 ตามลำดับ แหล่งที่มา : Asia Cooperation Dialogue, "About ACD," <http://www.acd-dialogue.org/about-acd.html>

<sup>78</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 191-193.

การเฉพาะ ประกอบกับไทยยังไม่ได้เป็นคู่ขัดแย้งหรือเป็นศัตรูกับประเทศใดอีกด้วย<sup>79</sup> ความลงตัวเหล่านี้เป็นเหตุผลส่วนหนึ่ง นอกเหนือจากความพยายามอย่างมากของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการเดินทางเยือนประเทศต่างๆ เพื่อนำเสนอความริเริ่มนี้แก่ประเทศต่างๆ และโน้มน้าวให้เห็นว่ากรอบความร่วมมือจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

ACD มีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความร่วมมือที่กว้างขวางมากขึ้นในเอเชีย โดย ACD ไม่ใช่เวทีสำหรับการเจรจาต่อรองหรือเพื่อแก้ไขกรณีพิพาท แต่จะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองของเอเชียได้มาพบปะหารือ (dialogue forum) และช่วยกันคิดในเชิงสร้างสรรค์ ตลอดจนรวมถึงเป็นเวทีในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (confidence-building forum) โดยตั้งอยู่บนแนวคิดของความเป็นหุ้นส่วน<sup>80</sup> ขณะเดียวกันสำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ACD จะเป็นกลไกในการเชื่อมโยงกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในเอเชียที่ดำรงอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นอาเซียน อาเซียนบวกสาม BIMST-EC และสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้ (South Asian Association for Regional Cooperation-SAARC)<sup>81</sup> อีกด้วย

นอกจากนี้ เขายังเห็นว่า ACD จะเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของเอเชีย การเปิดโอกาสสำหรับการทำธุรกิจ การค้า และการลงทุน ที่สำคัญ ACD ต้องการพัฒนาเอเชียให้เป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็งและมีศักยภาพสำหรับการค้าและการลงทุนในสายตาของนักลงทุนภูมิภาคอื่นๆ<sup>82</sup> และเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับประเทศในเอเชียด้วยกัน ซึ่งสำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้วประเทศในเอเชียจะมีความสามารถในการแข่งขันได้ ก็ต่อเมื่อภูมิภาคเอเชียมีความสามารถดังกล่าวด้วย<sup>83</sup>

หลักการความร่วมมือของ ACD วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานดังต่อไปนี้

1) หลักการความคิดที่สร้างสรรค์ (Positive Thinking) โดยไม่นำความต่างมาเป็นอุปสรรคไม่นำปัญหาการเมืองมาพุดคุยกัน แต่จะพิจารณาว่าจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศในเอเชียได้อย่างไร

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, 188.

<sup>80</sup> Thaksin Shinawatra, "The Future of Asia," in *Thailand on the World Stage: A Collection of Dr. Thaksin Shinawatra's Speeches between 2003-2008* (Bangkok: Thaicom Foundation, 2008), 41.

<sup>81</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia Cooperation Dialogue," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 63.

<sup>82</sup> Surakiart Sathirathai, "The Boao Forum for Asia-Tourism Conference," 241.

<sup>83</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," 348; "เปิดความคิด สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยกรอบความร่วมมือเอเชีย," 10.

2) ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ (Informality) โดยจะเป็นเวทีที่ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงในระดับรัฐมนตรี จะมาแลกเปลี่ยนแนวความคิดและประสบการณ์เพื่อสร้างความเชื่อมโยงด้านยุทธศาสตร์ของเอเชีย และไม่ถือว่าเป็นท่าทีอย่างเป็นทางการของประเทศ

3) ความร่วมมือที่เปิดกว้าง (Inclusiveness) มีประเทศในหลายพื้นที่ของเอเชียเข้าร่วม ทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ เอเชียตะวันตก/ตะวันออกกลาง และเป็นการส่งเสริมกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมของภูมิภาค

4) ความสมัครใจ (Voluntarism) ประเทศสมาชิกจะเลือกสาขาความร่วมมือตามความเชี่ยวชาญ เพื่อเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก (prime mover) ของประเด็นความร่วมมืออื่นๆ ประเทศสมาชิกสามารถร่วมมือในประเด็นที่ตนเองมีความสนใจและมีความพร้อม และในสาขาความร่วมมือต่างๆ ก็ไม่จำเป็นต้องรอให้ทุกประเทศเห็นด้วยหรือให้ความร่วมมือทั้งหมด ก็สามารถเริ่มดำเนินการได้

5) ไม่มีโครงสร้างองค์กรเป็นทางการ (Non-Institutionalization)

6) การเปิดกว้างทางความหลากหลาย (Openness for Diversity)

7) ความสบายใจ (Comfort Level) ของสมาชิก ACD ที่เข้าร่วมเมื่อมีความพร้อม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจ ในขณะที่จะไม่มีประเทศใดถูกโดดเดี่ยว

8) สร้างความรู้สึกมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของกรอบความร่วมมือนี้ ไม่ใช่ไทยเป็นคนริเริ่มและเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว

จากหลักการข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการยึดมั่นในหลักการที่จะสร้างกรอบความร่วมมือในเอเชียให้สำเร็จ แต่ก็ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ปัญหา และความหลากหลายของประเทศในเอเชียเอง หลักการของ ACD จึงสะท้อนให้เห็นถึงความยืดหยุ่นที่เอื้อให้กรอบความร่วมมือนี้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นจริง ในอีกด้านหนึ่งด้วย ดร. สุรเกียรติ์ นำเสนอความริเริ่มนี้เพื่อสร้าง “หน้าต่างแห่งโอกาส” ของความร่วมมือของทวีปเอเชีย เพื่อให้เอเชียมีศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลดีแก่ประเทศไทยในท้ายที่สุดด้วย

ACD ยังเป็นกรอบความร่วมมือที่เน้นผลการดำเนินงาน (result-oriented) โดยมีวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย<sup>84</sup>

1) การสร้างความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ/ไม่เป็นสถาบันในการแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ และการรวมความแข็งแกร่ง การส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2) การพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของประเทศและภูมิภาค เพื่อให้เอเชียเป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็งสำหรับภูมิภาคอื่นๆ

<sup>84</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” 136-137.

3) เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเอเชียโดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ศักยภาพ และ ความพิเศษของเอเชียเอง ทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การ พัฒนาเครือข่ายเส้นทางคมนาคม และการประสานงานเพื่อการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจ

4) เพื่อเป็นเวทีของการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับแนวโน้มการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งมี ส่วนเกี่ยวข้องกับเอเชียโดยตรง และเอเชียก็ควรจะสนับสนุนเรื่องนี้

ดร. สุรเกียรติ์ หวังว่า ACD จะเป็นกลไกสำคัญในการที่จะขับเคลื่อนเอเชียไปสู่อนาคต โดย การพัฒนาศักยภาพภายในเอเชียเอง และทำให้เอเชียกลายเป็นหุ้นส่วนที่เข้มแข็งสำหรับการค้าและ การลงทุนจากภูมิภาคอื่นๆ<sup>85</sup> ภายใต้กรอบความร่วมมือนี้ ไทยยังรับเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก (prime mover) ในสาขาการเงินและการท่องเที่ยว และเพื่อเป็นการดำเนินการให้กรอบความร่วมมือในสาขา เหล่านี้ปรากฏเป็นรูปธรรม ในอีก 1 ปีต่อมา หลังจากการประชุม ACD ครั้งแรก ดร. สุรเกียรติ์ จึงจัด ให้มีการประชุมคณะทำงานว่าด้วยความร่วมมือด้านการคลังเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ณ กรุงเทพฯ และการประชุม ACD Tourism Business Forum ระหว่างวันที่ 22-24 พฤษภาคม ที่ จ.ภูเก็ต<sup>86</sup> อีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ในการประชุม ACD ครั้งแรก ประเทศสมาชิกยังได้แต่งตั้งให้ประเทศไทยเป็นผู้ ประสานงานของกรอบความร่วมมือนี้ด้วย ในฐานะผู้ประสานงาน ดร. สุรเกียรติ์ ได้ผลักดันและ ขับเคลื่อนพัฒนาการของกรอบความร่วมมือนี้อย่างต่อเนื่อง โดยหลังจากการประชุม ACD ครั้งแรกที่ ชะอำ (มิถุนายน พ.ศ. 2545) ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้โอกาสที่ประเทศสมาชิก ACD เข้าร่วมการประชุม สมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ (United Nations General Assembly: UNGA) ณ นครนิวยอร์ก จัดการประชุมอาหารเข้าของกลุ่มประเทศสมาชิก ACD เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 โดยมีรัฐมนตรี ต่างประเทศ 13 ประเทศ และตัวแทนระดับสูงของอีก 5 ประเทศเข้าร่วม โดยแต่ละประเทศได้ รายงานความคืบหน้าถึงโครงการความร่วมมือที่แต่ละประเทศเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก กล่าวคือ ความ มั่นคงด้านพลังงาน (บาหลีและอินโดนีเซีย) การขจัดความยากจน (บังคลาเทศ กัมพูชา และ เวียดนาม) เกษตรกรรม (จีน) การเชื่อมโยงด้านคมนาคมและเทคโนโลยีชีวภาพ (อินเดีย) การศึกษา อิเล็กทรอนิกส์ (มาเลเซีย) สถาบันมาตรฐานเอเชีย/Asian Institute of Standards (ปากีสถาน) ความร่วมมือด้านธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สิงคโปร์) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (เกาหลี ใต้) พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ฟิลิปปินส์) ความร่วมมือด้านการเงิน (ไทย) การท่องเที่ยว (ไทย) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (เวียดนาม) การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

<sup>85</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation," 139.

<sup>86</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547) (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2547), 63.

กฎหมาย (ญี่ปุ่น)<sup>87</sup> เป็นต้น ส่วนการพบปะหารือระหว่างผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของเอเชียก็ยังดำเนินอย่างต่อเนื่อง โดยประเด็นการหารือจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของภูมิภาคและระหว่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของเอเชีย<sup>88</sup> นอกจากนี้ยังมีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิก ACD ขึ้นเป็นครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 ณ เชียงใหม่ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับกรอบความร่วมมือนี้และกำหนดทิศทางความร่วมมือในอนาคตอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้มีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องจวบจนปัจจุบัน<sup>89</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ACD เริ่มจากแนวความคิด ความทุ่มเทในการผลักดันแนวคิดดังกล่าวให้ปรากฏเป็นรูปธรรมของ ดร. สุรเกียรติ์ ซึ่งภายในระยะเวลาไม่ถึง 2 ปีหลังจากเขาเข้ารับตำแหน่ง กรอบความร่วมมือดังกล่าวมีความก้าวหน้าที่เป็นที่ประจักษ์เรื่อยมา แน่หนอนว่า ACD ได้ทำให้บทบาทของเอเชียและประเทศไทยในเวทีโลกไม่เหมือนเดิมอีกต่อไปตามที่ ดร. สุรเกียรติ์ ประรณานา<sup>90</sup> แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในเวลาต่อมากรอบความร่วมมือดังกล่าวกลับไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้มีบทบาทเช่นที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ริเริ่มไว้ ไทยสูญเสียโอกาสและบทบาทนำในกรอบความร่วมมือนี้ เมื่อไทยเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองนับตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลในยุคต่อมาอาจมองว่า ACD เป็นความริเริ่มของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั่นเอง

<sup>87</sup> Surakiart Sathirathai, "The Closing Ceremony of the Second Asia Cooperation Dialogue (ACD)." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, 97-98.

<sup>88</sup> Surakiart Sathirathai, "The Boao Forum for Asia-Tourism Conference," 242.

<sup>89</sup> การประชุมระดับรัฐมนตรีของกรอบความร่วมมือ ACD ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ถูกจัดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย

การประชุมครั้งที่ 3	จัดขึ้นที่เมืองชิงเต่า จีน	เมื่อ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2547
ครั้งที่ 4	จัดขึ้นที่กรุงอิสลามาบัด ปากีสถาน	เมื่อ 5-6 เมษายน พ.ศ. 2548
ครั้งที่ 5	จัดขึ้นที่กรุงโดฮา กาตาร์	เมื่อ 22-23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549
ครั้งที่ 6	จัดขึ้นที่กรุงโซล เกาหลีใต้	เมื่อ 4-5 มิถุนายน พ.ศ. 2550
ครั้งที่ 7	จัดขึ้นที่เมืองอัสตานา คาซัคสถาน	เมื่อ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2551
ครั้งที่ 8	จัดขึ้นที่เมืองโคลอมโบ ศรีลังกา	เมื่อ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2552
ครั้งที่ 9	จัดขึ้นที่กรุงเตหะราน อิหร่าน	เมื่อ 8-9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553
ครั้งที่ 10	จัดขึ้นที่เมืองคูเวตซิตี คูเวต	เมื่อ 10-11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554
ครั้งที่ 11	จัดขึ้นที่เมืองดูชานเบ ทาจิกิสถาน	เมื่อ 29 มีนาคม พ.ศ. 2555
ครั้งที่ 12	จัดขึ้นที่เมืองมานามา บาห์เรน	เมื่อ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556
ครั้งที่ 13	จัดขึ้นที่นิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา	เมื่อ 22 กันยายน พ.ศ. 2557
ครั้งที่ 14	จัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ไทย	เมื่อ 10 มีนาคม พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ยังมีการจัดการประชุมสุดยอดกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD Summit) มาแล้ว 2 ครั้ง โดยครั้งแรกจัดขึ้นที่ประเทศคูเวต ระหว่างวันที่ 16-17 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ส่วนครั้งล่าสุดจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 8-10 ตุลาคม พ.ศ. 2559

<sup>90</sup> Surakiart Sathirathai, "The Emergence of the New Asia: A Balance Between Europe and the United States." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, 107.

## 4.6.2 การส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมืออย่างรอบด้าน

### 4.6.2.1 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS)

#### แนวคิด

ดังได้กล่าวแล้วว่ารัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก กล่าวคือ ในทัศนะของ พ.ต.ท. ทักษิณ แล้ว ทุกประเทศจะได้ประโยชน์ หากพม่า ลาว กัมพูชา และ เวียดนามมีความเจริญรุ่งเรืองมากยิ่งขึ้น ประกอบกับอินโดจีนที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็งและมีเสถียรภาพ ทางการเมืองมีความสำคัญอย่างมากต่ออนาคตของเอเชีย<sup>91</sup> ซึ่งก็สอดคล้องกับความคิดของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่เห็นว่าความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านเป็นความจำเป็น ระดับ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาจนำมาซึ่งปัญหา ทางสังคม อาชญากรรม และความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อไทยได้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังเห็นว่าการ เติบโตของเศรษฐกิจไทยจะไม่นำไปสู่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่อาจนำมาซึ่งความ เสี่ยงต่อการเข้าใจผิดและกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนของประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นแล้วสิ่งที่ ปรากฏเป็นรูปธรรมประการหนึ่งก็คือ ความพยายามของไทยในการเสริมสร้างความร่วมมือทาง เศรษฐกิจกับประเทศเหล่านี้ ภายใต้หลักการ “Prosper Thy Neighbors” กล่าวคือ การช่วยเหลือ ประเทศเพื่อนบ้านก็คือการช่วยประเทศไทยเอง เนื่องจากปัญหาหลายอย่างของไทยที่ไทยประสบมาอย่าง ยาวนาน เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การลักลอบค้าอาวุธเถื่อน ล้วนเป็นผลจากปัญหาการพัฒนา ทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านนั่นเอง<sup>92</sup>

#### การดำเนินการ

ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนว่าด้วยโรคซาร์ส (ASEAN+1 Summit on SARS) เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2546 ณ กรุงเทพฯ ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นโอกาสในการผลักดันกรอบ ความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยในระหว่างพักดื่มชากาแฟ (Coffee Break) บริเวณหน้าห้องวิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้แจ้งกับ ผู้นำไทยว่าเป็นโอกาสที่จะคุยกับผู้นำของประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องดังกล่าว ผู้นำไทยเห็นด้วยและ มอบหมายให้ ดร. สุรเกียรติ์ ดำเนินการ เขาจึงเชิญผู้นำพม่า ลาว กัมพูชา มาเยือนดื่มกาแฟที่โต๊ะ

<sup>91</sup> Thaksin Shinawatra, "The Future of Asia," 45.

<sup>92</sup> "ยุทธศาสตร์ ACMECS ช่วยเพื่อนบ้าน ก็เหมือนช่วยไทยด้วย," *ประชาชาติธุรกิจ* 26 กรกฎาคม 2547, 1, 20.

เดียวกัน และให้นายกรัฐมนตรีไทยนำเสนอแนวคิดนี้ขึ้นมา และชี้ให้เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์กับทุกประเทศอย่างไร<sup>93</sup>

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นแนวคิดในการเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ ขณะเดียวกันยังเป็นการเสริมสร้างการบูรณาการทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบอาเซียนให้มีความลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น<sup>94</sup> ซึ่งนายกรัฐมนตรีไทยมีทัศนคติต่อการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านว่า ไทยมีความจำเป็นที่จะต้องช่วยประเทศเพื่อนบ้านในการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในขณะที่ GDP ของไทยเติบโตอย่างต่อเนื่อง หากไทยไม่ดำเนินการใดๆ ช่องว่างของ GDP ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็จะยิ่งห่างออกไปเรื่อยๆ<sup>95</sup> ในขณะที่ผู้นำของประเทศเพื่อนบ้านต่างก็ให้ความเห็นชอบกับแนวคิดดังกล่าว ลำดับถัดไปก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้ง 4 ประเทศ โดยเฉพาะ ดร. สุรเกียรติ์ ที่จะต้องขับเคลื่อนแนวคิดของนายกรัฐมนตรีไทยให้เป็นรูปธรรมต่อไป

ในระยะเริ่มต้น สมาชิกของกรอบความร่วมมือนี้ประกอบด้วยกัมพูชา ลาว พม่า และไทย แต่ยังไม่รวมเวียดนาม โดย ดร. สุรเกียรติ์ ให้เหตุผลว่าอยากเริ่มต้นความร่วมมือนี้ด้วยประเทศที่มีพรมแดนติดกันในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงก่อน หากขยายไปถึงเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ อาเซียนอาจเกิดความคลางแคลงใจต่อการดำเนินการของไทยได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งทางเวียดนามก็ส่งผู้แทนมาสอบถามเขาว่าเหตุใดความร่วมมือนี้จึงมิได้นับรวมเวียดนามด้วย ดร. สุรเกียรติ์ จึงชี้แจงไปว่าอยากเริ่มต้นความร่วมมือนี้ให้เรียบร้อยก่อน แล้วจึงจะเชิญให้เวียดนามเข้าร่วมในภายหลัง ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วเขาก็อยากเชิญให้เวียดนามเข้ามาเป็นสมาชิกตั้งแต่ต้น เพราะมีความใกล้ชิดกับลาวและกัมพูชาอย่างมาก<sup>96</sup> ขณะเดียวกันเขาก็เห็นว่ากรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคเช่นนี้มีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งให้แก่ความร่วมมือพหุภาคีในระดับเอเชียในอนาคต รวมถึงยังเป็นการลดช่องว่างของการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง ประการสุดท้าย การเข้าไปช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านยังเป็นการแก้ปัญหาเรื้อรังที่ไทยต้องเผชิญมาเป็นระยะเวลานานด้วย<sup>97</sup> ยิ่งไปกว่านั้น และสิ่งที่จะต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่งก็คือ การคำนึงถึงกล่องดวงใจและความอ่อนไหว (sensitivity) ของแต่ละประเทศที่อาจจะแตกต่างกัน และการที่จะให้ประเทศต่างๆ มาร่วมมือกันได้ ก็

<sup>93</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>94</sup> Surakiart Sathirathai, "The First Foreign Ministers' Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS)." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, 115-116.

<sup>95</sup> "Neighbours Receive Aid Boost " *Bangkok Post* 2 August 2003, 4.

<sup>96</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>97</sup> "ยุทธศาสตร์ ACMECS ช่วยเพื่อนบ้านก็เหมือนช่วยไทยด้วย," 20.

จำเป็นที่จะต้องหลบจุดอ่อนไหว แสวงจุดร่วม และสงวนจุดต่างให้ได้ ทั้งยังจะต้องนำมาเป็นตัวแบบในการเจรจาอีกด้วย<sup>98</sup>

ในอีกไม่กี่เดือนต่อมาประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy: ECS) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ที่กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศของกัมพูชา ลาว พม่า และไทยเข้าร่วม ในการประชุมครั้งนั้น ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวถึงสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ทั้ง 4 ประเทศอยู่ในสถานะพิเศษในการขยายความร่วมมือเพื่ออนาคตของกันและกัน<sup>99</sup> เขายังได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของ ECS ว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนายุทธศาสตร์ที่สามารถปฏิบัติได้และเป็นรูปธรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน การเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นตามแนวชายแดน การลดช่องว่างความแตกต่างของรายได้ และที่สำคัญก็เพื่อเสถียรภาพและความมั่งคั่งของทุกประเทศ ทั้งยังหวังว่าการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างทั้ง 4 ประเทศจะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจของอนุภูมิภาค ผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage)<sup>100</sup>

ในการประชุมครั้งนี้ ซึ่งเป็นการประชุมในระดับประสานงานร่วมกันครั้งแรก ที่ประชุมเห็นชอบต่อเป้าหมายของ ECS ในการสร้างความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การสร้างงาน สร้างรายได้ และการขจัดปัญหาความยากจน ซึ่งผลที่ตามมาคือการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสิ้น<sup>101</sup> รัฐมนตรีต่างประเทศของทั้ง 4 ประเทศยังได้ข้อสรุปของสาขาความร่วมมือ 5 ด้าน ได้แก่ 1) การส่งเสริมการค้า การลงทุน โดยไทยจะให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการเพิ่มศักยภาพการผลิต การให้คำแนะนำเรื่องเทคโนโลยีการผลิต การจัดหาแหล่งเงินทุน และจะนำเข้าสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายในราคาต้นทุน 2) ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยอาจหมายรวมถึงการย้ายฐานการผลิตจากไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน 3) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างกัน 4) การส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาค และ 5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์<sup>102</sup>

<sup>98</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>99</sup> Surakiart Sathirathai, "The First Foreign Ministers' Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS)," 115.

<sup>100</sup> Ibid., 116.

<sup>101</sup> "สศช.ตั้งเมืองคูแฝดศก.", *ฐานเศรษฐกิจ* 7 สิงหาคม 2546, 29.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน; "4 ชาติ ผนึกเศรษฐกิจ ดึงนิคมอุตสาหกรรมที่เกาะกง," *โพสต์ทูเดย์* 2 สิงหาคม 2546.



กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายที่มีลักษณะบนลงล่าง (top-down) ที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่ม และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ จะเป็นการกำหนดแนวทางและการเพิ่มคุณค่าให้กับโครงการและความร่วมมือต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบคณะกรรมการร่วม เจตจำนงทางการเมืองและแรงกระตุ้นจากผู้นำทั้ง 4 ประเทศ จะเป็นปัจจัยสำคัญให้ฝ่ายปฏิบัติสามารถจัดสรรทรัพยากรและมีความพยายามในการบรรลุเป้าหมายในแต่ละสาขาความร่วมมือ<sup>103</sup> และแม้จะมีการตั้งข้อสังเกตว่าการที่ไทยดึงพม่าเข้าสู่กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเช่นนี้ เป็นดังการช่วยเหลือพม่าที่กำลังเผชิญกับการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากประเทศมหาอำนาจ แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ย้ำว่ากรอบความร่วมมือนี้ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว เนื่องจาก ECS มีเป้าหมายในการสร้างงาน สร้างรายได้ และส่งเสริมความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>104</sup>

เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งด้วยว่า กรอบความร่วมมือนี้เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์จลาจลในกัมพูชา จนนำมาสู่การเผาสะพานทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ เมื่อตอนต้นปี พ.ศ. 2546 [รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะอยู่ในหัวข้อการเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์กับกัมพูชาภายหลังวิกฤตเผาสะพานทูตในบทที่ 6]

### ผลสืบเนื่อง

ต่อมาในการประชุมสุดยอดของผู้นำทั้ง 4 ประเทศของกรอบความร่วมมือ ECS ที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า ที่ประชุมได้ให้การรับรองปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 โดยชื่อของกรอบความร่วมมือนี้ได้ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิกผ่านแม่น้ำสำคัญของภูมิภาค อันได้แก่ แม่น้ำอิรวดี แม่น้ำโขง และแม่น้ำเจ้าพระยา ปฏิญญาพุกามเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างสำคัญ กล่าวคือเป็นครั้งแรกที่ไทยและประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศลงนามในกรอบความร่วมมือด้านเศรษฐกิจร่วมกัน โดยมีไทย ที่พลิกฟื้นจากประเทศที่เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ มาเป็นผู้นำในกรอบความร่วมมือดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบ ACMECS นี้จะเน้นความร่วมมือใน 5 ด้าน<sup>105</sup> อันได้แก่<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Surakiart Sathirathai, “The First Foreign Ministers’ Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS),” 118.

<sup>104</sup> “4 ชาติ ผนึกเศรษฐกิจ ตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่เกาะกง,” A3.

<sup>105</sup> ต่อมากรอบยุทธศาสตร์ ACMECS ได้เพิ่มความร่วมมือในอีก 3 สาขา คือ ด้านสาธารณสุข อุตสาหกรรมและพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน โดยการยกเว้นภาษีนำเข้าให้แก่สินค้าเกษตรที่นำเข้าจากกัมพูชา ลาว และพม่า เพื่อนำมาแปรรูปภายในประเทศ รวมไปถึงการที่ไทยประกาศให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียวเพิ่มเติม เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก การฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญการส่งออก การเชิญเข้าร่วมงานแสดงสินค้าส่งออก การจัดระเบียบพิธีการศุลกากร ณ จุดตรวจชายแดน เป็นต้น

2) ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยในด้านเกษตรกรรมจะเป็นการส่งเสริมให้เอกชนไทยเข้าไปทำการเกษตรและปศุสัตว์ในรูปแบบของสัญญาจ้างผลิตและรับซื้อผลผลิต (contract farming) โดยไทยพร้อมจะรับซื้อสินค้าเกษตรกรรม 8 รายการโดยไม่เก็บอากรขาเข้า ได้แก่ ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ฝรั่ง ถั่วเหลือง ถั่วลิสง มันฝรั่ง เม็ดมะม่วงหิมพานต์ และยูคาลิปตัส ส่วนด้านอุตสาหกรรมจะมุ่งเน้นที่การสร้างนิคมอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรองรับการย้ายฐานการผลิตของเอกชนไทย

3) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมในภูมิภาค โดยรัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) และการเชื่อมโยงไทยสู่อินเดียและตอนใต้ของจีน

4) การท่องเที่ยว โดยการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ของประเทศสมาชิกเข้าเป็นจุดหมายปลายทางเดียวกัน (Four Countries One Destination) โดยจะส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวที่เข้ามายังไทย เดินทางต่อไปยังประเทศอื่นๆ ในกรอบความร่วมมือนี้ นอกจากนี้ไทยยังได้เสนอให้ประเทศสมาชิก ACMECS ใช้รูปแบบการตรวจลงตราหนังสือเดินทางในลักษณะเดียวกับวีซ่าเชงเกน (Schengen Visa) ของสหภาพยุโรป รวมถึงไทยจะให้ความช่วยเหลือในการฝึกอบรมบุคลากรและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านด้วย

5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านการยกระดับฐานะของสถาบันความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขงของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้เป็นสถาบันระดับภูมิภาคเพื่อการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาและการฝึกอบรมแก่บุคลากรของประเทศสมาชิก ยิ่งไปกว่านั้นไทยยังได้เสนอทุนการศึกษาจำนวน 100 ทุน แก่ลาว พม่า และกัมพูชา นอกเหนือจากทุนที่มอบให้ในกรอบทวิภาคีอีกด้วย

<sup>106</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 52-53; "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (ECS)," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-11-18.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

หลังจากการประชุมผู้นำ ACMECS ครั้งแรก คณะรัฐมนตรีของไทยได้มีมติในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ในการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการและเอกชนเป็นอนุกรรมการ อพบ. มีหน้าที่พิจารณา กลั่นกรอง เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และโครงการตามแผนงานจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน รวมทั้งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>107</sup> ซึ่งนับรวมถึงกรอบความร่วมมือภายใต้ยุทธศาสตร์ ACMECS ด้วย และหลังจากการประชุมระดับผู้นำในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 แล้ว กลไกการทำงานของ ACMECS ในระดับอื่นๆ ก็ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เช่น การประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การประชุมคณะทำงานยกร่างแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) และโครงการต่างๆ รวมไปถึงการประชุมในระดับรัฐมนตรี ทั้งในส่วนของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจการค้าและการต่างประเทศ ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ ได้เสนอแนวคิดในการจัดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของกรอบความร่วมมือ ACMECS เพื่อขอหารือเรื่องเชิญเวียดนามเข้ามาเป็นสมาชิกด้วย ปรากฏว่าลาวกับกัมพูชาเห็นด้วยกับความคิดนี้เป็นอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับพม่าที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเวียดนามมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่มีปัญหากับไทย<sup>108</sup> เวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบความร่วมมือนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้ประสานงานกับประเทศนอกภูมิภาคที่แสดงความสนใจที่เข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับไทยในการพัฒนาภูมิภาคนี้ หากแต่กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้เป็นกระทรวงเดียวที่มีบทบาทสำคัญ กล่าวคือคณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องติดตามความคืบหน้าของแต่ละสาขาความร่วมมือ กล่าวคือ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรม กรมศุลกากร กองตรวจคนเข้าเมือง และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพแห่งชาติ ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรม และกระทรวงพลังงาน ในขณะที่การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม มีกระทรวงคมนาคม และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนการท่องเที่ยว มีกระทรวงการท่องเที่ยวและการ

<sup>107</sup> วรรัตน์ ตานิกูจิ, "การประชุมรัฐมนตรีแอฟซีเอ็มซี ครั้งที่ 1 ติดตามและขยายผลเพื่อการพัฒนา," *มติชน* 25 ตุลาคม 2547, 28.

<sup>108</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

กีฬาและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพหลัก และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมวิเทศสหการและกระทรวงแรงงาน<sup>109</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนถึงการดำเนินนโยบายของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการทำให้ยุทธศาสตร์การต่างประเทศที่ริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม และที่สำคัญการก่อเกิดของกรอบความร่วมมือเช่นนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการปรับสถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศ จากประเทศผู้ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ และการพัฒนาของภูมิภาค รวมถึงการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต่อประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย จนอาจเรียกได้ว่าเป็นการพลิกฟื้นบทบาทของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง

#### 4.6.2.2 กรอบความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)

##### แนวคิด

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่กำลังเติบโตและมีศักยภาพสูงทั้งในไทย ลาว และกัมพูชา และจะเป็นประโยชน์ต่อทุกประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างทั้ง 3 ประเทศซึ่งมีเขตแดนเชื่อมต่อกัน รวมถึงการมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่น่าดึงดูดใจของทั้งสามประเทศ ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนากรอบความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น แม้ว่ากรอบความร่วมมือนี้จะเกิดขึ้นโดยข้อเสนอของกัมพูชาเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543<sup>110</sup> แต่ ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นว่าการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>111</sup> และมีความกระตือรือร้นในการส่งเสริมความร่วมมือดังกล่าวเป็นอย่างมาก

##### การดำเนินการ

หลังจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศว่าด้วยเรื่อง ECS เพียง 1 วัน คือในวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ได้เข้าร่วมการประชุมความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวในสามเหลี่ยมมรกต ณ เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก ประเทศลาว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว

<sup>109</sup> “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (ECS)”.

<sup>110</sup> กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)," [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-\(Emerald-Triangle-\).html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-(Emerald-Triangle-).html). [15 พฤษภาคม 2559].

<sup>111</sup> Surakiart Sathirathai, "Tourism Cooperation in the Emerald Triangle." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches*, 121.

กัมพูชา และไทยเข้าร่วม การพบกันของรัฐมนตรีของทั้งสามประเทศนำมาซึ่ง “ปฏิญญาปากเซว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวภายใต้กรอบสามเหลี่ยมมรกต” โดยจะส่งเสริมการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว ส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว การจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และลดอุปสรรคในการท่องเที่ยวระหว่างกัน<sup>112</sup> กรอบความร่วมมือนี้ยังมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย<sup>113</sup>

### ผลสืบเนื่อง

สำหรับพื้นที่สามเหลี่ยมมรกต เป็นพื้นที่รอยต่อกึ่งกลางระหว่างพรมแดนไทย ลาว และกัมพูชา โดยในส่วนของไทยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูจองนายอย อ.น้ำยืน จ.อุบลราชธานี ส่วนของลาวอยู่ในเขตเมืองมนป่าโมก แขวงจำปาสัก และของกัมพูชาอยู่ในเขต อ.จอมประสาน จ.พระวิหาร ยิ่งไปกว่านั้นโครงการนี้ยังแบ่งการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้นในช่วง 2 ปีแรก ที่มุ่งหมายการเปลี่ยนบรรยากาศจากพื้นที่สนามรบเป็นพื้นที่ท่องเที่ยว โดยทางลาวและกัมพูชาได้ดำเนินการเก็บกู้ระเบิดในพื้นที่ดังกล่าว<sup>114</sup> ระยะกลาง ซึ่งจะใช้เวลาอีก 2 ปี จะเป็นการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกัน ส่วนระยะยาว จะใช้เวลา 8 ปี เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวที่ครบวงจร<sup>115</sup>

ยิ่งไปกว่านั้นที่ประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ลาว และกัมพูชา ต่างเห็นชอบที่จะให้มีการจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี และส่งเสริมให้ยกระดับเป็นการประชุมระดับผู้นำด้วย<sup>116</sup>

ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวนี้จะเป็นส่วนเสริมกับกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว โดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องกันในการส่งเสริมความเข้าใจและเสริมสร้างความมั่งคั่งร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นกรอบแผนงานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) อาเซียนและกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD)<sup>117</sup>

ไทย กัมพูชา และลาว เห็นพ้องที่จะพัฒนาพื้นที่ใน จ.อุบลราชธานีและศรีสะเกษของไทย จ.พระวิหาร อุตรดิตถ์ และสตึงแตร็งของกัมพูชา รวมถึงแขวงสาละวันและจำปาสักของลาว ให้เป็นเขต

<sup>112</sup> "แผน 'สามเหลี่ยมมรกต' ฉลุย 'ลาว-เขมร' หนุนบูมท่องเที่ยว," *มติชน* 3 สิงหาคม 2546, 5.

<sup>113</sup> กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)".

<sup>114</sup> "แผน 'สามเหลี่ยมมรกต' ฉลุย 'ลาว-เขมร' หนุนบูมท่องเที่ยว"; "ปิดฝุ่น 'สามเหลี่ยมมรกต' พัฒนาท่องเที่ยว 3 ประเทศ," *ผู้จัดการรายสัปดาห์* 11 สิงหาคม 2546, A12.

<sup>115</sup> "ปิดฝุ่น 3 เหลี่ยมมรกต," *โพสต์ทูเดย์* 3 สิงหาคม 2546, A1.

<sup>116</sup> "ปิดฝุ่น 'สามเหลี่ยมมรกต' พัฒนาท่องเที่ยว 3 ประเทศ".

<sup>117</sup> Surakiart Sathirathai, "Tourism Cooperation in the Emerald Triangle," 121.

พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษร่วมกันของทั้ง 3 ประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และวัฒนธรรมร่วมกัน<sup>118</sup>

สามเหลี่ยมมรกตจะกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ของภูมิภาคนี้ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้เสนอความคิดในการเชิญเจ้าหน้าที่การทูตต่างประเทศที่ประจำอยู่ในไทย ลาว และกัมพูชา รวมถึงสื่อมวลชน ให้มาท่องเที่ยวยังพื้นที่สามเหลี่ยมมรกต คืออุบลราชธานี จำปาสัก และเสียมราฐ เพื่อให้เห็นถึงศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่แห่งนี้<sup>119</sup> เป้าหมายของโครงการสามเหลี่ยมมรกต คือความร่วมมือในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยจะมีความร่วมมือในด้านการท่องเที่ยว การเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูป อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมไปถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องการบริหารการท่องเที่ยว การบริหารโรงแรม การปลูกพืชเกษตรกรรมบางชนิด การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร การจัดทำระบบบัญชีครัวเรือน เป็นต้น<sup>120</sup>

ภายหลังจากการประกาศปฏิญญาปากแซแล้ว ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้มีการจัดประชุมระดับคณะทำงานของกรอบความร่วมมือดังกล่าว 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 15-16 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ที่ จ.อุบลราชธานี ส่วนครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 17-18 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ที่ จ.เสียมราฐ กัมพูชา และเมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว กรอบความร่วมมือนี้ก็ดูจะไม่มีคืบหน้ามากนัก แม้จะมีการประชุมทั้งในระดับรัฐมนตรี ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และระดับคณะทำงานอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีอย่างต่อเนื่อง<sup>121</sup> ขณะเดียวกันความร่วมมือนี้ก็ไม่ได้ปรากฏผลในเชิงรูปธรรมดังที่ ดร. สุรเกียรติ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>118</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี* (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545) (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2545), 13.

<sup>119</sup> Surakiart Sathirathai, "Tourism Cooperation in the Emerald Triangle," 123.

<sup>120</sup> "ถกแผน 'สามเหลี่ยมมรกต', " *ข่าวสด* 21 เมษายน 2545, 9.

<sup>121</sup> หลังจาก ดร. สุรเกียรติ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว มีการจัดประชุมกรอบความร่วมมือนี้เพียงไม่กี่ครั้ง โดยมีการประชุมคณะทำงานเมื่อวันที่ 15-17 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ที่เมืองจำปาสัก ประเทศลาว อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 2-4 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ที่ จ.อุบลราชธานี และครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ที่เมืองสีหนุวิลล์ ประเทศกัมพูชา นอกจากนี้ยังมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ที่ จ.เสียมราฐ ประเทศกัมพูชา การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ที่ จ.เสียมราฐ ประเทศกัมพูชา แหล่งที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ, "ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)," [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-\(Emerald-Triangle-.html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-(Emerald-Triangle-.html). [19 พฤศจิกายน 2559 2559].

พยายามผลักดันในตอนต้น<sup>122</sup> ในด้านหนึ่งอาจเป็นเพราะประเทศสมาชิก โดยเฉพาะไทย ขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะมุ่งพัฒนาความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับประเทศเพื่อนบ้าน อันเป็นผลจากการเมืองภายใน ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่ที่ถูกคาดหวังให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวยังเผชิญกับปัญหาภัยแล้งและความร่วมมืออื่นๆ ภายใต้อกรอบความร่วมมือนี้ เช่น โครงการสนามกอล์ฟ รีสอร์ทเชิงนิเวศน์ ศูนย์วัฒนธรรมร่วม 3 ประเทศ รวมทั้งพิพิธภัณฑ์สงคราม ล้วนเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณอย่างมากอีกด้วย<sup>123</sup>

#### 4.6.2.3 การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมภายในภูมิภาค

##### แนวคิด

ในเรื่องการเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคม ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวย้ำเสมอว่าประสบการณ์จากยุโรปสะท้อนให้เห็นว่า เครือข่ายคมนาคมขนส่งที่ดีจะช่วยส่งเสริมการค้าและการพัฒนา ดังนั้น เขาจึงได้วางสถานะของไทยให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศของภูมิภาค เพื่อให้ไทยเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เชื่อมกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การสร้างความเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะการวางสถานะของไทยให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาค (regional transportation hub) สำหรับนโยบายนี้ รัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) และขยายไปสู่การเชื่อมโยงไทยสู่อินเดียและจีนตอนใต้ ภายใต้อกรอบความร่วมมือ ACMECS อีกด้วย

##### การดำเนินการ

รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน (คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ) โดยมี ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีอนุกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้แทนจากหน่วยงานที่

<sup>122</sup> สุกลักษณ์ กาญจนขุนดี, "สามเหลี่ยมมรกต โครงการที่โลกลืม,"

<https://mekongc.wordpress.com/2009/10/15/%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97/> [19 พฤศจิกายน 2559].

<sup>123</sup> โอเคอุบล (OK Ubon) เครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อชาวอุบลราชธานี, "สามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle) อุบลราชธานี," [https://www.facebook.com/pg/iokubon/photos/?tab=album&album\\_id=365172463575191](https://www.facebook.com/pg/iokubon/photos/?tab=album&album_id=365172463575191). [5 กุมภาพันธ์ 2561].

เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประมาณ กรมทางหลวง กรมวิเทศสหการ สำนักเศรษฐกิจการคลัง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)<sup>124</sup> ซึ่งบทบาทของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดนี้ โดยเฉพาะบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่ให้ความสำคัญในการผลักดันและการกำกับดูแลการดำเนินนโยบายอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การสร้างเส้นทางเชื่อมโยงภายในอนุภูมิภาคเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีความก้าวหน้าอย่างมาก

ในการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ที่ประชุมได้คัดเลือกเส้นทางเชื่อมต่อประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถดำเนินการได้ภายใน 2 ปี โดยด้านลาวจะสร้างเส้นทางเชื่อมต่อไทย-ลาว-จีน เพื่อขยายการส่งออกไปยังจีนตอนใต้ ด้านกัมพูชาที่ประชุมเลือก 2 เส้นทางคือ ปอยเปต-เสียมราฐ และศรีสะเกษ-เสียมราฐ เพื่อเปิดประตูการท่องเที่ยวและการส่งออกทางภาคอีสาน<sup>125</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ เชื่อมั่นว่าเครือข่ายการคมนาคมจะเป็นแรงกระตุ้นต่อการบูรณาการในภูมิภาคและนำมาสู่ความร่วมมือกับประเทศและภูมิภาคนอกอาเซียน โดยรัฐบาลได้วางตำแหน่งของไทยให้เป็นศูนย์กลางเส้นทางคมนาคมของภูมิภาค โดยการสร้างความเชื่อมโยงไปยังอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนใต้ของจีน อินเดีย ผ่านทั้งทางบก ทางอากาศ และทางทะเล<sup>126</sup> โดยไทยกำหนดให้เชียงรายเป็นศูนย์กลางของสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โดยการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางบกและทางอากาศ<sup>127</sup> โดยทางบก รัฐบาลไทยจะเร่งรัดการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ให้แล้วเสร็จ รวมถึงการสร้างถนนอีก 2 เส้นทางเพื่อเชื่อมไปยังจีน ทางหนึ่งจะสร้างจากเชียงราย-พม่า-จีน และอีกเส้นทางหนึ่งคือเชียงราย-ลาว-จีน

### ผลสืบเนื่อง

ความคืบหน้าในนโยบายนี้เริ่มปรากฏผลอย่างชัดเจนหลังจากการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เมื่อที่ประชุมเร่งรัดให้กรมทางหลวงประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

<sup>124</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 25 กันยายน 2544 เรื่อง สรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ กพบ.3/2544," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-09-25.html> [31 ตุลาคม 2558].

<sup>125</sup> "บัวแก้ว-คมนาคม'คัดเส้นทางเชื่อมพท.เพื่อนบ้านหนุนส่งออก," *มติชน* 2 ตุลาคม 2544, 9.

<sup>126</sup> Surakiart Sathirathai, "ASEAN-EU Ministerial Meeting: Developments in ASEAN." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 12-13.

<sup>127</sup> "เชียงรายศูนย์กลางเชื่อมจีน 2 ทาง," *สยามธุรกิจ* 24 มีนาคม 2545, 9.



เพื่อลดปัญหาการจราจรติดขัดจากสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งแรก โดยสะพานนี้จะเป็นการเชื่อมระหว่างบ้านสันผักอี้อ.แม่สาย จ.เชียงราย กับบ้านแม่ขาว เมืองท่าขี้เหล็กของพม่า ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทาง R3B ที่จะเส้นทางเชื่อมระหว่างไทย พม่า และจีนอีกด้วย<sup>128</sup> ในอีก 6 วันถัดมา คือวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมของไทยได้เดินทางไปกำหนดจุดที่จะทำการก่อสร้างสะพานนี้ร่วมกับ พล.อ. ชิน ยूनต์ เลขานุการ 1 ของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐสหภาพพม่า (SPDC) พร้อมด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังได้มีการลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลของทั้ง 2 ประเทศว่าด้วยการก่อสร้าง กรรมสิทธิ์ การบริหาร การบำรุงรักษา และการใช้สะพาน ในครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้วางศิลาฤกษ์งานก่อสร้างสะพานแห่งนี้อีกด้วย<sup>129</sup> สะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายคมนาคมขนส่งของระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ซึ่งเชื่อมระหว่างตอนใต้ของจีน ลาว และภาคเหนือของไทย ขณะเดียวกันก็มีเส้นทางถนนที่สามารถเชื่อมมายังท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ในแง่นี้ลาวและไทยจะเชื่อมผ่านเส้นทางเชียงแสน-บ่อเต็น ไปสู่พื้นที่ทางตอนใต้ของจีนอีกด้วย

การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาค มีความคืบหน้าอีกครั้งในการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2545 ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ร่วมประชุมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทั้งยังมีผู้แทนของหน่วยราชการและเอกชนอื่นๆ เข้าร่วมด้วย เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมทางหลวง กรมศุลกากร กรมการค้าต่างประเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และหอการค้าไทย เป็นต้น โดยที่ประชุมเห็นชอบในการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างไทย-ลาว โดยสะพานนี้จะเชื่อมระหว่างบ้านนากระเซิง ต.อาฮี อ.ท่าลี่ จ.เลย และบ้านเมืองหมอใต้ เมืองแก่นท้าว แขวงไชยบุรี<sup>130</sup> ของลาว โดยฝ่ายไทยจะสนับสนุนด้านงบประมาณ ส่วนฝ่ายลาวจะสนับสนุนไม่สำหรับการก่อสร้าง ยิ่งไปกว่านั้นที่ประชุมยังเห็นพ้องในการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมทางบกกับพม่าและอินเดีย โดยเริ่มจากอำเภอแม่สอด-เมืองเมียวดี-เมืองพะอาน ซึ่งจากพะอานจะมีถนนเชื่อมต่อไปถึงย่างกุ้ง สำหรับเส้นทางตอนเหนือ นั้น อินเดียได้สร้างถนนเพื่อเข้าสู่พม่าทางเมืองย่างกุ้ง-มัดตะเลย์ โดยโครงการนี้รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือพม่าในการ

<sup>128</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547), 60.

<sup>129</sup> กรมทางหลวง, "สะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำสาย แห่งที่ 2," [http://www.doh.go.th/content.aspx?c\\_id=25&sc\\_id=82](http://www.doh.go.th/content.aspx?c_id=25&sc_id=82) [31 ตุลาคม 2558].

<sup>130</sup> แขวงไชยบุรีอยู่ห่างจากเมืองหลวงพระบาง ซึ่งเป็นเมืองมรดกโลกประมาณ 150 กิโลเมตร

ปรับปรุงเส้นทางในลักษณะให้เปล่าอีกด้วย<sup>131</sup> เส้นทางนี้มีความสำคัญต่อเป้าหมายการพัฒนาของไทย เนื่องจากเส้นทางแม่สอด-พะอาน จะเป็นเส้นทางที่เชื่อมเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพม่า และต่อเนื่องไปยังเขตแดนพม่า-อินเดียด้วย

ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำผลการประชุมดังกล่าวไปหารือในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ 3 ฝ่ายระหว่างพม่า อินเดีย และไทย ระหว่างวันที่ 5-6 เมษายน พ.ศ. 2545 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศของพม่าและอินเดียต่างเห็นชอบต่อแนวคิดนี้ โดยนายอู วิน อ่อง รัฐมนตรีต่างประเทศพม่าเห็นว่าการสร้างเส้นทางดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ขณะที่นายชวันต์ สิงห์ (Jaswant Singh) รัฐมนตรีต่างประเทศอินเดีย เห็นว่า เครือข่ายถนนที่เชื่อมโยงทั้งสามประเทศนี้จะเป็นดังเส้นทางแห่งโอกาส (highway of opportunities) และเป็นการเชื่อมโยงเอเชียเข้าด้วยกัน<sup>132</sup> นอกจากนี้ที่ประชุมดังกล่าวเห็นชอบตามข้อเสนอของฝ่ายไทยในการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมระหว่างทั้ง 3 ประเทศ โดยกำหนดเส้นทางคือ เส้นทางสายแม่สอด-เมียวดี-ย่างกุ้ง-มณีปุระ<sup>133</sup>

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ เขาเห็นว่าความร่วมมือไตรภาคีในการพัฒนาสาธารณูปโภคและการเชื่อมโยงด้านคมนาคมเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างพลวัตของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรระหว่างไทย พม่า และอินเดีย<sup>134</sup> ทั้งจะเป็นการเชื่อมต่อไปยังเส้นทางในระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ที่เริ่มต้นจากไทยไปสู่ลาวผ่านเส้นทางหมายเลข 9 และเชื่อมต่อไปยังท่าเรือน้ำลึกในทะเลจีนใต้ที่เมืองดานัง ประเทศเวียดนามอีกด้วย การสร้างเส้นทางคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงไทย พม่า และอินเดีย ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเชื่อมโยงในพื้นที่ด้านตะวันตกของระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก โดยการขยายเส้นทางเพื่อเชื่อมโยงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียใต้ ซึ่งจะช่วยบูรณาการอนุภูมิภาคนี้<sup>135</sup>

ในส่วนของการสร้างสะพานเชื่อมไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน สะพานข้ามแม่น้ำเหืองระหว่างไทย-ลาว ใช้เวลาในการก่อสร้างประมาณ 2 ปี ต่อมาในวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ดร. สุรเกียรติ์

<sup>131</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547), 61.

<sup>132</sup> Gail G. Billington, "India, ASEAN Build Highways of Opportunity," *EIR*, 29, 16 (April, 2002). [http://www.larouche.com/eiw/public/2002/eiv29n16-20020426/eiv29n16-20020426\\_016-india\\_asean\\_build\\_highways\\_of\\_op.pdf](http://www.larouche.com/eiw/public/2002/eiv29n16-20020426/eiv29n16-20020426_016-india_asean_build_highways_of_op.pdf) [19 พฤศจิกายน 2559]

<sup>133</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545), 8-9.

<sup>134</sup> Surakiart Sathirathai, "The India-Myanmar-Thailand Trilateral Ministerial Meeting on Transport Linkages." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 164.

<sup>135</sup> *Ibid.*, 165.

และนายสมสะอาด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศของลาว ได้ร่วมเป็นประธานในพิธีเปิดการใช้สะพานมิตรภาพน้ำเหืองไทย-ลาวอย่างเป็นทางการ พร้อมกับลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยนเปิดจุดผ่านแดนถาวรที่สะพานมิตรภาพน้ำเหืองไทย-ลาวอีกด้วย<sup>136</sup>

นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ผลักดันให้เกิดการสร้างสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำโขงระหว่างไทย-ลาว ขึ้นอีกแห่งหนึ่ง (แห่งที่ 2)<sup>137</sup> โดยสะพานนี้จะเชื่อมระหว่างบ้านบางทรายใหญ่/บ้านสงเปือย อ.เมือง จ.มุกดาหาร และบ้านท่าอุม/บ้านนาแก เมืองคันทะบุรี แขวงสะหวันนะเขตของลาว<sup>138</sup> กล่าวได้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ ดร. สุรเกียรติ์ ลงมาควบคุมดูแลทุกอย่างด้วยตนเอง โดยโครงการดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังริเริ่มให้มีการจัดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ลาว เวียดนาม และญี่ปุ่น เพื่อให้ญี่ปุ่นรู้สึกว่าคุณมีส่วนในความร่วมมือครั้งนี้ยิ่งกว่าเดิมที่ไม่ใช่เป็นผู้สนับสนุนด้านการเงินเท่านั้น<sup>139</sup> โครงการนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสะพานแห่งนี้จะเป็นส่วนที่จะเชื่อมต่อการพัฒนาเส้นทางหมายเลข 9 ที่มีจุดสิ้นสุดที่เมืองดานัง ประเทศเวียดนาม

ความริเริ่มการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ส่งประธานและรองประธานคณะที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศ ซึ่งก็คือ พล.อ.ชาติชาย และ ดร. สุรเกียรติ์ หารือกับทางญี่ปุ่นและสามารถโน้มน้าวให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมใน

<sup>136</sup> กองประสานการลงทุน ฝ่ายลงทุนธุรกิจท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, "ถนนสายสำคัญที่เชื่อมโยงแขวงต่างๆ ใน สปป.ลาว (BOI),"

<http://tourisminvest.tat.or.th/aec/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A5%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B9%8C/590%E0%B8%96%E0%B8%99%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%82%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%86%E0%B9%83%E0%B8%99-%E0%B8%AA%E0%B8%9B%E0%B8%9B-%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A7-boi> [31 ตุลาคม 2558].

<sup>137</sup> การสร้างสะพานเชื่อมระหว่างไทย-ลาว ที่ จ.มุกดาหาร เป็นโครงการที่ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะประธานและรองประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและการค้าต่างประเทศ ตามลำดับ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชาญชัย (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540) ได้เดินทางไปเจรจากับกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ และภาคเอกชนของญี่ปุ่นมาแล้ว ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "สัมภาษณ์: ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย," *ประชาชาติธุรกิจ* 17 กุมภาพันธ์ 2540, 31, 32.

<sup>138</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 13 มีนาคม 2544 เรื่อง การจัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-03-13.html#6> [31 ตุลาคม 2558].

<sup>139</sup> "เปิดวิสัยทัศน์ "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย" กับนโยบายต่างประเทศปี 2546," *ประชาชาติธุรกิจ* 20 มกราคม 2546, 13.

การก่อสร้างสะพานดังกล่าวได้ และปรากฏเป็นรูปธรรมในช่วงที่เขาก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ และผู้นำระดับสูงของลาวยังเห็นพ้องในการผลักดันการก่อสร้าง เส้นทางสายเชียงของ (ไทย)-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา (ลาว)-บ่อหาร (จีน) ให้แล้วเสร็จ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่งและการท่องเที่ยวของทั้งสามประเทศอีกด้วย<sup>140</sup> และทางด้านใต้ ดร. สุรเกียรติ์ และทางการมาเลเซียมีความเห็นสอดคล้องกันในการเร่งรัดการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ โกลก ซึ่งจะเชื่อมระหว่างบ้านบูเกะตา จ.นราธิวาส กับ Bukit Bunga รัฐกลันตัน รวมถึงการก่อสร้าง สะพานลอยคนเดินข้าม ซึ่งจะเชื่อมระหว่าง ต.ปาดังเบซาร์ อ.สะเดา จ.สงขลา กับเมือง Padang Besar รัฐปะลิส<sup>141</sup> อีกด้วย

ทางด้านการบิน ดร. สุรเกียรติ์ คาดหวังว่าจะส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการบินในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยในระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีของ ACD เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เขาใช้โอกาสดังกล่าวในการหารือกับรัฐมนตรีต่างประเทศของบังคลาเทศ ในเรื่องการเชื่อมโยง เส้นทางการบินระหว่างเชียงใหม่กับจิตตะกอง ซึ่งเส้นทางการบินดังกล่าวจะเป็นการเชื่อมโยงเอเชียใต้ กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงลงมาให้ความสำคัญและ จัดการกับประเด็นต่างๆ ด้วยตัวเองนั้น ก็เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและปรับปรุงทัศนคติของประเทศ เพื่อนบ้านต่อไทยให้ดีขึ้น การที่รัฐมนตรีให้ความสำคัญหรือให้ความสนใจ ก็เพื่อสร้างความสำคัญทาง การเมืองให้เกิดขึ้น เพราะนั่นคือหัวใจของการพัฒนาและความร่วมมือระหว่างประเทศ<sup>142</sup> การสร้างความ เชื่อมโยงด้านเส้นทางคมนาคมขนส่ง และโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ รวมถึง การเพาะปลูก การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการติดต่อในระดับประชาชนตามเส้นทางเหล่านี้ อันทำให้ นัก ธุรกิจสามารถเข้าถึงวัตถุดิบได้ง่ายขึ้น การค้าและการลงทุนข้ามชายแดนมีความสะดวกขึ้น และมี กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายมากขึ้น และผลประโยชน์เหล่านี้ก็จะกลับคืนสู่ชุมชนท้องถิ่น อัน เนื่องมาจากมีโอกาการทำงานมากขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชน ทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้านนั่นเอง<sup>143</sup>

<sup>140</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 10.

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน, 16.

<sup>142</sup> “เปิดวิสัยทัศน์ “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย” กับนโยบายต่างประเทศปี 2546,” 13.

<sup>143</sup> Surakiart Sathirathai, “The India-Myanmar-Thailand Trilateral Ministerial Meeting on Transport Linkages,” 167.

### 4.6.3 การส่งเสริมบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ

#### แนวคิด

นอกจากประเด็นปัญหาข้ามชาติ เช่น ยาเสพติดและการลักลอบเข้าเมือง ที่ไทยต้องเผชิญแล้ว ใน พ.ศ. 2546 ไทยและประเทศในภูมิภาคเผชิญกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อในระบบทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงหรือโรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS) ส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อสังคม เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว รวมทั้งทำให้ประชาชนในภูมิภาคมีความตระหนักถึงภัยคุกคามนี้อย่างมาก ในอีกด้านหนึ่งซาร์สยังเป็นตัวกระตุ้นสำคัญให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงอันตรายและภัยคุกคามของโลกในยุคหลังสงครามเย็นและหลังสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ที่พลังอำนาจทางการทหารมีอาจรับประกันหรือแก้ไขได้<sup>144</sup>

#### การดำเนินการ

ในสถานการณ์ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีโก๊ะจ๊กตงของสิงคโปร์มีความริเริ่มให้ไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีทักษิณจึงสั่งการมาที่ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อให้เร่งจัดการประชุมผู้นำอาเซียน (Special ASEAN Leaders' Meeting on Severe Acute Respiratory Syndrome) อันจะเป็นเวทีให้ประเทศในภูมิภาคพิจารณาร่วมกันว่าจะมีมาตรการร่วมกันเพื่อควบคุมโรค รักษาโรค และดูแลประชาชนอย่างไร โดยการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นภายหลังการประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขของประเทศอาเซียนและประเทศคู่เจรจาอีก 3 ประเทศ (กรอบอาเซียนบวกสาม) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2546

การประชุมนี้ถือได้ว่าเป็นการประชุมฉุกเฉินและมีเวลาในการเตรียมงานที่กระชั้นชิดมาก แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ได้รับความร่วมมืออย่างมาก โดยเฉพาะจากนายกรัฐมนตรี ที่เป็นผู้โทรศัพท์ติดต่อและเชิญผู้นำอาเซียนมาร่วมประชุม<sup>145</sup> โดยในการประชุมครั้งนี้มีผู้นำของอาเซียนเข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมหน้า ขณะเดียวกันจีนก็มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมในเวทีดังกล่าวด้วย เนื่องจากได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าวเป็นอย่างมาก<sup>146</sup> แต่จีนก็กังวลถึงทัศนะของประเทศอื่นๆ ว่าจะมีมองจีนด้วยความหวาดระแวง ดร. สุรเกียรติ์ จึงปรับใช้กรอบความร่วมมือที่เป็นที่ยอมรับกันในหมู่ประเทศสมาชิกอยู่แล้วคือ การประชุมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาอีกประเทศหนึ่ง หรือกรอบอาเซียนบวกหนึ่ง เพื่อที่จะสามารถเชิญจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตดังกล่าวอย่างมากให้เข้าร่วม

<sup>144</sup> Mely Caballero-Anthony, "SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses," *Asian Survey* 45, 3 (May/June 2005): 475.

<sup>145</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 175.

<sup>146</sup> "โรคซาร์สภัยคุกคามน่าเชื่อถือในจีน," *กรุงเทพธุรกิจ* 2 เมษายน 2546, 28.

ประชุมกับอาเซียนได้<sup>147</sup> ภายใต้การประชุมผู้นำอาเซียน-จีน ว่าด้วยโรคซาร์ส (Special ASEAN-China Leaders' Meeting on SARS) เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2546 ณ กระทรวงการต่างประเทศไทย

### ผลสืบเนื่อง

ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่าการประชุมนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ผู้นำในกลุ่มประเทศอาเซียนและจีนได้พบปะหารือกันในเรื่องปัญหาที่เป็นเรื่องวิกฤต<sup>148</sup> และเป็นครั้งแรกที่ไทยสามารถจัดประชุมในลักษณะฉุกเฉิน ประธานงานการจัดประชุมล่วงหน้าเพียงแค่ 10 วันเท่านั้น และทุกฝ่ายก็มีความสบายใจที่จะมาประชุมที่ประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ มีความไว้วางใจต่อประเทศไทย<sup>149</sup> และเล็งเห็นประโยชน์จากการเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้

ภายหลังสิ้นสุดการประชุม ผู้นำอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับมาตรการแก้ปัญหาโรคซาร์ส ซึ่งมีสาระสำคัญคือ<sup>150</sup> ผู้เข้าร่วมประชุมตระหนักว่าโรคซาร์สเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อภูมิภาคและต่อโลก ทั้งยังมีความกังวลว่าวิกฤตครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการอย่างเข้มงวดและโปร่งใส เพื่อควบคุมและจำกัดการแพร่ระบาด นอกจากนี้ยังมีมาตรการสำคัญคือ การกำหนดมาตรการในการตรวจคัดกรองผู้โดยสารขาออก เพื่อลดโอกาสการเดินทางหรือการแพร่กระจายผู้ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง<sup>151</sup> การจัดตั้งคณะทำงานร่วมชั่วคราวระดับรัฐมนตรีเพื่อติดตามการตัดสินใจและตรวจสอบการดำเนินการตามมติของที่ประชุม การจัดตั้งและเสริมสร้างระบบการเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับโรคติดต่อในระดับภูมิภาคและระดับโลก การแต่งตั้งหน่วยงานกลางในประเทศอาเซียนในการร่วมมือด้านโรคซาร์ส รวมถึงเรียกร้องให้เอเปกให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ด้วย โดยหวังว่าการมีมาตรการต่างๆ จะช่วยฟื้นฟูความมั่นใจในการเดินทางของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการค้าและการลงทุนในภูมิภาคนี้

ผลการประชุมครั้งนี้นำมาซึ่งความร่วมมือด้านสาธารณสุขเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรค การสร้างความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยว รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเอเชีย (Asian Fund) เพื่อการ

<sup>147</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 176.

<sup>148</sup> Surakiart Sathirathai, "The Foreign Correspondence Club of Thailand," 58

<sup>149</sup> "สุรเกียรติ์เปิดใจหลัง 'ซาร์ส-ซิมมิต' ความสัมพันธ์จีน-อาเซียนเป็นหนึ่งใน," ผู้จัดการรายวัน 1 พฤษภาคม 2546, 1, 3.

<sup>150</sup> "จีนควัก 50 ล.ผนึกอาเซียนสยบ 'ซาร์ส' วอนโลกยุติเลือกปฏิบัติ," มติชน 30 เมษายน 2546 14.

<sup>151</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอสันับสนุนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อใช้ในการดำเนินการป้องกันโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (โครงการการจัดหาเครื่องตรวจอุณหภูมิร่างกายด้วยคลื่นอินฟราเรดเพื่อตรวจคัดกรองผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง: SARS)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=192913&key\\_word=&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=24&meet\\_date\\_mm=6&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192913&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=24&meet_date_mm=6&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=). [20 กรกฎาคม 2558].

วิจัยค้นคว้าเกี่ยวกับโรคซาร์ส กองทุนนี้จะมียังเงิน 100 ล้านบาท โดยจีนประกาศว่าจะสมทบเงินในกองทุนดังกล่าวประมาณ 1.2 ล้านเหรียญสหรัฐ ญี่ปุ่นจะสมทบจำนวน 1.7 ล้านเหรียญสหรัฐ<sup>152</sup> ในขณะที่ไทยและกัมพูชาจะร่วมสมทบในกองทุนดังกล่าว 250,000 และ 100,000 เหรียญสหรัฐตามลำดับ<sup>153</sup>

การประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนและจีนที่เกิดขึ้นนี้มีได้เป็นประโยชน์เฉพาะการแสวงหามาตรการและความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาข้ามชาติที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งเสริมให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาเซียนและมหาอำนาจในภูมิภาคมีความใกล้ชิดมากขึ้นด้วย<sup>154</sup> โดยภายหลังการประชุมเรื่องโรคซาร์ส จีน อินเดีย และญี่ปุ่น ได้ลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) กับอาเซียนตามลำดับ ยิ่งไปกว่านั้น การที่ไทยในฐานะประเทศเจ้าภาพได้ประสานไปยังประเทศต่างๆ ในอาเซียน เพื่อให้จีนเข้าร่วมการประชุมนี้ ยังส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนกระชับและแน่นแฟ้นมากขึ้นด้วย<sup>155</sup>

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตไข้หวัดนกใน พ.ศ. 2547 ดร. สุรเกียรติ์ ยังมีบทบาทสำคัญในการเป็นประธานการประชุมระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับสถานการณ์การระบาดของโรคในสัตว์ปีก (Avian Flu) ซึ่งการประชุมนี้มีทั้งกระทรวงที่เกี่ยวข้องของไทย คือกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังมีผู้แทนระดับรัฐมนตรีอีกกว่า 20 ประเทศ รวมถึงองค์การอนามัยโลกและองค์การทางด้านสัตว์ปีกของฝรั่งเศสเข้าร่วมประชุมด้วย<sup>156</sup>

#### 4.6.4 การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

##### แนวคิด

การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ถือเป็นมิติใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ เนื่องจากไม่เคยมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นมาก่อน แนวคิดนี้ริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรี ด้วยเล็งเห็นว่าการพบปะพูดคุยกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านยุทธศาสตร์และความร่วมมือในภูมิภาคจะเป็นประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

##### การดำเนินการ

ดร. สุรเกียรติ์ มีหน้าที่ในการเสนอความริเริ่มนี้ต่อผู้นำประเทศเพื่อนบ้าน และประสานงานในการจัดการประชุม โดยการประชุมนี้จะเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรีของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

<sup>152</sup> "ประชุมร่วมสกัดโรคซาร์ส นัดนี้ที่อาเซียนนัดหน้าทีเอเปก," *กรุงเทพธุรกิจ* 30 เมษายน 2546, 2.

<sup>153</sup> "ผลการประชุมโรคซาร์สอาเซียน+จีน," *ประชาชาติธุรกิจ* 5 พฤษภาคม 2546, 15.

<sup>154</sup> Richard Stubbs, "ASEAN in 2003: Adversity and Response," *Southeast Asian Affairs* (2004): 7.

<sup>155</sup> "สุรเกียรติ์เปิดใจหลัง 'ซาร์ส-ซัมมิต' ความสัมพันธ์จีน-อาเซียนเป็นหนึ่ง," 3.

<sup>156</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เลิศยศไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 178-179.

ซึ่งจะจัดการประชุมเป็น 2 วัน โดยวันหนึ่งจะจัดการประชุมที่ไทย ส่วนอีกวันหนึ่งจะเป็นการจัดประชุมที่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ประธานงานจนเกิดเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมคือ การประชุมระหว่างไทยกับมาเลเซีย<sup>157</sup> สิงคโปร์<sup>158</sup> กัมพูชา<sup>159</sup> เวียดนาม<sup>160</sup> และลาว<sup>161</sup> โดยการประชุมจะแบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ การประชุมร่วมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะและการประชุมกลุ่มย่อย 3 ด้าน คือด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม โดยแต่ละด้านจะมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลการประชุม

ในการประชุมดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากจะทำหน้าที่ในการจัดประชุมแล้ว ยังต้องดูแลในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาที่จะเข้าประชุมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งยังต้องควบคุมการดำเนินการ และพิจารณาว่าเรื่องใดควรมีความตกลงอย่างเป็นทางการ เรื่องใดต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีร่วม หรือเรื่องใดสามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ จะต้องประสานงานกับผู้รับผิดชอบของประเทศเพื่อนบ้าน โดยตรง ที่สำคัญเขาและเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่สำคัญในการเตรียมประเด็นและจุดยืนของฝ่ายไทย ในกรณีที่ประเทศเพื่อนบ้านหยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งขึ้นมาในการประชุม แต่ไทยไม่อาจยอมรับในประเด็นดังกล่าวได้ เป็นต้น<sup>162</sup>

### ผลสืบเนื่อง

การจัดประชุมเช่นนี้นอกจากได้ประโยชน์ในแง่สาระแล้ว ยังเป็นการกระชับความสัมพันธ์ทั้งในระดับรัฐมนตรีและรัฐบาล รัฐมนตรีสามารถพบปะพูดคุยกันโดยตรง เป็นช่องทางของการทำความรู้จัก เรียนรู้ และสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ทั้งยังเป็นเวทีที่เปิดกว้าง ไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์เฉพาะเจาะจงดังเช่นการประชุมที่เป็นทางการ ดังที่ ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนว่า

“...ในการประชุมอย่างเป็นทางการโดยปกติ เขาจะต้องมีการเจรจา  
กรุยทางกันก่อนว่าเรื่องไหนที่รัฐมนตรีจะยกขึ้นมา ให้เห็นด้วย ไม่

<sup>157</sup> จัดขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2545 แหล่งที่มา: ศิริพร จันทร์มีทรัพย์, "กรมข้ามชาติไทย-มาเลเซีย," *โลกวันนี้* 23 ธันวาคม 2545, 11.

<sup>158</sup> จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10-12 มกราคม พ.ศ. 2546 แหล่งที่มา: "เผยหัวข้อถกกรม.ไทย-สิงคโปร์," *มติชน* 10 มกราคม 2546, 15.

<sup>159</sup> จัดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546 แหล่งที่มา: ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน, "ราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia)," [http://www.asean thai.net/mobile\\_detail.php?cid=13&nid=637](http://www.asean thai.net/mobile_detail.php?cid=13&nid=637). [19 พฤศจิกายน 2559].

<sup>160</sup> จัดขึ้นเมื่อวันที่ 20-22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 แหล่งที่มา: "เผยหัวข้อถกกรม.ไทย-เวียดนาม," *ข่าวสด* 13 กุมภาพันธ์ 2547.

<sup>161</sup> จัดขึ้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2547 แหล่งที่มา: "ถกกรม.ร่วม 'ไทย-ลาว' 20 มี.ค.นี้," *ข่าวสด* 9 มีนาคม 2547, 10.

<sup>162</sup> เอก อนันต์, *ดร. สุรเกียรติ์ เลขาธิการไทย การทูตไทยในเวทีสากล*, 162-168.



เห็นด้วย หรือจะตอบรับได้แค่ไหน... โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาในระดับของนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ แต่หากเป็นการคุยนอกรอบเหมือนการประชุม ครม. ร่วม จะมีได้ทั้งประเด็นที่เตรียมและไม่เตรียมไว้ก่อน สามารถเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยไม่ต้องกลัวหน้าแตก เพราะเรื่องที่ถูกคุยเหล่านี้จะไม่มีการเสนอข่าว”<sup>163</sup>

การประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรีของไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน ช่วยทำให้ทั้งสองฝ่ายรู้จักกัน มีความเข้าใจกันมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการพบปะหารือและติดต่อสื่อสารกันโดยตรง เป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้บริหาร ผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการของทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ยังมีกรอบความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมด้วย เช่น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-เวียดนาม มีการลงนามความร่วมมือทวิภาคีทั้งสิ้น 8 ฉบับ ได้แก่ 1) แถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-เวียดนามว่าด้วยความร่วมมือระหว่างกันในศตวรรษที่ 21 2) พิธีสารว่าด้วยการลดการออกวีซ่า 3) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านเทคนิคระหว่างกัน 4) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการศึกษา 5) ความตกลงว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ 6) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ 7) แถลงการณ์ร่วมว่าด้วยการให้ความสะดวกต่อการก่อสร้างและการเตรียมการขนส่งทางบกและการจราจรทางบก 8) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านสุขอนามัยและมาตรฐานด้านพืชและสัตว์<sup>164</sup> หรือในกรณีของลาว ผลการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมทำให้ฝ่ายไทยเห็นชอบให้ทางการลาวกู้เงินจำนวน 20 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อพัฒนาสนามบินวัดไทร การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาทางหลวงที่เชื่อมระหว่างจินตอนใต้และลาว ซึ่งผ่านภาคเหนือของไทย และยังมีกรอบมติงบประมาณในอีกหลายโครงการ รวมถึงการปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยปฏิบัติการตามแนวลุ่มแม่น้ำโขง (นปช.) ด้วย<sup>165</sup> เป็นต้น

ต่อมาแนวทางการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทยกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านดูจะเลือนหายไป และกลับมาเป็นแนวทางดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยอีกครั้งในรัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

<sup>163</sup> เรื่องเดียวกัน, 170-171.

<sup>164</sup> "กรม.ไทย-เวียดนาม ทิศทางนโยบายร่วม," *บ้านเมือง* 21 กุมภาพันธ์ 2547, 3.

<sup>165</sup> "ประชุมร่วมครม.ไทย-ลาว พุ่มพ้านล้านแก้ครหา... 'ดีแต่เว้าแต่บ่เฮ็ด'," *โพสต์ทูเดย์* 20 มีนาคม 2547, 15.

#### 4.6.5 บทบาทในการสร้างเกียรติภูมิของประเทศและบทบาทในด้านอื่นๆ

นอกเหนือจากข้อริเริ่มเชิงนโยบายดังที่กล่าวในข้างต้นแล้ว รัฐบาลไทยยังมีบทบาทสำคัญในเหตุการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเปก และการรับมือต่อเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย (สึนามิ)

ในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเป็นครั้งแรกอีกด้วย ในการนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานจัดการประชุม ซึ่งมีได้มีเพียงการประชุมสุดยอดของผู้นำในเขตเศรษฐกิจนี้เท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงการประชุมในระดับย่อย ไม่ว่าจะเป็นการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ระดับอธิบดี ระดับปลัดกระทรวง และระดับรัฐมนตรีด้านต่างๆ ตลอดจนถึงงานกาล่าดินเนอร์ด้วย ซึ่งเขาจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลทั้งในเรื่องสาระัตถะของการประชุม สถานที่จัดงาน รวมถึงขั้นตอนพิธีการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด<sup>166</sup> ดร. สุรเกียรติ์ เองมีความคาดหวังกับการจัดงานในครั้งนี้เป็นอย่างมาก โดยต้องการที่จะให้ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของสาระัตถะการประชุม และความทรงจำของผู้เข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม แม้การจัดเตรียมงานในครั้งนั้นจะได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะประธานการจัดงานก็กำกับดูแลและติดตามงานด้วยตนเองในทุกรายละเอียด<sup>167</sup>

ในแง่ของสาระัตถะ ดร. สุรเกียรติ์ และคณะกรรมการจัดงานใช้เวลาในการเตรียมการเรื่องนี้ล่วงหน้าถึง 1 ปีครึ่ง ที่สำคัญยังต้องรักษาสมดุลของสาระัตถะการประชุมที่จะมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่เสริมมิติด้านความมั่นคงสอดแทรกเข้าไปด้วย แต่จะไม่ยอมให้เวทีเอเปกถูกครอบงำโดยมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ที่มีความอ่อนไหวต่อเรื่องความมั่นคงอย่างมาก อันเป็นผลจากกรณีวินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ยังมีการส่งทีมงานไปดูแลการจัดประชุมเอเปกที่เชียงใหม่และเม็กซิโกในปี พ.ศ. 2544 และ 2545 ตามลำดับอีกด้วย<sup>168</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดการประชุม ธรรมเนียมการประชุมของเอเปก และที่สำคัญคือระบบรักษาความปลอดภัย

ในส่วนของการสร้างความทรงจำและความประทับใจก็เป็นสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากและมีความละเอียดอ่อนในทุกขั้นตอน ในการเลือกสถานที่ เขาชี้ให้เห็นว่าการพบปะกับนักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ระดับโลก ทำให้ทราบถึงเสน่ห์ของประเทศไทยและกรุงเทพฯ ในมุมมองของชาวต่างชาติ นั่นคือ พระบรมมหาราชวังและแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณทำ

<sup>166</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 230-231.

<sup>167</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

<sup>168</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 232-234.

ให้ไทยไม่สามารถจัดการแสดงวัฒนธรรมหรือการแสดงแสงสีเสียงได้อลังการอย่างที่การประชุมที่เซี่ยงไฮ้ แต่ไทยก็มีสถานที่และวิถีวิตที่สวยงามอยู่แล้ว ทำให้เขาเลือกบริเวณนี้เป็นจุดเด่นของการจัดงาน ร่วมกับการจัดแสดงกระบวนการพหุวิทยาตราชลมารค<sup>169</sup> ความใส่ใจ พิถีพิถัน และความละเอียดอ่อนยังครอบคลุมไปถึงการเลือกสถานที่ที่จะปักธงบนเสื้อของผู้นำเขตเศรษฐกิจ การเขียนสัญลักษณ์และชื่อย่อของผู้นำเขตเศรษฐกิจลงบนถ้วยชามเบญจรงค์ รวมถึงการใช้สีถ้วยชามตามวันเกิดของผู้นำแต่ละท่านอีกด้วย<sup>170</sup> ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้นำเขตเศรษฐกิจจะเดินทางไปเยี่ยมชมหรือท่องเที่ยวในสถานที่ใด ไทยในฐานะเจ้าภาพก็สามารถจัดการและอำนวยความสะดวกได้อย่างเรียบร้อยและราบรื่น

นอกเหนือจากจุดเด่นในส่วนของกระบวนการพหุวิทยาตราชลมารคที่จะเดินทางผ่านพระบรมมหาราชวังแล้ว ยังมีการสอดแทรกการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย ทั้งในส่วนของเสื้อผ้าหมวกทองของผู้นำเขตเศรษฐกิจ เครื่องเบญจรงค์ที่ใช้ในงานเลี้ยงอาหารเย็น ปกรายการอาหารหมกทองกรอบรูปเงิน เข็มกลัดแสดงตน รวมถึงอาหารไทยที่ใช้เลี้ยงรับรอง ซึ่งได้มีการสอบถามไปยังผู้เข้าร่วมประชุมล่วงหน้าว่าประสงค์จะรับประทานอาหารไทยชนิดและประเภทใดบ้าง ตลอดจนรวมถึงการใช้รถตุ๊กตุ๊กไฟฟ้าในการรับส่งผู้นำอีกด้วย<sup>171</sup>

ในท้ายที่สุด การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเปกในครั้งนั้น ยังนำมาซึ่งการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี การเสริมสร้างเกียรติภูมิของประเทศ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว และเป็นการประชาสัมพันธ์ประเทศในอีกทางหนึ่งด้วย

ในอีกกรณีหนึ่งคือ การรับมือต่อเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัย (สึนามิ) โดยในวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้เกิดเหตุแผ่นดินไหวใต้ทะเลอันเกิดจากการมุดตัวของแผ่นเปลือกโลก โดยมีระดับความรุนแรงอยู่ที่ประมาณ 9.1 แมกนิจูด ทั้งยังก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มชายฝั่งของหลายเมืองแถบมหาสมุทรอินเดีย และได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหลายประเทศเป็นจำนวนมาก ในกรณีของไทย พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอยู่ในบริเวณ จ.พังงา กระบี่ ภูเก็ต และระนอง

แม้จะรับทราบข่าวที่เกิดขึ้น แต่รัฐบาลไทยก็ยังไม่ได้มีมาตรการอะไรที่แน่ชัด ในเบื้องต้น ดร.สุรเกียรติ์ ตอบสนองต่อสถานการณ์ด้วยการเรียกข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศประชุมด่วนพร้อมกันนั้นยังมีคำสั่งให้ นายธฤต จรุงวัฒน์ ไปเปิดสำนักงานเพื่อเป็นศูนย์ติดต่อประสานงานและศูนย์ช่วยเหลือในวันที่ 28 ธันวาคม หรือ 2 วันหลังจากเกิดเหตุการณ์ ศูนย์ติดต่อประสานงานนี้ตั้งอยู่บริเวณหน้าวัดย่านยาว จ. พังงา และเมื่อลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่แล้ว นายธฤต ก็ได้รายงาน

<sup>169</sup> เรื่องเดียวกัน, 236-239.

<sup>170</sup> เรื่องเดียวกัน, 240-241.

<sup>171</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สันติ สาทิพย์พงษ์, บรรณาธิการ, *การประชุมเอเปก ณ ประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2547), 223-238.

สถานการณ์และความคับหน้าให้กับ ดร. สุรเกียรติ์ ทราบอย่างต่อเนื่อง ในแง่นี้เขาสะท้อนการทำงาน ของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่มีการตัดสินใจอย่างฉับพลันทันที เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งยังมีการติดตามงานอย่างสม่ำเสมอด้วย<sup>172</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น หลังจากที ดร. สุรเกียรติ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ และไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้ว เขายังได้รับมอบหมายให้เป็นประธาน คณะกรรมการจัดเตรียมการเชิญเสด็จสมเด็จพระราชาธิบดีและสมเด็จพระราชินีต่างประเทศมาร่วม ในงานฉลองครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งเขามอง บทบาทในครั้งนั้นว่าเป็นตั้ง “รางวัลแห่งชีวิต” และมีความภาคภูมิใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมากอีกด้วย<sup>173</sup>

#### 4.7 สรุป

นโยบายต่างประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 สะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง สำคัญในกระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย เนื่องจากฝ่ายการเมืองได้เข้ามามีบทบาทนำฝ่าย ข้าราชการ นโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ได้ถูกปรับมาเป็นนโยบาย ของรัฐบาล ขณะที่ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของพรรคการเมือง ก็กลายมาเป็น ส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย กล่าวคือ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นทั้งผู้คิดริเริ่มนโยบายต่างประเทศ ใหม่ๆ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน (initiator) โดยเฉพาะกรอบความร่วมมือเอเชีย ซึ่งได้นำเสนอตั้งแต่ ก่อนที่เขาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสียอีก ยิ่งไปกว่านั้น เขายังเป็นผู้ ผลักดันและนำนโยบายที่ผู้นำรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นทางการ (implementer) อีก ด้วย สิ่งที่ต้องกล่าวถึงก็คือ กระบวนการนโยบายต่างประเทศที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทนำเช่นนี้มี ความคล้ายคลึงกับกระบวนการนโยบายนี้ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย จะแตกต่างกันก็ตรงที่ผู้นำ รัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2544-2548 มาจากพรรคการเมือง เดียวกัน ทำให้ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งเชิงนโยบายดังเช่นที่เกิดขึ้นระหว่างคณะที่ปรึกษาบ้าน พิษณุโลก กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย

ในด้านทิศทางและสาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย ช่วงเวลานี้สะท้อนถึงการพลิกฟื้น บทบาทของไทยจากประเทศที่ประสบกับความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ กลายเป็นประเทศที่มีบทบาท นำในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกครั้ง และในครั้งนี้นี้ รัฐบาลไม่ได้ยอมรับต่อ แนวนโยบายต่างประเทศไทยในแบบเดิม ที่มุ่งเน้นการตั้งรับ การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้สอดคล้อง สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อประคับประคองประเทศให้อยู่รอดจากภัยคุกคาม แต่กลับมี

<sup>172</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

<sup>173</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 258-260.

ทิศทางนโยบายเชิงรุก ที่มุ่งเน้นการนำเสนอความริเริ่มเชิงนโยบายและสร้างวาระใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) การปรับทัศนคติต่อประเทศเพื่อนบ้าน ที่มุ่งเน้นความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน รวมถึงการวางสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจในรูปแบบของความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ไม่ได้เป็นประเทศที่เป็นลูกไล่ของมหาอำนาจอีกต่อไป สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ การทำงานเชิงรุก ความริเริ่มเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงมรดกเชิงนโยบายของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ในการเปลี่ยนสนาามรบให้เป็นตลาดการค้าได้เป็นอย่างดี

ภายใต้ทิศทางและสาระสำคัญของนโยบายเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทอย่างมากในความริเริ่มและการขับเคลื่อนนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือเอเชีย การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาค การส่งเสริมบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ รวมไปถึงการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วม ซึ่งล้วนเป็นนโยบายใหม่ที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดและการผลักดันของ ดร. สุรเกียรติ์ ความริเริ่มดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการวางน้ำหนักในนโยบายต่างประเทศของไทย ที่ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในเอเชียอย่างมาก ทั้งยังเห็นได้ถึงการยกสถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศให้เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น ดังกรณีของความร่วมมือในอนุภูมิภาค นอกจากนี้ เขายังเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการจัดการประชุม ซึ่งทำให้ไทยมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติอย่างกรณีของโรคซาร์สอีกด้วย

บทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายเช่นนี้ ด้านหนึ่งเป็นผลจากคุณลักษณะเฉพาะของเขาเอง ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการบ่มเพาะตัวตน ไม่ว่าจะเป็นความเชี่ยวชาญและความสนใจต่อประเด็นเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ประสบการณ์ด้านการต่างประเทศของเขาในอดีต รวมถึงประสบการณ์จากการเคยทำงานร่วมกับผู้นำรัฐบาลที่เน้นการทำงานเชิงรุกและเน้นมิติด้านเศรษฐกิจอย่าง พล.อ. ชาติชาย อีกด้วย

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็คือ การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่างๆ ซึ่งในการดำเนินการนี้ต้องอาศัยการเจรจาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในบทต่อไปจะพิจารณาถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในมิติการเจรจาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของ การกระชับความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าและการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ

## บทที่ 5

### การฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ

#### 5.1 กล่าวนำ

นอกเหนือไปจากความริเริ่มในนโยบายต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยังมีความรับผิดชอบสำคัญในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ และมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่รัฐเป็นสมาชิก โดยการจะบรรลุความร่วมมือและการดำเนินการในระดับต่างๆ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสามารถใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือในการดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติและเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในมิติของการเจรจาระหว่างประเทศ ซึ่งการเจรจาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ทั้งยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบก้าวไปข้างหน้า (Forward Engagement) และการทูตเชิงรุกทางเศรษฐกิจ (Proactive Economic Diplomacy) เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งในส่วนของการเจรจาทางการทูตเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการเจรจาเพื่อกระชับความสัมพันธ์และเสริมสร้างกรอบความร่วมมือกับประเทศที่ไทยไม่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด โดยการวิเคราะห์การเจรจาในแต่ละประเด็นนั้น จะนำเสนอถึงภูมิหลังของเหตุการณ์หรือปัญหา ทักษะของผู้กำหนดนโยบายต่อผลประโยชน์แห่งชาติ และการดำเนินการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นลำดับ<sup>1</sup>

CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 5.2 ดร. สุรเกียรติ์ กับการเจรจาระหว่างประเทศ

การได้รับโอกาสให้เป็นส่วนหนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกในสมัยนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างประสบการณ์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยเฉพาะในส่วนของเจรจาระหว่างประเทศ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเขามีโอกาสได้เรียนรู้ถึงขั้นเชิงและกลยุทธ์ในการเจรจาระหว่างประเทศจาก พล.อ. ชาติชาย

---

<sup>1</sup> กรอบการวิเคราะห์เรื่องโครงสร้างของการเจรจาต่อรอง ดัดแปลงมาจาก Brigid Starkey, Mark A. Boyer, and Jonathan Wikenfeld, *Negotiating a Complex World : An Introduction to International Negotiation*, 2 ed. (Lanham, U.S.: Rowman & Littlefield, 2005).

โดยตรง ขณะเดียวกันเขาก็มีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการเจรจาระหว่างประเทศในทางใดทางหนึ่งมาโดยตลอด

“ผมต้องขอขอบพระคุณ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ทานเกษังฉกาจมาก เรื่องงานการต่างประเทศ ท่านได้รับการยอมรับจากทั่วโลก และท่าน สอนผมมากมายในเทคนิคเหล่านี้”<sup>2</sup>

การได้ทำงานใกล้ชิดกับ พล.อ. ชาติชาย โดยเฉพาะในฐานะผู้จัดบันทึกการประชุม (note taker) ในระหว่างการเจรจาระหว่าง พล.อ. ชาติชาย กับผู้นำประเทศต่างๆ ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ เรียนรู้กลยุทธ์การเจรจา ทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทย และบทบาทของผู้นำ เช่น ผู้นำประเทศ ต้องเป็นผู้รอบรู้และต้องเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ ประเด็นเรื่องสันติภาพและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นโยบายต่างประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน การแสวงหาพันธมิตรเพื่อการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ การต้องรู้จักประเทศมหาอำนาจอย่างเท่าทันและถ่องแท้ ที่สำคัญจะต้องพลิกเกมของการต่างประเทศให้ได้<sup>3</sup> รวมไปถึงเทคนิคการเจรจากับประเทศต่างๆ เช่น หากต้องเจรจากับจีนจะเน้นเรื่องประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ การเจรจากับอินโดนีเซียควรต้องยกย่องว่าเป็นพี่ใหญ่ของอาเซียน การเจรจากับญี่ปุ่นจะไม่ขอความช่วยเหลือ แต่จะนำเสนอบทบาททางการเมืองของญี่ปุ่นในภูมิภาค เป็นต้น<sup>4</sup> โดยในกรณีหลังคือการเจรจากับญี่ปุ่นนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำกลยุทธ์ดังกล่าวมาใช้ในการดึงให้ญี่ปุ่นเข้ามาร่วมในการสร้างสะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทก่อนหน้า

ประสบการณ์ด้านการเจรจาระหว่างประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ล่อหลอมให้เกิดหลักการสำคัญและหัวใจการเจรจาของการเจรจา ทั้งในด้านสารัตถะ (content and substance) และรูปแบบการเจรจา (form and protocol) ที่ ดร. สุรเกียรติ์ ยึดถือเป็นแบบแผนการปฏิบัติมาโดยตลอด ดังนี้<sup>5</sup>

1) **ต้องมีความจริงใจต่อคู่เจรจา** ความจริงใจเป็นหลักการประการแรกที่ ดร. สุรเกียรติ์ เน้นย้ำให้เห็นถึงนัยสำคัญต่อการเจรจาระหว่างประเทศ เขามองว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมากที่จะต้องทำให้คู่เจรจาสัมผัสได้ถึงความจริงใจของฝ่ายเรา รวมถึงการทำให้คู่เจรจาเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

<sup>2</sup> อัญชลี ไพรีรัก, “วันวานและวันพรุ่งนี้ของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย,” 10.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, 11.

<sup>4</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ”

<sup>5</sup> เนื้อความในส่วนนี้เรียบเรียงจากการสัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2560 และ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2560.

ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาทั้งในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม นอกจากความจริงใจแล้ว ผู้เจรจาควรจะสร้างความสัมพันธ์ในระดับบุคคล (personal relationship) หรือการทูตส่วนบุคคล (personal diplomacy) กับผู้กำหนดนโยบายของประเทศคู่เจรจา ซึ่งความสัมพันธ์ในระดับบุคคลนี้เขาไม่ได้หมายถึง “ผลประโยชน์ส่วนบุคคล” (personal interest) แต่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในเรื่องของรัฐ หรือเคยช่วยเหลือกันในประเด็นปัญหาของประเทศ ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวแต่อย่างใด เขาเห็นว่าหากผู้เจรจามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ก็จะเอื้อให้การเจรจาประสบความสำเร็จได้มากขึ้นนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว การทูตส่วนบุคคลจะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการทูตในภาพรวม ทั้งยังช่วยให้แก้ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับคู่เจรจาได้อย่างตรงประเด็นอีกด้วย

2) **ต้อง “รู้เขา รู้เรา”** ในประเด็นนี้ นายสันติ สาทิพย์พงษ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ทำงานใกล้ชิดกับบุคคลที่เป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้มาอย่างยาวนานชี้ให้เห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญกับข้อมูลอย่างมาก ซึ่งข้อมูลนี้อาจมาทั้งจากการฟัง การอ่าน และการค้นคว้า ผ่านช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นช่องทางของกระทรวงการต่างประเทศ กลุ่มนักธุรกิจ และคณะที่ปรึกษา ซึ่งการมีข้อมูลอย่างรอบด้านจะมีส่วนช่วยในการเตรียมสารัตถะและจุดยืนในการเจรจา

3) **ต้องรู้จักถ่วงใจของคู่เจรจา** ในการเจรจาระหว่างประเทศ นอกจากการมีข้อมูลที่เป็นสารัตถะเพื่อกำหนดจุดยืนของฝ่ายเราดังที่กล่าวแล้วข้างต้น สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือการทราบถ่วงใจของคู่เจรจา อันจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการออกแบบการเจรจา อันหมายถึงการเตรียมแนวทาง (approach) การเจรจาว่าจะเข้าถึงคู่เจรจาอย่างไร มีประเด็นใดที่คู่เจรจาต้องการและให้ความสำคัญ หรือแม้แต่คู่เจรจามีสไตล์การเจรจาและมีอัตลักษณ์อย่างไร ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า ถ้าไม่ทราบถ่วงใจของคู่เจรจา ก็จะไม่สามารถออกแบบวิธีการทูตคุยเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) **ต้องดูจังหวะเวลาและต้องมีความมุ่งมั่น** แม้หัวใจสำคัญของการเจรจาคือการมุ่งมั่นต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ชี้ให้เห็นว่าจังหวะเวลาเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการเจรจาระหว่างประเทศ ในการดำเนินการดังกล่าว ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ต้องค่อยๆ ดูจังหวะเวลา เพราะต้องตระหนักว่าในความเป็นจริงแล้ว การหยิบยกประเด็นขึ้นเจรจา ในบางครั้งอาจประสบความสำเร็จ แต่บางครั้งก็อาจจะไม่สำเร็จทันที ในแง่นี้ผู้เจรจาเองก็ควรจะต้องเข้าใจเงื่อนไขและข้อจำกัดของคู่เจรจา รวมถึงสถานการณ์ที่กำลังเผชิญด้วย ยิ่งไปกว่านั้นผู้เจรจาเองก็ไม่ควรทอดทิ้ง เรื่องที่เจรจาไม่สำเร็จ ก็เก็บไว้ก่อน และเมื่อถึงเวลาหรือมีจังหวะที่เหมาะสมกว่า ก็ควรนำประเด็นที่ยังค้างคาอยู่กลับมาเจรจาอีกครั้ง สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว เรื่องจังหวะเวลาเป็นสิ่งที่สำคัญมากในชีวิต

5) **ต้องให้ความสำคัญกับพิธีการทางการทูต (protocol) สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว** พิธีการทางการทูตมิได้เป็นเพียงพิธีการเท่านั้น หากแต่เป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเจรจาระหว่างประเทศ เขาเห็นว่ากรอบขั้นตอนการเจรจาและพิธีการทางการทูตมีความสำคัญอย่างยิ่ง



หย่อนไปกว่าการจัดเตรียมเนื้อหาสาระของการเจรจา เขาสะท้อนให้เห็นว่าในการเจรจาระหว่างประเทศต้องเข้าใจทั้งเนื้อหาสาระ ควบคู่ไปกับสไตล์และคุณลักษณะของคู่เจรจา ในการเจรจากับบางประเทศ เนื้อหาสาระสำคัญกว่ารูปแบบการเจรจา สำหรับบางประเทศ ทั้งสองประเด็นอาจมีความสำคัญเท่าเทียมกัน แต่สำหรับบางประเทศ ให้ความสำคัญกับรูปแบบการเจรจาและพิธีการทางการทูตอย่างมาก ซึ่งในบางครั้ง หากพิธีทางการทูตไม่ถูกต้อง ก็อาจทำให้คู่เจรจาไม่พอใจและไม่ยอมเจรจาก็เป็นได้ ดังนั้น เขาจึงให้ความสำคัญและความเอาใจใส่อย่างเข้มงวดในเรื่องพิธีการทางการทูตอย่างมาก และเป็นเรื่องที่สร้างความลำบากใจให้แก่เขาเป็นอย่างมากเช่นกัน เพราะในทัศนะของเขาแล้ว หน่วยงานอื่นอาจพลาดเรื่องพิธีการได้ แต่กระทรวงการต่างประเทศจะผิดพลาดเรื่องนี้ไม่ได้แม้แต่น้อย ในแง่นี้ ดร. สุรเกียรติ์ จึงต้องลงมากำกับดูแลในเรื่องการจัดการเจรจาด้วยตนเอง ไม่ว่าจะป็นชื่อและตำแหน่งของคู่เจรจาย่อมต้องถูกต้อง การจัดลำดับที่นั่งจะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม

นอกเหนือไปจากความละเอียดอ่อนและรอบคอบในพิธีทางการทูตแล้ว การให้เกียรติกับบุคคลต่างๆ อย่างเหมาะสม สำหรับบุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับ ดร. สุรเกียรติ์ มาอย่างยาวนานอย่าง นายสันติ สาทิพย์พงษ์ เห็นว่าเป็นความสำเร็จ (key success) อย่างมาก ทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงวุฒิภาวะในทางการทูตของ ดร. สุรเกียรติ์ อีกด้วย

6) **ต้องได้รับความนับถือจากคู่เจรจา** การได้รับความเคารพนับถือจากคู่เจรจา ในการเป็นตัวแทนประเทศในการเจรจาความเมือง ดร. สุรเกียรติ์ เน้นย้ำถึงการวางตัวและประพฤติตัวให้เหมาะสม เพราะจะเป็นที่จับตามองของคู่เจรจาอย่างมาก หากเขาทำอะไรที่ไม่เหมาะสม ก็จะส่งผลให้คู่เจรจาหมดความเคารพนับถือในตัวเขา หรือหากไปเจรจาในประเด็นระหว่างประเทศ แต่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นธงนำ เขาก็ตระหนักดีว่าคู่เจรจาก็จะทราบและนึกดูแคลนอยู่ในใจ และอาจทำให้การเจรจาของประเทศไม่ประสบความสำเร็จ ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่เขาถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมากอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การแสดงให้คู่เจรจาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเอง เห็นว่าเขาไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในเรื่องหรือในประเด็นที่จะเจรจา เป็นสิ่งที่สำคัญมาก และเขาเห็นว่าการทำเช่นนี้จะทำให้ได้รับความเคารพนับถือจากคู่เจรจา ดังคำกล่าวตอนหนึ่งว่า

“ในเรื่องที่เป็นของรัฐ ผมจะแสดงให้คู่เจรจา และฝ่ายไทยเห็นด้วยว่าผมไม่มี personal interest... personal interest ของผม คือผลประโยชน์ของประเทศไทย ผมไม่มีบริษัทใดจะไปขอสัมปทาน ไม่มีอะไรจะไปขอใดๆ ทั้งสิ้น”<sup>6</sup>

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน พ.ศ. 2560.

7) **ต้องมีการหยั่งท่าทีของคู่เจรจาย่างไม่เป็นทางการก่อน** ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าในการเจรจา โดยเฉพาะในกรณีที่คู่เจรจาคือคนเอเชีย ควรจะต้องมีการเจรจา หยั่งท่าที และสอบถามความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการ (informal session) เพื่อหยั่งท่าทีก่อน เนื่องจากเขาตระหนักดีถึงวัฒนธรรมของคนเอเชียที่มีลักษณะของการรักษาหน้า (face saving) หากการเจรจาเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว การพูดคุยที่เกิดขึ้นก็จะถูกตีความว่าเป็นท่าทีที่เป็นทางการ หรือหากมีการตอบปฏิเสธข้อเสนอ คู่เจรจาทั้งสองฝ่ายก็อาจจะรู้สึกเสียหน้า แต่ถ้าพูดคุย 2 คน หรือในลักษณะ 4-eyed session ก็เอื้อให้เกิดการ หยั่งเชิง การสอบถาม หรือปฏิเสธระหว่างกันได้ ยิ่งถ้าทั้งสองฝ่ายรู้จักกันมานานหรือมีความสนิทสนมกันด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้การเจรจาราบรื่นมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่เจรจาคือเป็นอีกปัจจัยสำคัญในการเจรจาระหว่างประเทศนั่นเอง การหยั่งท่าทีอย่างไม่เป็นทางการเช่นนี้ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ ประเมินจุดยืนของคู่เจรจาได้ และเมื่อหยั่งท่าทีแล้ว เขาก็จะมาประชุมร่วมกับคณะเจรจาฝ่ายไทย และนำเสนอความคิดเห็นของเขา ซึ่งหลังการหยั่งเชิง ดร. สุรเกียรติ์ สามารถประเมินได้ว่าประเด็นใดน่าจะเจรจาท่องได้ อีก ประเด็นใดที่เจรจาได้แค่นี้ ประเด็นใดต้องเจรจากันต่อ เรื่องใดเจรจาสำเร็จแล้ว เป็นต้น ต่อมาเมื่อนำประเด็นนี้เข้าเจรจาในที่ประชุมที่เป็นทางการก็จะมีควมราบรื่น ไม่มีความร้าวฉาน

สำหรับนายธฤต จรุงวัฒน์ อดีตเอกอัครราชทูตและอธิบดีกรมสารนิเทศ ผู้ที่เคยร่วมงานกับ ดร. สุรเกียรติ์ โดยเฉพาะในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครชิงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติระหว่าง พ.ศ. 2548-2549 ได้ชี้ให้เห็นสไตล์การเจรจาของ ดร. สุรเกียรติ์ ไว้ว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการเชื่อมโยงประเด็นที่จะพูดคุยเจรจากับประเทศนั้นๆ ได้อย่างโดดเด่นมาก อันสะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในงาน และยังทำให้ประเทศต่างๆ เกิดความประทับใจด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ สามารถใช้เครื่องมือในนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะเครื่องมือในด้านการพัฒนาของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency: TICA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลไทยพอที่จะนำมาใช้ได้ นอกเหนือจากเครื่องมืออื่นๆ ในบริบทความสัมพันธ์กับประเทศในแอฟริกาได้เป็นอย่างดี ที่สำคัญการดำเนินการของ ดร. สุรเกียรติ์ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้สร้างความเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดระหว่างไทยกับแอฟริกา ทั้งยังทำให้ประเทศเหล่านั้นรู้จักและมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทยมากขึ้นด้วย<sup>7</sup> ซึ่งในเรื่องการเชื่อมโยงประเด็นในการเจรจาเช่นนี้ก็เป็นบทเรียนที่ดีสำหรับข้าราชการที่จะนำไปปรับใช้ในการเจรจาระหว่างประเทศในอนาคต

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

นอกเหนือจากหลักการในข้างต้นที่ ดร. สุรเกียรติ์ ยึดเป็นตัวแบบในการเจรจาระหว่างประเทศแล้ว วิธีการเจรจาจะพูดคุยกับแต่ละประเทศอย่างไร ด้วยประเด็นใด หรือในแง่มุมมอง ก็เป็นอีกส่วนสำคัญที่ผู้เจรจาจะต้องนำมาพิจารณา การเตรียมความพร้อมอย่างรอบด้านเช่นนี้เรียกร่องการทำงานอย่างหนัก ทั้งจากตัวรัฐมนตรีเองและจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะการเตรียมการด้านข้อมูล ทั้งยังต้องมีความใส่ใจในรายละเอียด เพื่อให้การเจรจาที่เกิดขึ้นนั้นสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในด้านสไตล์การเจรจา ที่ ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญกับการสร้างความสัมพันธ์ในระดับบุคคลกับผู้นำและผู้กำหนดนโยบายของประเทศต่างๆ รวมถึงการหยั่งท่าทีล่วงหน้าในการพบปะแบบ 4-eye session แม้ในด้านหนึ่งจะทำให้เกิดความไว้วางใจระหว่างผู้นำ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็นำมาซึ่งความคลางแคลงใจถึงเนื้อหาหรือประเด็นการสนทนาที่ไม่เป็นที่เปิดเผยนั้น

หลังจากได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้กำกับดูแลงานด้านการต่างประเทศในระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีถึงหน้าที่ของเขาในการผลักดันและดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล โดยเฉพาะการมุ่งหมายให้การต่างประเทศมีส่วนร่วมช่วยแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการเดินทางเพื่อเชื่อมไทยเข้ากับโลก การเชื่อมภูมิภาคอาเซียน เอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ เพื่อขยายตลาดและการค้าของไทย ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องปรับบทบาทเชิงรุก เพื่อเป็นตัวนำในการไปเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เป็นตัวนำที่จะให้ไทยเชื่อมกับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ให้ได้<sup>8</sup> แต่ก่อนที่จะดำเนินนโยบายเหล่านั้นได้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะต้องอยู่ในระดับปกติ ดังนั้น ดร. สุรเกียรติ์ จึงเริ่มบทบาทในมิติของการเจรจาโดยเริ่มต้นจากการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล จากนั้นจึงใช้การเจรจาในการดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกไปยังภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก

### 5.3 การฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ

#### 5.3.1 การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

##### ภูมิหลัง

แม้รัฐบาลไทยในยุคหลังสงครามเย็นจะมีทิศทางของการดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะลาว กัมพูชา และพม่า ตามยุทธศาสตร์ “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า” ที่ได้รับการวางรากฐานไว้ตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ

<sup>8</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ชายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” 17.

ประเทศเพื่อนบ้านยังคงเต็มไปด้วยความระหองระแหงและมีข้อพิพาทอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงก่อน พ.ศ. 2544 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ในภาวะตึงเครียด เกิดการปะทะตามแนวชายแดน การปิดด่านชายแดน การยกเลิกสัมปทานประมง การนำเสนอข่าวโจมตีรัฐบาลไทย การกล่าวหาว่าไทยเป็นผู้อยู่เบื้องหลังขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อบ่อนทำลายประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจต่อนโยบายของรัฐบาลไทยยังคงมีอยู่อย่างไม่เสื่อมคลาย

ในกรณีของพม่า แม้จะมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการ แต่ช่องทางของกระทรวงการต่างประเทศไม่เอื้อต่อการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ แต่ความสัมพันธ์ในระดับกองทัพมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมาก ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศตึงเครียดอย่างมากจากเหตุการณ์ที่กลุ่มนักศึกษาที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าบุกเข้ายึดสถานทูตพม่าในกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2543 ในขณะที่ทางการไทยแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี รวมทั้งปล่อยตัวกลุ่มผู้ก่อการ โดยไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการของไทยเช่นนี้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลพม่าเป็นอย่างมาก<sup>9</sup> ประกอบกับการเสนอนโยบายของไทยต่อพม่าในรัฐบาลชุดก่อนหน้าภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย คือแนวนโยบายการข้องเกี่ยวอย่างยืดหยุ่น (Flexible Engagement) สร้างความไม่พอใจให้กับพม่าอย่างมาก เนื่องจากพม่าเห็นว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของพม่า ขณะเดียวกันรัฐบาลชุดดังกล่าวพยายามที่จะสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมค่านิยมสากล เช่น การส่งเสริมประชาธิปไตยและการปกป้องสิทธิมนุษยชน แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ส่งผลให้รัฐบาลถูกวิจารณ์ว่าดำเนินนโยบายที่เอนเอียงไปทางตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ขณะที่พม่าอาจไม่เห็นว่าเป็นนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านที่ดี

กรณีพิพาทและการปะทะตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับพม่าเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเมื่อเกิดความขัดแย้งทุกครั้งรัฐบาลพม่าก็ตัดสินใจตอบโต้ไทยด้วยการปิดพรมแดน นำมาซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนและผลกระทบทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ และก่อนที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศ กรณีพิพาทระหว่างไทยกับพม่าที่เกิดขึ้นจนนำมาสู่การปิดพรมแดนระหว่างสองประเทศแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศยังได้รับผลกระทบจากปัญหาข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาชายแดนติด การลักลอบเข้าเมือง และปัญหาผู้ลี้ภัยอีกด้วย

ในกรณีของลาว แม้จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะ “บ้านพี่เมืองน้อง” แต่ก็แฝงนัยของความเหนือกว่าของไทย ในขณะที่ลาวมีทัศนคติต่อไทยว่าต้องการเข้าไปมีอิทธิพลและแสวงประโยชน์ในประเทศตน ยิ่งไปกว่านั้นไทยและลาวมีปัญหาข้อพิพาทเขตแดนมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกรณี

<sup>9</sup> Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Relations with the New ASEAN Members: Solving Problems and Creating Images," *Southeast Asian Affairs* (2001): 338.

ปัญหาสามหมู่บ้าน (บ้านใหม่ บ้านกลาง และบ้านสว่าง) ใน จ.อุตรดิตถ์ ในปี พ.ศ. 2527 และกรณี บ้านร่มเกล้า จ.พิษณุโลก ที่ครั้งหนึ่งได้เกิดการปะทะระหว่างกองกำลังของทั้งสองประเทศในปี พ.ศ. 2530 ความสัมพันธ์ไทย-ลาว ตกต่ำลงอีกครั้งจากเหตุการณ์การบุกโจมตีตลาดและสำนักงานของทางการลาวที่บ้านวังเต่า (Wang Tao) ในลาว ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับช่องเม็ก จ.อุบลราชธานี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ทางของไทยปฏิเสธความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว แต่ทางการลาวกล่าวหาไทยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลประโยชน์จากความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะวิทย์ของทางการลาวที่กล่าวหาว่าไทยมีส่วนเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดในเหตุการณ์นั้นและมีเป้าหมายเพื่อให้ลาวกลายเป็นอาณานิคมของไทย<sup>10</sup> แม้ว่าจะมีการจับกุมผู้ก่อเหตุได้ แต่ทางการไทยก็ปฏิเสธที่จะส่งตัวกลุ่มผู้ก่อเหตุให้กับฝ่ายลาว ซึ่งได้สร้างความคลางแคลงใจต่อความจริงใจของไทยในการแก้ปัญหาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ

ทางด้านกัมพูชา แม้ว่ารัฐบาลของทั้งสองประเทศจะประสบความสำเร็จในการลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับเขตแดนทางบกในช่วงกลางปี พ.ศ. 2543 แต่เขตแดนยังคงเป็นปัญหาสำคัญในความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ และยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ปัญหาระหว่างไทยกับกัมพูชายังถูกส้าทับด้วยกรณีที่ทางการกัมพูชาเรียกร้องให้ส่งตัวนายชก เยือน (Sok Yoeun) กลับไปดำเนินคดีในกัมพูชา นายชก เยือน เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านของกัมพูชาที่เผชิญกับข้อกล่าวหาหลบสังหารสมเด็จฮุนเซน ซึ่งใน พ.ศ. 2542 เขายังได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) แต่ถูกทางการไทยจับกุมตัวในปลายปีดังกล่าว<sup>11</sup> ในด้านความร่วมมือ ทั้งสองประเทศริเริ่มความร่วมมือในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้า การลงทุน ยาเสพติด และการประมง

#### ทิศต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ต้องการสร้างสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน ที่สงบและมีเสถียรภาพ เพื่อเอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าและนโยบายการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ และเพื่อนำไปสู่การวางรากฐานการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค ดังนั้น การฟื้นฟูความสัมพันธ์ การสร้างความไว้วางใจ รวมถึงการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านความตกลงและกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างสภาพแวดล้อมดังกล่าวให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงจะส่งผลดีต่อความร่วมมือในอนาคต

<sup>10</sup> "Laos Accuses Thailand of Colonial Plot," *Bangkok Post* 19 July 2000, 1.

<sup>11</sup> Amnesty International, "Sok Yoeun, PoC, Thailand, 2004,"

[http://static.amnesty.org/ai50/sok\\_yoeun\\_en.pdf](http://static.amnesty.org/ai50/sok_yoeun_en.pdf) [25 มกราคม 2559]; UNHCR, "Thailand: UNHCR Welcomes Cambodian Extradition Decision on Sok Yoeun," <http://www.unhcr.org/4010ff1211.html> [25 มกราคม 2559].

เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหในพื้นที่ชายแดน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด การลักลอบเข้าเมือง แรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ดำรงอยู่อย่างยาวนาน และยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ยุติหรือบรรเทาเบาบางลงแต่อย่างใด

### การดำเนินการ

แม้ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะมีความร่วมมือระหว่างกันในหลากหลายด้าน แต่ความสัมพันธ์ก็ไม่ได้มีความใกล้ชิดแนบแน่น เนื่องจากมีสาเหตุพื้นฐานมาจากความไม่ไว้วางใจต่อไทย ประกอบกับมีเหตุการณ์ที่บั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นระยะๆ ตามที่ได้กล่าวแล้ว ดังนั้น ภารกิจแรกที่ท้าทายรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งก็คือ การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังที่ปรากฏในการแถลงนโยบายต่างประเทศ ที่มุ่งฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเร่งด่วน

ประเทศเพื่อนบ้านถือเป็นวาระสำคัญอันดับแรกในนโยบายต่างประเทศไทย ซึ่งในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นสิ่งที่มิอาจละเลยได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะผ่านการสร้างความเข้าใจ ความเชื่อใจ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ความร่วมมือ และความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน<sup>12</sup> กล่าวคือความร่วมมือจะต้องมีลักษณะของความเสมอภาค ไม่ใช่การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะมีสถานะนำ (dominant position)<sup>13</sup> ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอยุทธศาสตร์ของการพัฒนาภูมิภาคของรัฐบาล นั่นคือความร่วมมือเพื่อการส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน โดยไทยสามารถมีบทบาทในฐานะตัวเชื่อมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภูมิภาค เนื่องจากเหตุผลด้านตำแหน่งทางภูมิศาสตร์และระดับการพัฒนา<sup>14</sup>

รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีจุดยืนอย่างชัดเจนที่จะไม่สนับสนุนให้กลุ่มหรือบุคคลใดอาศัยไทยเป็นดินแดนก่อความไม่สงบหรือล้มล้างรัฐบาลของนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน<sup>15</sup> การมีจุดยืนเช่นนี้เป็นผลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีกลุ่มชาย 28 คนบุกเข้ายึดจุดผ่านแดนช่องเม็ก-วังเต่า และจับเจ้าหน้าที่ลาวเป็นตัวประกัน โดยเรียกร้องให้ลาวเปลี่ยนระบอบ

<sup>12</sup> Surakiart Sathirathai, "The Foreign Correspondence Club of Thailand," 60.

<sup>13</sup> Ibid., 61; "FM Offers Ties of Trust to Laos," *The Nation* 11 April 2001, A5.

<sup>14</sup> Surakiart Sathirathai, "The Foreign Correspondence Club of Thailand," 61.

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545), 395; สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน, 31.

การปกครองไปสู่ระบอบกษัตริย์เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543<sup>16</sup> รวมไปถึงการบุกยึดสถานทูตพม่าของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลอีกด้วย

การเร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้นจึงกลายเป็นภารกิจสำคัญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่จะแสวงหาวิธีการต่างๆ เพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมและประสบผลสำเร็จ ทั้งที่ผ่านช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดย ดร. สุรเกียรติ์ มีทัศนคติอันนโยบายและภารกิจของเขาว่า

“...ตอนที่ผมเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ ก็จะเน้นถึงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักเลย เพราะเพื่อนบ้านเรานี่ พูดจริงๆ แล้ว ก็มีความรู้สึกไม่ค่อยไว้วางใจกันมาตั้งแต่อดีต... ผมก็เข้าไปเยือนทุกคนเลย...”<sup>17</sup>

เมื่อเป็นเช่นนั้น การติดต่อประสานงาน การเจรจากับผู้นำและผู้กำหนดนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านจะต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญก็คือ การสร้างความไว้วางใจ โดยใช้ความจริงใจและตรงไปตรงมา<sup>18</sup> ดังที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้สะท้อนหลักการทำงานในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้

“...สิ่งแรกที่ผมพูดกับเขาก็คือ สิ่งแรกที่ต้องการจะทำคืออยากให้เรามีความไว้วางใจ.. อย่าคิดว่าประเทศไทยจะไปแพร่อิทธิพลทั้งด้านการเศรษฐกิจและการเมือง เพราะตัวเองก็จะไม่รอดอยู่แล้ว ทางด้านการเมือง เราอยากจะได้สิ่งที่ต้องการ คือ จับมือกันให้แน่น และขออย่างเดียวว่าอย่าระแวง อันไหนที่ข้องใจ สงสัย ก็ขอให้ถาม ให้บอกอย่างตรงไปตรงมา อันไหนที่ทำได้ ผมก็จะบอกว่าทำได้ อันไหนที่ทำไม่ได้ ผมก็จะบอกว่าทำไม่ได้ เพราะอะไรก็จะบอก...”<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Don Pathan, "Demarcation Issue Shelved," *The Nation* 10 August 2001, 4A.

<sup>17</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 146.

<sup>18</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” 18.

<sup>19</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 146-147.

ดังนั้น ภายหลังจากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างเป็นทางการ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544) ดร. สุรเกียรติ์ ใช้เวลาในช่วง 3 เดือนแรกในการเดินทางเยือนประเทศเพื่อนบ้าน อันสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปเยือนเวียดนามเป็นประเทศแรกเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2544 เนื่องจากในปีดังกล่าวเวียดนามเป็นประธานของกลุ่มประเทศอาเซียน<sup>20</sup> โดยในการเดินทางเยือนเวียดนาม เขาได้เข้าพบปะหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเวียดนาม และยืนยันอย่างหนักแน่นว่าไทยจะไม่เป็นฐานในการบ่อนทำลายประเทศเพื่อนบ้าน การยืนยันเช่นนี้เป็นผลจากกรณีที่นายลีตง (Ly Thong) ชาวเวียดนามสัญชาติอเมริกัน ได้จี้เครื่องบินจากไทยให้เข้าไปโปรยใบปลิวเพื่อต่อต้านรัฐบาลคอมมิวนิสต์ของเวียดนามใน พ.ศ. 2543 ซึ่งฝ่ายไทยยังได้อนุญาตให้เวียดนามส่งเจ้าหน้าที่เข้าฟังการสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย นอกเหนือไปจากการเน้นย้ำจุดยืนของรัฐบาล ดร. สุรเกียรติ์ ยังใช้โอกาสนี้ในการกระชับความสัมพันธ์กับเวียดนามผ่านความร่วมมือในอนาคตด้านการท่องเที่ยว พลังงาน การประมง การส่งออกข้าว การเพิ่มเที่ยวบินระหว่างกัน รวมไปถึงการขยายความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียด้วย<sup>21</sup>

ในวันถัดมา คือวันที่ 8-9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการ โดยมาเลเซียเป็นประเทศที่มีผู้นำที่อาวุโสที่สุดในอาเซียน<sup>22</sup> ในการเยือนครั้งนี้ยังได้มีการเจรจากับฝ่ายมาเลเซียเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศในหลายประเด็น โดยเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ เช่น การเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มเติมบริเวณบ้านประกอบ อ.นาทวี จ.สงขลา กับบ้านคูเรียนบุรง (Durien Burong) รัฐเคดาห์ การขยายเวลาเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มอีก 2 ชั่วโมง การส่งเสริมการทำประมงนอกน่านน้ำซาราวัก เป็นต้น<sup>23</sup> รวมถึงเขายังใช้โอกาสนี้ในการนำเสนอความคิดของไทยในการจัดเวทีการหารือระหว่างประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย<sup>24</sup>

<sup>20</sup> "นโยบายตปท. คิดใหม่ทำใหม่ ดึงคนไทยร่วม," *กรุงเทพธุรกิจ* 8 มีนาคม 2544, 15.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน; "Surakiart Boots Vietnam Ties," *The Nation* 8 March 2001, A6; กระทรวงการต่างประเทศ, "การเดินทางเยือนประเทศเวียดนามอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ," *บัวแก้ว* (มกราคม-มีนาคม 2544): 9.

<sup>22</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "สรุปสาระการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "นโยบายต่างประเทศไทย" ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก โดยมี ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร," ใน *การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก* (กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2544), 21.

<sup>23</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 15-16.

<sup>24</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนมาเลเซีย," *บัวแก้ว* 9 (มกราคม-มีนาคม 2544): 10.



ลาวเป็นจุดหมายลำดับถัดไปในการเดินทางเยือนประเทศเพื่อนบ้านของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยเขาได้เดินทางไปเยือนลาวระหว่างวันที่ 8-9 เมษายน พ.ศ. 2544 ซึ่งในการเยือนครั้งนี้ เขามีโอกาสได้เข้าพบและร่วมหารือกับนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด รองนายกรัฐมนตรีของลาว โดยลาวแสดงความสนใจที่จะร่วมมือกับไทยในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ พร้อมทั้งยินดีที่จะส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจ<sup>25</sup> อีกด้วย

ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในวันที่ 1-2 พฤษภาคม พ.ศ. 2544<sup>26</sup> ซึ่งการเยือนครั้งนี้ถือเป็นการเยือนพม่าของผู้ในระดับสูงของไทยในรอบหลายปี และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ทั้งยังทำให้กลไกความร่วมมือและความสัมพันธ์กลับสู่ภาวะปกติ หลังจากที่มีความสัมพันธ์ตึงเครียดจากการปะทะตามแนวชายแดนและความไม่พอใจต่อนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงที่ผ่านมา ในการเยือนพม่าครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้มีโอกาสหารือร่วมกับในลักษณะสองต่อสอง (4-eye session) กับ พล.ท. ชิน ยุ้นต์ เลขาธิการคนที่ 1 ของ SPDC และนายอุวินอ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจและมั่นใจต่อกัน โดยเขาได้ชี้แจงต่อทางการพม่าถึงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านตามที่เขาได้แถลงต่อรัฐสภา ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าได้สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์ทวิภาคีอย่างตรงไปตรงมา โดยเฉพาะความไม่พอใจต่อการดำเนินงานของหน่วยงานความมั่นคงไทยในสถานการณ์ตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ใช้โอกาสนี้ในการชี้แจงและทำความเข้าใจสถานการณ์ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าทั้งสองฝ่ายยังมีข้อมูลที่คาดเคลื่อนกันอยู่ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองประเทศยังคงให้ความสำคัญกับกลไกหารือที่มีอยู่ ซึ่งก็คือ คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Commission) ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การป้องกันการขยายตัวของปัญหา และการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

ยิ่งไปกว่านั้น การเยือนในครั้งนี้ พม่ายังเห็นด้วยในหลักการของการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมระหว่างทั้งสองประเทศในประเด็นความร่วมมือด้านยาเสพติดอีกด้วย<sup>27</sup> นอกเหนือจากพบปะพูดคุยและแสดงจุดยืนของนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านต่อผู้ในระดับสูงของ

<sup>25</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ประเทศชิลี และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว) (10 เมษายน 2544),"

<http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

[3.jsp?top\\_serl=159075&key\\_word=%C5%D2%C7&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2544.](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=159075&key_word=%C5%D2%C7&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2544.)

[24 ตุลาคม 2558].

<sup>26</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 5.

<sup>27</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," 42-43.

พม่าแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ขอความร่วมมือจากรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังของพม่า ซึ่งเขามีความคุ้นเคยเป็นการส่วนตัวเมื่อครั้งที่ได้ช่วยคลี่คลายปัญหาการซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าในช่วงที่เขาธิบดีตำแหน่งที่บริษัท ปตท.สผ. เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับพม่าอีกด้วย<sup>28</sup>

ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 4-5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เพื่อปูทางสำหรับการเดินทางเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี และนำเสนอกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดแผนแม่บทระยะยาว เพื่อกำกับทิศทางการร่วมมือในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-กัมพูชา (Economic Cooperation Plan between Thailand and Cambodia) ซึ่งรัฐบาลทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้งคณะทำงานร่วมด้านเทคนิค เพื่อศึกษาศักยภาพด้านเศรษฐกิจและจัดทำแผนความร่วมมือ และภารกิจในการศึกษาจะเสร็จสิ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 โดยพื้นที่ความร่วมมือจะเรียกว่า "เสี้ยววงเดือนแห่งโอกาส" (Crescent of Opportunity) ครอบคลุมจังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา รวม 14 จังหวัด ได้แก่ จ.ตราด จันทบุรี สระแก้ว สุรินทร์ บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานีของไทย และ จ.เกาะกง โพธิ์สธ พระตะบอง บันเตียเมียนเจย อุดรมิชัย พระวิหาร และเสียมราฐของกัมพูชา และมีความร่วมมือ 5 สาขา ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้าและการลงทุน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว<sup>29</sup> โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการลงนามในกรอบความร่วมมือดังกล่าวในระหว่างการเดินทางเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

นอกจากนี้ การเดินทางเยือนไทยของผู้ในระดับสูงของประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นโอกาสสำคัญของการกระชับความสัมพันธ์ โดยเมื่อผู้นำระดับสูงของพม่า คือ พล.ท. ชิ่น ยุ้นต์ เดินทางเยือนไทยระหว่างวันที่ 3-5 กันยายน พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ ก็ใช้โอกาสนี้ในการหารือหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการติดตามความคืบหน้าในเรื่องการประมง การกีดกันสินค้า ปัญหาเสพติด การขยายสะพานข้ามไปยังเมืองท่าซีเหล็ก และการทำถนนเชื่อมต่อพม่า อินเดีย และไทย ที่สำคัญยังเป็นครั้ง

<sup>28</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "11303-055-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2. นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนพม่า. 2544.," (โครงการ 12, กล่อง 541).

<sup>29</sup> "การลงนามใน Framework Agreement on Economic Cooperation ระหว่างไทย-กัมพูชา," <http://www.ryt9.com/s/cabt/262646>. [28 มีนาคม 2559]; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามใน Framework Agreement on Economic Cooperation ระหว่างไทย-กัมพูชา (12 มิถุนายน 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=160166&key\\_word=%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=05&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=06&meet\\_date\\_yyyy2=2544](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=160166&key_word=%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=05&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=06&meet_date_yyyy2=2544). [28 มีนาคม 2559].

แรกที่ไทยหยิบยกเรื่องการทำบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวขึ้นหารือกับพม่าด้วย<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความร่วมมือในหลายๆ มิติ แต่ความสัมพันธ์ก็เชื่อว่าจะราบรื่นหรือมีความไว้วางใจในทันที เช่น การที่รองบัญชาการหน่วยข่าวกรองของพม่าวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำไทยอย่างรุนแรง การลงบทความในหนังสือพิมพ์ของพม่าที่มีลักษณะจوابจ้วงสถาบันกษัตริย์ไทย รวมถึงการที่ทหารพม่ากล่าวหาว่าทหารไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อย<sup>31</sup> ในขณะที่ไทยก็ตอบโต้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องภายในของพม่าเอง พม่าจัดการปัญหาไม่ได้ จึงกล่าวหาไทยแทน หรือแม้กระทั่งผู้นำทหารของไทยกล่าวหาว่าทางการพม่าใช้กองทัพสหรัฐว่า (United Wa State Army: UWSA หรือเป็นที่รู้จักในชื่อกลุ่มว่าแดง) ในการสู้รบกับไทย และผู้นำทหารพม่ามีความเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดอีกด้วย<sup>32</sup> ผลที่ตามมาคือพม่าสั่งปิดพรมแดนและมีนโยบายต่อต้านไทย เช่น การรณรงค์ไม่ใช้สินค้าไทยและห้ามการโฆษณาสินค้าไทยในสิ่งพิมพ์ของพม่า เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าตกต่ำลงอีกครั้ง หลังจากเกิดเหตุที่กระทบกระทั่งตามแนวชายแดนในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา กล่าวคือระหว่างที่กองทัพพม่าสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย กองทัพไทยได้ยิงปืนใหญ่เข้าไปในเขตพม่า ทางทหารพม่าไม่พอใจโดยกล่าวหาว่าไทยให้การคุ้มกันกองกำลังของชนกลุ่มน้อย ในขณะที่กองทัพไทยชี้แจงว่าเป็นเพียงการยิงเตือนเท่านั้น

ต่อมาทางการพม่าได้เชิญ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการ เพื่อปรับความสัมพันธ์ ในการนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ตอบรับคำเชิญ และเดินทางเยือนพม่าในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2545 การเดินทางเยือนพม่าครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ มีโอกาสได้พบกับผู้นำระดับสูงของพม่าทั้ง 3 คน คือ พล.อ. อาวุโส ตาน ฉ่วย นายกรัฐมนตรีพม่าและประธานสภาเพื่อการพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (SPDC) พล.ท. หม่อง เอ รองประธาน SPDC และ พล.ท. จิ้น ยุ้นต์ เลขาธิการ SPDC ซึ่งผลการเข้าพบเป็นไปด้วยดี เป็นโอกาสที่ทั้งสองฝ่ายได้ทำความเข้าใจกันในทุกเรื่อง เพื่อลดความหวาดระแวงฝ่ายพม่าเชื่อมั่นในความจริงใจและความมีมิตรไมตรีของไทย และพร้อมที่จะเอาเหตุการณ์ที่ผ่านมาทิ้งไว้เบื้องหลังและเดินทางความสัมพันธ์ต่อไป ยิ่งไปกว่านั้นผู้นำพม่ายังได้แจ้งกับฝ่ายไทยว่า หากมีอะไรกลางแกลงใจหรือไม่มั่นใจฝ่ายพม่า ให้รีบติดต่อมาทันที โดยเสนอให้มีการต่อโทรศัพท์สายตรง

<sup>30</sup> "จิ้นยุ้นต์" ผนวช.ไทยไม่ยอมขึ้น สงครามเดือดหัวก็อดอาร์มีคุ้มกัน," *มติชน* 1 กันยายน 2544, 20.

<sup>31</sup> "Thaksin Begins Bridge-Building Visit to Myanmar," <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/southeast/06/19/thaksin.myanmar/index.html>. [27 พฤษภาคม 2559]; Sukanya Hantrakul, "Thailand and Myanmar: Whose Drug Is This?," <http://www.worldpress.org/Asia/74.cfm>. [27 พฤษภาคม 2559].

<sup>32</sup> Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003), 100.

(ฮอตไลน์) ระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองประเทศด้วย ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้โอกาสนี้ยกประเด็นความร่วมมือของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจและการปราบปรามยาเสพติด ขึ้นหารือกับผู้นำพม่าในครั้งนี้ด้วย

ในระหว่างการประชุม พล.อ. อาวุโส ตาน ฉ่วย ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอแนวความคิดในการจัดการประชุมระหว่างคณะรัฐมนตรีไทย-พม่า เพื่อสร้างความคุ้นเคยซึ่งกันและกัน และหากมีปัญหาความขัดแย้ง ก็สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพบปะจะเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ในลักษณะของการร่วมรับประทานอาหารที่ฝั่งไทย และรับประทานอาหารเย็นร่วมกันที่ฝั่งพม่า เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการเยือนอย่างเป็นทางการแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการในการกระชับความสัมพันธ์กับผู้นำระดับสูงของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การที่ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวได้เดินทางไปหาหรืออย่างไม่เป็นทางการกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ณ เมืองท่าชีเหล็ก เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 รวมถึงการจัดงานเลี้ยงรับรองรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวเป็นการส่วนตัวที่บ้านพักของ ดร. สุรเกียรติ์ เอง ทั้งยังได้เชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่าร่วมในงานดังกล่าวด้วย หรือแม้แต่การเลี้ยงอาหารค่ำรับรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ณ บ้านพักส่วนตัวของ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง 4 ประเทศ ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นกรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นต้น

วัฒนธรรมเป็นปัจจัยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ จึงได้นำเอาปัจจัยนี้มาใช้เป็นกลยุทธ์หนึ่งในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน อันจะเห็นได้จากในการหาหรืออย่างไม่เป็นทางการ ณ เมืองท่าชีเหล็ก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลาว พม่า และไทยได้ร่วมกันสักการะพระเจดีย์ นมัสการและถวายสังฆทานแด่พระสงฆ์<sup>33</sup> การที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้จัดให้มีการประกอบพิธีบายศรีสู่ขวัญ ณ บ้านพักรับรองของเขาที่ จ. เชียงราย โดยเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวและพม่าเข้าร่วมในพิธีดังกล่าว รวมไปถึงการร่วมทำบุญตักบาตรกับรัฐมนตรีต่างประเทศลาวและครอบครัว ก่อนการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ณ เมืองหลวงพระบาง เมื่อ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544<sup>34</sup> เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญเชื่อมโยงด้านศาสนาและวัฒนธรรมของทั้ง 3 ประเทศเป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์

<sup>33</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 6.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, 9.

การสร้างบรรยากาศของความสบายใจ และการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้กำหนดนโยบายของทั้งสามประเทศอีกด้วย

ในการเดินทางเยือนประเทศเพื่อนบ้าน ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ผลักดันและประสานงาน จนสามารถยกระดับความร่วมมือและความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้ในหลากหลายสาขาความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ<sup>35</sup> การค้าและการลงทุน<sup>36</sup> การเกษตร<sup>37</sup> การประมง<sup>38</sup> การท่องเที่ยว วัฒนธรรม<sup>39</sup> การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว<sup>40</sup> และความช่วยเหลือด้านวิชาการ<sup>41</sup> ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านกลับมาแน่นแฟ้นกันอีกครั้งหนึ่ง

แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะมีอำนาจในการเจรจาความร่วมมือหรือความตกลงระหว่างประเทศ แต่ในบางประเด็นที่อ่อนไหว ดร. สุรเกียรติ์ ก็สงวนท่าทีในการเจรจายกตัวอย่างเช่น เมื่อ พล.ท. ชิน ยุ้นต์ เลขาธิการ SPDC คนที่ 1 เสนอให้มีการก่อสร้างสะพานสำหรับคนเดินข้ามแม่น้ำรวก บริเวณสามเหลี่ยมทองคำจากฝั่งพม่า-สบรวก อ.เชียงแสน จ.เชียงราย โดยพม่าจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดนั้น ดร. สุรเกียรติ์ แจ้งกับทางพม่าว่าจะขอ นำเรื่องนี้ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน รวมทั้งขอความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชายแดน เป็นจุดผ่อนปรนทางการค้าที่เปิดให้ชาว

<sup>35</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 9-10, 12.

<sup>36</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 15, 16, 17; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการหารือทวิภาคีกับผู้นำพม่า และการเข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 3 (AMBDC) (ไม่ยื่นยันมติ) (9 ตุลาคม 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=173990&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=173990&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548). [25 ตุลาคม 2558].

<sup>37</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 7.

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 8.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, 8; "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 30 กันยายน 2546 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาเขาพระวิหาร (ฝ่ายไทย)," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-09-30.html>. [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>40</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 13.

<sup>41</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 มกราคม 2547 เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการไทย-เวียดนาม," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-01-06.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

พม่าและลาวนั่งเรือมาซื้อสินค้าเบ็ดเตล็ดจากไทยเท่านั้น แต่ไม่อนุญาตให้คนไทยเดินทางไปฝั่งพม่าผ่านจุดนี้<sup>42</sup> เป็นต้น

ในส่วนของความร่วมมือระดับพหุภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน ดร. สุรเกียรติ์ ได้ผลักดันและเจรจาเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าและลดการแข่งขันในตลาดโลกของผลิตภัณฑ์ยางพารา ซึ่งเป็นผลผลิตสำคัญของไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ต่อมาในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมบาทีระดับรัฐมนตรี (Joint Ministerial Declaration (Bali Declaration 2001)) เพื่อจัดตั้งองค์การความร่วมมือไตรภาคีด้านยางพารา (International Tripartite Rubber Organization: ITRO) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือในด้านการผลิต การส่งออก และการตลาดร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณยางพาราล้นตลาดและราคายางพาราตกต่ำ ผ่านกลไกความร่วมมือใน 2 ลักษณะคือ บริษัท ร่วมทุนยางพาราระหว่างประเทศ จำกัด (International Rubber Consortium Limited: IRCo) และสภาไตรภาคียางพารา (International Tripartite Rubber Council: ITRC)<sup>43</sup>

นอกเหนือจากเรื่องยางพารา ประเด็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็เป็นอีกหนึ่งกรอบความร่วมมือสำคัญ โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างไทย-พม่า ซึ่งเป็นครั้งแรกที่พม่ายินยอมเจรจา<sup>44</sup> ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ทั้งสองประเทศจะต้องร่วมมือกันในการป้องกันปราบปรามยาเสพติด การควบคุมพืชเสพติดและพัฒนาทางเลือก การควบคุมสารตั้งต้น การบำบัดรักษา ความช่วยเหลือทางวิชาการ การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ นอกจากนี้ยังจัดให้มีการประชุมร่วมกันในเรื่องดังกล่าวปีละครั้ง ทั้งยังให้มีการจัดตั้งจุดประสานงานในการควบคุมยาเสพติดในระดับเจ้าหน้าที่ใน 3 พื้นที่ ได้แก่ 1) ท่าซี้เหล็ก-แม่สาย 2) เมียวดี-แม่สอด และ 3) เกาะสอง-ระนอง อีกด้วย<sup>45</sup> ในขณะที่ฝ่ายลาวเห็นพ้องกับข้อเสนอของไทยในการสร้างความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคเพื่อป้องกันและปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพติด

<sup>42</sup> "จีนยื่นข้อหาสะพานเชื่อมไทย หนุนกาสิโนสามเหลี่ยมทองคำ," *ผู้จัดการรายวัน* 9 ตุลาคม 2544, 13.

<sup>43</sup> กระทรวงการต่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, "สภาไตรภาคียางพารา (International Tripartite Rubber Council – ITRC)," [http://www.mfa.go.th/business/th/eco-factsheet/2121/27989-%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B2-\(International-Tripartite-Rubber.html](http://www.mfa.go.th/business/th/eco-factsheet/2121/27989-%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B2-(International-Tripartite-Rubber.html) [14 เมษายน 2559].

<sup>44</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 8.

<sup>45</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 19 มิถุนายน 2544 เรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย-พม่าว่าด้วยความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด วัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาท และสารตั้งต้น," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-06-19.html>. [2 พฤศจิกายน 2558].

โดยลาวได้ตกลงเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือ 4 ฝ่ายระหว่างไทย-พม่า-ลาว-จีน และให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอีกด้วย<sup>46</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังขยายความร่วมมือในระดับพหุภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกลุ่มแม่น้ำอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 และไม่เพียงแต่การมีบทบาทนำในความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้โน้มน้าวให้ประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในกรอบความร่วมมือนี้ในการเดินทางเยือนต่างประเทศอยู่เสมอ โดยเขาคาดหวังว่าจีน ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ จะหันมาให้ความสนใจประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงเนื่องด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ตรงกลาง สามารถเชื่อมมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกได้<sup>47</sup> โดยในการประชุมระดับรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการของกรอบความร่วมมือนี้เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ณ จ.กระบี่ นอกจากจะเป็นครั้งแรกที่เวียดนามเข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิกใหม่แล้ว ยังมีตัวแทนของหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียเข้าร่วมประชุมด้วย<sup>48</sup> โดยในการประชุมครั้งนี้ ประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาได้แสดงเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือประเทศในภูมิภาค เช่น ญี่ปุ่นประกาศให้ความสนับสนุนในการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายสนามบินสะพานนະเขตของลาว ส่วนฝรั่งเศสให้ความสนใจการสร้างเส้นทางรถไฟเชื่อมสายหนองคาย-เวียงจันทน์ เป็นต้น<sup>49</sup>

การมุ่งเน้นความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านยังสะท้อนให้เห็นถึงมรดกของแนวนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิดของไทย ผ่านนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินนโยบายเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านยังสอดคล้องกับทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ ต่อประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเขาจะให้ความสนใจและความสำคัญเป็นพิเศษกับประเด็นที่เป็นเรื่องอ่อนไหวของประเทศเพื่อนบ้าน<sup>50</sup> โดยเฉพาะการใส่ใจความรู้สึกและความคิดเห็นของประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก เช่น การสื่อสารเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการผลิตโฆษณา ละคร และภาพยนตร์ต่างๆ ซึ่งบางครั้งอาจจะกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน หรือในกรณีโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างไทยกับลาวที่อยู่ในภาวะชะงักงัน

<sup>46</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 10-11.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>48</sup> "ACMECS' เปิดเวทีกระบี่ ดัน 5 โครงการร่วมสู่ปรภม," *ประชาชาติธุรกิจ* 1 พฤศจิกายน 2547, 16.

<sup>49</sup> "ชาติพันธมิตรพร้อมหนุน ACMECS ประชุมทุก 6 เดือน," *ประชาชาติธุรกิจ* 4 พฤศจิกายน 2547, 21.

<sup>50</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

ดร. สุรเกียรติ์ ได้มีโอกาสพูดคุยอย่างตรงไปตรงมากับนายสมสะอาด เล่งสะหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาว ซึ่งบอกว่าทางการลาวเห็นด้วยกับการสร้างสะพานดังกล่าว ด้วยเห็นว่าจะเป็นสะพานมิตรภาพระหว่างประเทศทั้งสอง แต่ทางการลาวก็ไม่มีใครจะพอใจนักเมื่อทราบว่าทางการไทยเสนอที่จะนำสะพานเหล็กที่ใช้แล้วมาก่อสร้างสะพานดังกล่าว<sup>51</sup> เป็นต้น นั่นคือในการมีนโยบายใดๆ ต่อประเทศเพื่อนบ้าน ไทยจะต้องใส่ใจ รอบคอบ และมีความละเอียดอ่อนอย่างมาก

ดร. สุรเกียรติ์ มีความได้เปรียบอย่างมากเนื่องจากมีความคุ้นเคยและเคยร่วมงานกับบุคคลเหล่านี้มาตั้งแต่ครั้งที่เป็นที่ปรึกษาให้กับนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมไปถึงช่วงที่เขาเข้ามาเป็นผู้บริหารบริษัท ปตท.สผ. ซึ่งการดำรงตำแหน่งในอดีตเหล่านี้ทำให้เขามีโอกาสพบปะหารือกับผู้นำและผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของประเทศเพื่อนบ้านอยู่บ้าง และในเวลาเขาก็ได้อาศัยสายสัมพันธ์เหล่านี้เป็นแรงเกื้อหนุนในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ทั้งยังเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้เขาได้รู้จัก เรียนรู้ และเข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน

ในการสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกเหนือจากคำพูดแล้ว การกระทำก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะสะท้อนถึงความจริงใจและความต้องการของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของลาว ประเด็นที่สร้างความไม่ไว้วางใจต่อไทยมากที่สุดก็คือ เรื่องหน่วยปฏิบัติการตามลำแม่น้ำโขง (นปข.) ซึ่งแรกเริ่มเดิมทีมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ และทางการลาวมักจะยกประเด็นดังกล่าวในที่ประชุมคณะกรรมาธิการร่วมทุกครั้ง โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของไทยสร้างความไม่ไว้วางใจให้กับทางลาว และในการประชุมครั้งแรกที่ ดร. สุรเกียรติ์ เข้าร่วมในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลาวก็ยกประเด็นนี้ขึ้นสู่โต๊ะเจรจาเฉกเช่นทุกครั้ง ต่อมาฝ่ายไทยจึงแก้ปัญหาด้วยการเปลี่ยนชื่อหน่วยดังกล่าวเป็น “หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.)” ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 โดยมีภารกิจใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย คุ่มครองและช่วยเหลือประชาชนจากภัยพิบัติต่างๆ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง รวมทั้งสนับสนุนกำลังทางบกในการรักษาความมั่นคงและป้องกันประเทศ<sup>52</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ถึงกลยุทธ์ในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำมาใช้ กล่าวคืออาศัยทั้งช่องทางที่เป็นทางการ ผ่านการเดินทางเยือนและการผลักดันความร่วมมือในระดับทวิภาคี นอกจากนี้ยังมีการใช้และสร้างสายสัมพันธ์ส่วนตัว รวมไปถึงการ

<sup>51</sup> เอก อนันต์, ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล, 150-153.

<sup>52</sup> หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.), "นปข. รำลึก,"



พบปะกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้านอย่างไม่เป็นทางการในหลายโอกาส โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำปัจจัยร่วมด้านศาสนาและวัฒนธรรมมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยและเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกันอีกด้วย นอกจากนี้ การกระชับความสัมพันธ์ยังดำเนินการผ่านกรอบความร่วมมือที่มีอยู่แต่เดิม และกรอบความร่วมมือใหม่อย่าง ACMECS อีกด้วย ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ถึงความพยายามของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการโน้มน้าวให้ประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย และอาจกล่าวได้ว่าความตั้งใจและตรงไปตรงมาถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดต่อการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์

การขับเคลื่อนนโยบายฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านของ ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนให้เห็นถึงการยกระดับในการวางสถานะของประเทศเพื่อนบ้านในนโยบายต่างประเทศของไทย ซึ่งมีความชัดเจนและโดดเด่นกว่ารัฐบาลอื่นๆ ที่ผ่านมา ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการปรับทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทย ที่ไม่ได้มองประเทศเพื่อนบ้านเป็นภาระหรือด้วยสายตาที่ถูกเหยียดหยาม แต่มองเพื่อนบ้านในแงุ่มุมใหม่และมุ่งส่งเสริมความร่วมมือเพื่อให้เพื่อนบ้านพัฒนาและมีความเติบโตทางเศรษฐกิจ อันจะนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยเองด้วย

### 5.3.2 การขยายความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ

#### ภูมิหลัง

ภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของไทยในยุคหลังสงครามเย็น รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย เป็นรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลชุดต่อๆ มา ดำเนินนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านตามแนวทางของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ทั้งยังมีการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในอาเซียน รวมถึงการมุ่งให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เช่น การดำเนินนโยบายมุ่งตะวันตก (Look West Policy) ในรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศไทย โดยเฉพาะในยุคที่ต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจนั้น มุ่งให้ความสำคัญและดำเนินนโยบายสอดคล้องกับประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก และแม้จะมีความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ แต่ก็เป็นไปตามกรอบความร่วมมือหรือความสัมพันธ์ที่มีมาแต่เดิมแทบทั้งสิ้น ขณะที่ในบางประเทศ บางภูมิภาค ประเทศไทยกลับไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากนัก ซึ่งนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยระบุชัดเจนว่าจะส่งเสริมให้ความสัมพันธ์กับประเทศที่ไม่ใกล้ชิดมีความแน่นแฟ้นขึ้น

#### ทัศนะต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

รัฐบาลกำหนดนโยบายในลักษณะคู่ขนาน (dual-track policy) ที่ต้องการให้นโยบายภายใน และนโยบายต่างประเทศก้าวไปพร้อมกันและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าประสงค์สำคัญในการฟื้นฟูและสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศ<sup>53</sup> นั่นคือรัฐบาลต้องการให้การต่างประเทศสามารถสนับสนุนการสร้างความแข็งแกร่งให้กับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ การสร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาสให้กับประชาชน และสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ภายในที่สั่งสมมาเป็นเวลานานให้เบาบางลง<sup>54</sup>

นโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าว มีความชัดเจนว่าต้องการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียใต้และตะวันออกกลางให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งยังต้องการขยายความร่วมมืออย่างรอบด้าน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเปิดตลาดการค้าและการลงทุนของไทย ที่สำคัญด้วยที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ของไทย รัฐบาลเล็งเห็นว่าไทยจะเป็นประตูการค้าของประเทศในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการเปิดสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยจะเป็นตั้งสะพานเชื่อมระหว่างเอเชียใต้และตะวันออกกลางกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไทยจะเป็นศูนย์กลาง (hub) ของภูมิภาคนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น ไทยต้องการเสริมสร้างสถานะทางยุทธศาสตร์ในฐานะฐานการผลิตของภูมิภาคและการเป็นประตูสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงพัฒนาการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจ ขณะเดียวกันก็มุ่งกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เพื่อต้องการดึงดูดเงินลงทุนเข้ามาในประเทศมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งการเปิดตลาดใหม่ โดยเฉพาะในตลาดอเมริกาและแอฟริกา จะเป็นการสร้างโอกาสด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลมีนโยบายในการขยายตลาดการค้าการลงทุน ลดอุปสรรคและการกีดกันทางการค้า และสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ทุกภูมิภาคทั่วโลก

### การดำเนินการ

ก่อนการเดินทางเยือนประเทศต่างๆ ดร. สุรเกียรติ์ จะให้ข้าราชการทำการวิเคราะห์และนำเสนอประเด็นในการเจรจาโดยใช้ SWOT Analysis<sup>55</sup> ขณะเดียวกันก็มีจุดยืนเชิงนโยบายของความเป็นหุ้นส่วนและการเป็นประตูทางการค้าและเศรษฐกิจซึ่งกันและกัน ในการดำเนินนโยบายต่อประเทศมหาอำนาจ เป็นที่แน่ชัดว่า ดร. สุรเกียรติ์ มิได้ให้น้ำหนักในความสัมพันธ์กับประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นพิเศษ ดังที่เกิดเป็นข้อถกเถียงในกระทรวงการต่างประเทศในช่วงต้นที่เขาเข้าดำรงตำแหน่งว่า นโยบายต่างประเทศของไทยจะให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาหรือจีนมากกว่ากัน ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ สรุปลักษณะชัดเจนว่านโยบายต่างประเทศที่เขาต้องการขับเคลื่อนนั้น จะต้องรักษาสมดุล

<sup>53</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 17.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, 21.

<sup>55</sup> SWOT Analysis เป็นการวางแผนการทำงานขององค์กรโดยวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายใน คือจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ขององค์กร รวมถึงปัจจัยภายนอกคือโอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threats)

ของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ให้ได้<sup>56</sup> ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องใช้การทูตเศรษฐกิจในการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ให้มากขึ้น เพราะจะเป็นช่องทางขยายตลาดการค้าของไทยในอีกทางหนึ่ง

### 5.3.2.1 ประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในเอเชีย

จุดยืนของรัฐบาลในการขยายความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจตั้งอยู่บนหลักการของความเป็นหุ้นส่วน ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับเช่นในอดีตอีกต่อไป ขณะเดียวกัน ดร. สุรเกียรติ์ ก็ตระหนักดีถึงการรักษาสสมดุลในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจ

ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีว่าบทบาทของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความจำเป็นในการส่งเสริมเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาค<sup>57</sup> จีนเป็นประเทศแรกนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปเยือนในระหว่างวันที่ 22-25 มีนาคม พ.ศ. 2544 เขามีโอกาสเข้าเยี่ยมคารวะผู้นำระดับสูงจีน และหารือเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย ภายใต้หลักการการไม่แทรกแซงกัน การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน การร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยมีเวทีพบปะหารือกัน และการเน้นความร่วมมือของประเทศในเอเชีย<sup>58</sup> การเดินทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลให้ความสำคัญกับประเทศในเอเชียอย่างมาก เนื่องจากเลือกประเทศมหาอำนาจในเอเชียในการเดินทางเยือน ไม่ได้เดินทางเยือนประเทศมหาอำนาจตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก การดำเนินการเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณทางการเมืองในการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายต่างประเทศของไทย

ในอีกสองเดือนต่อมาเมื่อนายกรัฐมนตรีของจีนเดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19-22 พฤษภาคม และมีโอกาสหารือความร่วมมือระดับทวิภาคีในประเด็นที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้หยิบยกขึ้นมาก่อนหน้านั้น ได้แก่ ความร่วมมือด้านการค้า การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตร ยาเสพติด การเงิน และที่สำคัญคือการประชุมภายใต้กรอบความร่วมมือเอเชีย ต่อมาจีนและไทยได้ยกระดับความสัมพันธ์สู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และความร่วมมือเหล่านี้จะส่งเสริมให้ไทยกลายเป็นประตูทางการค้าให้กับภาคใต้ของจีนอีกด้วย<sup>59</sup>

<sup>56</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>57</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," 44.

<sup>58</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศ (สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน) (ไม่ยื่นยันมติ) (27 มีนาคม 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=158730&key\\_word=%A8%D5%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=158730&key_word=%A8%D5%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548). [15 พฤศจิกายน 2558]. [สะกดตามต้นฉบับ-ผู้เขียน]

<sup>59</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," 44.

แม้จะเลือกเดินทางเยือนจีนก่อน แต่เพื่อเป็นการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น ภายหลังจากการเดินทางเยือนจีน ดร. สุรเกียรติ์ จึงเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 19-20 เมษายน พ.ศ. 2544<sup>60</sup> และได้หารือกับบุคคลระดับรัฐมนตรีที่กำกับดูแลนโยบายด้านการต่างประเทศ เศรษฐกิจ และความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะมิติของการเมืองและความมั่นคงมีความใกล้ชิดขึ้นอย่างมาก จนสหรัฐอเมริกาได้มอบสถานะพันธมิตรนอกนาโต้ (Major Non-NATO Ally) ให้แก่ไทยในเวลาต่อมา ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกายังได้มีโอกาสหารือในประเด็นในลักษณะสองต่อสอง (4-eyed session) อีกหลายครั้ง ในการประชุมพหุภาคี การเจรจาอย่างต่อเนื่องระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองประเทศจึงนำมาสู่การลงนามในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ซึ่งนับเป็นการเปิดตัวกรรขีใหม่ของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศ โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นผู้ลงนาม ณ ทำเนียบขาว เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2544<sup>61</sup> โดยกรอบความร่วมมือนี้ครอบคลุมประเด็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน ได้แก่<sup>62</sup>

1) ความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน: ทั้งสองฝ่ายจะมุ่งพัฒนาความร่วมมือด้านการค้าการลงทุน ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วน (partnership) ทางการค้า โดยสหรัฐอเมริกาเห็นว่าไทยมีความเหมาะสมในการเป็นฐาน (hub) การลงทุนในภูมิภาค นอกจากนี้จะมีการลดอุปสรรคทางการค้า การพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา และการส่งเสริมท่องเที่ยว

2) ความร่วมมือทางด้านเกษตร: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อมูลด้านการพัฒนาคุณภาพและความปลอดภัยทางอาหาร นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับตลาดการค้าข้าว เพื่อประโยชน์ในการประเมินทิศทางและเงื่อนไขการตลาดที่ส่งผลกระทบต่อการค้าข้าวในตลาดโลก

3) ความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ: มุ่งเน้นแนวทางความร่วมมือในด้านการเพิ่มขีดความสามารถ (capacity building) การพัฒนาความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์ สาธารณสุข การ

<sup>60</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545), 30.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, 30-31.

<sup>62</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 11 ธันวาคม 2544 เรื่อง การลงนามในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-สหรัฐฯ," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-12-11.html>. [31 ตุลาคม 2558].

พัฒนา และค้นคว้าด้านการเกษตร สิ่งแวดล้อม พลังงาน การอนุรักษ์ป่าเขตร้อน ภัยที่เกิดจากมนุษย์ และธรรมชาติ และความร่วมมือด้านการศึกษา

4) การขนส่งและโทรคมนาคม: การกำหนดแนวทางความร่วมมือในด้านการบินพลเรือน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการบิน โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางบก โทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการตรวจสอบและกำกับดูแลความปลอดภัยการผลิตชิ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบิน

ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อไทยและมีบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาอย่างยาวนาน ในช่วงเวลาดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ ได้พยายามดึงญี่ปุ่นให้เข้ามามีบทบาททั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการร่วมมือกับไทยในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน โดยเฉพาะภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS รวมถึงพัฒนาการทางการเมืองของภูมิภาค เช่น กระบวนการสร้างความปรองดองในพม่า [ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป] เป็นต้น

### 5.3.2.2 ประเทศในทวีปออสเตรเลียและยุโรป

ในอดีต ประเทศในแถบนี้อาจไม่ได้มีบทบาทในนโยบายต่างประเทศของไทยมากนัก อันจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่ค่อยมีความริเริ่มเชิงนโยบายกับประเทศแถบนี้ แต่มุ่งให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่นเป็นสำคัญ ในขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยต้องการดึงให้ประเทศพัฒนาแล้วในภูมิภาคต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาค โดยเฉพาะอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ขณะเดียวกันก็ต้องการให้ภูมิภาคนี้เป็นการขยายตลาดการค้าของไทยด้วย

ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ก็เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่นโยบายต่างประเทศเชิงรุกของไทยครอบคลุมถึง โดยในระหว่างการประชุมการประชุมนานาชาติต่างประเทศของประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศในลาตินอเมริกา ณ กรุงซานติอาโก ประเทศชิลี ระหว่างวันที่ 29-30 มีนาคม พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ ได้มีโอกาสพบปะในลักษณะทวิภาคีกับประเทศต่างๆ มากมาย หนึ่งในนั้นคือออสเตรเลีย โดย ดร.สุรเกียรติ์ ก็ใช้โอกาสนี้ในการขอให้รัฐมนตรีต่างประเทศของออสเตรเลียช่วยดูปัญหาหรืออุปสรรคการส่งสินค้าเกษตรไปออสเตรเลีย ซึ่งบางปัญหามีได้มีสาเหตุจากไทย แต่ไทยได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าปัญหานี้จะเป็นอุปสรรคต่อการทำความตกลงการค้าเสรีในอนาคต ซึ่งทางการออสเตรเลียเห็นด้วยและตอบรับต่อข้อกังวลของฝ่ายไทย<sup>63</sup>

ในระหว่างวันที่ 3-6 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนออสเตรเลียอย่างเป็นทางการ เพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจของไทย ในการเยือนครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ โน้มน้าวให้ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและ

<sup>63</sup> "พลิกบท "เซลล์แมน" สู้ตลาดการค้าโลก ดันการทูตเชิงพาณิชย์," *ฐานเศรษฐกิจ* 19 เมษายน 2544, 9.

ปราบปรามยาเสพติดตามโครงการความร่วมมือ 4 ฝ่าย (จีน พม่า ลาว และไทย)<sup>64</sup> ทั้งสองประเทศยังมีแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับการต่อต้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบค้ามนุษย์ ตลอดจนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น<sup>65</sup>

ในส่วนของอังกฤษ ดร. สุธะเกียรติ มีโอกาสหารือกับนาย John L. Prescott รองนายกรัฐมนตรีอังกฤษ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ในการนี้อังกฤษขอความร่วมมือจากไทยในการผลักดันให้มีการให้สัตยาบันแก่พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เนื่องจากหลายประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันในสถานการณ์ดังกล่าว ในขณะที่ ดร. สุธะเกียรติ เสนอให้อังกฤษเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อนบ้านและขอให้อังกฤษสนับสนุนเรื่องความร่วมมือสี่ฝ่ายในการปราบปรามยาเสพติดด้วยการแลกเปลี่ยน<sup>66</sup> ต่อมาในการเยือนอังกฤษอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 28-29 มกราคม พ.ศ. 2545 ดร. สุธะเกียรติ ได้มีโอกาสหารือขอราชการกับผู้ในระดับสูง โดยเขาเสนอให้ไทยเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจของอังกฤษและเป็นประตูเชื่อมโยงสู่ตลาดของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ในขณะที่อังกฤษตอบรับคำเชิญของเขาในการนำคณะนักธุรกิจและนายธนาคารเดินทางมาเยือนไทย<sup>67</sup>

เยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งในยุโรปที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง และเป็นหนึ่งในผู้นำด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีขั้นสูงหลายสาขาของโลก ดังนั้น การกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับเยอรมนีน่าจะมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของไทย ทั้งยังเป็นการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและธุรกิจระหว่างทั้งสองประเทศในอนาคต ซึ่งจะนำไปสู่การขยายการส่งออกสินค้าไทยไปยังตลาดยุโรป และการดึงดูดให้นักธุรกิจเยอรมนีสนใจเข้ามาลงทุนในไทยมากขึ้นอีกด้วย โดยความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับเยอรมนีมีความก้าวหน้าอย่างมากภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ผ่านการร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจไทย-เยอรมนี (Joint Thai-German Economic Committee: JEC) โดย ดร. สุธะเกียรติ เป็นตัวแทน

<sup>64</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเยือนต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ออสเตรียและกาตาร์) (10 กรกฎาคม 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=164495&key\\_word=%A8%D5%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=164495&key_word=%A8%D5%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548). [15 พ.ศ. จ. ก. ย. น. 2558].

<sup>65</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 7 สิงหาคม 2544 เรื่อง เรื่อง การจัดทำแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบค้ามนุษย์ ตลอดจนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นระหว่างไทยกับออสเตรีย," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-08-07.html>. [15 พฤศจิกายน 2558].

<sup>66</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การหารือระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับรองนายกรัฐมนตรีอังกฤษ," *บัวแก้ว* 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2544): 3.

<sup>67</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสหราชอาณาจักร," *บัวแก้ว* 13 (มกราคม-มีนาคม 2545): 9.

รัฐบาลไทยในการลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวและมีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2546<sup>68</sup>

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจไทย-เยอรมนี เพื่อเสริมสร้างและขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ รวมทั้งเพิ่มพูนความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีระหว่างกัน โดยคณะกรรมการนี้จะเป็นตั้งเวทให้ผู้แทนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนของทั้งสองประเทศได้มีโอกาสพบปะและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างกัน ตลอดจนร่วมกันพิจารณาหาหนทางที่จะเพิ่มพูนกิจกรรมความร่วมมือและธุรกิจระหว่างกัน ด้วยการสนับสนุนและสร้างความก้าวหน้าให้กับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเน้นความร่วมมือในสาขาต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง พลังงาน อุตสาหกรรม เคมี เคมีภัณฑ์จากปิโตรเลียม สิ่งทอ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร การท่องเที่ยว ความร่วมมือระหว่างธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการบริหารงานบุคคล และการพัฒนาการศึกษา<sup>69</sup>

ต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปเยือนเยอรมนีอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 18-21 กันยายน พ.ศ. 2546 ตามคำเชิญของนาย Joschka Fischer รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยอรมนี<sup>70</sup> ในการนี้เยอรมนีได้แสดงความสนใจและให้ความสำคัญกับไทยในฐานะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์มากขึ้น ขณะเดียวกันในการประชุมกับนาย Heidemarie Wieczorek-Zeul รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของเยอรมนี ดร. สุรเกียรติ์ ยังโน้มน้าวให้เยอรมนีร่วมมือในลักษณะไตรภาคีระหว่างกันในการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านและการบูรณะพื้นที่หลังความขัดแย้ง เช่น ลาว กัมพูชา พม่า อัฟกานิสถาน ทิมอร์ตะวันออก และศรีลังกา โดยเยอรมนีแสดงความจำนงในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่น การแก้ปัญหาโรคเอดส์

<sup>68</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)," [http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/dd360\\_july57.pdf](http://www.thaifta.com/thaifta/portals/0/dd360_july57.pdf). [27 พฤษภาคม 2559].

<sup>69</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 มีนาคม 2545 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจไทย-เยอรมนี," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-03-26.html>. [31 ตุลาคม 2558].

<sup>70</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (23 กันยายน 2546)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=194701&key\\_word=%E0%C2%CD%C3%1%B9%D5&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=23&meet\\_date\\_mm=09&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=194701&key_word=%E0%C2%CD%C3%1%B9%D5&owner_dep=&meet_date_dd=23&meet_date_mm=09&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=). [15 พฤศจิกายน 2558].

การปลูกพืชทดแทนยาเสพติด การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค โดยเฉพาะในโครงการรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิงอีกด้วย<sup>71</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ให้เหตุผลในการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ระหว่างไทยกับเยอรมนีว่า นักลงทุนเยอรมันเข้ามาลงทุนในไทยอย่างมาก ทั้งในธุรกิจรถยนต์ บริษัทด้านวิศวกรรม Siemens และบริษัทอุตสาหกรรมเคมีและยาเบเยอร์ (Bayer) โดยเยอรมนีเข้ามาลงทุนในไทยเป็นอันดับ 2 ของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป การค้าระหว่างทั้งสองประเทศก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก เยอรมนีเป็นคู่ค้าอันดับ 7 ของไทย<sup>72</sup> เยอรมนีเปรียบเสมือนประตูสู่สหภาพยุโรป ไทยก็เปรียบเสมือนประตูสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของเยอรมนี ทั้งสองประเทศมีศักยภาพในการร่วมมือกันในหลายสาขา ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว<sup>73</sup>

ในส่วนของฝรั่งเศส ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 15-18 เมษายน พ.ศ. 2544 ในกรณีนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้หารือกับผู้นำระดับสูงของฝรั่งเศสเกี่ยวกับสถานการณ์ในภูมิภาคและนโยบายของไทยด้านยาเสพติด ผ่านความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว-พม่า-จีน รวมถึงจุดยืนของไทยในการส่งเสริมกระบวนการปรองดองแห่งชาติในพม่า นอกจากนี้ยังมีการหารือในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและการเชิญชวนให้ฝรั่งเศสร่วมมือกับไทยในการพัฒนาประเทศในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ในขณะที่ทางฝรั่งเศสเห็นด้วยกับท่าทีของไทยในประเด็นพม่าและตอบรับข้อเสนอของไทยที่จะพิจารณานำเข้าข้าวหอมมะลิไทยภายใต้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร และจะดูแลไม่ให้กระบวนการปฏิรูปสินค้าเกษตรของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อการนำเข้าข้าวจากไทย<sup>74</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ยังสามารถถึงความสนใจและศักยภาพของฝรั่งเศสให้ร่วมมือกับไทยในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านการลงทุนในแผนปฏิบัติการร่วมระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 ขณะเดียวกันรัฐบาลฝรั่งเศสยังประกาศว่าจะให้สำนักงานเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Agence Française de Développement: AFD) เข้ามาเปิดสำนักงานสาขาประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในไทยอีกด้วย<sup>75</sup> ความช่วยเหลือที่

<sup>71</sup> Supalak Ganjanakhundee, "Thailand, Germany Plan Peace Scheme,"

<http://www.asiantribune.com/news/2003/09/22/thailand-germany-plan-peace-scheme> [15 พฤศจิกายน 2558].

<sup>72</sup> Surakiart Sathirathai, "The Asia Pacific Forum Berlin," 141-142.

<sup>73</sup> Ibid., 145-146.

<sup>74</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 33.

<sup>75</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 54.



เป็นรูปธรรมของความร่วมมือดังกล่าวคือ การที่ฝรั่งเศสให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน เช่นในกรณีของทางรถไฟข้ามแม่น้ำโขงจาก จ.หนองคาย ประเทศไทย กับบ้านท่านาแล้ง ประเทศลาว

นอกเหนือจากการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป การกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตด้านเศรษฐกิจของไทยก็ได้ละลายต่อความสัมพันธ์กับประเทศยุโรปอื่นๆ โดย ดร. สุรเกียรติ์ เติงตองเดินทางเยือนสาธารณรัฐเช็กเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ทั้งยังเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-เช็ก<sup>76</sup> ต่อมาทั้งสองประเทศยังมีความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วิชาการ และเทคโนโลยีในสาขาอื่นๆ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การท่องเที่ยว การศึกษา การขนส่ง อุตสาหกรรมทหาร ความร่วมมือระหว่างธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสิ่งแวดล้อมอีกด้วย<sup>77</sup>

สโลวัก ออสเตรีย สโลวีเนีย ก็เป็นอีกหนึ่งเป้าหมายของการเดินทางไปกระชับความสัมพันธ์ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากสโลวักและสโลวีเนียกำลังจะเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป และสมาชิกองค์การป้องกันแอตแลนติกเหนือ (The North Atlantic Treaty Organization: NATO) ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังสามารถใช้ออสเตรีย รวมทั้งสโลวักและสโลวีเนียเป็นประตูทางเศรษฐกิจไปสู่ประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกได้ และเป็นศูนย์กระจายสินค้าสู่ยุโรปอีกด้วย<sup>78</sup>

นอกจากนี้ ไทยยังมีความตกลงในด้านต่างๆ กับประเทศอื่นในยุโรปด้วย เช่น การจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในสาขาวัฒนธรรมและการศึกษากับสาธารณรัฐบัลแกเรีย<sup>79</sup> การจัดทำบันทึก

<sup>76</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสาธารณรัฐเช็ก," *บัวแก้ว* 18 (เมษายน-มิถุนายน 2546): 8.

<sup>77</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-เช็ก (4 มกราคม 2548)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=201586&key\\_word=%E0%AA%E7%A1&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201586&key_word=%E0%AA%E7%A1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548). [3 เมษายน 2559].

<sup>78</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนสาธารณรัฐสโลวัก ออสเตรีย สโลวีเนีย และสหราชอาณาจักรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (5 สิงหาคม 2546)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=193754&key\\_word=%CA%CB%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193754&key_word=%CA%CB%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548) [3 เมษายน 2559]; กระทรวงการต่างประเทศ, "การส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูต," *บัวแก้ว* 19 (กรกฎาคม-กันยายน 2546): 3-5.

<sup>79</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในสาขาวัฒนธรรมและการศึกษากับสาธารณรัฐบัลแกเรีย," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=190734&key\\_word=%A4%C7%D2%C1%B5%A1%C5%A7%C7%E8%D2%B4%E9%C7%C2%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%E3%B9%CA%D2%A2%D2%C7%D1%B2%B9%B8%C3%C3%C1%E1%C5%D0](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190734&key_word=%A4%C7%D2%C1%B5%A1%C5%A7%C7%E8%D2%B4%E9%C7%C2%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%E3%B9%CA%D2%A2%D2%C7%D1%B2%B9%B8%C3%C3%C1%E1%C5%D0)

ความเข้าใจแผนงานความร่วมมือของเนเธอร์แลนด์สำหรับตลาดเกิดใหม่ (Dutch Cooperation Programme for Emerging Markets) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้า และการลงทุนระหว่างชุมชนธุรกิจของไทยและเนเธอร์แลนด์ ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ของชุมชนธุรกิจไทย<sup>80</sup> การจัดทำความตกลงว่าด้วยความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างไทยกับอิตาลี<sup>81</sup> ที่สำคัญการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศ ต่างๆ ในยุโรปเช่นนี้จะเป็นการสร้างฐานเพื่อต่อยอดไปยังสหภาพยุโรปอีกด้วย<sup>82</sup>

ไทยได้สร้างความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับประเทศที่มีบทบาทสำคัญ ทางเศรษฐกิจทั้งของโลกและภูมิภาค ซึ่งความร่วมมือเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งให้กับ ภูมิภาคและสร้างการพึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมถึงการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของประเทศเหล่านี้ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย

### 5.3.2.3 ประเทศในเอเชียใต้

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีนโยบายมุ่งตะวันตก (Look West Policy) ในการส่งเสริม ความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียใต้ โดยนโยบายนี้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนะของผู้นำไทย โดยเฉพาะ ดร. สุรเกียรติ์ ที่ให้ความสำคัญกับเอเชียใต้ ทั้งในแง่ที่มีทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติที่อุดม สมบูรณ์ ยังรวมถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้ด้วย มีพลวัตและการเติบโตทาง เศรษฐกิจสูง<sup>83</sup> อย่างไรก็ตาม นโยบายมุ่งตะวันตกไม่ใช่นโยบายใหม่ แต่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนที่ไทยจะ ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 เสียอีก โดยในปี พ.ศ. 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบใน หลักการเกี่ยวกับการดำเนินโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุทวีป โดยสำนักงาน

%A1%D2%C3%C8%D6%A1%C9%D2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%BA%D1%C5%E1%A1% E0%C3%D5%C2&owner\_dep=&meet\_date\_dd=&meet\_date\_mm=&meet\_date\_yyyy=&doc\_id1=&doc\_id2=&meet \_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2= [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>80</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามบันทึกความเข้าใจแผนงานความร่วมมือของ เนเธอร์แลนด์สำหรับตลาดเกิดใหม่ (Dutch Cooperation Programme for Emerging Markets) ระหว่างไทยและเนเธอร์แลนด์ (4 ธันวาคม 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=176484&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=176484&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548). [25 ตุลาคม 2558].

<sup>81</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 14 กันยายน 2547 เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความตกลงว่าด้วยความร่วมมือ ทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระหว่างไทยกับอิตาลี," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-09-14.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>82</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547), 56.

<sup>83</sup> Surakiart Sathirathai, "The Opening Ceremony of the Thai-South Asia Business Forum." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 247.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือที่รู้จักในชื่อสภาพัฒน์ เป็นผู้ทำการศึกษาเบื้องต้นถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนุทวีป (บังคลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย) ตลอดจนปัจจัยเกื้อหนุนต่อความร่วมมือ รวมถึงประโยชน์ที่ไทยจะได้รับในกรอบดังกล่าว ต่อมาใน พ.ศ. 2539 รัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ผลักดันนโยบายมุ่งตะวันตก และได้รับการตอบรับจากประเทศในเอเชียใต้เป็นอย่างดี<sup>84</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าอินเดียเป็นหนึ่งในประเทศคู่ค้าที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะด้านการค้าและการลงทุน และได้เดินทางไปเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 11-14 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการเยือนประเทศในเอเชียใต้ประเทศแรกอีกด้วย

ในการเยือนอินเดีย ดร. สุรเกียรติ์ มีโอกาสเข้าพบผู้นำระดับสูงหลายคน ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและกลาโหมของอินเดีย ในการพูดคุยเจรจากับฝ่ายอินเดีย ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้กลยุทธ์ในการกล่าวถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งในด้านศาสนา วัฒนธรรม และศิลปกรรม รวมถึงเชื่อมโยงกับนโยบายต่างประเทศของอินเดีย ซึ่งก็คือนโยบายมุ่งตะวันออก ในขณะที่รัฐบาลไทยก็มีนโยบายมุ่งตะวันตก ทั้งยังได้เน้นย้ำว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับอินเดียอย่างมาก และอยากเห็นความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างไทยกับอินเดีย รวมถึงกับประเทศในอื่นๆ เอเชีย นอกจากนี้ เขายังนำเสนอแนวคิดเรื่องการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมระหว่างไทย อินเดีย และพม่าในการพบปะครั้งนี้ด้วย

ต่อมาไทยและอินเดียลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการเกษตร เทคโนโลยีการเกษตร และเศรษฐกิจการเกษตร<sup>85</sup> ทั้งสองประเทศยังเห็นพ้องที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีโดยการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคและการเชื่อมโยงระบบขนส่งระหว่างกัน ความตกลงด้านการค้าแบบหักบัญชี ยิ่งไปกว่านั้นอินเดียยังได้สนับสนุนแนวคิดของไทยในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชียด้วย<sup>86</sup>

ปากีสถานเป็นอีกประเทศหนึ่งในเอเชียใต้ที่ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปกระชับความสัมพันธ์ โดยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2545 ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนปากีสถานอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม เพื่อจัดทำความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความร่วมมือด้าน

<sup>84</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "1402-156-302-623-4301 กรมเอเชียใต้ตะวันออกกลางและแอฟริกา กองเอเชียใต้. พาณา สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 11-14 กรกฎาคม 2544: การเตรียมการ ด้านข้อมูลและสารัตถะ. 2543-2544." (โครงการ 12, กล่อง 574).

<sup>85</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 มิถุนายน 2544 เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการเกษตร เทคโนโลยีการเกษตรและเศรษฐกิจการเกษตร ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐอินเดีย (MOU)," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-06-26.html>. [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>86</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545), 399-400.

ความมั่นคง การค้าข้าว การประมง การบิน การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม การดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่นักศึกษาไทย ความร่วมมือในการฟื้นฟูบูรณะอัฟกานิสถาน รวมถึงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ที่ไทยจะให้ปากีสถานเป็นประตูเชื่อมโยงไทยกับประเทศในเอเชียใต้ และไทยจะเป็นประตูเชื่อมโยงปากีสถานกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย

ในส่วนของศรีลังกา แม้จะมีคณะกรรมการร่วมไทย-ศรีลังกา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศก็ไม่ได้แน่นแฟ้นนัก ขณะเดียวกันคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการจัดประชุมเพียง 1 ครั้ง คือเมื่อการก่อตั้งใน พ.ศ. 2539 จนล่วงมาใน พ.ศ. 2546 ศรีลังกาจึงได้จัดการประชุมนี้เป็นครั้งที่ 2 เนื่องจากผู้นำของทั้งศรีลังกาและไทยมีเจตจำนงและความมุ่งมั่นที่จะขยายความสัมพันธ์และสร้างความเข้มแข็งให้กับนโยบายมองตะวันออกและมองตะวันตกของทั้งสองประเทศ<sup>87</sup> และ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นตัวแทนไทยในการเข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ด้วย โดยเขาได้เน้นย้ำว่าไทยและศรีลังกามีสายสัมพันธ์อย่างยาวนานผ่านมิติด้านศาสนาและวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำระดับสูง และการติดต่อในระดับประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนและผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>88</sup>

#### 5.3.2.4 ประเทศในตะวันออกกลาง

แม้จะมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาคนี้ก็ไม่ได้แน่นแฟ้นมากนัก ในด้านนโยบายก็มุ่งเน้นด้านแรงงานและศาสนาเป็นหลัก แต่ไทยเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้มากขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน (สมัยที่ 2) ซึ่งมีนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่เริ่มมีการวางรากฐานและดำเนินนโยบายเชิงรุกในภูมิภาคนี้<sup>89</sup> โดยเฉพาะในองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation: OIC)

กาตาร์เป็นประเทศในตะวันออกกลางประเทศแรกที่ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 7-9 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งการเยือนครั้งนี้นำมาซึ่งพัฒนาการความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศอย่างมาก โดยสามารถตกลงจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย-กาตาร์เพื่อความร่วมมือด้านการก่อสร้าง รวมถึงการพัฒนาในกิจการพลังงานกับบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียมของไทย<sup>90</sup> ในขณะที่ไทยเสนอที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือ

<sup>87</sup> Surakiart Sathirathai, "The Second Meeting of the Joint Commission between Thailand and Sri Lanka." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 124.

<sup>88</sup> Ibid., 125.

<sup>89</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>90</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545)*, 28.

กาตาร์ในการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ใน พ.ศ. 2549 การลงมติในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้ผู้สมัครกาตาร์ในกรณีการกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนสนับสนุนในการเข้าเป็นสมาชิกกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติเป็นการตอบแทน<sup>91</sup> ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2544 ไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายไทยสำหรับคณะกรรมการร่วมไทย-กาตาร์<sup>92</sup> ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทนเป็นประธาน อธิบดีกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกาหรือผู้แทน เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอีก 19 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดท่าทีและเป้าหมายของฝ่ายไทยในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-กาตาร์ จัดการประชุมและเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการร่วมฯ รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดท่าทีของฝ่ายไทยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>93</sup>

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2544 นายกรัฐมนตรีบาห์เรน H.H. Shaikh Khalifa bin Salman Al-Khalifa เดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 1-3 พฤศจิกายน ทั้งยังมีการหารือและเจรจาระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ กับฝ่ายบาห์เรน การเจรจาครั้งนี้นำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำกับดูแลและติดตามความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทย-บาห์เรน ทั้งสองประเทศยังเล็งเห็นประโยชน์จากการเป็นศูนย์กลางภูมิภาคของแต่ละฝ่าย

ในปีต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนบาห์เรนอีกครั้งตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศบาห์เรนระหว่างวันที่ 30 มีนาคม-1 เมษายน พ.ศ. 2545 และได้มีการหารือข้อราชการและความร่วมมือในเรื่องต่างๆ เช่น การเงินและการลงทุน การจัดตั้งธนาคารอิสลามในไทย ความร่วมมือด้านการเดินอากาศ รวมทั้งธุรกิจก่อสร้างธุรกิจบริการ และการเปลี่ยนแปลง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>91</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเยือนต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ออสเตรเลียและกาตาร์) (10 กรกฎาคม 2544)".

<sup>92</sup> ต่อมากาตาร์ขอเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการร่วมฯ ดังกล่าวเป็น High Joint Committee (HJC) ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กาตาร์ขอเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการร่วมไทย-กาตาร์ (17 มิถุนายน 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=186644&key\\_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186644&key_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548) [15 พฤศจิกายน 2558].

<sup>93</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งองค์ประกอบคณะกรรมการฝ่ายไทยในคณะกรรมการร่วมไทย-กาตาร์ (11 กันยายน 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=170916&key\\_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=170916&key_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548) [15 พฤศจิกายน 2558].

กฎเกณฑ์การลงตราในหนังสือเดินทางของไทย<sup>94</sup> นอกจากนี้ยังมีความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างไทยกับบาร์เรนอีกด้วย<sup>95</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับบาร์เรนมีพัฒนาการมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการร่วมระดับสูงไทย-บาร์เรน ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 นับเป็นการเปิดศักราชใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศด้วย

สหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนเพื่อกระชับความสัมพันธ์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เขามีโอกาสเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ เพื่อหารือประเด็นความร่วมมือทวิภาคีระหว่างกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน รวมทั้งความร่วมมือด้านการศึกษา ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เสนอความร่วมมือในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอิสลามในไทยอีกด้วย<sup>96</sup>

### 5.3.2.5 ประเทศในลาตินอเมริกา อเมริกาใต้ และแอฟริกา

ภูมิภาคแถบนี้ดูจะเป็นภูมิภาคที่ไม่ได้อยู่ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ขณะที่การเยือนระหว่างผู้นำก็แทบไม่ปรากฏ มีพักต้องกล่าวถึงกรอบความร่วมมือในด้านต่างๆ ที่อาจมีไม่มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะในด้านภูมิศาสตร์ ภูมิภาคเหล่านี้ตั้งอยู่ห่างไกลจากประเทศไทย ภูมิภาคมีสันสัมพันธ์ใกล้ชิดทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยภายใต้การกำกับดูแลของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในลาตินอเมริกาและอเมริกาใต้อย่างมาก ซึ่งในอดีตภูมิภาคนี้แม้จะมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทย แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลที่ผ่านๆ มา กลับไม่ได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้มากนัก โดยการขยายความสัมพันธ์ระหว่าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>94</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนบาร์เรนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (2 เมษายน 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=185624&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=185624&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [25 ตุลาคม 2558].

<sup>95</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรบาร์เรน (14 พฤษภาคม 2545)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=186258&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186258&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [25 ตุลาคม 2558].

<sup>96</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนบาร์เรนและสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์," *บัวแก้ว* 20 (มกราคม-มีนาคม 2547): 14.

ไทยกับประเทศในภูมิภาคนี้ครอบคลุมความร่วมมือในหลายประเด็น ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วิชาการ และวัฒนธรรม

หลังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเพียง 2 เดือน ดร. สุรเกียรติ์ เข้าร่วมการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกของเวทีความร่วมมือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับลาตินอเมริกา (Forum For East Asia-Latin America Cooperation: FEALAC) ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงซานโตอาโก ประเทศชิลี ระหว่างวันที่ 29-30 มีนาคม พ.ศ. 2544

FEALAC ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2541 ปัจจุบันมีสมาชิกจากสองภูมิภาครวม 30 ประเทศ จุดมุ่งหมายของเวทีนี้คือการส่งเสริมความร่วมมือ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา 3 ชุด เพื่อเป็นกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างกันโดยมีการประชุมหารืออย่างต่อเนื่องอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง คือ คณะทำงานด้านการเมืองและวัฒนธรรม (Politics and Culture) คณะทำงานด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economy and Society) คณะทำงานด้านการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Education, Science and Technology) ยิ่งไปกว่านั้น FEALAC ยังเป็นกรอบความร่วมมือที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมนโยบายต่างประเทศของไทยให้สามารถเข้าไปมีบทบาทในภูมิภาคลาตินอเมริกาได้ ทั้งในฐานะของพันธมิตรทางยุทธศาสตร์หรือประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออีกด้วย<sup>97</sup>

ในการเข้าร่วมการประชุม FEALAC ครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังมีโอกาสได้พบปะหารือและเจรจากับผู้กำหนดนโยบายของชิลี เขาได้เสนอแนวคิดต่อรัฐมนตรีต่างประเทศของชิลี ในระหว่างการพบปะทวิภาคีในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และลาตินอเมริกาว่า ทั้งสองควรจะเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (regional hub) ซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการกระจายสินค้าไปสู่ภูมิภาคของทั้งสองประเทศหรือเป็นประตูทางเศรษฐกิจให้กันและกันในภูมิภาค ในขณะที่ทางชิลีก็ตอบรับโดยการจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศนำนักธุรกิจมาเยือนประเทศไทยอีกด้วย<sup>98</sup> รวมทั้งได้จัดทำความตกลงการค้าเสรี และเร่งรัดการจัดทำความตกลงว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุนระหว่างไทย-ชิลีอีกด้วย<sup>99</sup> นอกจากนี้ ไทยและชิลียังได้จัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวระหว่างสองประเทศ โดยครอบคลุมความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาขาการท่องเที่ยวการอนุรักษ์

<sup>97</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 30 ธันวาคม 2546 เรื่อง เวทีความร่วมมือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และลาตินอเมริกา (Forum for East Asia Latin America Cooperation-FEALAC)," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-12-30.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>98</sup> "พลิกบท "เซลส์แมน" สู้ตลาดการค้าโลก ดันการทูตเชิงพาณิชย์," 9.

<sup>99</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ประเทศชิลี และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว) (10/04/2544)".

ทรัพยากรธรรมชาติ การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาด้านการท่องเที่ยว การแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการขยายตลาดร่วมกันในประเทศที่สาม ความร่วมมือเหล่านี้จะเป็นกลไกสำคัญในการช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับชิลีให้ใกล้ชิดมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการลดอุปสรรคด้านการท่องเที่ยวระหว่างกัน และยังเป็นการขยายตลาดการท่องเที่ยวของไทยทั้งในชิลีและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคลาตินอเมริกาอีกด้วย<sup>100</sup>

ในกรณีของเม็กซิโก ดร. สุรเกียรติ์ ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมและการศึกษาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเม็กซิโกเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2546 โดยความตกลงนี้มุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างกันในสาขาต่างๆ เช่น ศิลปวัฒนธรรม การศึกษา เยาวชน สื่อสารมวลชน ภาพยนตร์ และกีฬา ทั้งนี้เพื่อกระชับและขยายความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและการศึกษาระหว่างไทยกับเม็กซิโก ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมความเข้าใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนเสริมสร้างมิตรภาพและเพิ่มพูนความร่วมมือระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศ<sup>101</sup>

เปรูเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ไทยดำเนินการกระชับความสัมพันธ์ด้วย โดยริเริ่มจากความร่วมมือด้านวัฒนธรรม โดยทั้งสองประเทศได้จัดทำความตกลงทางวัฒนธรรม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือทางวิชาการในสาขาวัฒนธรรม การศึกษา และการกีฬาระหว่างประเทศทั้งสอง<sup>102</sup> ต่อมานายกรัฐมนตรีของไทยและประธานาธิบดีของเปรูตกลงให้ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปเยือนเปรูก่อนการเยือนของนายกรัฐมนตรี ตามคำเชิญของประธานาธิบดี ทั้งยังตกลงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสองจัดการประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อความร่วมมือทวิภาคีอีกด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทยกับเปรู โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมฝ่ายไทยประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานคณะกรรมการ ผู้อำนวยการกงลาตินอเมริกา เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งยังมีกรรมการอื่นอีก 8 คน และที่ปรึกษา 7 คน มีอำนาจหน้าที่หลัก ในการกำหนดทำที่และเป้าหมายของฝ่ายไทยในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-เปรู นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมอบหมายให้ ดร. สุรเกียรติ์ เป็น

<sup>100</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 14 ตุลาคม 2546 เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวกับสาธารณรัฐชิลี," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-10-14.html>. [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>101</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 มกราคม 2547 เรื่อง ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมและการศึกษาระหว่างไทยกับเม็กซิโก," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-01-06.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>102</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำความตกลงทางวัฒนธรรมกับสาธารณรัฐเปรู (12 มีนาคม 2545)," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-03-12.html> [31 ตุลาคม 2558].



หัวหน้าคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-เปรู ครั้งที่ 1 ณ กรุงลิมา ประเทศเปรูอีกด้วย<sup>103</sup>

ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและวิชาการยังขยายไปยังคิวบาผ่านการจัดการประชุม คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย-คิวบา ครั้งที่ 1 ในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 และการจัดทำความตกลงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่าง ประเทศทั้งสอง<sup>104</sup>

แอฟริกาถือเป็นภูมิภาคที่มีบทบาทในนโยบายเศรษฐกิจและต่างประเทศน้อยมาก อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ ได้ดำเนินการเพื่อยกระดับความสัมพันธ์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างไทย กับประเทศในภูมิภาคนี้ เพื่อขยายตลาดการค้าการลงทุน รวมถึงการส่งเสริมบทบาทด้านการพัฒนา ของไทยในพื้นที่ดังกล่าว โดย ดร. สุรเกียรติ์ มีทัศนคติต่อการสร้างความเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนา ระหว่างไทยกับแอฟริกาในประเด็นต่างๆ ได้แก่<sup>105</sup>

1) ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ การขยายการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวระหว่างกันให้ มากขึ้น ผ่านการสร้างกลไกที่จะอำนวยความสะดวกในกิจกรรมด้านการค้าและธุรกิจ ความร่วมมือเขต การค้าเสรี การส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจของทั้งสองภูมิภาค

2) ความร่วมมือด้านเทคนิค ซึ่งไทยยังคงเป็นผู้สนับสนุนหลักแก่แอฟริกาในเรื่องดังกล่าว โดย โครงการความช่วยเหลือของไทยจะเป็นโครงการที่ไทยมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนา ของแอฟริกา ขณะเดียวกันไทยได้ร่วมมือกับญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และอังกฤษ ในการให้ความช่วยเหลือ ความร่วมมือด้านเทคนิคแก่แอฟริกาผ่านกรอบความร่วมมือ Tokyo International Conference on African Development (TICAD) ไทยให้ความช่วยเหลือแอฟริกาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และ การเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าพื้นฐาน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรกรรม การให้ความ ช่วยเหลือด้านองค์ความรู้ในการผลิตวัคซีนโรคเอดส์ และการแลกเปลี่ยนทางการศึกษา

<sup>103</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐเปรู (25 กุมภาพันธ์ 2546)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=190584&key\\_word=%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%B7%C7%D4%C0%D2%A4%D5%C3%D0%CB%C7%E8%D2%A7%C3%D1%B0%BA%D2%C5%E1%CB%E8%A7%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3%E4%B7%C2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%E0%BB%C3%D9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190584&key_word=%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%B7%C7%D4%C0%D2%A4%D5%C3%D0%CB%C7%E8%D2%A7%C3%D1%B0%BA%D2%C5%E1%CB%E8%A7%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3%E4%B7%C2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%E0%BB%C3%D9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=) [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>104</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 28 ตุลาคม 2546 เรื่อง การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและวิชาการไทย-คิวบา ครั้งที่ 1," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-10-28.html> [1 พฤศจิกายน 2558].

<sup>105</sup> Surakiart Sathirathai, "The New Partnership for Africa's Development." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 211-219.

3) การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางการทำงาน โดยเฉพาะในนโยบายการจัดความยากจน ซึ่งทั้งไทยและแอฟริกาให้ความสำคัญ และยังสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goal) ของสหประชาชาติด้วย มากกว่าจะเป็นรูปแบบเดิมของการให้ความช่วยเหลือ

4) ความร่วมมือในประเด็นที่เป็นความท้าทายร่วมสมัย เช่น การสร้างสันติภาพในแอฟริกา ซึ่งไทยได้เข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในเซียร์รา ลีโอน และไลบีเรีย ความมั่นคงมนุษย์ โรคระบาด โรคติดต่อ และประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่

การเดินทางเยือนอียิปต์ของ ดร. สุรเกียรติ์ ถือเป็นรัฐมนตรีไทยคนแรกในรอบ 50 ปีที่ไทยและอียิปต์สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน ในครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นหัวหน้าคณะในการประชุมเจรจาฟื้นฟูความสัมพันธ์ทวิภาคี ทั้งยังมีนักธุรกิจไทยเดินทางไปร่วมเจรจาด้วย การดำเนินการเช่นนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการหาช่องทางให้นักธุรกิจไทยได้มีโอกาสเข้ามาลงทุนในภูมิภาคนี้มากขึ้น สำหรับแอฟริกาใต้ ฝ่ายไทยได้นำเสนอความตกลงทางการค้า เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>106</sup> ในส่วนของการขยายความสัมพันธ์กับบูร์กินาฟาโซ ดร. สุรเกียรติ์ ผลักดันให้เกิดบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลทั้งสองประเทศ โดยสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจนี้จะเป็นกรอบความร่วมมือทวิภาคีที่จะอำนวยความสะดวกในการและเปลี่ยนการเยือน ส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้า วิชาการ การอบรมด้านการศึกษา รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปฏิบัติอีกด้วย<sup>107</sup>

#### 5.4 สรุป

การดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาล ภายใต้ยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่จะเอื้อต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว นั่นคือ การทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ อยู่ในภาวะปกติหรือมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เพราะหากความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นแล้ว ก็คงเป็นการยากที่ไทยจะสามารถนำเสนอความริเริ่มเชิงนโยบายหรือดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้ได้

<sup>106</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 3 เมษายน 2544 เรื่อง การจัดทำความตกลงทางการค้าระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-04-03.html> [31 ตุลาคม 2558].

<sup>107</sup> "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต.1404/1927 เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลบูร์กินาฟาโซ," [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2548/2020054.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2548/2020054.pdf) [27 พฤษภาคม 2559].

การเดินทางเยือนภูมิภาคต่างๆ และการเจรจากับผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายของประเทศเหล่านี้ นอกเหนือจากจะเป็นการกระชับความสัมพันธ์แล้ว ยังเป็นการส่งสัญญาณทางการเมืองถึงทิศทางและแนวนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงดังกล่าว ที่รัฐบาลไทยจะมุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกในการส่งเสริมความร่วมมือในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของไทยที่จะกลับมามีบทบาทในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกครั้ง หลังจากต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจมาเกือบครึ่งทศวรรษ จนทำให้บทบาทของไทยในภูมิภาคและภาพลักษณ์ของประเทศต้องเสื่อมถอยลง

ในการนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ ดังที่กล่าวในรายละเอียดไปแล้ว โดยเขาได้นำประสบการณ์และกลยุทธ์การเจรจาที่ได้เรียนรู้มาตั้งแต่ครั้งอดีตมาปรับใช้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความจริงใจ ตรงไปตรงมา การสร้างสายสัมพันธ์ในระดับที่ไม่เป็นทางการผ่านการพบปะสังสรรค์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรุกเพื่อกระชับความสัมพันธ์ในทั่วทุกภูมิภาคทั่วโลก เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นหันมาให้ความสนใจกับประเทศไทย อันจะส่งผลให้ไทยอยู่บนจอร์แดนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกครั้ง นอกจากนี้เขายังมีบทบาทเป็นผู้กรุยทางเพื่อให้ต่างประเทศให้ความสนใจต่อนโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย และเป็นการกรุยทางต่อการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและยุทธศาสตร์การต่างประเทศแบบก้าวไปข้างหน้า โดยเฉพาะในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและกับภูมิภาคต่างๆ ที่ไทยไม่ได้มีความใกล้ชิดมาก่อนเช่นนี้ คุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลของ ดร. สุรเกียรติ์ ส่งผลอย่างมากต่อการกำหนดแนวทางและสไตล์การเจรจา โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมเรื่องข้อมูลและการวิเคราะห์ถึงสิ่งที่เป็นกล่องดวงใจของประเทศที่จะต้องไปเจรจาด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่เขาให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และถือเป็นประเด็นสำคัญที่นักเจรจากรจะพึงตระหนักไว้เสมอ

ประเด็นที่ได้นำเสนอในบทนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการปรับทิศทางกำหนดยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศไทยครั้งใหญ่ ที่ไทยมุ่งรุกไปในต่างประเทศในทุกภูมิภาคทั่วโลก เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ พร้อมทั้งนำเสนอความริเริ่มเชิงนโยบายต่างๆ โดยใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือ ซึ่งก็ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและกับภูมิภาคต่างๆ มีความใกล้ชิดแน่นแฟ้นขึ้นอย่างมาก ทั้งยังทำให้บทบาทของไทยโดดเด่นและเป็นที่จับตามองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การเจรจายังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อไขว่คว้าปัญหาหรือส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังจะได้พิจารณาในบทต่อไป

## บทที่ 6

### การเจรจาในประเด็นเศรษฐกิจและการเมือง

#### 6.1 กล่าวนำ

นอกเหนือไปจากภารกิจในการเจรจาเพื่อกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติในทุกภูมิภาคทั่วโลกผ่านการใช้ยุทธศาสตร์การทูตที่ก้าวไปข้างหน้าและการทูตเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายของไทยดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 5 แล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการจัดทำเขตการค้าเสรี การเจรจาในประเด็นค้ำค้ำระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้เขายังมีบทบาทสำคัญในประเด็นการสร้างความปลอดภัยในประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านหลังเกิดวิกฤตการณ์ที่ทำให้ความสัมพันธ์ตกต่ำลงอย่างมากอีกด้วย การเจรจาที่ดำเนินการโดย ดร. สุรเกียรติ์ ปรากฏในรูปแบบต่างๆ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 6.2 การจัดทำหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (Closer Economic Partnership: CEP) และความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA)<sup>1</sup>

##### ภูมิหลัง

การบูรณาการทางเศรษฐกิจในรูปแบบของความตกลงเขตการค้าเสรีไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างใด โดยใน พ.ศ. 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้น ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนและการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศสมาชิก ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม พ.ศ. 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นพ้องต่อแนวคิดเรื่องการบูรณาการทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทั้งยังได้ลง

---

<sup>1</sup> ดูนโยบายการจัดทำเขตการค้าเสรีของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2544-2549 ได้ใน "นโยบายการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีของไทยในช่วงปี 2544-2549," *TRF Policy Brief* 1, 14 (2553). <http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87/> [29 ตุลาคม 2558]; สถาบันวิจัยเศรษฐกิจการคลัง, "โครงการศึกษายุทธศาสตร์การทำ FTA ของไทย," <http://thaifta.com/trade/study/fta01.pdf> [29 ตุลาคม 2558].

นามในกรอบความตกลงเพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน<sup>2</sup> อีกด้วย โดยประเทศสมาชิกจะต้องทยอยลดภาษีสินค้าและบริการ ผ่านกลไกอัตราภาษีศุลกากรพิเศษที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff: CEPT)<sup>3</sup> ยิ่งไปกว่านั้น แนวโน้มความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของโลกในขณะนั้นก็มุ่งไปในทิศทางของความตกลงเขตการค้าเสรี ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี

อย่างไรก็ตาม การบูรณาการทางเศรษฐกิจอาจแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ 1) เขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) อันเป็นการบูรณาการทางเศรษฐกิจตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป เพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่มให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็นศูนย์ ขณะเดียวกันก็จะใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศนอกกลุ่ม 2) สหภาพศุลกากร (Customs Union) เป็นการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจในระดับที่ลึกและกว้างกว่าเขตการค้าเสรี เนื่องจากประเทศสมาชิกจะไม่มีกำแพงภาษีระหว่างกัน และประเทศสมาชิกจะเก็บภาษีในอัตราเดียวกันกับประเทศนอกกลุ่ม ซึ่งการบูรณาการทางเศรษฐกิจเช่นนี้จะทำให้ประเทศสมาชิกมีสถานะเป็นตลาดเดียวกัน และ 3) หุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (Closer Economic Partnership: CEP) เป็นการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมทั้งในด้านการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในมิติอื่นๆ โดยอาจมีการทำเขตการค้าเสรีร่วมด้วยหรือไม่ก็ได้<sup>4</sup> แต่ในกรณีของไทย การจัดทำเขตการค้าเสรีและหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นเป็นบูรณาการทางเศรษฐกิจที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว

### ทัศนต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation, Singapore, 28 January 1992," <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/annexes/ASEAN%20framework%20AEC.pdf> [3 มิถุนายน 2559].

<sup>3</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)," <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/42/mid/480/usemastercontainer/true/default.aspx> [3 มิถุนายน 2559]. และดูสถานะความตกลงเขตการค้าเสรีของไทยได้ใน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "สรุปสถานะความตกลงการค้าเสรีของไทย," [http://www.dtn.go.th/index.php/opendata-2/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.html](http://www.dtn.go.th/index.php/opendata-2/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2/item/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.html) ]. [3 มิถุนายน 2559].

<sup>4</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "เขตการค้าเสรีคืออะไร," [http://www.thaifta.com/thaiFTA/Portals/0/File/fta\\_meaning](http://www.thaifta.com/thaiFTA/Portals/0/File/fta_meaning). [23 มกราคม 2560].

การพยายามสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เป็นที่สนใจของนักลงทุนและรัฐบาลของต่างชาติ เพื่อยกสถานะเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการจัดทำเขตการค้าเสรี เป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญและพยายามผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าประเทศไทยควรต้องทำข้อตกลงการค้าเสรีทวิภาคี เนื่องจากสถานการณ์การค้าโลกในปัจจุบันถือว่าการทำความตกลงทวิภาคีเป็นเรื่องจำเป็น อีกทั้งหลายประเทศก็ได้เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้แล้วก่อนที่จะจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเสียอีก เช่น สิงคโปร์ได้ลงนามความตกลงกับนิวซีแลนด์เรียบร้อยแล้ว ทั้งยังอยู่ระหว่างการเจรจากับออสเตรเลีย ซิลี สหรัฐอเมริกา และอินเดียด้วย ในขณะที่เกาหลีได้กำลังเจรจากับซิลี ซึ่งเขาเห็นว่าหากประเทศไทยยังคงนิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใดๆ ในเรื่องนี้ ก็จะทำให้เสียประโยชน์อย่างมาก<sup>5</sup> โดยเฉพาะอาจทำให้สูญเสียอำนาจการแข่งขันในตลาดโลก ดังนั้น การดำเนินการเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศคู่ค้าและคู่แข่งของไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลจำเป็นต้องเร่งเจรจาในเรื่องดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นประโยชน์จากการทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เช่น อินเดียเป็นตลาดใหญ่ มีการกีดกันทางการค้าสูง กำแพงภาษีสูง ที่สำคัญไทยและอินเดียไม่ได้ผลิตสินค้าแข่งกัน การทำความตกลงกับออสเตรเลียจะช่วยลดอุปสรรคในการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย การทำความตกลงกับซิลี ซึ่งเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจเข้มแข็งที่สุดในอเมริกาใต้ จะเป็นประตูของไทยในการส่งออกสินค้าไปยังอเมริกาเหนือ เนื่องจากทั้งอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้กำลังจะมีความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกัน<sup>6</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ความตกลงเขตการค้าเสรี รวมถึงความเชื่อมโยงด้านการคมนาคม จะช่วยส่งเสริมสถานะทางยุทธศาสตร์ของไทยในการเป็นฐานการผลิตร่วมของภูมิภาคและเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจของภูมิภาค ซึ่งเป็นตลาดของประชากรกว่า 500 ล้านคน<sup>7</sup> ทั้งจะเป็นการเพิ่มปริมาณการค้าของประเทศ ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยให้มีความแข็งแกร่งขึ้นอีกด้วย<sup>8</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง

### การดำเนินการ

จากแนวโน้มของการจัดทำเขตการค้าเสรี ทั้งในเอเชียและทั่วโลก ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่มุ่งเน้นการใช้การทูตเชิงรุกในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

<sup>5</sup> "บัวแก้วเชียร์เปิดเจรจาเสรี," *ฐานเศรษฐกิจ* 16 สิงหาคม 2544, 28.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>7</sup> Surakiart Sathirathai, "The Future of Thai-German and Thai-European Economic Relations." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 185.

<sup>8</sup> "Exclusive ใช้การทูตลุยการค้า ไทยเปิดค้าเสรี 6 ชาติอาหรับแล้ว เตรียมเปิด จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย-ออสเตรเลีย-ฮิวอเมริกาเหนือได้," *การเงินธนาคาร* 22, 252 (เมษายน 2546): 210.

ดร. สุธะเกียรติ์ ตระหนักดีถึงบทบาทของเขาและกระทรวงการต่างประเทศที่ต้องมุ่งเน้นมิติการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะในฐานะผู้เริ่มต้นใน “การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ” กับผู้นำของประเทศต่างๆ หรือบทบาทของการเป็นผู้กรุยทาง ดังจะเห็นได้จากบทบาทในการเจรจาปูทางเพื่อนำไปสู่การจัดทำความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี เพื่อขยายโอกาสทางด้านการค้าและการลงทุน<sup>9</sup> ขณะเดียวกันตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็เอื้อให้เขาสามารถเดินทางเยือนประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งยังสามารถเข้าพบผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของประเทศเป้าหมายที่ไทยต้องการทำความตกลงเขตการค้าเสรีได้ และเมื่อประเทศนั้นมีความเห็นสอดคล้องที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับไทย ลำดับถัดไปนายกรัฐมนตรีของไทยกับผู้นำของประเทศนั้นๆ จะตกลงในหลักการ จากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจาต่อไป<sup>10</sup> โดยประเทศเป้าหมายของการเจรจาเขตการค้าเสรีของไทยแบ่งเป็น 3 กลุ่มประกอบด้วย<sup>11</sup>

- 1) กลุ่มประเทศที่เป็นตลาดเดิมของไทย เช่น ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ซึ่งปริมาณการค้าเริ่มขยับขึ้น จึงต้องใช้กลไกการค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการเจาะตลาดมากยิ่งขึ้น
- 2) กลุ่มประเทศที่เป็นตลาดใหม่ มีศักยภาพสูง แต่ระบบเศรษฐกิจยังไม่เปิดมากนัก เช่น จีน อินเดีย
- 3) กลุ่มประเทศที่จะเป็นประตูของไทย เพื่อเชื่อมโยงสู่ตลาดอื่นในภูมิภาคนั้นๆ เช่น บราซิล ซึ่งจะประตูสู่ภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย รวมไปถึงชิลี เปรู เม็กซิโก และบราซิล ซึ่งจะประตูสู่ลาตินอเมริกา เป็นต้น โดยในกรณีของลาตินอเมริกานี้ยังมีปัจจัยภายนอกที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการเจรจาการค้าเสรีระหว่างไทยกับภูมิภาคดังกล่าวก็คือ ประเด็นเขตการค้าเสรีอเมริกา (Free Trade Area of the Americas: FTAA) ที่ได้รับความสนใจและการต่อต้านอย่างมากในการประชุมสุดยอดผู้นำของประเทศในทวีปอเมริกา ที่จัดขึ้นที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา เมื่อ พ.ศ. 2544

สำหรับการดำเนินการในฐานะผู้กรุยทางนั้น ดร. สุธะเกียรติ์ ใช้โอกาสในการเดินทางเยือนประเทศต่างๆ รวมถึงเมื่อผู้นำระดับสูงของรัฐบาล หลายๆ ประเทศเดินทางเยือนไทย ในการนำเสนอและติดตามความคืบหน้าเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรีอย่างต่อเนื่อง โดยกลยุทธ์ในการกรุยทางเพื่อปูทางในการเจรจาเขตการค้าเสรีก็คือ การแสดงให้ประเทศต่างๆ เห็นว่า ไทยเป็นประตูทางเศรษฐกิจ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน; "คำปราศรัยของ ฯพณฯ ดร.สุทธะเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี 2546 (14 เมษายน 2546) ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย," *วิทยุสาราณรมย์* 5, 19 (เมษายน-มิถุนายน 2546): 16-17.

<sup>10</sup> "Exclusive ใช้การทูตลดการค้า ไทยเปิดค้าเสรี 6 ชาติอาหรับแล้ว เตรียมเปิด จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย-ออสเตรเลีย-อเมริกาเหนือได้," 210.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

ของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะเดียวกันการบูรณาการทางเศรษฐกิจดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์แก่ทั้ง 2 ฝ่าย (win-win situation)

บทบาทในการเจรจาปูทางสำหรับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดเดิมของไทย รวมถึงขยายมูลค่าการค้ากับตลาดที่ยังมีการค้าขายกับไทยในระดับตํ่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ใช้โอกาสในระหว่างการเข้าร่วมการประชุมกับรัฐมนตรีต่างประเทศของเวทีความร่วมมือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับลาตินอเมริกา (Forum for East Asia-Latin America Cooperation: FEALAC) ณ กรุงซานติอาโก ประเทศชิลี ระหว่างวันที่ 29-30 มีนาคม พ.ศ. 2544 เข้าพบปะในลักษณะทวิภาคีกับประเทศต่างๆ และหนึ่งในนั้นคือออสเตรเลีย โดยรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองประเทศมีความเห็นสอดคล้องกันที่จะมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเขตการค้าเสรี 2 ฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้หยิบยกเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรีเพื่อหารือกับรัฐมนตรีต่างประเทศของนิวซีแลนด์ด้วย ซึ่งทางนิวซีแลนด์เห็นพ้องในข้อเสนอดังกล่าว และรับว่าจะเร่งให้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายดำเนินการต่อไป โดยยุทธศาสตร์ในการเจรจาเปิดประเด็นดังกล่าวของเขาก็คือ การพยายามชูประเด็นให้เห็นว่า ไทยเป็นประตูทางเศรษฐกิจไปสู่กลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง และจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองประเทศอย่างมาก หากมีการจัดทำเขตการค้าเสรีกับไทย

ต่อมาในการเดินทางเยือนออสเตรเลียอย่างเป็นทางการเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 เขาโอกาสพบปะเจรจากับผู้นำระดับสูงของออสเตรเลียอีกครั้ง และผลของการเยือนครั้งนี้ทั้งสองประเทศเห็นพ้องที่จะให้มีการดำเนินการศึกษาเรื่องเขตการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียร่วมกัน<sup>12</sup> โดยทั้งสองประเทศเริ่มเจรจาเขตการค้าเสรีใน พ.ศ. 2546 และลงนามในความตกลงนี้เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548

ในส่วนของเกาหลีใต้ ดร. สุรเกียรติ์ ใช้โอกาสในการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-เกาหลีใต้ ครั้งที่ 1 ที่จัดขึ้นในระหว่างการประชุมความร่วมมือแห่งเอเชีย (ACD) ครั้งที่ 2 ซึ่งแจ้งเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรี โดยในการประชุมครั้งนี้เกาหลีใต้เห็นชอบในแนวคิดการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยแบ่งสาขาของการดำเนินการออกเป็น 3 ส่วนคือ เรื่องที่ดำเนินการได้ทันที เรื่องที่มีปัญหาเล็กน้อย และเรื่องที่ย่อนไหว<sup>13</sup> ทั้งสองฝ่ายยังได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการหารือกันต่อไป

จากกรณีข้างต้น ดร. สุรเกียรติ์ และกระทรวงการต่างประเทศจะมีบทบาทในฐานะผู้รุกทางเพื่อการเจรจาเขตการค้าเสรี จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาใน

<sup>12</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี การเยือนต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ออสเตรเลียและกาตาร์) (10 กรกฎาคม 2544)"

<sup>13</sup> "ไทย-โสมขาจจับมือเปิดเขตการค้าเสรี," *มติชน* 22 มิถุนายน 2546, 8.



รายละเอียดต่อไป แต่ในกรณีการจัดทำความตกลงเขตการค้าของญี่ปุ่นนั้น กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ในการเจรจาโดยตรง เนื่องจากเป็นความต้องการของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นนั่นเอง<sup>14</sup>

ส่วนกลุ่มประเทศที่เป็นตลาดใหม่และมีศักยภาพสูง แต่ระบบเศรษฐกิจยังไม่เปิดมากนัก ดร. สุธะเกียรต์ สามารถเจรจาปูทางในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย-อินเดีย โดยทั้งสองประเทศเห็นพ้องในการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน<sup>15</sup> นอกจากนี้ไทยยังประสบความสำเร็จในการลงนามในข้อตกลงเขตการค้าเสรี BIMST-EC ในระหว่างการประชุมระดับรัฐมนตรีของกรอบความร่วมมือดังกล่าวเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ณ จ.ภูเก็ต โดยในส่วนของสินค้าให้เริ่มการเจรจาเพื่อลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรระหว่างกันในเดือนกรกฎาคม และให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีถัดไป ส่วนด้านการค้าบริการและการลงทุน ให้เริ่มเจรจาใน พ.ศ. 2548 และแล้วเสร็จภายใน พ.ศ. 2550<sup>16</sup> โดยผลการศึกษาเบื้องต้นในเรื่องการจัดทำเขตการค้าเสรีดังกล่าวโดยกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ชี้ให้เห็นว่าการจัดทำเขตการค้าเสรีนี้จะเพิ่มโอกาสที่ดีของไทยในการขยายการส่งออกไปสู่ตลาดใหญ่และยังมีการแข่งขันน้อย ยิ่งไปกว่านั้นภูมิภาคเอเชียใต้ยังเป็นแหล่งวัตถุดิบที่สำคัญของไทยอีกด้วย การจัดตั้งเขตการค้าเสรีนี้จะช่วยให้ไทยได้รับประโยชน์จากการลดภาษี การผ่อนคลามาตรการที่มิใช่ภาษี การขยายตลาดส่งออก และลดต้นทุนวัตถุดิบที่นำเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อการส่งออก รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาใช้ไทยเป็นประตูการค้าไปสู่เอเชียใต้อีกด้วย และรัฐบาลไทยเห็นชอบในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในช่วงปลายปี พ.ศ. 2544<sup>17</sup>

ดร. สุธะเกียรต์ ยังมีบทบาทสำคัญในการเจรจาปูทางกับกลุ่มประเทศที่จะเป็นประตูของไทยเพื่อเชื่อมโยงสู่ตลาดอื่นในภูมิภาคอื่นๆ เช่น บาหลีเรน ซึ่งจะเพิ่มประตูสู่ภูมิภาคอาเวร์เซีย รวมไปถึงชิลี เปรู เม็กซิโก และบราซิล ซึ่งจะเพิ่มประตูสู่ตลาดอเมริกา โดยในระหว่างวันที่ 30 มีนาคม-1 เมษายน พ.ศ. 2545 ดร. สุธะเกียรต์ เดินทางเยือนบาหลีเรน ทั้งยังได้มีการหารือในกรอบความร่วมมือต่างๆ กับผู้กำหนดนโยบายของบาหลีเรนในหลายประเด็น ที่สำคัญคือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน<sup>18</sup> โดยไทยและบาหลีเรนร่วมลงนามในข้อตกลงดังกล่าวในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2545 แต่ยังไม่

<sup>14</sup> “Exclusive ใช้การทูตลดการค้า ไทยเปิดค้าเสรี 6 ชาติอาหรับแล้ว เตรียมเปิด จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย-ออสเตรเลีย-อียู-อเมริกาเหนือได้,” 212.

<sup>15</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่ 1 (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545), 399-400.

<sup>16</sup> “6 ชาติบิมสตกลงนามตั้งเขตการค้าเสรีเชื่อมเอเชียใต้-บังคลาเทศอีกยกเข้าร่วม,” กรุงเทพธุรกิจ 9 กุมภาพันธ์ 2547, 4.

<sup>17</sup> “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 ธันวาคม 2544 เรื่อง กรอบแนวทางการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรี BIMST-EC,” <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-12-18.html>. [31 ตุลาคม 2558].

<sup>18</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนบาหลีเรนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (2 เมษายน 2545)”.

ผลใช้บังคับ เนื่องจากบาหลีเรนให้เหตุผลว่าบาหลีเรนเป็นสมาชิกคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council: GCC) ซึ่งกำหนดไม่ให้เกิดการการค้าเสรีทวิภาคีกับประเทศอื่น ทำยที่สุดทั้งสองประเทศร่วมลงนามในความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เมื่อพ.ศ. 2546 การที่ไทยจัดทำเขตการค้าเสรีกับบาหลีเรนนี้ ก็เพื่อให้บาหลีเรนเป็นประตูไปสู่ประเทศอื่นๆ ในกลุ่มสันนิบาตอาหรับนั่นเอง นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังชี้ให้เห็นถึงเหตุผลที่ไทยจะต้องเร่งดำเนินการลงนามกับบาหลีเรน เนื่องจากสมาชิก GCC จะแปรเป็นสหภาพศุลกากร ซึ่งจะส่งผลให้มีการกำหนดอัตราภาษีกับประเทศนอกกลุ่มร่วมกัน นั่นคือหากไทยไม่สามารถเจรจากับบาหลีเรนให้เรียบร้อยเสียก่อน ก็จะทำให้สินค้าของไทยไม่สามารถเจาะเข้าไปในตลาดของประเทศสมาชิก GCC ได้ ทั้งๆ ที่ภูมิภาคนี้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและเป็นช่องทางของไทยในการขยายตลาดการค้าอีกด้วย<sup>19</sup> และในอีก 2 ปีต่อมา เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนบาหลีเรนอย่างเป็นทางการอีกครั้งในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เพื่อเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการร่วมระดับสูงไทย-บาหลีเรน ครั้งที่ 1 เขายังได้มีโอกาสหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของบาหลีเรนเกี่ยวกับรายละเอียดความตกลงว่าด้วยหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมถึงเรื่องการลงทุนด้านการเงินของบาหลีเรนในไทยอีกด้วย<sup>20</sup>

ในทวีปอเมริกาใต้ เปรูกลายเป็นเป้าหมายของไทยในการกระชับความสัมพันธ์กับทวีปนี้ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ กล่าวคือให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-เปรู ครั้งที่ 1 ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมฯ ฝ่ายไทยประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานคณะกรรมการผู้อำนวยการกองลาดินอเมริกา เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการอื่นอีก 8 คน และที่ปรึกษา 7 คน มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดท่าทีและเป้าหมายของฝ่ายไทยในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-เปรู<sup>21</sup> ต่อมาทั้งสองประเทศมีการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-เปรู โดยเฉพาะในส่วนของการตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (Framework Agreement on Closer Economic Partnership between the

<sup>19</sup> “Exclusive ใช้การทูตลดการค้า ไทยเปิดค้าเสรี 6 ชาติอาหรับแล้ว เตรียมเปิด จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย-ออสเตรเลีย-อียู-อเมริกาเหนือได้,” 212.

<sup>20</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนบาหลีเรนและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์,” 12-13; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนบาหลีเรนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (2 เมษายน 2545)”

<sup>21</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐเปรู (25 กุมภาพันธ์ 2546)”

Republic of Peru and the Kingdom of Thailand)<sup>22</sup> ต่อมาจึงได้มีการลงนามพิธีสารเพื่อเร่งเปิดเสรีทางการค้าและอำนวยความสะดวกทางการค้าเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 อีกด้วย

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีขยายตัวอย่างมากในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทย กล่าวคือมีการทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับหลายประเทศในหลายภูมิภาค โดยนโยบายดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งในการทูตเศรษฐกิจของรัฐบาล เพื่อขยายและยกระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่เป็นพันธมิตรสำคัญและประเทศที่มีศักยภาพต่อสินค้าบริการ และการลงทุนของประเทศไทย รวมถึงการเตรียมเศรษฐกิจของประเทศให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในเวทีเศรษฐกิจโลก<sup>23</sup> โดยในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ไทยได้ริเริ่มการเจรจา รวมทั้งลงนามในความตกลงเขตการค้าเสรีหรือความร่วมมือเพื่อการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดทางเศรษฐกิจกับหลากหลายประเทศ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น<sup>24</sup> อินเดีย<sup>25</sup> เปรู<sup>26</sup> กลุ่ม BIMST-EC<sup>27</sup> ออสเตรเลีย<sup>28</sup> และนิวซีแลนด์<sup>29</sup>

<sup>22</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เขตการค้าเสรีไทย-เปรู (19 สิงหาคม 2546)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_ser=193958&key\\_word=%E0%A2%B5%A1%D2%CA%3%D5&owner\\_dep=%BE%B3&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=193958&key_word=%E0%A2%B5%A1%D2%CA%3%D5&owner_dep=%BE%B3&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548) [29 ตุลาคม 2558].

<sup>23</sup> สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ, *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน*, 99-100.

<sup>24</sup> ในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำทั้งสองได้พบหารือทวิภาคีและเห็นชอบให้เริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการ เพื่อจัดทำความตกลง JTEPA โดยให้เริ่มการประชุมเจรจาครั้งแรกที่ประเทศไทยในต้นปี พ.ศ. 2547 กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด ไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA)," <http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/25/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx> [3 มิถุนายน 2559].

<sup>25</sup> ไทยและอินเดียได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FTA) ไทย-อินเดีย เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเจรจาการค้า, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "เขตการค้าเสรี ไทย-อินเดีย (India-Thailand Free Trade Area: ITFTA)," <http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/23/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>. [3 มิถุนายน 2559].

<sup>26</sup> ไทยและเปรูได้มีการลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเจรจาการค้า, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-เปรู," <http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/26/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx> [3 มิถุนายน 2559].

<sup>27</sup> เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 รัฐมนตรีเศรษฐกิจ/การค้าของประเทศสมาชิก BIMST-EC ได้ร่วมลงนามกรอบความตกลงเขตการค้าเสรี BIMST-EC ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเจรจาการค้า, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "เขตการค้าเสรี BIMST-EC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation),"

### 6.3 บันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาในพื้นที่ไหลทวีปทับซ้อนกัน

หนึ่งในผลงานสำคัญด้านการเจรจาของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือการสามารถเจรจาและผลักดันจนทำให้กัมพูชายอมลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหลทวีปทับซ้อนกันได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งปัญหานี้ประสบกับความชะงักงันและเป็นประเด็นคั่งค้างในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชามาหลายทศวรรษ

#### ภูมิหลัง

อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยไหลทวีป มีบทบัญญัติให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิในการประกาศเขตไหลทวีปออกไปจนถึงแนวน้ำลึก 200 เมตร แต่สำหรับอ่าวไทยที่มีความลึกสูงสุดเพียง 82 เมตรนั้น ทำให้รัฐชายฝั่งที่อยู่รอบอ่าวไทย อันได้แก่ ไทย มาเลเซีย กัมพูชา และเวียดนาม ต่างประกาศเขตไหลทวีป อันนำมาซึ่งการอ้างสิทธิในเขตไหลทวีปทับซ้อนกัน<sup>30</sup> โดยเขตไหลทวีปยังเป็นอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง ยังหมายรวมถึงพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล ของท้องทะเลที่ถัด

<http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/28/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>. [3 มิถุนายน 2559].

<sup>28</sup> ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand-Australia Free Trade Agreement: TAFTA) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเจรจาการค้า, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand -Australia Free Trade Agreement: TAFTA),"

<http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/21/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx> [3 มิถุนายน 2559].

<sup>29</sup> ไทยและนิวซีแลนด์มีการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-นิวซีแลนด์ (Thailand-New Zealand Closer Economic Partnership: TNZCEP) ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2548 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมเจรจาการค้า, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-นิวซีแลนด์ (Thailand -New Zealand Closer Economic Partnership: TNZCEP),"

<http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbyCountry/tabid/53/ctl/detail/id/22/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx> [3 มิถุนายน 2559].

<sup>30</sup> ถนอม เจริญลาภ, "การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหลทวีปทับซ้อนในอ่าวไทยของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน," <http://mrpolicy.trf.or.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3/%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%9B%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%95%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%8B%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87/tabid/71/Default.aspx> [23 ตุลาคม 2558].

ออกไปจากทะเลอาณาเขตเป็นทางลาดยื่นออกไปในทะเลโดยธรรมชาติ จากดินแดนบนบกจนถึงสุดขอบของลาดทวีป หรือจนถึงระยะความกว้าง 200 ไมล์<sup>31</sup>

หลังจากได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส กัมพูชาเริ่มกำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ปีถัดมากัมพูชาได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลและขยายทะเลออกไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งภายหลังจากการเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลและเขตต่อเนื่องเมื่อ พ.ศ. 2507 กัมพูชายังได้ขยายทะเลอาณาเขตเพิ่มขึ้นและอ้างสิทธิในพื้นที่เขตไหล่ทวีปได้มีได้ระบุขอบเขตที่แน่ชัดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยก็ได้คัดค้านการกระทำดังกล่าวของกัมพูชา

ต่อมากรณีพิพาทเรื่องอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาปรากฏเป็นรูปธรรม<sup>32</sup> เมื่อ กัมพูชาในสมัยรัฐบาลลอนนอลได้ประกาศขยายเขตไหล่ทวีปในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 ทั้งยังได้อนุญาตให้บริษัทของฝรั่งเศสเข้าสำรวจพื้นที่ไหล่ทวีปทั้งหมดด้วย<sup>33</sup> และเพื่อเป็นการตอบโต้การกระทำของกัมพูชา ฝ่ายไทยได้ประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตไหล่ทวีปด้านอ่าวไทยเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2516<sup>34</sup> และนำมาซึ่งพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน ขณะที่ฝ่ายไทยก็มองว่า การประกาศเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศมาโดยตลอด และหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของฝ่ายไทยก็คือ ความพยายามไม่ให้ กัมพูชาประกาศเขตไหล่ทวีปข้ามผ่านเกาะกูดเป็นเด็ดขาด<sup>35</sup>

ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาที่หาทางออกมิได้ระหว่างทั้งสองประเทศ โดยนับตั้งแต่เกิดกรณีพิพาทขึ้น ทั้งสองประเทศไม่สามารถเจรจาเพื่อหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวได้ เนื่องจากผู้นำของ กัมพูชาได้ใช้ประเด็นเรื่องดินแดน ทั้งทางบกและทางทะเล เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดกระแสชาตินิยมภายในประเทศ และแม้ว่าไทยจะมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างสันติภาพในกัมพูชา ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 แต่นั่นก็ไม่ได้ทำให้ไทยสามารถโน้มน้าวให้กัมพูชาทำความเข้าใจหรือเจรจาดูๆ หรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันกับไทยได้เลย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทั้งในมิติของ

<sup>31</sup> จตุรนต์ ธิระวัฒน์, *อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย: ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), 35.

<sup>32</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีพิพาททางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาได้ใน จตุรนต์ ธิระวัฒน์, *อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย: ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ*, 83-92.

<sup>33</sup> Dany Chanraksmeychoukroth, "A Brief of Cambodia's Claims to Baselines and Maritime Zones," <http://khmerscholar.com/wp-content/uploads/2015/08/A-Brief-of-Cambodias-Claims-to-Baselines-and-Maritime-Zones.pdf> [23 ตุลาคม 2558].

<sup>34</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *กฎหมายและผลประโยชน์ของไทยในอ่าวไทย: กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา เรื่องการเจรจาลิทธิในอ่าวไทย* (กรุงเทพฯ: สยามเอ็มแอนด์บี พับลิชชิง, 2553), 19.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ นายธนะ ดวงรัตน์, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

กฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง กลายเป็นอุปสรรคสำคัญของการเจรจาเพื่อแก้ไขกรณีพิพาทดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานราชการของฝ่ายไทยยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) ได้ระบุในเอกสาร *แนวทางการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)* ในการเร่งรัดการเจรจาและการพัฒนาพลังงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยในกรณีของกัมพูชา การเร่งเจรจาเพื่อกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนทางทะเล ในบริเวณพื้นที่คาบเกี่ยวในอ่าวไทย และ/หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมร่วมกัน ถือเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติ<sup>36</sup> ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศถือเรื่องการแก้ไขปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเจรจาท้าข้อยุติให้เสร็จสิ้นลงด้วยดี ทั้งยังถือเป็นภารกิจเร่งด่วนและเป็นพันธะที่รัฐบาล [ที่เข้าบริหารประเทศใน พ.ศ. 2544] จะต้องสานต่อจากรัฐบาลชุดก่อนอีกด้วย<sup>37</sup>

กัมพูชาเองก็มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล โดยในระหว่างการเดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6-7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 นายฮุนเซน นายกรัฐมนตรีคนที่ 2 ของกัมพูชาได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นหารือกับนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย โดยเสนอให้พัฒนาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทย กัมพูชา และเวียดนามเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมอีกด้วย<sup>38</sup>

ความพยายามรื้อฟื้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (บริษัท ปตท.สผ.) ได้เดินทางไปเจรจากับนายฮุนเซน นายกรัฐมนตรีและประธานการปิโตรเลียมกัมพูชา ซึ่งทางกัมพูชาแสดงเจตนาพร้อมในการร่วมลงทุนกับไทยในโครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อนไทย-กัมพูชา หลังจากทีโครงการดังกล่าวประสบกับภาวะชะงักงันมากกว่าทศวรรษ<sup>39</sup> ต่อมารัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มอบหมายให้ พล.อ. มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ ผู้บัญชาการ

<sup>36</sup> กองนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, "แนวทางการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)," <http://www.eppo.go.th/doc/doc-8thPlan-T.html> [27 มีนาคม 2559].

<sup>37</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "I1001-322-108-120-4401 กรมองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการกรม. เอกสารบรรยายสรุป แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ภาพรวมภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2544," (โครงการ 16, กล่อง 800).

<sup>38</sup> ฉัตรแก้ว เทียนแก้ว, "กัมพูชาเสนอไทย-เวียดนาม พัฒนาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล," *ผู้จัดการรายวัน* 8 พฤษภาคม 2541, 6.

<sup>39</sup> "เขมรเชิญสวีเดนสำรวจน้ำมันพื้นที่ทับซ้อน," *กรุงเทพธุรกิจ* 1 กันยายน 2542, 20.

ทหารสูงสุดในขณะนั้น ปรีกษาหรือในประเด็นดังกล่าวกับกัมพูชาอย่างไม่เป็นทางการ<sup>40</sup> แต่ทั้งสองประเทศก็ยังไม่มีการสนธิสัญญาที่เป็นทางการในการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว

จนล่วงเข้าสู่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เข้มมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหมายในการกระชับและส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น เขาจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะมีการเปิดการเจรจาอย่างเป็นทางการกับกัมพูชา<sup>41</sup> อันจะเป็นการเปิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวร่วมกัน ดังที่ไทยประสบความสำเร็จในการเจรจากับเวียดนามเรื่องการกำหนดเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทย ใน พ.ศ. 2540<sup>42</sup> หรือการปรับพื้นที่ทางทะเลที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันให้กลายเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม ดังเช่นในกรณีของมาเลเซียใน พ.ศ. 2522<sup>43</sup>

### ทัศนคติต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

การเจรจาเรื่องพื้นที่ทับซ้อนและเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยและกัมพูชาที่ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ ทำให้ทั้งสองประเทศไม่สามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่มีการคาดการณ์ว่าบริเวณอ่าวไทย มีทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะปิโตรเลียม อยู่เป็นปริมาณมากเช่นกัน ที่ผ่านมารัฐสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของต่างประเทศคาดการณ์ว่าในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทย-กัมพูชา มีปริมาณก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเทียบเท่ากับพื้นที่ในไทย เช่น แหล่งบงกช พื้นที่ทับซ้อนไทย-เวียดนาม เป็นต้น<sup>44</sup> โดยมีการประเมินว่าในเขตพื้นที่ทับซ้อนไทย-กัมพูชา มีปริมาณน้ำมันและก๊าซธรรมชาติกว่า 8 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต หรือคิดเป็นมูลค่าราว 1.3 ล้านล้านบาทอีกด้วย<sup>45</sup> ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลของทั้งสอง

<sup>40</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *กฎหมายและผลประโยชน์ของไทยในอ่าวไทย: กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา เรื่องการเจรจาลิทธิในอ่าวไทย*, 30.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, 31.

<sup>42</sup> ถนอม เจริญลาภ, "กฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย,"

[<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน.](http://mrpolicy.trf.or.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3/%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%95%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%2/tabid/78/Default.aspx#9. [23 ตุลาคม 2558].</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>44</sup> "เขมรเชิญสุวัจน์ถกสำรวจน้ำมันพื้นที่ทับซ้อน".

<sup>45</sup> "ไทยเมินข้อเสนอแก้มพูชา," *ข่าวสด* 10 ธันวาคม 2545, 6.

ประเทศได้ให้สัมปทานในเขตพื้นที่ทับซ้อนไปทั้งหมดแล้ว แต่ที่ผ่านมามีความติดขัด จึงยังไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ แต่หากไทยและกัมพูชาสามารถตกลงกันในเรื่องดังกล่าวได้ ก็จะเป็นการสร้าง ความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาวอีกด้วย<sup>46</sup>

### การดำเนินการ

ดังได้กล่าวแล้วว่าปัญหานี้เป็นประเด็นยึดเยื่อในความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างทั้งสองประเทศ มาอย่างยาวนาน ซึ่งในด้านหนึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็มีโอกาสรับรู้เรื่องนี้ในด้านหนึ่งด้านใดมาโดยตลอด กล่าวคือ นอกจากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันเป็นสาขาที่เขา มีความเชี่ยวชาญแล้ว การเป็นคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกในสมัยนายกรัฐมนตรีชาติชาย ยังทำให้เขา รับทราบเรื่องพื้นที่ทับซ้อน (overlapping area) รวมถึงการทำ JDA ระหว่างไทยกับมาเลเซีย และ ไทยกับเวียดนามอยู่พอสมควร ยิ่งไปกว่านั้น ตอนที่เขาดำรงตำแหน่งประธาน ปตท.สผ. ก็มีโอกา สรับทราบประเด็นนี้มาโดยตลอด กล่าวคือในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) พล.อ. มงคล อัมพรพิสิษฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นก็พยายามที่จะให้มีการเจรจาในเรื่องนี้ โดย พล.อ. มงคล ได้ขออนุญาต ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้นว่าจะ ขอลองหยั่งเชิงกัมพูชาก่อนที่จะมีการเจรจากัน ซึ่ง ดร. สุรินทร์ ก็เปิดโอกาสให้ พล.อ. มงคลได้ลอง หยั่งท่าทีอย่างไม่เป็นทางการ ในเรื่องนี้ พล.อ. มงคล ยังได้สอบถามความคิดเห็นของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะประธาน ปตท.สผ. อีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ได้แจ้งกับผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า เขาเห็นด้วยที่จะมีการเจรจา JDA แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องเจรจาเรื่องเส้นเขตแดน เรื่องเกาะกูด ด้วย ต่อมาเมื่อ พล.อ. มงคล เสิญสมเด็จฮุนเซน ผู้นำกัมพูชา และนาย สก อาน รองนายกรัฐมนตรี ของกัมพูชาผู้รับผิดชอบเรื่องเส้นเขตแดนมาโดยตลอด มาร่วมเล่นกอล์ฟ ก็ได้เชิญให้ ดร. สุรเกียรติ์ มาร่วมพูดคุยด้วย ผู้นำของกัมพูชาเองก็รู้จักคุ้นเคยกับ ดร. สุรเกียรติ์ มาตั้งแต่ที่เขาเป็นที่ปรึกษา พล.อ. ชาติชาย แล้ว<sup>47</sup>

เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และมุ่งมั่นตั้งในที่ จะคลายปมดังกล่าว ก็จำเป็นต้องใช้ความพยายามทุ่มเท รวมถึงใช้ทักษะการเจรจาที่ได้ฝึกฝนมา ตลอดในช่วงก่อนหน้านี้ในการโน้มน้าวให้ทางกัมพูชาสนใจแก้ไขปัญหาร่วมกับไทย เขาได้กำหนดแนวทางการเจรจาเรื่องนี้โดยผูกประเด็นเรื่องการกำหนดเขตแดนและการแสวงประโยชน์ร่วมกัน (JDA) เข้าด้วยกัน ไม่สามารถแยกเจรจาได้ ซึ่งในแง่นี้ นายธนะ ดวงรัตน์ อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เห็นว่า เป็นเรื่องที่ถูกต้องและสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเท่าที่ผ่านมา กัมพูชาจะเน้นเรื่อง JDA

<sup>46</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน "พินสนามรบสนามการค้า เขมรลือหึ่งทักฉินตักเก๊าอี," *ผู้จัดการรายวัน* 20 มิถุนายน 2544, 15.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.



เพียงอย่างเดียว และยื่นกรานจะไม่เจรจาเรื่องกำหนดเขตแดนเลย ในขณะที่ทัศนะของนักกฎหมายไทยก็จะเน้นเรื่องกำหนดเขตแดน ไม่ได้ให้ความสนใจเรื่อง JDA เนื่องจากเป็นประเด็นที่ไทยเสียประโยชน์<sup>48</sup> จุดยืนที่แตกต่างกันอย่างสุดขั้วเช่นนี้จึงไม่ใช่เรื่องแปลกเลยที่ทั้งสองฝ่ายจะไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้ และทำให้ปัญหาดังกล่าวยืดเยื้อมาเป็นเวลากว่า 30 ปี ในอีกด้านหนึ่ง การผูกประเด็นเรื่องเขตแดนและ JDA เข้าด้วยกันเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้เรื่อง JDA เป็นข้อต่อรองสำหรับการเจรจาเรื่องเขตแดน ซึ่งไทยและกัมพูชาก็จะได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ที่สำคัญ ดร. สุรเกียรติ์ ก็มีบทบาทอย่างมากที่สามารถโน้มน้าวให้ทางกัมพูชายอมรับในแนวทางการเจรจาเช่นนั้นได้ โดยเขาได้ย้ำจุดยืนที่หนักแน่นว่า หากจะให้เริ่มการเจรจา JDA ทั้งสองฝ่ายก็ต้องเริ่มเจรจาเรื่องเส้นเขตแดน 1 เส้น คือเรื่องหลักเขตที่ลากผ่านเกาะกูด ทั้งสองฝ่ายควรจะต้องเริ่มเจรจาจากจุดนี้ก่อน เพื่อให้พื้นที่ทับซ้อน (overlapping area) มีขนาดเล็กลง จากนั้นจึงจะเจรจาในประเด็นอื่นๆ ได้<sup>49</sup> ต่อมาไทยและกัมพูชาสามารถกำหนดแนวทางการเจรจาและการดำเนินการร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจนในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสของทั้งสองประเทศที่เมืองเสียมราฐ ประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2544 โดยกัมพูชาตอบรับข้อเสนอของฝ่ายไทยที่จะให้การเจรจาเรื่องเส้นเขตแดนกับการเจรจา JDA เป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกจากกันได้ (indivisible package) ต่อจากนั้น ดร. สุรเกียรติ์ และนายกฤษณ์ กาญจนกฤษ ซึ่งเป็นผู้ร่างบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ก็ให้เพิ่มเนื้อความอีกประโยคหนึ่งว่าให้ subject to cabinet approval และเมื่อกัมพูชายอมรับข้อเสนอของฝ่ายไทยล่วงหน้าเพียงไม่นานก่อนถึงกำหนดการที่นายกรัฐมนตรีไทยจะเดินทางเยือนกัมพูชา ทำให้เขาเกือบจะทำเรื่องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีรับทราบไม่ทัน<sup>50</sup>

การดำเนินการในข้างต้นนำไปสู่พัฒนาการครั้งสำคัญ นั่นคือการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างสองประเทศ

ตามรายงานของกระทรวงการต่างประเทศ ในระหว่างการเยือนกัมพูชาอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18-19 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ และนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและประธานสำนักงานปิโตรเลียมแห่งชาติกัมพูชา (Cambodian National Petroleum Authority: CNPA) ได้ร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ซึ่งบันทึกความเข้าใจดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เร่งรัดการเจรจาเพื่อ 1) จัดทำความตกลงสำหรับการพัฒนาร่วมทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งอยู่ในพื้นที่ทับซ้อนที่

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ นายธนะ ดวงรัตน์, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

กำหนดให้มีการพัฒนาร่วม และ 2) ตกลงแบ่งเขตทางทะเลในพื้นที่ทับซ้อนที่กำหนดให้มีการแบ่งเขตทางทะเลบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการดังกล่าว จะทำในลักษณะที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันให้มีคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิคไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของไทยและกัมพูชา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากแต่ละประเทศแยกต่างหากจากกัน เพื่อดำเนินการให้ภารกิจในสองข้อข้างต้นสำเร็จลุล่วงโดยเร็ว

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความร่วมมือด้านปิโตรเลียมระหว่างทั้งสองประเทศ<sup>51</sup> ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นความตกลงที่สร้างกลไกในการเจรจาปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการเจรจา โดยบันทึกความเข้าใจนี้มีสาระสำคัญคือ<sup>52</sup>

1) รัฐบาลไทยและกัมพูชาได้จัดทำบันทึกความเข้าใจขึ้นเพื่อเป็นข้อตกลงชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะที่สามารถปฏิบัติ และยังถือเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการเจรจากำหนดเขตทางทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

2) รัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นพ้องที่จะเร่งรัดการเจรจาในปัญหาดังกล่าวใน 2 ประเด็นคือการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียม และการแบ่งเขตแดนทางทะเล

3) การดำเนินการเจรจาจะต้องเจรจาเรื่องการพัฒนาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมและการแบ่งเขตแดนทางทะเลควบคู่กันไป

4) รัฐบาลไทยและกัมพูชาตกลงร่วมกันที่จะใช้เส้นละติจูดที่ 11 องศาเหนือ เป็นเส้นแบ่งพื้นที่ที่อ้างสิทธิทับซ้อนกัน โดยพื้นที่เหนือเส้นละติจูดที่ 11 ทั้งสองประเทศจะดำเนินการเจรจาเพื่อกำหนดเขตแดนทางทะเล ในขณะที่พื้นที่ใต้เส้นละติจูดที่ 11 จะเป็นพื้นที่ของการพัฒนาร่วมกัน

5) ทั้งสองประเทศจะตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิคขึ้นมา โดยมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดเงื่อนไขในการแบ่งผลประโยชน์และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งทั้งสองประเทศเห็นพ้องร่วมกัน นอกจากนี้คณะกรรมการนี้ยังทำหน้าที่ในการกำหนดอาณาเขตทางทะเลซึ่งสอดคล้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

6) เพื่อให้การเจรจาในประเด็นต่างๆ เสร็จสิ้นโดยเร็ว คณะกรรมการร่วมระหว่างทั้งสองประเทศจะต้องมีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ทั้งยังสามารถตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการอีกด้วย

<sup>51</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ใน Anuraj Manibhandu, "Ministers in Accord on Maritime Claims," *Bangkok Post* 19 June 2001, 4.

<sup>52</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *กฎหมายและผลประโยชน์ของไทยในอ่าวไทย: กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา เรื่องการเจรจาลิทธิในอ่าวไทย*, 32-35.

7) บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ จะไม่มีผลต่อการอ้างสิทธิในทะเลอาณาเขต ใกล้เคียงทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของทั้งสองประเทศแต่อย่างใด

ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าบันทึกความเข้าใจฉบับนี้นำมาซึ่งผลประโยชน์ต่อประเทศไทยในหลายประการ ได้แก่<sup>53</sup>

“1) เจตนารมณ์สำคัญของการจัดทำบันทึกความเข้าใจนี้ก็เพื่อการจัดตั้งกลไกในลักษณะของคณะกรรมการร่วมระหว่างสองประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการเจรจาในการกำหนดเขตแดนทางทะเล และการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงจุดยืนและทัศนะของแต่ละฝ่าย และเมื่อมีจุดยืนที่สอดคล้องกันแล้ว ก็สามารถพัฒนาไปสู่ความตกลงได้ต่อไปในอนาคต การทราบจุดยืนที่ชัดเจนของฝ่ายกัมพูชายังเอื้อให้ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยได้วิเคราะห์ถึงแนวทางที่จะร่วมมือกับกัมพูชาอย่างเหมาะสม ทั้งยังจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการเจรจา เนื่องจากได้ทราบข้อมูลในส่วนของทัศนะ จุดยืนทั้งทางด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ของฝ่ายกัมพูชาแล้ว

2) บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาเกี่ยวกับการอ้างสิทธิในใกล้เคียงทวีปทับซ้อนกันด้วยสันติวิธี ซึ่งจะเป็นการลดการเผชิญหน้า ซึ่งอาจจะกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศได้ในอนาคต

3) ทั้งไทยและกัมพูชาให้ความสำคัญต่อพื้นที่ทับซ้อนแตกต่างกัน กล่าวคือ ไทยต้องการความชัดเจนของเส้นเขตแดนทางทะเล และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ในขณะที่กัมพูชาให้ความสำคัญกับพื้นที่พัฒนาร่วม เนื่องจากต้องการผลประโยชน์จากการให้สัมปทานและการขายทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จึงกำหนดให้การเจรจาเรื่องพื้นที่พัฒนาร่วมและการแบ่งเขตแดนทางทะเล ต้องดำเนินการควบคู่กันไป กล่าวคือ การเจรจาเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งเป็นข้อกังวลอย่างมากของฝ่ายไทย จะมิสามารถกระทำได้หากไม่มีความคืบหน้าในการเจรจาแบ่งเขตแดน

4) นอกเหนือไปจากบันทึกความเข้าใจที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังมีแผนผังแนบท้ายบันทึกดังกล่าวด้วย ซึ่งแผนผังนี้แสดงอย่างชัดเจนว่าเกาะกูดเป็นของไทย เมื่อรัฐบาลกัมพูชาลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ย่อมหมายความว่ากัมพูชายอมรับในอำนาจอธิปไตยของไทยเหนือเกาะกูดด้วย

<sup>53</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, *กฎหมายและผลประโยชน์ของไทยในอ่าวไทย: กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา เรื่องการเจรจาสิทธิในอ่าวไทย*, 36-48.

5) บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ถือเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งของรัฐบาลไทย ที่สามารถเจรจาให้ กัมพูชายอมรับอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการอ้างสิทธิในไหล่ทวีป และยังคงยอมรับว่าบันทึกความเข้าใจนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิเรียกร้องใดที่ฝ่ายไทยมีอยู่มาก่อน

6) การเจรจาในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะผูกพันรัฐบาลของสองประเทศทั้งในขณะนั้นและในอนาคต

7) หากการเจรจาระหว่างทั้งสองประเทศได้ข้อยุติ จนสามารถเข้าไปแสวงประโยชน์ในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวได้แล้ว ฝ่ายไทยจะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมอย่างมาก ขณะเดียวกันพื้นที่นี้ก็ได้รับความสนใจจากบริษัทปิโตรเลียมต่างชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบการเจรจาตามจุดยืนที่ไทยจะยอมรับได้ เพื่อป้องกันผลกระทบและความยุ่งยากในการแบ่งปันผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวในอนาคต”

#### **การดำเนินการหลังการลงนามในบันทึกความเข้าใจ**

ภายหลังจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจ คณะรัฐมนตรีของไทยได้มีมติอนุมัติการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (ฝ่ายไทย) อันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่นอีก 10 คน โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่เจรจาแบ่งเขตทางทะเลในพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยกับกัมพูชา ที่กำหนดให้มีการแบ่งเขตทางทะเลบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจรจาในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาร่วม โดยเฉพาะการแบ่งปันผลประโยชน์ในพื้นที่พัฒนาร่วม และสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามความเหมาะสม<sup>54</sup>

สำหรับคณะอนุกรรมการที่อาจมีการจัดตั้งขึ้น ได้แก่ คณะอนุกรรมการกำหนดรูปแบบการพัฒนาร่วม เพื่อพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์เงื่อนไขของสัญญาหรือสัมปทานปิโตรเลียม และยกยกร่างรูปแบบการบริหารและการจัดการที่จะนำมาใช้ในการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียมในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-กัมพูชา โดยคณะอนุกรรมการฯ (ฝ่ายไทย) จะมีอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีเป็นประธาน และประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมทรัพยากรธรณี กรมศุลกากร กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกเหนือจากการเจรจากับฝ่ายกัมพูชาแล้ว ไทยยังต้องดำเนินการเจรจากับบริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ได้สัมปทานในพื้นที่ทับซ้อนไปก่อนหน้านี้ กล่าวคือ หลังจากการประกาศเขตไหล่ทวีป ไทยและกัมพูชาต่างฝ่ายต่างก็เข้าใจว่าพื้นที่ทับซ้อนเป็นของตนทั้งหมด และได้ให้สัมปทานกับ

<sup>54</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (ฝ่ายไทย)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=171647&key\\_word=%E4%B7%C2-%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2544.](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=171647&key_word=%E4%B7%C2-%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2544.) [24 ตุลาคม 2558].

บริษัทต่างชาติไปบ้างแล้ว โดยไทยได้ให้สัมปทานกับบริษัทอโมโก (Amoco Thailand Petroleum Co.) บริษัทอิดิเมทิส (Idemitsu Oil Development Co., Ltd.) บริษัทยูโนแคล (Unocal Thailand Ltd.) บริษัทมิทซูย (Mitsui Oil Exploration Co., Ltd.) บริษัทบริติช ก๊าซ เอเชีย (British Gas Asia Inc.) และบริษัทเชฟรอน (Chevron Overseas Petroleum Thailand Ltd.)<sup>55</sup> ในขณะที่ฝ่ายกัมพูชาได้ให้สัมปทานการสำรวจกับบริษัทวู้ดไซด์ ปีโตรเลียม (Woodside Petroleum) ซึ่งเป็นแปลงเดียวกับที่ไทยให้สัมปทานแก่บริษัทอโมโก และให้สัมปทานกับบริษัทอิดิเมทิส ซึ่งเป็นแปลงเดียวกับที่ไทยให้สัมปทานแก่บริษัทบริติชและยูโนแคล ยิ่งไปกว่านั้น ทางของไทยยังต้องการให้บริษัท ปตท.สผ. ของไทย เข้าไปร่วมลงทุนในสัมปทานในพื้นที่ทับซ้อนนี้ด้วย หากแต่ไม่ได้รับความยินยอมจากบริษัทที่ได้รับสิทธิก่อนหน้านี้<sup>56</sup>

อย่างไรก็ตาม การเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์แหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อนของทั้งสองประเทศก็ไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากกัมพูชาเสนอให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์เท่ากัน แต่ในขณะที่ฝ่ายไทย ซึ่งได้ประเมินว่าแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติจะอยู่ในฝ่ายไทยเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่อาจรับข้อเสนอนี้ในการจัดตั้งบริษัทร่วมทุนอย่างในกรณีพื้นที่ทับซ้อนไทย-มาเลเซีย และแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันได้ โดยฝ่ายไทยเสนอการแบ่งผลประโยชน์ที่ฝ่ายไทยต้องได้รับมากกว่าในสัดส่วน 70 ต่อ 30<sup>57</sup>

ต่อมาบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองและนำมาซึ่งการประกาศยกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวแต่ฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทยสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยอ้างเหตุผลที่ต้องยกเลิกบันทึกความเข้าใจดังกล่าวว่า ประการแรก การที่รัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเจรจาระหว่าง 2 ประเทศ เนื่องจาก พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลักดันให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นจัดทำบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ประการที่สอง การอ้างสิทธิทับซ้อนกันในพื้นที่เขตทางทะเล เป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์ของชาติ ควรต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย ประการสุดท้าย การเจรจาภายใต้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมามีผลสืบหน้า จึงเห็นควรให้ทั้งสองประเทศใช้แนวทางการเจรจาอื่นตามหลักกฎหมาย

<sup>55</sup> Thailand's Mineral Fuels Division Department of Mineral Resources, "Petroleum and Coal Activities in Thailand: Annual Report 2001," [http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/annual/th/annualReport\\_2001\\_th.pdf](http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/annual/th/annualReport_2001_th.pdf) [2 เมษายน 2559].

<sup>56</sup> "เจรจาพื้นที่ทับซ้อนเขมรเหลว บริษัทสำรวจปตท.สผ.ร่วม," *ไทยโพสต์* 13 พฤษภาคม 2545, 6.

<sup>57</sup> "ไทยเมินข้อเสนอ กัมพูชา," 6.

ระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้ทางออกที่เป็นธรรมต่อไป<sup>58</sup> ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นการรอมชอม เป็นการดำเนินการสายกลางที่ทั้งสองฝ่ายจะได้ประโยชน์<sup>59</sup> และเป็นพัฒนาการสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นค้ำค้ำในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีท่าทีที่จะสานต่อการเจรจาตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและกัมพูชาใน พ.ศ. 2544 และกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>60</sup>

#### 6.4 การเจรจาเพื่อสร้างความปรองดองในพม่า (The Bangkok Process)

##### ภูมิหลัง

หลังจากการได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมไม่นาน การเมืองพม่าก็กลับสู่ความผันผวนอีกครั้งจากการเรียกร้องสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระของกลุ่มชาติพันธุ์ ตามที่ระบุไว้ในสัญญาปาง-โหลง (Panglong Agreement) จนเกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบกับปัญหาการเมืองภายในและปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้นายพลเนวินยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2505 ทั้งยังได้ปรับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นสังคมนิยม โดยดำเนินนโยบายสังคมนิยมวิถีพม่า (The Burmese Way to Socialism) มีการจัดระเบียบการเมืองการปกครองเสียใหม่ โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ยกเลิกพรรคการเมืองในระบอบรัฐสภา รวมถึงดำเนินการรวมศูนย์อำนาจการบริหารกิจการบ้านเมืองให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางเท่านั้น ต่อมาในช่วงกลางปี พ.ศ. 2531 นักศึกษา ประชาชน และพระสงฆ์ได้ประท้วงต่อต้านการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าภายใต้การนำของนายพลเนวินอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ทั้งยังเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ความวุ่นวายทางการเมืองจบลงด้วยรัฐประหารอีกครั้งภายใต้การนำของนายพลชอหม่อง และมีการจัดตั้งสภาฟื้นฟูภาวะเรียบร้อยแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ในวันที่ 18 กันยายนด้วย ที่สำคัญคณะรัฐประหารยังประกาศว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งในอีกสองปีข้างหน้าและให้การยอมรับในระบบพรรคการเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐประหารก็ปฏิเสธผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2533 เมื่อพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) มีชัยชนะอย่างถล่มทลาย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลทหารได้

<sup>58</sup> บทสัมภาษณ์นายกษิต ภิรมย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ใน "เขมรยันไทยยกเลิก MOU ที่ทับซ้อนทะเลไม่ได้," <http://www.komchadluek.net/news/politic/36098>. [23 มกราคม 2560].

<sup>59</sup> สัมภาษณ์ นายธนะ ดวงรัตน์, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

<sup>60</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ข่าวเด่น : การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย - กัมพูชา ครั้งที่ ๙," <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/52927-การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี>. html [15 พฤษภาคม 2560].

จับกุมตัวนางอองซาน ซูจี และกักขังไว้ในบ้านพักนับตั้งแต่ พ.ศ. 2532 เรื่อยมา<sup>61</sup> การปฏิเสธรณการผล การเลือกตั้ง การกักขังนางอองซาน ซูจี ในบ้านพัก รวมถึงนโยบายอื่นๆ ส่งผลให้ประชาคมระหว่าง ประเทศประณามรัฐบาลทหารพม่าอย่างรุนแรง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำมาซึ่งการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกต่อพม่า การถูกกีดกันอย่างหนักมากกว่า ทศวรรษทำให้ใน พ.ศ. 2544 รัฐบาลพม่าประกาศว่าจะมีการพูดคุยกับนางอองซาน ซูจี ซึ่งฝ่าย ต่อต้านรัฐบาลต่างเห็นว่าพฤติกรรมเช่นนี้เป็นสัญญาณบวกที่ดีที่สุดนับตั้งแต่การเลือกตั้งใน พ.ศ. 2533<sup>62</sup> และนำความหวังมาสู่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและประชาคมระหว่างประเทศอย่างมากเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมว่าทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงหรือประนีประนอมกันได้ ยังคง ห่างไกลจากความเป็นจริง

ในอีกด้านหนึ่ง การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยยังคงเกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งที่ทหารพม่าจะทุ่มเทสรรพกำลังในการปราบปรามกองกำลัง ของชนกลุ่มน้อยอย่างมาก จนในบางครั้งก็มีกระสุนปืนใหญ่หรือการสู้รบลุกลามเข้ามาทางฝั่งไทย ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตามแนวชายแดนอย่างมาก ขณะเดียวกันทุกครั้งที่ เกิดการปะทะกัน ก็ส่งผลต่อการค้าและการท่องเที่ยวบริเวณชายแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย ล่วงเข้า ในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ได้เกิดเหตุปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนพรรค NLD และกลุ่ม ผู้สนับสนุนรัฐบาลทหารพม่าที่เมืองเดปายิน หรือเป็นที่รู้จักในเหตุการณ์ Depayin Massacre เหตุ ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าจับกุมตัวนางอองซาน ซูจี (ซึ่งได้รับการปล่อยตัวมาตั้งแต่เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2545) และกักกันนางอีกครั้งภายในบริเวณบ้านพักของนางตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดย อ่างเหตุผลด้านความปลอดภัย การกระทำของรัฐบาลทหารพม่าดังกล่าวส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น ขณะที่ อาเซียนเองก็ได้ประกาศจุดยืนร่วมกันของประเทศสมาชิกในการปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี ใน แถลงการณ์ร่วมในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 36 ที่จัดขึ้น ณ กรุง พนมเปญ ประเทศกัมพูชา ระหว่างวันที่ 16-17 มิถุนายน พ.ศ. 2546<sup>63</sup> ยิ่งไปกว่านั้น จุดยืนร่วมกัน

<sup>61</sup> หลังจากถูกควบคุมตัวเป็นระยะเวลากว่า 6 ปี นางอองซาน ซูจี ได้รับการปล่อยตัวเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 และถูกกักบริเวณอีกครั้ง เมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2543 และได้รับอิสรภาพเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545

<sup>62</sup> Bertil Linter, "Ray of Hope," *Far Eastern Economic Review*, 25 January 2002, 22 cited in Donald M. Seekins, "Myanmar: Secret Talks and Political Paralysis," *Southeast Asian Affairs* (2002): 199.

<sup>63</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน <http://www.aseansec.org/14833.htm>

ของอาเซียนเช่นนี้นับเป็นครั้งแรกนับจากการแสดงจุดยืนร่วมกันในกรณีการยึดครองกัมพูชาโดยเวียดนามระหว่าง พ.ศ. 2522-2532 อีกด้วย<sup>64</sup>

ปัญหาพม่ามิได้เป็นที่สนใจแก่ประเทศมหาอำนาจเท่านั้น องค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องความปรองดองและปัญหาทางการเมืองในพม่าอย่างมาก โดยนายบูทอส บูทอส-กาลิ (Boutros Boutros-Ghali) เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นได้แสดงเจตนารมณ์ในการเป็นคนกลางเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลพม่าในการตอบสนองต่อความกังวลของนานาชาติต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่า และเพื่อเป้าหมายการปรองดองทางการเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2537<sup>65</sup> ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นได้แต่งตั้งนาย ราซาลิ อิสมาอิล (Razali Ismail) ในฐานะผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติมารับผิดชอบงานด้านพม่า โดยนายราซาลิเป็นทูตชาวมาเลเซียที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสมัชชาสหประชาชาติ (U.N. General Assembly) ทั้งยังมีความใกล้ชิดกับ ดร. มหาธีร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย<sup>66</sup> การแต่งตั้งนายราซาลิในครั้งนี้เป็นผลมาจากการที่มาเลเซียให้ความเห็นใจพม่าอย่างมาก ทั้งยังมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนพม่าให้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนใน พ.ศ. 2540 อีกด้วย

นายราซาลิได้เดินทางเพื่อไกล่เกลี่ยคู่ปฏิบัติในการเมืองพม่าจำนวนหลายครั้ง โดยได้มีโอกาสเข้าพบผู้นำสูงสุดใน SPDC<sup>67</sup> และนางอองซาน ซูจี ขณะเดียวกันก็ได้มีโอกาสพบกับกลุ่มผู้นำชนกลุ่มน้อย กลุ่มนักการทูตของประเทศต่างๆ ในกรุงย่างกุ้งอีกด้วย<sup>68</sup> การดำเนินการของนายราซาลิถือว่ามีความคืบหน้าและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีโอกาสได้พบปะหรือกับทั้งผู้นำทหารของพม่าและนางอองซาน ซูจี ซึ่งถือเป็นครั้งแรกหลังจากความพยายามให้มีการพูดคุยดังกล่าวใน พ.ศ. 2537<sup>69</sup> แต่สัญญาณแห่งความปรองดองก็ยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>64</sup> Stephen McCarthy, "Burma and Asean: Estranged Bedfellows," *Asian Survey* 48, 6 (November/December 2008): 919-920.

<sup>65</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน General Assembly, "Situation of Human Rights in Myanmar: Report of the Secretary-General," <http://www.un.org/sg/srsg/myanmar/peace-talks/>.

<sup>66</sup> Donald M. Seekins, "Myanmar: Secret Talks and Political Paralysis," 200.

<sup>67</sup> สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council: SPDC) ใน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่พม่าเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน

<sup>68</sup> "3ปีกมองให้สัญญาเลิกเกร," *ผู้จัดการรายวัน* 7 สิงหาคม 2545, 3; David I. Steinberg, "Myanmar: Reconciliation – Progress in Process?," *Southeast Asian Affairs* (2003): 173.

<sup>69</sup> Donald M. Seekins, "Myanmar: Secret Talks and Political Paralysis," 200.



ในกรณีนี้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มาตั้งแต่ต้น โดย ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้เดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการ และได้เข้าพบกับผู้นำระดับสูงของพม่าในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 นั้น ก็ได้แสดงความสนับสนุนกระบวนการปรองดองแห่งชาติ ในขณะที่ฝ่ายพม่าเองยืนยันว่ากระบวนการดังกล่าวยังคงดำเนินอยู่ และกล่าวย้ำในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Foreign Ministers' Retreat: AMM Retreat) ที่กรุงย่างกุ้งด้วยว่า รัฐบาลพม่าเริ่มดำเนินกระบวนการปรองดองแห่งชาติก่อนที่ตัวแทนพิเศษของสหประชาชาติจะเข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าวเสียอีก<sup>70</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้นำพม่ายอมรับว่าการตัดสินใจพบปะกับผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 นั้น เป็นไปตามคำร้องขอของนายราชาลี และทั้งสองฝ่ายตกลงกันที่จะไม่เปิดเผยผลการหารือ นอกจากนี้ นายมหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียได้เดินทางเยือนพม่าเมื่อวันที่ 3-9 มกราคม พ.ศ. 2544 และได้หารือกับผู้นำพม่าเกี่ยวกับการผ่อนปรนทางการเมืองภายในของพม่าด้วย<sup>71</sup>

ต่อมาเมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการ เขาได้มีโอกาสหารือกับนายราชาลีเกี่ยวกับการปรองดองในพม่าด้วย และกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับนางองซาน ซูจี ที่หยุดชะงักมาเป็นเวลานาน ทำให้นายราชาลีได้ขอให้ ดร. สุรเกียรติ์ ช่วยผลักดันกระบวนการดังกล่าวอีกทางหนึ่ง<sup>72</sup> ซึ่งนายราชาลีมีแนวคิดในการดำเนินการ 2 ด้านพร้อมกันเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างคนเชื้อชาติพม่าด้วยกันเอง (ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน) และระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ซึ่งนายราชาลีได้ปรึกษากับนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติและนายมหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่มาเลเซียจะจัดให้มีการประชุมหารือในเชิงกึ่งวิชาการระหว่างผู้แทนชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้แสดงทัศนะและข้อเสนอต่างๆ เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองของพม่าในอนาคต ในขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้แจ้งกับนายราชาลีว่า หากนายราชาลีประสงค์ ฝ่ายไทยยินดีทำการศึกษาเพื่อเสนอทางเลือกหลายๆ รูปแบบ เพื่อให้นายราชาลีนำไปเสนอให้กับรัฐบาลพม่า พรรคฝ่ายค้าน (พรรค NLD) และชนกลุ่มน้อยพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพรวมของประเด็นที่เป็นและไม่เป็นอุปสรรคชัดเจนยิ่งขึ้น<sup>73</sup> นอกจากนี้ เขายังได้เน้นย้ำต่อ

<sup>70</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "11303-055-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออก 2. นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนพม่า. 2544.." (โครงการ 12, กล่อง 541)

<sup>71</sup> เอกสารเรื่อง "สถานการณ์ภายในพม่า" ใน กระทรวงการต่างประเทศ, "11302-211-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออก 1. รายงานผลการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 8-9 มีนาคม 2544. 2544.."

<sup>72</sup> "ยูเอ็นวอนไทยช่วยพม่า กระทั่งหม่องเปิดเจรจาปชต.ซูจี," *สยามรัฐ* 29 เมษายน 2546, 15.

<sup>73</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การหารือระหว่าง ฯพณฯ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กับ ตัน ศรี ราชาลี อิสมาอิล (Tan Sri Razali Ismail) ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อพม่า ณ โรงแรม

เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของไทยที่ประจำการอยู่ทั่วโลกถึงจุดยืนของไทยในการสนับสนุนการปรองดองเพื่อแก้ไขปัญหาในพม่า รวมถึงการสนับสนุนการดำเนินการของผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในกรณีดังกล่าวด้วย<sup>74</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การหารือกับนายราชาลีในครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการเข้าไปมีบทบาทในการสร้างความปรองดองของพม่า และเป็นบทบาทในการเสริมสร้างสันติภาพในประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง นอกเหนือจากกรณีกัมพูชา ที่เขาเคยเข้าไปมีบทบาทอย่างใกล้ชิดในกระบวนการดังกล่าวเมื่อครั้งอยู่ในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก

### ทัศนคติต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

รัฐบาลไทยต้องการเห็นสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกรณีของพม่า เนื่องจากสภาพการเมืองและเศรษฐกิจของพม่ายังคงอ่อนแอ ประชาชนพม่ายากจน ทำให้คนเหล่านี้อพยพเข้ามาพึ่งประเทศไทย ทั้งยังเชื่อมโยงกับปัญหาข้ามชาติอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติด การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติ และหากพม่ายังคงเต็มไปด้วยความไร้เสถียรภาพ ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ก็จะทำให้นโยบายของรัฐบาลในการผลักดันแรงงานพม่ากลับประเทศเป็นไปได้โดยยากลำบากมากขึ้น การปรองดองระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ยังจะนำมาซึ่งความสงบสุขและความปลอดภัยของประชาชนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากประชาชนตามแนวชายแดนจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปะทะระหว่างทั้งสองฝ่าย นำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก

ขณะเดียวกันเสถียรภาพทางการเมืองในพม่ายังจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อภาคเอกชนของไทยที่เข้าไปลงทุนในพม่าอย่างมาก โดยไทยถือเป็นผู้ลงทุนอันดับ 3 ในพม่า รองจากสิงคโปร์และอังกฤษ โดยกลุ่มทุนไทยที่ประกอบการในพม่า เช่น ด้านการเกษตร มีบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ โครงการร่วมทุนระหว่างเอกชนไทยกับต่างชาติ โครงการร่วมทุนด้านการประมง โครงการผลิตปูนซีเมนต์ของกลุ่ม Italian-Thai International โครงการเครื่องจักรในอุตสาหกรรมน้ำตาล และ

---

Renaissance Kuala Lumpur 8 มีนาคม 2544," ใน เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ I1302-211-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 1. รายงานผลการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 8-9 มีนาคม 2544. 2544.

<sup>74</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "สรุปสาระการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "นโยบายต่างประเทศไทย" ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก โดยมี ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร," 25.

บริษัท ปตท.สผ. ก็เข้าไปลงทุนในโครงการสำรวจและขุดเจาะเพื่อผลิตก๊าซธรรมชาติในพม่า 2 โครงการ คือที่ยาดานาและเยตากุน อีกด้วย<sup>75</sup>

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า ไทยไม่ได้ต้องการเพียงความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับรัฐบาลพม่าเท่านั้น หากแต่ยังต้องการเห็นสันติภาพในพม่าผ่านการปรองดองแห่งชาติด้วย<sup>76</sup> ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวของเหตุการณ์ทางการเมืองในพม่า ประเทศไทยคาดหวังและจำเป็นที่จะต้องมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนให้พม่าก้าวไปข้างหน้า เขาเห็นว่าในเมื่อไทยเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ก็ต้องอยู่ร่วมกับพม่าด้วยความไว้นใจเชื่อใจ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน แต่ในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกของประชาคมโลก ก็ต้องพยายามให้ทั้งพม่าและประชาคมโลกมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และทำให้สามารถพัฒนาประเทศไปสู่ความปรองดองและความเป็นประชาธิปไตยได้ด้วย<sup>77</sup> สอดคล้องกับความต้องการของนายกรัฐมนตรีของไทยมีความตั้งใจที่จะให้พม่าได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศและได้รับการพัฒนา<sup>78</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยได้ปรับบทบาทและฐานะของประเทศไปสู่การเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา การยกสถานะของไทยในการเป็นผู้สร้างสันติภาพและเสถียรภาพในประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค รวมถึงการเป็นสะพานเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างพม่ากับประชาคมโลกผ่านการดำเนินนโยบายนี้

### การดำเนินการ

ในเบื้องต้น ดร. สุรเกียรติ์ มีท่าทีตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ และเรียกร้องให้นานาชาติสนับสนุนกระบวนการปรองดองในพม่าด้วย<sup>79</sup> เขาย้ำมาโดยตลอดว่าการดำเนินการเรื่องการปรองดองในพม่า ไทยเคารพความเป็นประเทศและอธิปไตยของพม่า ไม่คิดที่จะไปแทรกแซงกิจการใดๆ ไทยดำเนินการเรื่องนี้ในฐานะมิตรประเทศ ในทางการทูต ไทยก็เปิดประตูในการหารือไว้ ซึ่งเป็นสิ่งที่พม่าเองก็สามารถจะพูดคุยและประสานงานมาได้<sup>80</sup> เป็นที่สังเกตว่าทางการไทยไม่ได้เร่งรีบที่จะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองในพม่า ทั้งที่ก่อนหน้านี้ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลได้แสดงท่าทีในการสนับสนุนกระบวนการปรองดองแห่งชาติมาตั้งแต่ช่วงต้นของการเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้วิจัยเห็นว่าอาจเป็นเพราะ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการฟื้นฟูและให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเข้าสู่ภาวะปกติ และมีความไว้นใจเชื่อใจกันในระดับหนึ่งเสียก่อน แล้วค่อย

<sup>75</sup> ลุ้น Roadmap ฉบับ ‘สุรเกียรติ์’ ป้อนทุนไทยในพม่า, *ประชาชาติธุรกิจ* 31 กรกฎาคม 2546, 17.

<sup>76</sup> Surakiart Sathirathai, “The Foreign Correspondence Club of Thailand,” 62.

<sup>77</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>78</sup> พม่ารับแผนโรดแมป ไทยเล็งเปิดเวทีหารือ เชิญ UN-ชาติเกี่ยวข้อง, *ผู้จัดการรายวัน* 2 สิงหาคม 2546, 1, 2.

<sup>79</sup> ยูเอ็นวอนไทยช่วยพม่า กระทั่งหมองเปิดเจรจาชุดต.ซูจี."

<sup>80</sup> “‘บัวแก้ว’ ยังไม่คิดแทรกแซงพม่า,” *ข่าวสด* 21 กรกฎาคม 2546, 11.

ดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะต้องไม่ลืมว่าก่อนหน้ารัฐบาลชุดนี้ ความสัมพันธ์ไทย-พม่า อยู่ในภาวะตกต่ำอย่างมาก ขณะเดียวกันข้อเสนอของนายราชาลี้ก็เป็นโอกาสของไทยที่จะได้แสดงบทบาทด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพในภูมิภาคอีกด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง ประเด็นเรื่องการชั่งเกี่ยวกับพม่า เป็นประเด็นที่สร้างความหนักใจให้กับ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่น้อย โดยเฉพาะการแสวงหาความร่วมมือจากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากข้าราชการระดับสูงมีแนวคิดในการกดดันรัฐบาลพม่าแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งตรงข้ามกับทัศนคติของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยสิ้นเชิง เพราะเขามองว่าการกดดันพม่าที่ผ่านมาไม่ได้เป็นการกดดันรัฐบาล หากแต่เป็นการกดดันประชาชน ดังนั้นการกดดันพม่า นอกจากไม่เป็นประโยชน์แล้ว ประชาชนยังได้รับผลกระทบด้วย เขาเห็นว่าการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวไม่สร้างสรรค์และไม่ก่อให้เกิดความร่วมมือ ยิ่งไปกว่านั้น เขายังเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปรับทัศนคติและสถานะของไทยต่อพม่าเสียใหม่ โดยต้องมองว่าการที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าเป็นสินทรัพย์ (asset) ไม่ใช่เป็นหนี้สิน (liability) กล่าวคือ เป็นสินทรัพย์ในแง่ที่ไทยจะเป็นหน้าตาของการสื่อสารระหว่างพม่ากับประเทศตะวันตก ขณะเดียวกันไทยกับพม่ามีปัญหาทวิภาคีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโรคติดต่อ ยาเสพติด และแรงงานต่างด้าว เป็นต้น หากไม่มีช่องทางสื่อสารหรือผู้นำไทยกล่าวโจมตีรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่อง ผู้นำไทยอาจได้รับการชื่นชมจากประเทศตะวันตก แต่ประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย หากเป็นเช่นนั้น พม่าก็จะไม่มีช่องทางสื่อสารกับประเทศอื่นๆ รวมทั้งไทย และไม่มีใครอยากปฏิสัมพันธ์กับพม่า ที่สำคัญไทยคงไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประเทศต้องเผชิญได้<sup>81</sup>

นั่นคือ นอกเหนือจากการรับวาระจากผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังต้องแสวงหาความร่วมมือภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันก็ต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการเรื่องนี้ด้วย ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ให้การสนับสนุนต่อการดำเนินนโยบายของเขาอย่างเต็มที่<sup>82</sup>

สำหรับแนวทางการผลักดันเรื่องการปรองดองในพม่า นั้น ดร. สุรเกียรติ์ เน้นย้ำยุทธศาสตร์ของไทยใน “การเป็นสะพาน” กล่าวคือไทยต้องเป็นตัวแทนของประเทศตะวันตกในการพูดคุยสื่อสารกับพม่า ขณะเดียวกันไทยก็ต้องวางตำแหน่งของตนให้เป็นประโยชน์ต่อพม่าด้วย คือให้พม่าเกรงใจ เพราะสิ่งที่พม่าสื่อสารกับไทย จะเป็นสิ่งที่ไทยนำไปสื่อสารกับประเทศตะวันตกได้อย่างมีน้ำหนักและมีความน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะประเทศตะวันตกเชื่อถือไทย ไม่ได้เชื่อถือพม่า<sup>83</sup> คำกล่าวเช่นนี้

<sup>81</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน.

สะท้อนให้เห็นถึงการวางบทบาทของไทยในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าการที่ไทยรับข้อเสนอของนายราชาลีและขับเคลือนเรื่องการปรองดองในพม่า ก็สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองจะต้องดีและมีความไว้วางใจในระดับหนึ่ง มิเช่นนั้นแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ คงไม่อาจริเริ่มดำเนินการเช่นนี้ตั้งแต่แรก ยิ่งไปกว่านั้น การคว้าโอกาสในครั้งนี้ สำหรับประเทศไทยแล้ว จะเป็นการส่งเสริมบทบาทในการเสริมสร้างเสถียรภาพในประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง

#### - การแสดงเจตนารมณ์ของไทยเรื่องการปรองดองต่อรัฐบาลพม่า

นายกรัฐมนตรีของไทยได้เสนอความช่วยเหลือในเรื่องกระบวนการปรองดองแห่งชาติและการพัฒนาประชาธิปไตยแก่พม่า ซึ่งผู้นำสูงสุดของพม่าได้ตอบรับข้อเสนอนี้ นอกจากนี้พม่ายังได้แสดงท่าทีตอบรับแนวความคิดของไทยที่มีการจัดทำแผนงานสู่การปรองดองแห่งชาติและประชาธิปไตยของพม่า (road map) โดยในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 นายคิน หม่อง วิน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ในฐานะผู้แทนพิเศษของ พล.อ. อาวุโส ตาน ฉ่วย นายกรัฐมนตรีพม่า เดินทางมายังประเทศไทย ทั้งยังได้เข้าหารือกับนายกรัฐมนตรี และ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อชี้แจงพัฒนาการทางการเมืองภายในพม่า หลังจากการถูกกดดันอย่างหนักจากประชาคมระหว่างประเทศจากการจับกุมตัวนางอองซาน ซูจี ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้โอกาสนี้เสนอโร้ดแม็ปสู่ความสมานฉันท์แห่งชาติและความเป็นประชาธิปไตย (Roadmap towards National Reconciliation and Democratisation) แก่นายคิน หม่อง วิน ด้วย<sup>84</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโร้ดแม็ปนี้ว่าเป็นเพียงการนำเสนอความคิดที่จะให้รัฐบาลพม่าเล็งเห็นถึงทิศทางที่ชัดเจนและเป็นไปได้ในการพัฒนาการเมือง แต่การตัดสินใจนั้นถือเป็นภารกิจของรัฐบาลพม่าเอง ไทยจะไม่บังคับให้รัฐบาลพม่ายอมรับข้อเสนอของไทย แต่ไทยและพม่าจะร่วมมือกันในฐานะประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งสามารถพูดคุยกันได้ในทุกประเด็น และเขายังย้ำว่า “เราไม่จำเป็นต้องตะโกนใส่หน้าเพื่อนของเรา”<sup>85</sup> นั่นคือไทยจะไม่ประณามประเทศเพื่อนบ้านดังเช่นท่าทีในอดีต ในขณะที่ประเทศตะวันตกกดดันและเรียกร้องให้พม่าเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอย่างแข็งขัน แต่ก็ไม่ได้มีข้อเสนอแนะ ทางเลือก และขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

เมื่อนายอูวินอ่อง รัฐมนตรีต่างประเทศของพม่าเดินทางเยือนไทยเพื่อเข้าร่วมประชุมยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ 4 ประเทศ (ECS) ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ใช้โอกาสดังกล่าวในการพูดคุยเกี่ยวกับโร้ดแม็ปที่ฝ่ายไทยเสนอไปก่อนหน้านี้<sup>86</sup> โดยเขาได้ชี้แจงต่อนายอูวินอ่องว่าโร้ดแม็ปที่ฝ่ายไทยเสนอมี 5 ขั้นตอน ประกอบด้วย 1) การปล่อยตัวนางอองซาน ซู

<sup>84</sup> Supalak Ganjanakhundee, "Rangoon Weighs Thai 'Road Map'," *The Nation* 8 July 2003, 5A; "'ตานฉ่วย' ส่งคนพบ 'ทักษิณ' เจรจาลับไทย," มติชน 2 กรกฎาคม 2546, 1, 14.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>86</sup> "'Friendly' Approach to Continue – Surakiart," *The Nation* 21 July 2003, 5A.

จี จากที่คุมขังการปล่อยตัวผู้นำฝ่ายค้านคนอื่นๆ จากการถูกกักบริเวณภายในบ้าน และการเปิดสำนักงานใหญ่และสำนักงานของพรรค NLD 2) การสร้างความไว้วางใจ โดยการสืบสวนสอบสวนกรณีเหตุการณ์ที่เมืองเดพายิน หยุดการโจมตีนางอองซาน ซูจี และพรรคฝ่ายค้าน การปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมด ลงนามสงบศึกชั่วคราวกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังคงต่อสู้กับกองทัพพม่า และเริ่มเจรจาสันติภาพ 3) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีทั้งฝ่ายทหาร ฝ่ายค้านที่สนับสนุนประชาธิปไตย และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม 4) ช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านก่อนการจัดการเลือกตั้ง การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่อพม่า และ 5) การจัดการเลือกตั้งภายใต้การกำกับดูแลจากประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือพม่า<sup>87</sup> ไทยได้แสดงออกถึงความสัมพันธ์และความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่า เพื่อโน้มน้าวให้พม่าเห็นประโยชน์ของแผนการเพื่อนำไปสู่ความปรองดองและประชาธิปไตยในพม่าที่ฝ่ายไทยจะนำเสนอในภาวะที่แรงกดดันจากเวทีระหว่างประเทศต่อพม่ามีอยู่สูงมาก กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าอย่างรุนแรง ทั้งยังเรียกร้องให้ไทยและนานาชาติร่วมมือกับตนในการแก้ไขทางตันทางการเมืองในพม่า รวมถึงร่วมกดดันพม่าให้ปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี ไม่เว้นแม้แต่มาเลเซียซึ่งใกล้ชิดกับพม่าอย่างมาก โดย ดร. มหาธีร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียยังได้เรียกร้องขั้นเด็ดขาดให้กลุ่มอาเซียนขับพม่าออกจากความเป็นสมาชิก หากพม่ายังไม่ปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี อีกด้วย<sup>88</sup>

ต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ได้หารือเรื่องข้อเสนอของไทยเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาความปรองดองแห่งชาติกับนายอูวินอ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่าอีกครั้ง เพื่อให้พม่าเข้าใจเจตนารมณ์ของไทย โดยเขาได้อธิบายถึงเหตุผลและความตั้งใจของไทยในฐานะมิตรประเทศ ไม่ได้ต้องการแทรกแซงกิจการภายในของพม่า รวมถึงได้ชี้แจงขั้นตอนและทางเลือกต่างๆ ของโรดแมปโดยละเอียด ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การหารือทางการเมืองว่ามีแนวทางอย่างไร เช่น การจัดตั้งองค์กรสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละหัวข้อของโรดแมปจะมีหลายทางเลือก เพื่อให้รัฐบาลทหารพม่าได้ตัดสินใจ<sup>89</sup> ที่สำคัญยังครอบคลุมปัญหาชนกลุ่มน้อย ที่ยังคงมีความแตกแยกกัน ซึ่งโรดแมปจะพูดแต่เรื่องประชาธิปไตยโดยละเลยปัญหาเสถียรภาพของพม่าไม่ได้<sup>90</sup> สาระสำคัญของโรดแมปที่ฝ่ายไทยเสนอยังรวมถึงการให้ชนกลุ่มน้อยวางอาวุธ โดยให้รัฐบาลพม่าเปิดใจยอมรับบทบาทฝ่ายค้านและชนกลุ่มน้อยในประเทศมากขึ้น และมีการ

<sup>87</sup> Stephen McCarthy, "Burma and Asean: Estranged Bedfellows," 921.

<sup>88</sup> "Give Rangoon Time: Surakiart," *The Nation* 22 July 2003, 5A.

<sup>89</sup> "เปิดแผนสันติภาพ 'พม่า' ไทยเสนอร่างรธน.," *โพสต์ทูเดย์* (30 กรกฎาคม 2545): A8.

<sup>90</sup> "หยุดวิกฤตสันติภาพพม่า! 'ทักษิณ' กาง 'โรดแมป' ขอบางหนุนผู้นำโลก," *ผู้จัดการรายวัน* 1 สิงหาคม 2546, 2.

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันโดยตรงไปตรงมา<sup>91</sup> ดร. สุรเกียรติ์ ไม่ได้คาดหวังให้พม่าตอบรับโรดแมปหลังจากการประชุมกันเพียงครั้งเดียว หากแต่ต้องการสร้างบรรยากาศของความเป็นมิตร และต้องการเสนอแผนและทางเลือก ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าพม่าจะมีความคิดเห็นหรือตัดสินใจอย่างไรกับอนาคตของประเทศตนเอง และหลังจากนี้ก็จะมีการหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อระดมความคิดเห็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อพม่าในการจัดทำโรดแมป ซึ่งผลการหารือก็จะไม่มีผลผูกมัดใดๆ ต่อรัฐบาลพม่า<sup>92</sup>

หลังจาก ดร. สุรเกียรติ์ ได้ยื่นโรดแมปสู่ความสมานฉันท์และประชาธิปไตยให้กับนายอูวินอ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าแล้ว นายอูวินอ่องได้แจ้งให้ ดร. สุรเกียรติ์ ทราบในอีกราวหนึ่งสัปดาห์ต่อมาว่า คณะผู้นำทหารของพม่ากำลังพิจารณาแผนปรองดองของไทยอย่างเคร่งครัด<sup>93</sup>

#### - การแสวงความร่วมมือจากประชาคมโลก

ดังที่กล่าวในตอนต้นถึงการวางสถานะไทยในการเป็นสะพานและช่องทางการสื่อสารระหว่างพม่ากับประเทศตะวันตก ดร. สุรเกียรติ์ ได้ปรึกษาหารือเรื่องปัญหาการเมืองในพม่ากับประเทศตะวันตกอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ที่เขาเริ่มดำรงตำแหน่ง ขณะเดียวกันเขาก็ทำหน้าที่ในการนำเสนอทัศนะและข้อจำกัดของพม่าให้กับประเทศตะวันตกได้รับทราบด้วย แม้เขาจะทราบดีถึงเป้าประสงค์และข้อเรียกร้องของประเทศตะวันตกที่ต้องการให้พม่าเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย แต่เขาก็พยายามชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบ และเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศหนึ่งมาใช้ในอีกประเทศหนึ่งได้ทั้งหมด<sup>94</sup> นั่นคือเขาไม่ต้องการให้ประเทศตะวันตกกดดันพม่ามากเกินไป โดยเขายังคงยึดมั่นใจจุดยืนและเรียกร้องประเทศตะวันตกที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพม่าให้ร่วมมือกับไทยและรัฐบาลทหารพม่า โดยเขามีทัศนะต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าว่า

“แน่นอนว่าเราต้องการเห็นเป้าหมายสูงสุดของความเป็นประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยมีหลากหลาย shade เราไม่สามารถที่จะนำประชาธิปไตยของประเทศหนึ่งให้ฝังรากในพม่าได้ในชั่ว

<sup>91</sup> "ผลหารือ 'สุรเกียรติ์-วินอ่อง' แผน 'โรดแมป' แก่วิกฤตพม่า," *ข่าวสด* 4 สิงหาคม 2546, 7.

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>93</sup> Rungrawee C Pinyorat, "Junta Looking at Thai Road Map," *The Nation* 8 August 2003, 5A.

<sup>94</sup> Bhanravee Tansubhapol, "Meet Junta Halfway, Surakiart Tells World," *Bangkok Post* 19 July 2003, 4.

ข้ามคืน แต่เราจะต้องร่วมมือกับพม่าเพื่อดูว่าประชาธิปไตยใน  
รูปลักษณะใดที่จะเหมาะสมกับบริบทของพม่า”<sup>95</sup>

ในเรื่องการแก้ไขปัญหานี้ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าประชาคมระหว่างประเทศไม่ควรกดดัน  
หรือเรียกร้องต่อพม่าแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ทั้งสองฝ่ายต้องเจอกันครึ่งทางบนโต๊ะเจรจา ซึ่งจะ  
เป็นวิถีทางเดียวหากประเทศตะวันตกต้องการที่จะแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองในพม่า และนำ  
สันติภาพและประชาธิปไตยคืนสู่ประเทศนี้ ส่วนรูปแบบการเจรจานั้น เขาเห็นว่าควรเป็นการเจรจาลับ  
กับผู้แทนของรัฐบาลพม่าด้วย<sup>96</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เขายังเห็นว่าทุกฝ่ายควรต้องปรับบทบาทให้เอื้อต่อการ  
สร้างความปรองดอง และหันมาร่วมมือกันอย่างจริงจังมากขึ้นด้วย<sup>97</sup> เพราะหากทุกฝ่ายยังคงยึดมั่นใน  
จุดยืนและความต้องการของฝ่ายตนไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว การเจรจาก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้

ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า แม้จะมีแรงกดดันต่อพม่า แต่ประชาคมระหว่างประเทศและองค์การ  
ระหว่างประเทศหรือกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคต่างๆ ควรให้เวลาพม่าได้จัดการแก้ไขปัญหา  
ภายในประเทศเสียก่อน ต่อข้อเสนอของนายกรัฐมนตรียามาเลเซียก่อนหน้านี้ที่เสนอให้ขับพม่าออกจาก  
อาเซียน<sup>98</sup> เขาเห็นว่า การเป็นสมาชิกภาพอาเซียนของพม่าถือเป็นช่องทางติดต่อสื่อสารที่เป็นทางการ  
ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ สามารถติดต่อกับพม่าได้ หากช่องทางนี้ถูกปิดไป ก็ไม่สามารถแก้ไข  
ปัญหาได้<sup>99</sup> สำหรับเขาแล้ว มาตรการรุนแรงดังกล่าวอาจจะยิ่งเป็นการโดดเดี่ยวพม่า และไม่ช่วยแก้ไข  
ปัญหาแต่อย่างใด

ก่อนการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศเอเชีย-ยุโรป (ASEM) ครั้งที่ 5 ณ เกาะบาห์ลี ประเทศ  
อินโดนีเซีย ในระหว่างวันที่ 22-24 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอให้มีการจัด  
ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนระหว่างการประชุมอาเซียนผ่านทางนายฮัสซัน วีรายูดา<sup>100</sup>  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย ในฐานะประธานอาเซียนอีกด้วย โดยการประชุม  
ดังกล่าวจะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ในพม่า นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยัง  
เสนอให้เชิญนายราชาลีมา รับประทานอาหารเข้าร่วมกับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อแลกเปลี่ยน

<sup>95</sup> “‘Friendly’ Approach to Continue – Surakiart”.

<sup>96</sup> Bhanravee Tansubhapol, “Meet Junta Halfway, Surakiart Tells World”.

<sup>97</sup> “ไทยวอนนานาชาติร่วมมือสานความปรองดองในพม่า,” *ผู้จัดการรายวัน* 19 กรกฎาคม 2546, 11.

<sup>98</sup> “Give Rangoon Time: Surakiart,” *The Nation* 22 July 2003, 5A.

<sup>99</sup> “Give Rangoon Time: Surakiart”.

<sup>100</sup> นายฮัสซัน วีรายูดา สำเร็จการศึกษาปริญญาโทด้านกฎหมายและการทูตวิทยาลัยกฎหมายและการทูตเฟลทเซอร์ใน  
พ.ศ. 2527 และปริญญาโทด้านกฎหมายจากโรงเรียนกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดใน พ.ศ. 2528 ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็สำเร็จ  
การศึกษามาจากสถาบันทั้งสองเช่นกัน



ความคิดเห็นในการหาทางออกให้พม่า โดยเฉพาะการลดแรงกดดันจากนานาชาติอีกด้วย<sup>101</sup> ในระหว่างการประชุมดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้โอกาสนี้ในการหารือกรอบเพื่อผลักดันและเสนอแนวคิดแผนการปรองดองแห่งชาติของพม่าหรือไรต์แม็ปต่อรัฐมนตรีต่างประเทศของจีน อินโดนีเซีย กรรมาธิการยุโรปด้านการต่างประเทศ ซึ่งทุกฝ่ายได้แสดงความเห็นด้วยกับแผนดังกล่าวของไทย และไทยได้แสดงเจตจำนงให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมมือกับไทยเพื่อผลักดันให้แผนดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย<sup>102</sup>

เหตุที่ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องหารือกรอบ เนื่องจากในการประชุมครั้งนี้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกฝ่ายยุโรปและฝ่ายเอเชีย โดยฝ่ายยุโรปต้องการเพิ่มมาตรการคว่ำบาตรทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อกดดันรัฐบาลทหารพม่า ในขณะที่ฝ่ายเอเชียต้องการใช้ช่องทางการทูตในการแก้ไขปัญหา ยิ่งไปกว่านั้น ในระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน ฝ่ายยุโรปได้เสนอที่จะให้บรรจุเรื่องพม่าไว้ในวาระการประชุมอาเซียนด้วย หากแต่ได้รับการปฏิเสธอย่างแข็งขันจากฝ่ายเอเชีย<sup>103</sup> โดยในการหารือกรอบ ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำแผนการปรองดองแห่งชาติของพม่าเข้าหารือกับผู้แทนกลุ่มประเทศอาเซียน 8 ประเทศคือ บรูไน ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และลาว ต่างเห็นว่าอาเซียนควรจะเป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในพม่า ไม่ควรให้มีบุคคลอื่นหรือประเทศอื่น [นอกเอเชีย] มาชี้หน้า<sup>104</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้แจ้งให้นายอูวินอ่อง รัฐมนตรีต่างประเทศพม่าทราบถึงท่าทีของอาเซียนต่อการแก้ไขปัญหพม่าด้วย<sup>105</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงความจริงใจ โปร่งใส ลดความหวาดระแวง และให้พม่าทราบถึงการดำเนินการของไทยในแต่ละขั้นตอน

ในระหว่างการประชุมอาเซียนครั้งนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้นำเสนอแนวคิดในการจัดประชุมเพื่อถกแถลงเกี่ยวกับไรต์แม็ปของการสร้างความสมานฉันท์ในพม่าด้วย ในการนี้ จีน อังกฤษ ออสเตรเลีย เห็นพ้องที่จะเข้าร่วมในเวทีการประชุมดังกล่าว นอกเหนือจากประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ตอบรับข้อเสนอของเขาแล้ว<sup>106</sup>

ปัญหาพม่ายังได้นำมาสู่ข้อถกเถียงในการรับสมาชิกใหม่ของอาเซียนอีกด้วย กล่าวคือเมื่อไทยดำเนินการผลักดันเรื่องสมาชิกใหม่ของอาเซียนจากเอเชีย อันประกอบด้วย ลาว กัมพูชา และพม่า เข้าสู่การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ซึ่งจะจัดขึ้นที่เวียดนามใน พ.ศ. 2547 ประเทศสมาชิกอาเซียนฝ่าย

<sup>101</sup> "สุรเกียรติ์' วอนสมาชิกอาเซียนอย่ากดดันพม่า," *คม ชัด ลึก* 23 กรกฎาคม 2546, 2, 13.

<sup>102</sup> "8 ชาตินอาเซียนประสานเสียง ขวางตะวันตกชี้หน้าแก้ปัญหพม่า," *ข่าวหุ้น* 24 กรกฎาคม 2546, 21.

<sup>103</sup> Nusa Dua, "Thai Road Map for Suu Kyi's Release," *Bangkok Post* 25 July 2003, 1.

<sup>104</sup> "8 ชาตินอาเซียนประสานเสียง ขวางตะวันตกชี้หน้าแก้ปัญหพม่า".

<sup>105</sup> "แม้ว' ร่อนจดหมายถึง 'ตาน ฉ่วย'," *บ้านเมือง* 25 กรกฎาคม 2546, 3.

<sup>106</sup> "Razali Throws Support behind Thai Road Map," *The Nation* 29 July 2003, 3A.

ยุโรปไม่เห็นด้วยต่อการให้สมาชิกภาพแก่พม่า ส่งผลให้ประเด็นนี้กลายเป็นข้อต่อรองในการรับสมาชิกใหม่ ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ เมื่อไทยไม่ได้คัดค้านสมาชิกอาเซียนใหม่จากยุโรปทั้ง 10 ประเทศในทางกลับกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนจากยุโรปก็ควรให้การยอมรับสมาชิกใหม่จากเอเชียทั้งหมดเช่นกัน รวมทั้งพม่าด้วย ซึ่งในเรื่องนี้เขาเห็นว่า หากประเทศในยุโรปต้องการเห็นความร่วมมือที่ใกล้ชิดมากขึ้นระหว่างเอเชียและยุโรปในเรื่องการป้องกันปราบปรามยาเสพติด อาชญากรรม การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ประเทศสมาชิกในยุโรปก็จำเป็นต้องให้พม่าเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือนี้ด้วย<sup>107</sup> เขายืนยันอย่างหนักแน่นที่จะไม่ยอมตามข้อเรียกร้องของยุโรป

นอกเหนือจากการเป็นสะพานในการเสริมสร้างความเข้าใจและแสวงหาความร่วมมือเพื่อสร้างความปรองดองในพม่าในเวทีพหุภาคีแล้ว ในระดับทวิภาคี ดร. สุรเกียรติ์ ก็แสวงหาความร่วมมือจากหลากหลายประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียได้แสดงความสนใจในประเด็นดังกล่าวอย่างมาก จึงได้สอบถามรายละเอียดของแผนโรดแมปการปรองดองในพม่าจาก ดร. สุรเกียรติ์ ในท้ายที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียเห็นด้วยและพร้อมที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาลไทยในประเด็นดังกล่าว รวมทั้งจะช่วยเสนอความคิดเห็นหรือกร่างโรดแมป ซึ่งจะช่วยให้ข้อเสนอของไทยได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางอีกด้วย<sup>108</sup>

ญี่ปุ่นถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อพม่าอย่างมาก เนื่องจากญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือพม่ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 และนับตั้งแต่ที่พม่าไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของนานาชาติในการปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี ญี่ปุ่นจึงได้ระงับความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลทหารพม่าด้วย ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเสนอเรื่องโรดแมปต่อรัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่นผ่านทางโทรศัพท์ โดยญี่ปุ่นให้การตอบรับและสนับสนุนต่อการดำเนินการเพื่อประชาธิปไตยในพม่าของฝ่ายไทย<sup>109</sup> ต่อมารัฐมนตรีต่างประเทศติมอร์ตะวันออกก็ได้ออกมาให้ความสนับสนุนความพยายามของไทยในการแก้ปัญหาพม่า ทั้งยังได้กล่าวด้วยว่าไทยมีความเหมาะสมที่สุดในการเป็นผู้นำกระบวนการสร้างความปรองดองในพม่า<sup>110</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ได้หารือร่วมกับนายราชาลี ผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องพม่าอีกครั้ง ณ กระทรวงการต่างประเทศไทย เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2546 โดยได้อธิบายและชี้แจงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับโรดแมป ขณะเดียวกันนายราชาลีเห็นความสำคัญของไทยในฐานะประเทศ

<sup>107</sup> Bhanravee Tansubhapol, "Meet Junta Halfway, Surakiart Tells World".

<sup>108</sup> "เปิดแผนสันติภาพ 'พม่า' ไทยเสนอกร่างรธน."

<sup>109</sup> Rungrawee C Pinyorat, "Junta Looking at Thai Road Map,"; Rungrawee C Pinyorat, "Japan Backs Push for Road Map on Burma," *The Nation* 1 August 2003, 5A; "จีนและญี่ปุ่นหนุนโรดแมป," *ข่าวสด* 24 สิงหาคม 2546, 9.

<sup>110</sup> Rungrawee C Pinyorat, "Junta Looking at Thai Road Map".

เพื่อนบ้านของพม่า แต่ที่สำคัญก็คือ การตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญของจีนในแผนการปรองดองของพม่า ซึ่งนายราชาลีแนะนำให้ไทยควรรหาหรือกับจีนอีกทางหนึ่งด้วย<sup>111</sup>

หลังจากการหารือกับผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ ดร. สุรเกียรติ์ ได้เดินทางไปหารือกับนายนายชุนมุกัม จายากุมาร รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2546 สิงคโปร์ผลการหารือปรากฏว่าทางสิงคโปร์ก็สนับสนุนไทยในเรื่องนี้ และให้คำแนะนำว่าไทยควรจะคุยหรือหารือกับประเทศอื่นๆ ให้มากกว่านี้ ทั้งยังเห็นว่าปัญหาพม่า อาเซียนควรมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหา มากกว่าการผลักดันให้หน่วยงานหรือองค์กรภายนอกภูมิภาคอย่างคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) เข้ามาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เรื่องนี้มีความยากลำบากมากขึ้น<sup>112</sup> ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ก็ตอกย้ำท่าทีของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในการประชุมอาเซียนครั้งที่ 5 ณ กรุงบาหลี ก่อนหน้านี้

นอกเหนือไปจากการแสวงหาความร่วมมือจากประเทศในภูมิภาค ดร. สุรเกียรติ์ ยังประสานกับทางการจีนเกี่ยวกับโรดแมปในพม่าด้วย โดยทางการจีนได้แสดงออกอย่างชัดเจนที่จะให้การสนับสนุนโรดแมป และพร้อมประสานงานกับไทยอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังกล่าว<sup>113</sup>

ในการเดินทางเยือนเยอรมนีอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 18-21 กันยายน พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำเรื่องสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าหารือกับรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศของเยอรมนีด้วย ซึ่งเยอรมนีได้แสดงความสนใจที่จะเข้ามามีบทบาทในการช่วยขับเคลื่อนโรดแมปสู่ความปรองดองและประชาธิปไตยในพม่าด้วย โดยเยอรมนีมีท่าทีสนใจข้อเสนอของไทยนับตั้งแต่ได้พูดคุยนอกรอบกับ ดร. สุรเกียรติ์ ในระหว่างการประชุมอาเซียนที่บาหลีแล้ว<sup>114</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เขายังโน้มน้าวให้เยอรมนีร่วมมือกับไทยในการให้ความช่วยเหลือพม่า เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พม่าดำเนินตามโรดแมป ด้วยเห็นว่าแม้เยอรมนีจะเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป แต่ก็ไม่ได้มีมาตรการเชิงกร้าวต่อพม่าเช่นเดียวกับอังกฤษหรือประเทศแถบสแกนดิเนเวีย<sup>115</sup> ฝ่ายเยอรมนีอาจพิจารณาช่องทางที่จะให้ความช่วยเหลือแก่พม่าโดยอาจร่วมมือกับไทยในสาขาซึ่งเยอรมนีและไทยมีความเชี่ยวชาญ เช่น การแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ และการปลูกพืชทดแทนยาเสพติด เป็นต้น<sup>116</sup>

<sup>111</sup> "ผู้แทนยูเอ็นเห็นชอบ 'โรดแมป'," *มติชน* 12 สิงหาคม 2546, 14.

<sup>112</sup> "ไทย-สิงคโปร์เห็นพ้องปัญหาพม่า 'หน้าที่อาเซียน' ผลักดันปรองดอง," *มติชน* 13 สิงหาคม 2546, 5; "S'pore Backs 'Map'," *The Nation* 13 August 2003, 4A.

<sup>113</sup> "จีนและญี่ปุ่นหนุนโรดแมป," 9.

<sup>114</sup> Supalak Ganjanakhundee, "Burma Tops First Day of Talks in Germany," *The Nation* 19 September 2003, 7A.

<sup>115</sup> Supalak Ganjanakhundee, "Economic Incentives Urged," *The Nation* 20 September 2003, 5A.

<sup>116</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (23 กันยายน 2546)".

ต่อมาในช่วงที่นายหลี่ จ้าวซิง รัฐมนตรีต่างประเทศจีนเดินทางเยือนไทย ได้ร่วมหารือกับ ดร. สุรเกียรติ์ ในเรื่องความสัมพันธ์ทวิภาคีของทั้งสองประเทศ รวมถึงสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการเมืองในพม่าด้วย ซึ่งในกรณีนี้ จีนมีท่าทีในการสนับสนุนไทยเรื่องแผนการปรองดองในพม่า และพิจารณาข้อเสนอของไทยในการจัดประชุมระหว่างประเทศในเรื่องพม่า โดยจีนมีแนวโน้มว่าจะเข้าร่วมการประชุม หากพม่ายินยอมเข้าร่วมในการประชุมนี้ด้วย<sup>117</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ไม่พอใจต่อการดำเนินการของไทย วุฒิสมาชิกของสหรัฐอเมริกากล่าวว่า ท่าทีของรัฐบาลไทยสะท้อนให้เห็นว่าไทยเข้าข้างระบอบที่ถูกประณามมากที่สุดในโลก ทั้งที่ไทยควรจะปกป้องประชาธิปไตยในพม่า เรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี และนักโทษการเมืองโดยเร็ว มากกว่าการจะหาทางออกให้กับระบอบอำนาจนิยม<sup>118</sup> ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลไทยยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่ากลายเป็นกระบอกเสียงให้กับระบอบ SPDC ในเวทีระหว่างประเทศไปเสียแล้ว ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศไทยแถลงชัดถึงจุดยืนของไทยในการช่วยผลักดันพม่าให้เข้าสู่กระบวนการปรองดองและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยไทยไม่อาจวิพากษ์วิจารณ์พม่าและเรียกร้องประชาธิปไตยโดยไม่ดำเนินการอะไรเลยไม่ได้<sup>119</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George W. Bush) ของสหรัฐอเมริกา เรียกร้องให้อาเซียนมีบทบาทอย่างแข็งขันในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่า เพื่อไม่ให้พฤติกรรมของพม่าไม่ขัดกับมาตรฐานและเป้าหมายของอาเซียนเอง<sup>120</sup> พร้อมกันนั้น ประธานาธิบดีบุชยังได้ลงนามใน Burmese Freedom and Democracy Act of 2003<sup>121</sup> เพื่อคว่ำบาตรพม่าอีกด้วย

#### - แผนปรองดองแห่งชาติของพม่า

รัฐบาลพม่าได้นำเสนอแผนปรองดองแห่งชาติที่รัฐบาลเป็นผู้ร่างเองในเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็ให้การสนับสนุนแผนดังกล่าว โดยมองว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดแก่พม่าเนื่องจากรัฐบาลทหารเป็นผู้ริเริ่มขึ้นเอง<sup>122</sup> การดำเนินการของผู้นำระดับสูงของพม่าเช่นนี้จะช่วยให้กระบวนการอื่นๆ ของแผนปรองดองดำเนินการได้ง่ายยิ่งขึ้น แต่ก็เป็นที่น่าสนใจว่าแผนการปรองดองในลักษณะ top-down เช่นนี้จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

<sup>117</sup> "จีนจับมือไทยจัดถกพม่า เชิญกลุ่มย่อยหารือ 'โรดแมป'," *มติชน* 22 ตุลาคม 2546, 11.

<sup>118</sup> วุฒิสมาชิก Mitch McDonnell กล่าวถ้อยแถลงในวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา "Thailand Siding with Hated Regime," *The Nation* 25 July 2003, 5A.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> "US Wants ASEAN to Exert More Influence," *The Nation* 30 July 2003, 2A.

<sup>121</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน U.S. Congress, "H.R.2330 - Burmese Freedom and Democracy Act of 2003," <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-bill/2330> [2 เมษายน 2559].

<sup>122</sup> "Surakiart Supports Rangoon's Road Map," *Bangkok Post* 9 September 2003, 5.

พล.อ. ชิน ยूनต์ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ของพม่าได้ประกาศแผนการปรองดองในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546 โดยแผนดังกล่าวมีรายละเอียดสำคัญ 7 ข้อ ได้แก่ การฟื้นฟูสมัชชาแห่งชาติ ที่หยุดชะงักไปตั้งแต่ พ.ศ. 2539 การดำเนินการเพื่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่มีระเบียบวินัย การร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดโดยสมัชชาแห่งชาติ การรับรองร่างรัฐธรรมนูญโดยการทำประชามติ การจัดการเลือกตั้ง การประชุมรัฐสภา และการเลือกตั้งคณะรัฐบาล<sup>123</sup> ภายหลังจากการประกาศโรดแมปทางการพม่าก็เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์และเรียกร้องการสนับสนุนจากองค์กรทางการเมืองและประชาชนพม่าอย่างต่อเนื่อง โดยแม่ทัพพม่าบางส่วนได้เดินทางไปยังหัวเมืองต่างๆ เพื่อปลุกกระตุ้นให้ประชาชนสนับสนุนโรดแมปของนายกรัฐมนตรี ทั้งยังมีรายงานข่าวว่า ผู้นำรัฐบาลทหารได้ใช้ยุทธศาสตร์หลากหลายในการบังคับให้องค์กรการเมืองและประชาชนยอมรับในข้อเสนอของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการติดสินบนข้าราชการและนักธุรกิจ การโน้มน้าวผู้นำศาสนาอิสลามในรัฐอาระกัน (ยะไข่) ว่า หากให้การสนับสนุนรัฐบาลทหาร รัฐบาลจะให้การรับรองและให้สัญชาติคนมุสลิม การเกณฑ์ประชาชนให้เข้าร่วมฟังปราศรัยเกี่ยวกับโรดแมป แต่ถ้าหากประชาชนคนใดไม่เห็นด้วย ก็จะถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรอง ทำให้ไม่มีผู้ใดกล้าปฏิเสธโรดแมปดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนในเขตชนกลุ่มน้อยก็ไม่สามารถเข้าใจสาระสำคัญของโรดแมปได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่เข้าใจภาษาพม่า และในการปราศรัย รัฐบาลก็ไม่ได้จัดให้มีล่ามช่วยแปลด้วย<sup>124</sup> การกระทำเช่นนี้ก็นำมาซึ่งความคลางแคลงใจต่อความจริงใจของรัฐบาลทหารพม่าในการพยายามแก้ไขปัญหาการเมืองในประเทศ

ขณะที่รัฐบาลทหารของพม่าก็ไม่ได้แสดงท่าทีหรือเจตจำนงใดๆ ในการเชิญกองกำลังของชนกลุ่มน้อยเข้าร่วมการประชุมสมัชชาแห่งชาติ หรือแม้แต่การเจรจาหยุดยิง ทั้งที่กลุ่มสู้รบต่างๆ ได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าพร้อมเปิดการเจรจาหยุดยิง ภายใต้งเงื่อนไขที่เป็นที่ยอมรับของทั้งรัฐบาลทหารพม่าและกลุ่มสู้รบ แต่กลุ่มสู้รบจะไม่ยอมรับแนวทางที่เป็นการบีบบังคับให้กลุ่มต้องวางอาวุธอย่างไม่มีเงื่อนไขอย่างแน่นอน<sup>125</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง โรดแมปของ พล.อ. ชิน ยूनต์ ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคำนึงถึงเฉพาะสิ่งที่รัฐบาลทหารพม่าต้องการ ยิ่งไปกว่านั้นการที่พม่าประกาศโรดแมปเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลทหารพม่าจะไม่ยอมรับต่อโรดแมปของประเทศอื่นและจะดำเนินการตามวิถีของตนเองเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งการประกาศโรดแมปของนายกรัฐมนตรีพม่าก็ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายอื่นใด นอกเหนือไปจากการซื้อ

<sup>123</sup> "เปิดสารพัดแผนโรดแมปพม่าสู่ประชาธิปไตย," *ผู้จัดการรายวัน* 26 กันยายน 2546, 2.

<sup>124</sup> ธันวา สิริเมธี, "จากโรดแมปถึงปฏิญญาพุกาม พม่ากับความมั่นคงในภูมิภาค," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 50, 27 (28 พฤศจิกายน-5 ธันวาคม 2546): 11.

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน.

เวลาและลดการกดดันจากรัฐบาลต่างชาติเท่านั้น<sup>126</sup> และคงเป็นเรื่องยากที่พม่าจะดำเนินการตามข้อเสนอของไทย เนื่องจากโรดแมปที่ฝ่ายไทยเสนอก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพม่า ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอให้ชนกลุ่มน้อยวางอาวุธ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าต่อไป แม้ว่าชนกลุ่มน้อยอีกหลายกลุ่มได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลทหารพม่าแล้ว แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ชนกลุ่มน้อยยังคงถูกรัฐบาลทหารพม่าละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่มีสิทธิในการปกครอง ในขณะที่การจะให้รัฐบาลทหารพม่ายอมรับบทบาทของพรรคฝ่ายค้านและชนกลุ่มน้อย ก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลทหารหลีกเลี่ยงมาโดยตลอดเช่นกัน<sup>127</sup>

แม้พม่าจะไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอของไทยเสียทีเดียว แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็เรียกร้องให้นานาชาติให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่พม่า เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พม่าปฏิบัติตามโรดแมป 7 ข้อที่นายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ประกาศไว้<sup>128</sup>

ในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ได้เดินทางไปพม่าเพื่อหารือเกี่ยวกับโรดแมปกับนายกรัฐมนตรีคนใหม่ของพม่า โดยจะเป็นการอธิบายและชี้แจงเหตุผลที่ไทยเสนอโรดแมปนี้ และสอบถามความคืบหน้าการดำเนินการตามโรดแมป ขณะเดียวกันฝ่ายพม่าก็ได้ชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ตามโรดแมป 7 ขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีพม่าได้ประกาศไปก่อนหน้านี้อย่างละเอียด<sup>129</sup>

บทบาทการเป็นสะพานระหว่างพม่ากับประชาคมโลกยังเกิดขึ้นผ่านการจัดประชุมระหว่างประเทศ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้กำหนดรูปแบบและการเชิญประเทศต่างๆ ว่าจะไม่มีการบังคับหรือกดดันให้ประเทศต่างๆ มาเข้าร่วม ประเทศที่เข้าร่วมจะเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์หรือมีความสนใจในเรื่องพม่าเป็นสำคัญ บทบาทของฝ่ายไทยคือการแจ้งให้พม่าพิจารณาถึงประเทศที่จะมาเข้าร่วมหรือหากพม่าต้องการให้ประเทศใดเข้าร่วม ไทยจะทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานให้

#### - การประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ (The Bangkok Process)

หลังจากการนำเสนอโรดแมปและการดำเนินการพูดคุยกับนานาชาติแล้ว ในที่สุดไทยได้จัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนกระบวนการปรองดองในพม่าเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2546 หรือเป็นที่รู้จักในนาม “กระบวนการกรุงเทพฯ” (The Bangkok Process) โดยมีผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติด้านพม่าและผู้แทนจาก 11 ประเทศ ได้แก่ อิตาลี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย จีน ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย สิงคโปร์ และพม่า เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้

<sup>126</sup> “เปิดสารพัดแผนโรดแมปพม่าสู่ประชาธิปไตย”; "Marching in Step with the Generals," *The Nation* 6 September 2003, 4A.

<sup>127</sup> “เปิดสารพัดแผนโรดแมปพม่าสู่ประชาธิปไตย”.

<sup>128</sup> Supalak Ganjanakundee, “Economic Incentive Urged”.

<sup>129</sup> “สุรเกียรติ์ จับเข้า ‘ขั้วยันต์’ รุกคืบ ‘โรดแมป’,” *มติชน* 26 กันยายน 2546, 10.

ด้วย<sup>130</sup> การประชุมครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่าเปิดใจ และแลกเปลี่ยนทัศนคติอย่างตรงไปตรงมากับรัฐมนตรีจากประเทศต่างๆ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ชีให้เห็นว่า แนวทางของกระบวนการนี้คือ การสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ ไม่ใช่การคว่ำบาตรและการโดดเดี่ยวพม่า<sup>131</sup> และสำหรับเขาแล้ว กระบวนการกรุงเทพฯ จะเป็นกลไกในการให้ความสนับสนุนพม่าในความพยายามสร้างความปรองดอง เพื่อแก้ปัญหาการเมืองภายในประเทศ<sup>132</sup>

การประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ที่เกิดขึ้น ไม่ได้กดดันให้พม่ามีพันธสัญญาใดๆ ต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็ไม่มี การสร้างความมั่นใจต่อเสรีภาพทางการเมืองและอนาคตของนางอองซาน ซูจี แต่อย่างใด<sup>133</sup> ด้าน ดร. สุรเกียรติ์ ก็ไม่ได้ตั้งความหวังว่าการประชุมครั้งนี้จะนำมาซึ่งการปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี หรือการยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก เพียงแต่หวังให้เวทีการประชุมดังกล่าวเป็นเวทีของการสร้างความเข้าใจถึงสถานการณ์การเมือง รายละเอียดของแผนปรองดองของพม่า และการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน<sup>134</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นช่องทางให้พม่ามีโอกาสสื่อสารกับประชาคมระหว่างประเทศโดยตรง

ในการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ นายอูวินอ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ได้ชี้แจงถึงความเป็นมาของปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในพม่า ปัญหาและอุปสรรคที่จะนำไปสู่การปรองดอง ทั้งยังกล่าวด้วยว่าขั้นตอน 3 ใน 7 ขั้นตอนของแผนการปรองดองที่ผู้นำพม่าประกาศก่อนหน้านี้จะเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ทั้งยังย้ำว่ารัฐบาลทหารพม่ายินยอมให้บุคคลหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในสมัชชาแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง ซึ่งรวมทั้งพรรค NLD ของนางอองซาน ซูจีด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชาวนา กองทัพ ข้าราชการ และกลุ่มแรงงาน<sup>135</sup> ในขณะที่ชนกลุ่มน้อยก็มีความคาดหวังให้ไทยนำปัญหาชนกลุ่มน้อยขึ้นเจรจากับทางการพม่าในการประชุมนี้ด้วย ซึ่งปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ ความจริงใจของรัฐบาลพม่า และเจตนาของรัฐบาลต่อชนกลุ่มน้อยว่าจะเป็นที่ยอมรับได้มากน้อยเพียงใด<sup>136</sup> รัฐมนตรีต่างประเทศพม่ายังได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า รัฐบาลทหารพม่าได้กำหนดระยะเวลาของโรดแมป 7 ขั้นตอนเรียบร้อยแล้ว และจะเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2547 โดยจะเริ่มจากการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีพม่าและนาง

<sup>130</sup> "ต้น 'ขบวนการกรุงเทพฯ' ช่วยพม่า," *มติชน* 21 ธันวาคม 2546, 11.

<sup>131</sup> Surakiart Sathirathai, "The Future of Thai-German and Thai-European Economic Relations," 187.

<sup>132</sup> Supalak Ganjanakhundee and Rungrawee C Pinyorat, "Bangkok Meet Sees Progress on Road Map," *The Nation* 16 December 2003, 6A.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> "ถกพม่าสวดไส ไทยปลื้ม 'ก้าวหน้าครั้งใหญ่'," *มติชน* 16 ธันวาคม 2546, 1, 16.

<sup>135</sup> "พม่าขึ้นชมโรดแมปสไตล์ 'แม่ัว'," *ผู้จัดการรายวัน* 16 ธันวาคม 2546, 1, 2.

<sup>136</sup> "มติ 6 ชนกลุ่มน้อยมอบไทยตัวแทนลกรดแมป 10ชาติ," *กรุงเทพธุรกิจ* 10 ธันวาคม 2546, 9, 16.

องซาน ซูจี ก็ได้เปิดช่องทางสื่อสาร เพื่อสร้างความมั่นใจและเชื่อใจระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของแผนปรองดองแห่งชาติด้วย<sup>137</sup>

หลังจากการจัดประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งแรกเสร็จสิ้นลง หลายฝ่ายประสอภัยให้ไทยจัดการประชุมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยนายราชาลี ผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติเห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างมาก และช่วยกระตุ้นกระบวนการทางการเมืองในพม่า ขณะที่เวียดนามมาเลเซีย และจีนมีทัศนคติที่สอดคล้องกันว่า การประชุมดังกล่าวที่มีประเทศตะวันตกเข้าร่วมด้วยนั้น จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นรัฐบาลทหารพม่ามากขึ้นด้วย<sup>138</sup>

อย่างไรก็ตาม พลวัตของความพยายามในการสร้างความปรองดองในพม่าก็เผชิญกับความท้าทายครั้งสำคัญ กระบวนการกรุงเทพฯ ต้องประสบกับภาวะชะงักงัน เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในพม่าเปลี่ยนแปลงไป โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 พล.อ. หม่อง เอ รองประธาน SPDC และในฐานะรองผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้นำกำลังในการยึดอำนาจรัฐบาลส่งผลให้ พล.อ. ชิ่น อุ่นต์ ถูกปลดจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมี พล.ท. โซ วิน<sup>139</sup> เข้ารับตำแหน่งแทน ทั้งยังแต่งตั้ง พล.ท. เต็ง เส่ง ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ SPDC คนที่ 1 อีกด้วย แม้ทางการเมืองจะให้เหตุผลต่อการรัฐประหารครั้งนี้ว่าเนื่องจากการคอร์รัปชันของ พล.อ. ชิ่น อุ่นต์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเช่นนี้เกิดขึ้นจากทัศนคติที่แตกต่างกันของผู้นำทางการเมืองพม่า โดย พล.อ. ชิ่น อุ่นต์ จะมองการเมืองตามความเป็นจริงและเข้าไปข้องเกี่ยวกับนางองซาน ซูจี อย่างมากในเรื่องการปรองดองแห่งชาติและแผนการปฏิรูปการเมือง ขณะเดียวกันเขาเองมักจะบอกกับผู้นำอาเซียนและผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติอยู่เสมอว่า เขาสนับสนุนให้นางซูจีและพรรค NLD เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรองดองแห่งชาติ แต่แนวความคิดเช่นนี้ขัดแย้งกับทัศนคติของกลุ่มผู้นำสายเหยี่ยวอย่าง พล.อ. อาวุโส ตาน ฉ่วย ผู้ซึ่งเกลียดแม้กระทั่งการเอ่ยชื่อนางซูจี<sup>140</sup> ประเด็นนี้ยังสอดคล้องกับทัศนคติของนายโซ มินต์ (Soe Myint) ผู้อำนวยการสำนักข่าว Mizzima News ที่ชี้ให้เห็นว่าปัญหาคอร์รัปชันไม่ใช่ประเด็นหลักที่ พล.อ. ชิ่น อุ่นต์ ถูกปลด เพราะ

<sup>137</sup> Supalak Ganjanakhundee and Rungrawee C Pinyorat, "Bangkok Meet Sees Progress on Road Map".

<sup>138</sup> "ยูเอ็นอ่อนไทยจัดประชุมแก้ปัญหาพม่าอีก," *มติชน* 2 กรกฎาคม 2547, 28; "ผู้แทนยูเอ็นเสนอไทยจัดประชุมแก้ปัญหาพม่า," *ผู้จัดการรายวัน* 2 กรกฎาคม 2547, 11.

<sup>139</sup> อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกากล่าวหาว่า พล.ท. โซ วิน เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการจลาจลและการลอบทำร้ายขบวนของนางองซาน ซูจี ในเหตุการณ์ที่เมืองเดพายิน (Depayin Incident) เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546; Stephen McCarthy, "Burma and ASEAN: Estranged Bedfellows," 922.

<sup>140</sup> Larry Jagan, "Burma's Military: Purges and Coups Prevent Progress towards Democracy," in *Myanmar's Long Road to National Reconciliation*, ed. Trevor Wilson (Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2006), 29-31.



ทุกคนในกองทัพพม่าล้วนเกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน แต่จุดแตกหักก็คือ ความต้องการควบคุมกองทัพ ทรัพยากร และไรต์แมนของการปรองดองต่างหากที่ทำให้ทหารอีกปีกหนึ่งขึ้นมายึดอำนาจ<sup>141</sup>

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ไม่มีความชัดเจนว่า กระบวนการปรองดองแห่งชาติของพม่า จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไร แต่ ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนความปรารถนาและความคาดหวังที่จะให้พม่าดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป โดยอ้างอิงจากคำพูดที่ พล.อ. อาวุโส ตาน ฉ่วย เคยกล่าวกับ นายกรัฐมนตรีของไทยว่า เขาเป็นทหาร สิ่งที่ดีตัดสินใจไปแล้ว ก็จะไม่กลับคำ<sup>142</sup> ในขณะที่ผู้นำระดับสูงในกลุ่มประเทศอาเซียน ท่าทีของสหรัฐอเมริกา และเลขาธิการสหประชาชาติ ต่างแสดงความกังวลต่อ กระบวนการสันติภาพในพม่า และเรียกร้องให้รัฐบาลทหารพม่าดำเนินการเรื่องแผนสันติภาพต่อไป<sup>143</sup> ในอีกด้านหนึ่งคณะกรรมการต่างประเทศของวุฒิสภาของไทยได้ออกแถลงการณ์ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าในครั้งนี้ ถือเป็นการปิดฉากกระบวนการไปสู่ความปรองดองและสันติภาพในพม่า รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทบทวนท่าทีและความสัมพันธ์กับพม่า ทั้งยังเรียกร้องให้ รัฐบาลไทยยุติบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลพม่าในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย<sup>144</sup>

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ในที่สุดแล้ว เวทีการประชุม กระบวนการกรุงเทพฯ ไม่สามารถเดินหน้าได้อีกต่อไป ระบอบการเมืองของพม่ายังคงอยู่ภายใต้การ ปกครองของรัฐบาลทหาร แต่มรดกชิ้นสำคัญของ พล.อ. ชิน อุ่นต์ ก็คือ การทำให้กองทัพเริ่มตระหนัก อย่างแท้จริงถึงการส่งมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลพลเรือน<sup>145</sup> กล่าวในอีกด้านหนึ่งก็คือความพยายามของ ดร. สุรเกียรติ์ ในเรื่องการสร้างความปรองดองทางการเมืองในพม่าผ่านการนำเสนอไรต์แมนและการ ประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลทหารพม่าตระหนักถึงแนวทางที่อาจ เป็นการแก้ไขปัญหาการเมืองภายในที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนาน

จนราวหนึ่งทศวรรษต่อมา เมื่อสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา เปลี่ยน นโยบายต่อพม่า ในขณะที่ผู้นำทหารพม่าเริ่มเปิดกว้างทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การเปลี่ยน ผ่านสู่ประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนในที่สุดผู้นำทหารพม่ายอมถอยออกจากการเมือง และเปิดทางให้มีการเลือกตั้ง พม่ามีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งใน พ.ศ. 2558

<sup>141</sup> ACHR REVIEW, "At home with the Burmese Generals," [https://www.ecoi.net/file\\_upload/ts29\\_ACHR-Review-43-Burma.doc](https://www.ecoi.net/file_upload/ts29_ACHR-Review-43-Burma.doc). [29 พฤศจิกายน 2559].

<sup>142</sup> "สุรเกียรติ์หวังพม่าเดินหน้าประชาธิปไตย," *ผู้จัดการรายวัน* 21 ตุลาคม 2547, 2.

<sup>143</sup> "โลกจับตารัฐประหารเงียบพม่า 'ตัน ฉ่วย' คุมอำนาจเบ็ดเสร็จ," *ประชาชาติธุรกิจ* 25 ตุลาคม 2547, 14.

<sup>144</sup> "สุรเกียรติ์หวังพม่าเดินหน้าประชาธิปไตย".

<sup>145</sup> Larry Jagan, "Burma's Military: Purges and Coups Prevent Progress towards Democracy," 37.

## 6.5 การเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์กับกัมพูชาหลังกรณีเผาสถานทูตไทย

### ภูมิหลัง

ในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2546 หนังสือพิมพ์ของกัมพูชาทั้งภาษาเขมรและภาษาอังกฤษได้ลงข่าวโดยอ้างคำสัมภาษณ์นักแสดงสาวชาวไทยคือ สุวนันท์ คงยิ่ง<sup>146</sup> ที่กล่าวว่า กัมพูชาขโมยปราสาทนครวัดไปจากไทยและควรคืนให้แก่อไทย<sup>147</sup> ขณะที่นายกรัฐมนตรีของกัมพูชาเมื่อทราบข่าวก็ตำหนินักแสดงสาวชาวไทยอย่างรุนแรงและมีคำสั่งให้สถานีโทรทัศน์ของกัมพูชางดแพร่ภาพรายการโทรทัศน์ของนักแสดงสาวผู้นี้ ในวันต่อมาได้เกิดการชุมนุมต่อต้านนักแสดงสาวชาวไทยหน้าสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ แต่ก็ไม่มีความรุนแรง จนล่วงเข้าสู่วันที่ 29 มกราคม นักศึกษาและประชาชนกัมพูชารวมตัวชุมนุมหน้าสถานทูตไทยอีกครั้ง โดยมีการประณามนักแสดงสาวชาวไทยอย่างรุนแรง สถานการณ์รุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อผู้ชุมนุมเริ่มขว้างก้อนหินเข้ามาในบริเวณสถานทูต มีการเผาธงชาติไทย รวมถึงการบุกกรุกเข้ามาในสถานทูตและการทำลายทรัพย์สินต่างๆ ทั้งยังก่อเหตุจุดไฟเผาและปล้นทรัพย์สินของสถานทูต ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มผู้ชุมนุมยังทำลายทรัพย์สินของเอกชนไทยรอบกรุงพนมเปญ จนเกิดความเสียหายอย่างมากอีกด้วย

ขณะเดียวกันการที่ไทยเป็นเหยื่อของการคลั่งชาติ จนนำมาสู่การจลาจลในครั้งนี้อาจเป็นเพราะชาวกัมพูชา รู้สึกว่าไทยกำลังไปฉกฉวยผลประโยชน์จากประเทศของตน เนื่องจากคนไทยเข้าไปทำธุรกิจในกัมพูชาอย่างมาก<sup>148</sup> หรือการขยายบทบาทอย่างมากของสื่อไทยในกัมพูชา จนนำมาสู่ความกังวลเรื่องการครอบงำประชาชน<sup>149</sup> แต่ประเด็นที่ทำให้ความไม่พอใจถึงจุดแตกหักก็คือ เรื่องโบราณสถานและวัฒนธรรม ซึ่งการดูถูกเหยียดหยามทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาโดยตรง<sup>150</sup>

นอกจากนายกรัฐมนตรีกัมพูชาได้แสดงท่าทีโกรธเกรี้ยวต่อคำกล่าวของนักแสดงสาวชาวไทยที่ปรากฏในสื่อกัมพูชา ทั้งยังมีคำสั่งให้โทรทัศน์ท้องถิ่นของกัมพูชาระงับการแพร่ภาพละครโทรทัศน์ที่นักแสดงสาวคนดังกล่าวร่วมแสดงด้วยแล้ว นายกรัฐมนตรีกัมพูชายังได้ประณามนักแสดงสาวผ่านสื่อมวลชนด้วยถ้อยคำรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น เรื่องดังกล่าวยังถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง เมื่อ

<sup>146</sup> กรณีของนักแสดงสาวคนนี้เป็นครั้งแรกที่ถูกลำนำใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านประเทศไทย ยังมีกรณีนี้ร้องชาวไทยอย่างนิโคล เทริโอ และอุเทน พรหมมินทร์ ก็ถูกกล่าวหาว่าใช้ถ้อยคำดูหมิ่นผู้หญิงลาวและประเทศลาวอย่างร้ายแรง สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนลาวเป็นอย่างมาก

<sup>147</sup> "ลำดับเหตุการณ์ไทยสะบันงสัมพันธ์เขมร," *กรุงเทพธุรกิจ* 31 มกราคม 2546, 4.

<sup>148</sup> บทสัมภาษณ์ นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ใน "ท่าทีการทูต 'ทักษิณ' สมเหตุสมผลยิ่ง!", *มติชน* 31 มกราคม 2546, 13.

<sup>149</sup> บทสัมภาษณ์ นางสาววัชรินทร์ ยงศิริ ใน "สถานการณ์ไทย-กัมพูชา มุมมองนักวิชาการ," *กรุงเทพธุรกิจ* 31 มกราคม 2546, 13.

<sup>150</sup> บทสัมภาษณ์ รศ. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ ใน "สถานการณ์ไทย-กัมพูชา มุมมองนักวิชาการ".

พรรคการเมืองของกัมพูชาใช้ประเด็นนักแสดงของไทยในการปลุกกระแสชาตินิยม เพื่อหวังคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น<sup>151</sup> จนนำมาสู่การรวมตัวประท้วงของประชาชนที่หน้าสถานทูตไทย และนำไปสู่การจลาจลในที่สุด โดยในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ นายซัชเวทย์ ชาติสุวรรณ เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงพนมเปญได้ร้องขอกำลังตำรวจทหารจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กัมพูชา เพื่อมาคุ้มกันเจ้าหน้าที่และสถานทูตไทย เนื่องด้วยเห็นว่าสถานการณ์ไม่น่าไว้วางใจ แต่ทางการกัมพูชาประเมินสถานการณ์ผิดพลาด จึงไม่ได้ส่งกองกำลังมาคุ้มครองเจ้าหน้าที่การทูตไทยแต่อย่างใด

ในระหว่างที่เกิดเหตุรุนแรงดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ อยู่ระหว่างการเดินทางเยือนอียิปต์ เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ทวิภาคีและร่วมประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-อียิปต์ โดยสิ่งที่เขาทำได้ในขณะนั้นก็คือ การโทรศัพท์สั่งการให้กระทรวงการต่างประเทศไทยขอความช่วยเหลือไปยังสถานทูตญี่ปุ่นและสถานทูตจีนในกรุงพนมเปญ เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สถานทูตไทยให้มีที่หลบภัย<sup>152</sup> ซึ่งกลุ่มผู้ประท้วงได้บุกกรุกและเผาสถานทูตไทยจนได้รับความเสียหายอย่างมาก

เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับทางการไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของทางการกัมพูชาในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ทางการทูตและทรัพย์สินของรัฐบาลไทย และนายกรัฐมนตรีไทยได้ยื่นคำขาดแก่กัมพูชาว่าหากไม่สามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้ จะจัดส่งกองกำลังคอมมานโดของไทยเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ทันที<sup>153</sup> ซึ่งในเรื่องนี้ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศเองก็ได้คัดค้านความคิดดังกล่าวของผู้นำไทยอย่างเต็มที่<sup>154</sup>

#### ทัศนคติต่อผลประโยชน์แห่งชาติ

เหตุจลาจลที่เกิดขึ้นกับสถานทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของทางการกัมพูชา ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการปกป้องคุ้มครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสถานทูตต่างชาติในประเทศของตนจากการบุกกรุกหรือทำลาย รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการรบกวน การกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ หรือการกระทำที่จะทำลายเกียรติและศักดิ์ศรีของสถานทูตต่างประเทศ ตามมาตรา 2 (2) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต (1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations: VCDR) ความไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลกัมพูชา ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สถานทูต รวมถึงธุรกิจของภาคเอกชนไทยเป็นอย่างมาก นอกเหนือไปจากความเสียหายในด้านจิตใจและเกียรติภูมิของประเทศไทย

<sup>151</sup> "วิกฤตไทย-กัมพูชา การเมืองภายในที่กลายเป็นจลาจล จากมุมมองของนักวิชาการสถาบันฟอรัมเอเชีย," *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 49, 37 (7-13 กุมภาพันธ์ 2546): 18-19.

<sup>152</sup> "อียิปต์: ประตู่สู่การค้าโลกอาหรับ," *ไทยโพสต์* 12 กุมภาพันธ์ 2546, 8.

<sup>153</sup> "เผาสถานทูตไทย เขมรคลังไล่พังธุรกิจไทยวอด ทักซิณย์จะจัด อพยพคนไทย," *คมชัดลึก* 30 มกราคม 2546, 17.

<sup>154</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 28 สิงหาคม 2560.

**ประมาณการณ์ความเสียหายเบื้องต้นของธุรกิจไทย (บางส่วน)  
ในกรุงพนมเปญจากเหตุจลาจล**

บริษัท	ประมาณการณ์ความเสียหาย (ล้านบาท)
Samart Cambodia Communication	645
พลาสติกอุตสาหกรรม	430
Modern Plastic	300
Royal Phnom Penh Hotel	200
Cambodia Shinawatra	61.8
Thai Nakhon Patana	50
Mica Media	45
TV 5 Cambodia	43
CPAC	34.4
Siam Cement	34
Juliana Hotel	30
Thai Airways International	15.6
Bangkok Airways	10
Distar Cambodia	5.5
Bangkok Hotel	5.16
Saha Farm	5
Isuzu Sales Cambodia	5

ที่มา: Thai Business Council in Cambodia<sup>155</sup> ; *กรุงเทพธุรกิจ* 4 กุมภาพันธ์ 2546, หน้า 2

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งข้อสังเกตต่อการตอบสนองของทางการกัมพูชาต่อเหตุการณ์ดังกล่าวที่  
ล่าช้าเกินไปว่าเป็นผลจากหลายปัจจัย<sup>156</sup> ไม่ว่าจะเป็น 1) การประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดของผู้นำ

<sup>155</sup> Phusadee Arunmas and Chatrudee Theparat, "Damage to Big Companies Estimated at B1.8 Billion," *Bangkok Post* 4 Feb 2003, A1.

ระดับสูงของกัมพูชา ที่ไม่คาดคิดว่าการประท้วงดังกล่าวจะขยายตัวเกินกว่าการควบคุมอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นความรุนแรงในที่สุด 2) การที่ผู้นำกัมพูชา โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีฮุนเซน ซึ่งได้กล่าว ว่าตำรวจไม่สามารถใช้วิธีการปราบปรามได้ เนื่องจากการกระทำนั้นจะหมายรวมถึงการยิงใส่กลุ่มผู้ประท้วง 3) ข้อจำกัดของการตัดสินใจ ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงไม่อาจตัดสินใจดำเนินการใดๆ ได้ หากไม่ได้รับการอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำระดับสูง 4) ช่องทางการสื่อสาร โดยเฉพาะระบบโทรศัพท์ถูกทำลาย รวมไปถึง 5) การที่ผู้ว่าราชการกรุงพนมเปญเพิ่งเดินทางกลับจากต่างจังหวัดในช่วงเกิดเหตุจลาจลด้วย

รัฐบาลไทยต้องการให้ทางการกัมพูชาชี้แจงและอธิบายเกี่ยวกับเหตุจลาจลที่เกิดขึ้นกับสถานทูต รวมถึงธุรกิจของคนไทยในกัมพูชา การสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด ขณะเดียวกันกัมพูชา ก็ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ฝ่ายไทยทั้งหมด ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเงื่อนไขก่อนที่ไทยจะปรับความสัมพันธ์กับกัมพูชา โดยทางการกัมพูชาจะต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อทางการไทยว่าในอนาคต สถานทูต ข้าราชการที่ประจำการในกัมพูชา รวมถึงธุรกิจของคนไทย จะได้รับการปกป้องจากรัฐบาลกัมพูชา และไม่เกิดเหตุการณ์ในลักษณะเช่นนี้อีก ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้นอกจากจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของรัฐและเอกชนไทย ยังกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างทั้งสองประเทศอีกด้วย

### การดำเนินการ

ในทางการทูต รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายอย่างแข็งกร้าวต่อกัมพูชา เพื่อตอบโต้ต่อการจลาจลที่เกิดขึ้น รัฐบาลไทยตอบโต้เหตุรุนแรงดังกล่าวด้วยการลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูต โดยการเรียกเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ กลับประเทศไทย<sup>157</sup> และได้เรียกเอกอัครราชทูตกัมพูชาประจำประเทศไทยเข้ารับหนังสือประท้วงอย่างรุนแรง โดยรัฐบาลไทยได้ยื่นบันทึกช่วยจำ (Aide Memoire) ที่ระบุถึงการดำเนินมาตรการต่างๆ ของฝ่ายไทย อันได้แก่ การเรียกตัวเอกอัครราชทูตไทยประจำกัมพูชากลับ และขอให้ทางการกัมพูชาเรียกตัวเอกอัครราชทูตของตนกลับด้วย รวมถึงการระงับโครงการความร่วมมือระดับรัฐบาล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการที่ดำเนินการอยู่ทั้งหมด<sup>158</sup> การลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตเช่นนี้ถือเป็นมาตรการทางการทูตที่รุนแรงที่สุด แม้ว่าในอีกไม่กี่วันต่อมา ทางการกัมพูชาจะได้ส่งหนังสือแสดงความเสียใจและแสดงเจตจำนงที่จะให้ความสัมพันธ์

<sup>156</sup> Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Report to the Congress on the Anti-Thai Riots in Cambodia on January 29, 2003," <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/20565.htm>. [22 มีนาคม 2559].

<sup>157</sup> ในช่วงวันเดียวกับการจลาจลเผาสถานทูต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทยเพิ่งเดินทางมาถึงกัมพูชา เพื่อเข้าร่วมการประชุมและการเจรจาการค้าของทั้งสองประเทศ แต่เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ยกเลิกการประชุมดังกล่าวทันที

<sup>158</sup> ดูรายละเอียดบันทึกช่วยจำของกระทรวงการต่างประเทศไทย ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ได้ใน "แกะรอยกรณีพิพาท 'ไทย-กัมพูชา'," *สยามรัฐ* 31 มกราคม 2546, 3.

ของทั้งสองประเทศอยู่ในระดับปกติก็ตาม<sup>159</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ชี้แจงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศที่เป็นพันธมิตรกับกัมพูชาทั้งหมด เพื่อให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นฝ่ายถูกกระทำ และให้ทุกคนอยู่ข้างประเทศไทย ซึ่งทางการจีนและญี่ปุ่นต่างยื่นหนังสือประท้วงต่อทางกัมพูชา นั่นคือในทางการทูต ประเทศไทยมีความได้เปรียบอย่างมาก<sup>160</sup>

นอกเหนือจากการลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตแล้ว ไทยยังตอบโต้กัมพูชาด้วยการระงับความช่วยเหลือในระดับกระทรวงอีกด้วย เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ระงับความช่วยเหลือในเรื่องการบริการข้อมูลดาวเทียมจากสถานีภาคพื้นดิน รวมถึงการฝึกอบรมต่างๆ กระทรวงสาธารณสุขชะลอโครงการความร่วมมือด้านการแพทย์และสาธารณสุขอย่างไม่มีกำหนด กระทรวงมหาดไทยเพิ่มมาตรการเข้มงวดตามแนวชายแดน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาชะลอโครงการต่างๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์กัน กระทรวงแรงงานงดเข้มงวดไม่ให้แรงงานต่างด้าวในไทยก่อความวุ่นวาย กระทรวงศึกษาธิการชะลอโครงการความร่วมมือและการลงนามในข้อตกลงต่างๆ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยุติการให้ความช่วยเหลือในกรอบความร่วมมือทวิภาคี<sup>161</sup> และกระทรวงการคลังตัดการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) แก่กัมพูชาในสินค้าเกษตร 48 รายการ เช่น ปู กุ้ง เมล็ดฝ้าย และเมล็ดสะหู่ เป็นต้น<sup>162</sup>

จากการที่รัฐบาลไทยตอบโต้เหตุจลาจลดังกล่าวด้วยการส่งบันทึกรายการของกระทรวงการต่างประเทศ เรียกร้องให้รัฐบาลกัมพูชาอธิบายถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมด และการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษด้วย<sup>163</sup> ทางด้านรัฐบาลกัมพูชาก็ได้มีบันทึกรายการเพื่อตอบโต้การช่วยจำของรัฐบาลไทย โดยชี้แจงว่าทางการกัมพูชาไม่ได้ละเลยต่อเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งยังได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายหรือส่งผลให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตของเจ้าหน้าที่ นักการทูต นักธุรกิจ และคนไทยที่อยู่ในกัมพูชา บันทึกรายการดังกล่าวยังได้ระบุถึงขั้นตอนในการแก้ปัญหาของรัฐบาลกัมพูชา โดยจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจร่วมกับรัฐบาลไทยในการพิจารณาเรื่องการชดใช้ค่าเสียหายต่ออาคารและทรัพย์สินของสถานทูตไทย ซึ่งทางรัฐบาลกัมพูชาถือเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและไม่มีเงื่อนไขใดๆ รัฐบาลกัมพูชามีมาตรการเร่งด่วนในการปกป้องทรัพย์สินของภาคเอกชนไทย รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับรัฐมนตรีในการตรวจสอบและประเมินความเสียหายของภาคเอกชนไทยและคนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์

<sup>159</sup> “เขมรรับไทยร่วมสาวโหม่งชกโยมือบ,” *กรุงเทพธุรกิจ* 1 กุมภาพันธ์ 2546, 12.

<sup>160</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>161</sup> “เขมรรับไทยร่วมสาวโหม่งชกโยมือบ,” *กรุงเทพธุรกิจ* 1 กุมภาพันธ์ 2546, 12.

<sup>162</sup> “ไทยสูญยับพันล้าน! เขมรชดใช้ไร่เงื่อนไข ดำรัสในหลวงเดือนสติ,” *มติชน* 31 มกราคม 2546, 3.

<sup>163</sup> บันทึกรายการของกระทรวงการต่างประเทศไทย “แกะรอยกรณีพิพาท ‘ไทย-กัมพูชา’”.

ครั้งนี้อีกด้วย<sup>164</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ทางกัมพูชาจะส่งคณะผู้แทนพิเศษ นำโดยนายฮอร์ นัมฮง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชาเดินทางเยือนไทย เพื่อนำสาส์นจากสมเด็จพระนเรน นายกรัฐมนตรีกัมพูชา แสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้เรียกร้องให้ทางการกัมพูชาต้องส่งผู้แทนมาเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เพื่อแสดงความเสียใจด้วย เนื่องจากสถานทูตเป็นสถานที่ของผู้แทนพระองค์ และการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งในการปรับความสัมพันธ์สู่ระดับปกติอีกด้วย<sup>165</sup>

การดำเนินการในขั้นต่อมาคือ ดร. สุรเกียรติ์ ได้เป็นประธานในการประชุมเพื่อหาแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยที่ประชุมมีข้อสรุปดังนี้<sup>166</sup>

- 1) ทางฝ่ายกัมพูชาได้ตอบหนังสือประท้วงของรัฐบาลไทย อันแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ดีในการแสดงความรับผิดชอบและให้ความร่วมมือกับฝ่ายไทยในการคลี่คลายสถานการณ์
- 2) ฝ่ายไทยจะเรียกร้องจากกัมพูชาให้แสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ความเป็นมิตรต่อความเสียหายต่างๆ รวมถึงการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดในเหตุความรุนแรงดังกล่าว
- 3) ฝ่ายไทยจะจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ในการศึกษาบันทึกช่วยจำของกัมพูชาอย่างละเอียด เพื่อเป็นพื้นฐานของการเจรจาหารือกับฝ่ายกัมพูชาในประเด็นต่างๆ
- 4) ทั้งสองฝ่ายได้มีการประสานกัน สำหรับการเยือนของนายฮอร์ นัมฮง รัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชา ที่มีกำหนดเดินทางเยือนไทยในต้นเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งจะเป็จุดเริ่มต้นของการหารือในรายละเอียดประเด็นต่างๆ ที่ฝ่ายไทยเรียกร้องจากกัมพูชา
- 5) ฝ่ายไทยจะจัดคณะ ซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศและภาคเอกชน เพื่อเข้าไปสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจลาจล รวมทั้งกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและดูแลทรัพย์สินของรัฐบาลและเอกชนไทยในกัมพูชา
- 6) กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยความสำเร็จแต่ละขั้นตอนขึ้นอยู่กับความร่วมมือของฝ่ายกัมพูชา ขณะเดียวกันฝ่ายไทยคาดหวังว่ากัมพูชาจะแสดงความรับผิดชอบต่อให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว

<sup>164</sup> Michael Hayes, "Government Jumpstarts Damage Control," <http://www.phnompenhpost.com/national/government-jumpstarts-damage-control>. [22 มีนาคม 2559].

<sup>165</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>166</sup> "เปิดท่าที รัฐบาลไทย-บัวแก้ว หลังกัมพูชายอม ขอโทษ-ชดใช้," *มติชน* 2 กุมภาพันธ์ 2546, 2.

แม้ว่าทางการกัมพูชาจะมีท่าทีเชิงบวกต่อข้อเรียกร้องของไทย แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็เห็นว่าจำเป็นต้องพิจารณาท่าทีและการดำเนินการอย่างรอบคอบ และพิจารณาเป็นรายประเด็นไป โดยต้องคำนึงถึงความรู้สึกและความพึงพอใจของประชาชนไทย ขณะเดียวกันการเยียวยาแก้ไขความสัมพันธ์ให้กลับสู่ภาวะปกตินั้นก็ขึ้นอยู่กับ การตอบสนองและพฤติกรรมของรัฐบาลกัมพูชาเป็นสำคัญ<sup>167</sup>

นายฮอร์ นัมฮง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา เดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 และได้มีโอกาสหารือกับ ดร. สุรเกียรติ์ เกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ในการหารือข้อราชการเต็มคณะ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสองเป็นประธาน ไทยและกัมพูชามองกันว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการสองฝ่ายเพื่อประสานงานการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา โดยฝ่ายกัมพูชามี นายสก อาน รัฐมนตรีอาวุโสประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และฝ่ายไทยมี ดร. สุรเกียรติ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดระดับความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่าย ตลอดจนการดำเนินมาตรการเยียวยาให้ความสัมพันธ์กลับคืนสู่ภาวะปกติ และให้ทางการกัมพูชาชดใช้ค่าเสียหายให้รัฐบาลและภาคเอกชนไทยตามความรับผิดชอบ ในเรื่องการชดเชยภาคเอกชนไทยนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เน้นย้ำกับฝ่ายกัมพูชาว่า ขอให้ชดเชยบริษัท Cambodia Shinawatra ของตระกูลชินวัตรเป็นบริษัทสุดท้าย เพราะเกรงจะมีข้อครหาว่าที่ฝ่ายไทยมาเจรจาทั้งหมดก็เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทดังกล่าวเท่านั้น<sup>168</sup> ในขณะที่นายฮอร์ นัมฮง กล่าวอย่างชัดเจนว่า กัมพูชาจะไม่ยอมรับการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกินความเป็นจริง<sup>169</sup>

หลังจากการเข้าพบหารือกับนายกรัฐมนตรีไทยแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ได้นำ นายฮอร์ นัมฮง และคณะผู้แทนกัมพูชา เดินทางไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อทูลเกล้าถวายพระราชสาส์นจากสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ญ พระราชวังไกลกังวล จ.ประจวบคีรีขันธ์<sup>170</sup>

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา<sup>171</sup> โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็น

<sup>167</sup> "เข้าเฝ้าฯ 'ในหลวง' ขอโทษไทย เขมรเสียใจสุดซึ้ง," *เดลินิวส์* 5 กุมภาพันธ์ 2546, 19.

<sup>168</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>169</sup> "เตรียมฟื้นฟูสัมพันธ์ทศกัมพูชา," *ผู้จัดการรายวัน* 12 เมษายน 2546.

<sup>170</sup> "โปรดเกล้าฯ ให้เข้าเฝ้าฯ รมต.เขมรถวายสาส์นสีหนุ," *ข่าวสด* 5 กุมภาพันธ์ 2546, 12.

<sup>171</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการฝ่ายไทยเพื่อกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา (11 กุมภาพันธ์ 2546)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=190491&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190491&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546) [24 ตุลาคม 2558]; "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 11 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการฝ่ายไทยเพื่อกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-02-11.html>. [31 ตุลาคม 2558].



ประธาน โดยมีกรรมการประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงการคลังหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงการ ต่างประเทศหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงพาณิชย์หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือผู้แทน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดหรือผู้แทน ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจ แห่งชาติหรือผู้แทน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง แห่งชาติหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย หรือผู้แทน รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายบัณฑิต โสทธิพลาฤทธิ์) เป็นกรรมการและ เลขานุการ อธิบดีกรมการกงสุลหรือผู้แทน และอธิบดีกรมเอเชียตะวันออกหรือผู้แทน เป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีภารกิจดังนี้

- 1) ประสานเร่งรัดให้ทางการกัมพูชาชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐบาลและเอกชนไทย
- 2) ประสาน ร่วมมือ และติดตามการดำเนินการของทางการกัมพูชาในการสอบสวนนำตัว ผู้กระทำผิดและผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ไม่สงบในกรุงพนมเปญ เมื่อ 29 มกราคม พ.ศ. 2546 มา ลงโทษตามกฎหมาย
- 3) ประสานและติดตามความคืบหน้าการดำเนินการของทางการกัมพูชาในการอธิบาย ข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้แก่ทางการไทยอย่างชัดเจน
- 4) พิจารณาแนวทางดำเนินการต่างๆ เพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับ กัมพูชาให้กลับคืนสู่ภาวะปกติเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังได้ระบุถึงการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นภายใต้ คณะกรรมการดังกล่าวอีก 3 คณะ ได้แก่

- 1) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดกับสถานเอกอัครราชทูต และข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ และทรัพย์สินอื่นๆ ของทางราชการ โดยมีรอง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายบัณฑิต โสทธิพลาฤทธิ์) เป็นประธาน ในเรื่องนี้ ก่อนที่นายบัณฑิต จะเดินทางไปเจรจากับทางการกัมพูชา ก็ได้เข้าพบกับ ดร. สุรเกียรติ์ เพื่อขอทราบแนวทางและจุดยืน ในการเจรจาของฝ่ายไทย และเขาจะได้นำไปปฏิบัติต่อไป<sup>172</sup>
- 2) คณะอนุกรรมการกำกับดูแลเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดกับภาคเอกชนไทย จาก เหตุการณ์รุนแรงในกัมพูชา โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน
- 3) คณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย โดยมีอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการ ต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและพิจารณางานด้านกฎหมายระหว่างประเทศและ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้กับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะ

<sup>172</sup> สัมภาษณ์นายบัณฑิต โสทธิพลาฤทธิ์, 28 สิงหาคม 2560.

นอกจากนี้ จังหวะเวลาในการเจรจาเกี่ยวกับกัมพูชาหลังจากเกิดเหตุจลาจลเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ใสใจเป็นอย่างมาก จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่าเขาไม่ได้เจรจาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับทางการกัมพูชาทันที แต่เลือกที่จะทอดเวลาออกไป โดยเขาได้ปรึกษากับ นายกรัฐมนตรีว่าถึงอย่างไรไทยกับกัมพูชาก็เป็นประเทศเพื่อนบ้านกัน สุดท้ายก็ต้องเปิดการเจรจาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ โดยเขาจะรับหน้าที่เป็นคนหาช่องทางในการเจรจาเอง การที่เขาไม่เจรจากับ กัมพูชาทันทีนั้น เนื่องจากต้องการทอดเวลาจนอารมณ์โกรธของคนไทยบรรเทาเบาบางลง และให้ทาง กัมพูชาควบคุมและคลี่คลายสถานการณ์ได้เสียก่อน และเมื่อผ่านไปจนถึงเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อกัมพูชาจ่ายค่าสินไหมชดใช้ให้กับทางการไทยแล้วเป็นจำนวนเงินราว 5.9 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือราว 251 ล้านบาท ซึ่งเป็นการชดใช้ต่อความเสียหายของสถานทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ เท่านั้น<sup>173</sup> เขาก็โทรศัพท์ติดต่อกับผู้กำหนดนโยบายของกัมพูชา พร้อมทั้งแจ้งว่าฝ่ายไทยพร้อมที่จะเจรจาแล้ว อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ ยืนยันต่อรองว่าต้องมาเจรจาในแผ่นดินไทยเท่านั้น เขาจะไม่ยอมไปเจรจาเรื่องที่ในแผ่นดินกัมพูชาเป็นอันขาด เพราะเขาตระหนักดีว่าคนไทยยอมรับเรื่องนี้ไม่ได้<sup>174</sup> ซึ่งทาง กัมพูชาก็ตอบรับ แต่ก็ขอที่จะไม่เจรจากับที่กรุงเทพฯ เนื่องจากข้อกังวลต่อปัญหาการเมืองภายใน ทั้งสองฝ่ายจึงยินดีที่จะเจรจากันที่ อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว

แม้ในขณะนั้น บางภาคส่วนเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะเจรจากับกัมพูชา และไทยสมควรจะต้องคว้าบาตรและตอบโต้กัมพูชาต่อไป แต่ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว เขาเห็นว่าไทยได้ตอบโต้ กัมพูชาอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ซึ่งก็ได้สร้างความเสียหายให้แก่กัมพูชาเป็นอย่างมาก และในเมื่อกัมพูชายอมทำตามข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยทุกประการ ก็สมควรที่ทั้งสองประเทศจะเริ่มเจรจาทันทีเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ แม้ว่าความรู้สึกของประชาชนไทยโดยทั่วไปจะยังมีความโกรธเคืองและไม่พอใจฝ่ายกัมพูชา ซึ่งก็ไม่แตกต่างจากความรู้สึกของ ดร. สุรเกียรติ์ แต่เขาเห็นว่าไทยและกัมพูชาต่างก็เป็นประเทศเพื่อนบ้านกัน จะโกรธเคืองกันตลอดไปไม่ได้ ถ้าโกรธนานไป ไทยก็จะยิ่งเสียประโยชน์<sup>175</sup> ในประเด็นนี้ ระหว่างที่ไทยตัดความสัมพันธ์กับกัมพูชานั้น นักธุรกิจเวียดนามต่างก็แห่เข้ามาลงทุนในกัมพูชา โดยภาคเอกชนไทยได้แจ้งกับเขาว่า การดำเนินการของรัฐบาลไทย ส่งผลให้ภาคเอกชนไทยเสียโอกาสอย่างมาก และจะเสียโอกาสมากขึ้นอีก หากทอดระยะเวลาออกไป กล่าวคือ หลังเกิดเหตุจลาจลและมีการตอบโต้ทั้งทางการทูต การเมือง และด้านเศรษฐกิจ ในช่วงแรกเป็นที่แน่ชัดว่ากัมพูชาเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ ช่วงที่ 2 ฝ่ายไทยและกัมพูชาเสียประโยชน์เท่ากัน และช่วงที่ 3 ฝ่ายไทยกำลังจะเสียประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น เขาจึงต้องตัดตอนและต้องดึงสถานการณ์กลับไปไม่ให้ประเทศไทยเข้า

<sup>173</sup> “เขมรถกของไทยเปิดด่านศุภรณ์นี้,” *กรุงเทพธุรกิจ* 18 มีนาคม 2546, 16.

<sup>174</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>175</sup> เรื่องเดียวกัน.

สู่ช่วงดังกล่าวให้ได้ ขณะเดียวกันก็ต้องขอข้อมูลจากหน่วยข่าวกรองในการประเมินสถานการณ์ใน กัมพูชา เพื่อประกอบการตัดสินใจเรียนให้ผู้นำรัฐบาลเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องเปิดการเจรจากับ กัมพูชา<sup>176</sup>

ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการกำกับดูแล การฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา (ฝ่ายไทย) ได้หารือข้อราชการกับนายสก อาน ประธาน คณะกรรมการกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์กัมพูชา-ไทย (ฝ่ายกัมพูชา) ที่ อ.อรัญประเทศ จ. สระแก้ว เพื่อพิจารณาแนวทางการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ โดยมีการหารือทั้งใน ลักษณะสองต่อสอง (4-eye session) และการหารือเต็มคณะ ซึ่งในการหารือข้อราชการดังกล่าว ทั้ง สองฝ่ายได้พิจารณาพัฒนาการด้านต่างๆ ของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา หลังเหตุการณ์เมื่อ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งฝ่ายกัมพูชาได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของไทยที่ปรากฏในบันทึก ช่วยจำที่ไทยยื่นให้แก่กัมพูชาเมื่อวันที่ 30 มกราคมอย่างครบถ้วน กล่าวคือ<sup>177</sup>

1) กัมพูชาแสดงความรับผิดชอบด้วยการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับสถานเอกอัครราชทูต ไทย ณ กรุงพนมเปญ อย่างไม่มีเงื่อนไข และรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ภาคเอกชนของไทย อย่างเป็นธรรม

2) กัมพูชายอมรับในความบกพร่องที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ อันเกิดจากกลุ่ม การเมืองหัวรุนแรงได้

3) กัมพูชาได้จับกุมตัวผู้กระทำความผิดและผู้อยู่เบื้องหลังเหตุรุนแรงทั้งหมด 57 คน ทั้งยังได้เชิญ ให้ทางการไทยส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมสืบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดดังกล่าว โดยไม่ถือว่าเป็นการ แทรกแซงกิจการภายในของกัมพูชาอีกด้วย

4) ผู้นำกัมพูชาได้ชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจคนไทยอย่างดี และสื่อของรัฐบาลก็ช่วย ประชาสัมพันธ์และการแก้ไขความเข้าใจผิดต่างๆ

ในการหารือดังกล่าวยังได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางดำเนินการของไทยในการฟื้นฟู ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน สรุปสาระสำคัญ ดังนี้<sup>178</sup>

1) กระบวนการเยียวยาและฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และผล การหารือข้อราชการดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงความตั้งใจและเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของฝ่ายกัมพูชา ที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับไทยให้ดีขึ้น โดยเฉพาอย่างยิ่งการตอบสนองข้อเรียกร้องของไทยตาม ปรากฏในบันทึกช่วยจำ ที่ไทยยื่นแก่ฝ่ายกัมพูชาเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2546

<sup>176</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 13 มิถุนายน 2560.

<sup>177</sup> "ไทย-เขมรเปิดจุดผ่านแดนขึ้นใหม่ เตรียมตั้ง 'สภาวัฒนธรรม' 2 ชาติ," *มติชน* 22 มีนาคม 2546, 1, 9.

<sup>178</sup> "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 25 มีนาคม 2546 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมในกัมพูชา ," <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-03-25.html#37>. [31 ตุลาคม 2558].

2) ผู้นำและสื่อของรัฐบาลกัมพูชาได้ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องให้สาธารณชนกัมพูชาเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันที่ถูกต้องและขจัดความเข้าใจผิดต่างๆ ซึ่งเคยมีอยู่ ส่งผลให้ทัศนคติของประชาชนกัมพูชาต่อไทยดีขึ้นตามลำดับ

นอกจากนี้ ในการเจรจาระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ และนาย สก อาน ยังได้กำหนดกลไก 3 ประการที่จะดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจผิดในอนาคต อันประกอบด้วย 1) การให้ความสำคัญกับการประชุมในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนของทั้งสองประเทศ 2) หากมีข่าวลือหรือความเข้าใจผิดที่เผยแพร่โดยสื่อมวลชน จะใช้การประสานงานโดยตรงระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ กับ นาย สก อาน เพื่อความชัดเจน<sup>179</sup> ที่สำคัญเพื่อเป็นการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรที่แน่นแฟ้นและยั่งยืนระหว่างทั้งสองประเทศ ฝ่ายกัมพูชาได้เห็นพ้องกับแนวความคิดเรื่องการจัดตั้ง “สมาคมวัฒนธรรมไทย-กัมพูชา” (The Thailand-Cambodia Joint Cultural Association) เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างกันในระดับประชาชนกับประชาชนในมิติด้านวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการเพื่อพิจารณาชำระแก้ไขข้อมูลและบทเรียนที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนทั้งสองประเทศด้วย<sup>180</sup>

ต่อมากระทรวงการต่างประเทศของไทยยังเสนอคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการไทยเดินทางไปร่วมการประชุมหรือร่วมกิจกรรมใดๆ ในกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ด้วย ส่วนทางด้านกัมพูชาได้ยกเลิกคำสั่งการห้ามเผยแพร่รายการของไทยในสื่อโทรทัศน์กัมพูชา ประกอบกับยังยืนยันด้วยความหนักแน่นว่า ทางการกัมพูชาจะทำหน้าที่ในการค้าประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชนไทยในกัมพูชา ยิ่งไปกว่านั้นกัมพูชายังแสดงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งในส่วนของการจัดระเบียบชายแดน การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และการส่งเสริมความร่วมมือบริเวณชายแดน เป็นต้น<sup>181</sup> ซึ่งทำที่เหล่านี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ทางการกัมพูชาปรารถนาที่จะให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศกลับคืนสู่สภาวะปกติอย่างรวดเร็วที่สุด

<sup>179</sup> “สุรเกียรติ์” ปรับนโยบายเพื่อนบ้าน เชื่อมภาคประชาชน-ลบรอยแดน, *ประชาชาติธุรกิจ* 24 มีนาคม 2546, 17.

<sup>180</sup> “สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 25 มีนาคม 2546 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมในกัมพูชา”.

<sup>181</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 1303/4450 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมในกัมพูชา,” [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2546/1912254.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2546/1912254.pdf) [24 ตุลาคม 2558]; “สุรเกียรติ์-ชกอนันต์” เปิดด่านขึ้นมื่น, *กรุงเทพธุรกิจ* 22 มีนาคม 2546.; “ไทย-เขมรเปิดจุดผ่านแดนขึ้นมื่น เตรียมตั้ง ‘สภาวัฒนธรรม’ 2 ชาติ”.

การดำเนินการของทางกัมพูชาตามข้อเรียกร้องของไทยทุกประการ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเริ่มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2546 ดร. สุรเกียรติ์ และนายสก อาน ร่วมกันเปิดจุดผ่านแดนไทย-กัมพูชา ณ บ้านคลองลึก อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว หลังจากปิดด่านไปหลังจากเกิดเหตุจลาจลในเดือนมกราคม ทำให้ประชาชนของทั้งสองประเทศเดินทางผ่านแดนได้ตามปกติ นอกจากนี้ในด้านการทูต การตัดสินใจฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาให้กลับสู่ภาวะปกติ มีขึ้นในระหว่างการหารือกรอบระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของไทยและกัมพูชา โดยทั้งสองฝ่ายตัดสินใจที่จะส่งเอกอัครราชทูตไปประจำในแต่ละประเทศ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ระบุว่า การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันก็เพื่อมอบเป็นของขวัญสำหรับประชาชนทั้งสองประเทศในช่วงเทศกาลสงกรานต์<sup>182</sup>

นอกเหนือจากการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตแล้ว ทั้งสองประเทศยังได้ขยายความร่วมมือผ่านการจัดระเบียบชายแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่งปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 โดยหัวหน้าฝ่ายเทคนิคของทั้งสองประเทศคือ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ และรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา ได้ลงนามรับรองเอกสารแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดนที่มีประสิทธิภาพ (Concept Paper on Thailand-Cambodia Border Points of Entry: Way towards New Order, Effective Border management and Greater Bilateral Cooperation) ซึ่งได้ระบุถึงปัญหา ความท้าทาย และมาตรการต่างๆ ในการบริหารชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน<sup>183</sup> โดยให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีการลงนามในคำแถลงร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ของฝ่ายกัมพูชาเพื่อรับรองเอกสารแนวคิดดังกล่าวในโอกาสการประชุมร่วมคณะรัฐมนตรีไทย-กัมพูชา ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม-1 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ที่เมืองเสียมราฐ และ จ.อุบลราชธานี<sup>184</sup> การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างทั้งสองประเทศยังถือเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการฟื้นคืนความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาให้กลับคืนสู่ภาวะปกติภายหลังการเกิดเหตุจลาจลในกรุงเทพมหานครในช่วงต้นปีที่ผ่านมา ยิ่งไปกว่านั้นคณะรัฐมนตรีของไทยยังมีมติในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2546<sup>185</sup> เห็นชอบ

<sup>182</sup> “เตรียมฟื้นฟูสัมพันธ์ทูตกัมพูชา”.

<sup>183</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1303/1211 เรื่อง การจัดทำเอกสารแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดนไทย-กัมพูชา,” [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2546/1922784.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2546/1922784.pdf) [24 ตุลาคม 2558].

<sup>184</sup> ด้านศุลกากรอรัญประเทศ, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้าชายแดน,” <http://www.arancustoms.org/index.php?lay=show&ac=article&id=570872> [24 ตุลาคม 2558].

<sup>185</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในโครงการพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงไทย - กัมพูชา [ถนนหมายเลข 48 (เกาะกง - สะเรอัมเบิล) และถนนหมายเลข 67 (สะง่า - อันลองเวง - เสียมราฐ)],” <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในโครงการพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยง-กัมพูชา (ถนนวนหมายเลข 48 (เกาะกง-สะแรมเบิล) และถนนวนหมายเลข 67 (สง่า-อันลองเวง-เสียมราฐ)) ในการประชุมดังกล่าวด้วย

พัฒนาการที่สำคัญของความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาภายหลังเหตุการณ์รุนแรงในช่วงต้นปี พ.ศ. 2546 ก็คือ การเชื่อมโยงระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศโดยการจัดตั้งคณะกรรมการสมาคมวัฒนธรรมไทย-กัมพูชา ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า การดำเนินนโยบายระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะต้องเน้นเรื่องการทูตภาคประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน<sup>186</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีของไทยมีมติรับทราบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการสมาคมวัฒนธรรมไทย-กัมพูชา ตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1808/2546 โดยมีนายเดช บุญนาค เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นอีก 23 คน โดยมีผู้อำนวยการกองวัฒนธรรมสัมพันธ์ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>187</sup>

ความริเริ่มในการจัดตั้งสมาคมดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปเจรจากับนาย สก อาน ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2546 เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ โดยทางการกัมพูชาเห็นพ้องที่จะจัดตั้งสมาคมดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีในระดับประชาชนต่อประชาชนในมิติด้านวัฒนธรรม รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการ เพื่อพิจารณาแก้ไขบทเรียนที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนทั้งสองฝ่ายอีกด้วย<sup>188</sup>

การกระชับความสัมพันธ์ในมิติด้านวัฒนธรรม ยังเกิดขึ้นผ่านความร่วมมือในการอนุรักษ์โบราณสถานสำคัญของอารยธรรมขอมอีกด้วย โดยใน พ.ศ. 2547 ทั้งสองประเทศยังได้เข้าร่วมในการประชุมร่วมไทย-กัมพูชาว่าด้วยการพัฒนาร่วมเขาพระวิหาร เมื่อวันที่ 25 มีนาคม โดยทั้งสองฝ่ายจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อฟื้นฟูและอนุรักษ์ปราสาทพระวิหาร ประกอบกับการเสนอให้ปราสาท

3.jsp?top\_serl=192274&key\_word=&owner\_dep=%A1%B5&meet\_date\_dd=1&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyy y=2546&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2546. [24 ตุลาคม 2558].

<sup>186</sup> ‘สุรเกียรติ์’ ปรึบนโยบายเพื่อนบ้าน เชื่อมภาคประชาชน-ลบรอยแดน”

<sup>187</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสมาคมวัฒนธรรมไทย-กัมพูชา," <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

3.jsp?top\_serl=195105&key\_word=&owner\_dep=%A1%B5&meet\_date\_dd=1&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyy y=2546&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2546 [24 ตุลาคม 2558].

<sup>188</sup> “หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 1303/4450 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมใน กัมพูชา”

เขาพระวิหารเป็นมรดกโลกอีกด้วย ในการนี้ทั้งสองฝ่ายจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ  
บูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทเขาพระวิหาร และคณะอนุกรรมการวางแผนการพัฒนาาร่วมเขาพระวิหาร  
เพื่อกำหนดแผนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ<sup>189</sup> แต่ก็เป็นความจริงที่มีอาจปฏิเสธได้ว่า ปราสาทเขาพระ  
วิหารได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งและส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาตกต่ำลงอย่าง  
มากในเวลาต่อมา

## 6.6 สรุป

ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทอย่างมากในการเจรจาด้านการทูตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการทำหน้าที่  
เป็นผู้กรุยทาง เพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านการค้าและการเจรจาการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศ  
ต่างๆ รวมถึงการเจรจาระหว่างไทยกับกัมพูชาเรื่องพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทย อันเป็นปัญหาที่ค้างคา  
ระหว่างทั้งสองประเทศมาอย่างยาวนาน การเจรจานี้สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการแสวงหา  
ทางออกที่จะเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย

สำหรับบทบาทในกรณีการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในพม่า นั้น สะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์  
ของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการดำเนินนโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไป ที่เริ่มจากการฟื้นฟูและกระชับ  
ความสัมพันธ์ หลังจากนั้นจึงค่อยๆ ขยายบทบาทของไทยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งนอกจากการพบปะ  
เจรจากับผู้นำและผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลพม่าโดยตรงแล้ว เขายังต้องเดินทางเยือนประเทศ  
ต่างๆ เพื่อโน้มน้าวให้เห็นพ้องตามวิธีการของไทย ที่เน้นหลักการเสริมสร้างความเข้าใจ มากกว่าการ  
คว่ำบาตรและโดดเดี่ยวพม่า ดังที่ประชาคมโลกดำเนินการมาโดยตลอด เขาแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่น  
ในเป้าหมายของการดำเนินนโยบายดังกล่าว แม้จะต้องเผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์จากทั้ง  
ภายในประเทศและต่างประเทศ แต่ด้วยความมุ่งมั่นและยึดมั่นเป้าหมายทำให้ในที่สุดแล้ว การประชุม  
กระบวนการกรุงเทพฯ สามารถเกิดขึ้นได้ แต่ด้วยปัจจัยที่อยู่เหนือการควบคุมของเขาเอง เมื่อมีการ  
เปลี่ยนผู้นำรัฐบาลในพม่า จึงส่งผลให้การดำเนินการเรื่องนี้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายสูงสุด คือการสร้าง  
เสถียรภาพทางการเมืองในพม่าได้ ในขณะที่การเจรจาเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกัมพูชาภายหลัง  
เหตุการณ์เผาสถานทูตแล้ว ก็สะท้อนถึงจุดยืนของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่จะใช้วิถีทางทางการทูตมากกว่า  
การใช้มาตรการทางทหารในการแก้ปัญหา การตอบโต้กัมพูชาก็ดำเนินไปอย่างสมเหตุสมผล ในขณะที่  
ยังคงให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทวิภาคี แม้จะมีปัญหาหรือความขัดแย้งระหว่างกัน แต่ก็ไม่ใช่ขยาย  
ความขัดแย้งให้รุนแรงยิ่งขึ้น หากแต่มุ่งแสวงหาแนวทางในการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใน  
ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอีกในอนาคต

<sup>189</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การพัฒนาาร่วมเขาพระวิหาร," *บัวแก้ว* 20 (มกราคม-มีนาคม 2547): 21.

วิธีการและกลยุทธ์ด้านการเจรจาของ ดร. สุรเกียรติ์ ดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาต่างๆ ข้างต้น เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ช่วยขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลให้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา มิเพียงเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางและจุดยืนของการต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวที่มุ่งเน้นขยายความร่วมมือและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยให้การเจรจาเป็นเครื่องมือ การให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันเครื่องมือการเจรจายังเป็นเครื่องมือหลักที่ถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาประเด็นคั่งค้างในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าอีกด้วย กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นก็คือ การใช้เครื่องมือด้านเศรษฐกิจและการเจรจา รวมถึงกลยุทธ์ด้านการเจรจาของ ดร. สุรเกียรติ์ มีส่วนสำคัญที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ขยายความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับภูมิภาคต่างๆ ขณะเดียวกันก็มีส่วนช่วยส่งเสริมบทบาทของไทยในการเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาที่สำคัญในภูมิภาค ทำให้ไทยสามารถพลิกฟื้นกลับมามีบทบาทเด่นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้อีกครั้งหนึ่ง

ในบทต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากกระทรวงดังกล่าวเป็นกลไกทางการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศต้องก็ปรับบทบาทใหม่ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศแบบก้าวไปข้างหน้า การทูตทางเศรษฐกิจ และยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาล



## บทที่ 7

### ยุทธศาสตร์การบริหาร

#### 7.1 กล่าวนำ

ในยุคหลังสงครามเย็น โจทย์การต่างประเทศของไทยไม่ได้ถูกครอบงำด้วยประเด็นปัญหาความมั่นคงหรือโจทย์ของสงครามอย่างในยุคของสงครามเวียดนามหรือสงครามยึดครองกัมพูชาอีกต่อไป การต่างประเทศขยายและครอบคลุมมิติด้านการค้าและเศรษฐกิจมากขึ้น ในแง่นี้ เครื่องมือในการดำเนินนโยบายจึงมิใช่เครื่องมือด้านการทหาร หากแต่เป็นเครื่องมือทางการทูตที่จะเข้ามามีบทบาทในการตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศก็ได้ถูกผูกขาดโดยหน่วยงานความมั่นคงอีกต่อไป แต่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์กลายมามีบทบาทสำคัญและโดดเด่นทั้งในด้านการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ในอีกด้านหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้แต่เพียงมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลด้วยการกระชับและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ รวมถึงการใช้การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหา กรูยทาง หรือให้ได้มาซึ่งความตกลงด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนๆ เท่านั้น แต่อีกมิติหนึ่งที่สำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศเชิงรุกก็คือ การบริหารหน่วยราชการอันเป็นกลไกในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งก็คือกระทรวงการต่างประเทสนั้นเอง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจถึงสาระและทิศทางของนโยบายต่างประเทศ และเตรียมพร้อมรองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้มีบทบาทในการกำกับดูแลกลไกของรัฐในส่วนนี้โดยตรง

ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ถือเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนแรกในยุคหลังสงครามเย็นที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจนครบวาระ 4 ปีในรัฐบาลที่มีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเขาไม่เคยถูกปรับเปลี่ยนออกจากตำแหน่งเลย ในสภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายตลอดระยะเวลาดังกล่าว เขาเป็นคนกลางระหว่างนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลและหน่วยราชการที่ต้องนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม จากการที่รัฐบาลมีนโยบายการต่างประเทศในเชิงรุกและมุ่งเน้นมิติเศรษฐกิจ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นกลไกที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งบทบาทด้านการบริหารของ

เขา ที่มุ่งเน้นการทำงานเชิงรุก เน้นผลลัพธ์และผลงานมากกว่ากระบวนการ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในกระทรวงการต่างประเทศอย่างมาก

ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงการบริหารและการกำกับดูแลกระทรวงการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในภาพรวม ส่วนที่สองจะกล่าวถึงบทบาทด้านการบริหารของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศบางท่าน ส่วนที่สามจะกล่าวถึงบทบาทด้านการบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการปรับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและการทูตด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุป

## 7.2 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศถือเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบาย ส่วนกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการส่วนอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นกลไกหลักในการแปลงยุทธศาสตร์และแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยการใช้เครื่องมือทางการทูต ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญใน 4 ด้าน<sup>1</sup> ได้แก่

1) **บทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย** กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจโดยตรงในการติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวในเวทีระหว่างประเทศอย่างรอบด้าน รวมถึงการวิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐบาลในการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว บทบาทเช่นนี้ในด้านหนึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานทูตและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว โดยอาจจะเรียกว่าแนวทางเช่นนี้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายจากภายนอก (outside-in approach)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เกณฑ์ในการแบ่งบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศนำมาจาก อรุณ ภาณุพงศ์, "นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), 13-25.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. 28 สิงหาคม 2560.

2) **บทบาทเกี่ยวกับการประสานนโยบาย** กระทรวงการต่างประเทศเปรียบเสมือนผู้ประสานงานในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เนื่องด้วยในกระบวนการนโยบายต่างประเทศมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และกระทรวงอื่นๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีเอกภาพ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และบรรลุเป้าหมายรัฐบาล

3) **บทบาทเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย** เมื่อรัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์และแนวนโยบายแล้ว ลำดับต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่จะกำหนดทิศทางและวิธีการในการที่จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด โดยทรัพยากรที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศนี้เป็นเครื่องมือที่ไม่ใช้กำลัง คือเครื่องมือทางการทูตเป็นหลัก<sup>3</sup> โดยเครื่องมือทางการทูตเป็นการติดต่อและปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ โดยการเจรจา ซึ่งเป็นการสื่อสารกันโดยภาษาพูด เพื่อให้บรรลุผลเป็นความตกลงหรือผลทางอ้อมอื่นที่ตั้งเป้าหมายไว้<sup>4</sup> หรือเพื่อให้รัฐอื่นยอมประนีประนอมหรือยอมทำตามในสิ่งที่เราต้องการ ขณะเดียวกันเครื่องมือนี้ยังใช้เป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณให้รัฐอื่นทราบถึงทัศนะ เจตนา และความตั้งใจของรัฐอีกด้วย โดยการทูตมีหน้าที่สำคัญในการช่วยให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำรัฐและตัวแสดงต่างๆ ในการเมืองโลก เป็นหนทางหรือช่องทางให้เกิดการเจรจาและการตกลงระหว่างรัฐ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองของประเทศต่างๆ การทูตยังทำหน้าที่ลดผลกระทบจากความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่สำคัญยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงการดำรงอยู่ของรัฐอีกด้วย

4) **บทบาทเกี่ยวกับการทำความเข้าใจนโยบาย** บทบาทด้านนี้เป็นการสร้างความเข้าใจและแสวงหาการสนับสนุนต่อนโยบายจากประชาชนภายในประเทศและจากประชาคมระหว่างประเทศ เนื่องด้วยการขาดความเข้าใจหรือขาดการสนับสนุนอาจทำให้นโยบายต่างประเทศนั้นได้รับการคัดค้าน และเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายให้สำเร็จได้

<sup>3</sup> เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เครื่องมือที่ใช้กำลัง เครื่องมือกึ่งใช้กำลัง และเครื่องมือที่ไม่ใช้กำลัง ซึ่งเครื่องมือที่ใช้กำลังคือเครื่องมือทางการทหาร ซึ่งบรรทัดฐานระหว่างประเทศยินยอมให้รัฐมีกำลังทางทหารได้ในลักษณะของการป้องกันตนเอง (self-defense) หรือใช้เป็นเครื่องมือในการป้องปราม (deter) ฝ่ายตรงข้ามไม่ให้ทำการรุกรานเท่านั้น นอกจากนี้เครื่องมือทางการทหารอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการดำเนินการทางการทูต หรือเพื่อแสดงให้เห็นถึงศักยภาพ ชิดความสามารถ และเกียรติภูมิของรัฐนั้นได้อีกด้วย ส่วนเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีลักษณะกึ่งใช้กำลังนั้น จะเป็นไปในลักษณะของการส่งกำลังปฏิบัติการเข้าแทรกแซง (intervention) การปฏิบัติการลับ รวมถึงการให้การสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนแก่กลุ่มหรือขบวนการที่มุ่งทำลายหรือล้มล้างรัฐบาลของรัฐเป้าหมาย ในขณะที่เครื่องมือที่ไม่ใช้กำลัง เช่น เครื่องมือด้านการทูต เครื่องมือด้านเศรษฐกิจ และเครื่องมือด้านจิตวิทยา

<sup>4</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, “นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ,” 20.

นอกเหนือไปจากการมีบทบาทด้านการเมืองและความมั่นคง กระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบาทในด้านนี้เป็นการติดตามและทำความเข้าใจกับความต้องการของประเทศและกลไกเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเจรจาความตกลงทวิภาคีที่ผูกพันผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาติดตาม และร่วมประชุมในเวทีการประชุมด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อชักชวนให้นักลงทุนต่างชาติขยายการค้าและการลงทุนในประเทศไทย รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี<sup>5</sup>

ในด้านการบริหาร ในอดีตเสนาบดีจะเป็นกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกระทรวง แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดี และกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดของการกระทรวง โดยอำนาจ บทบาท และหน้าที่ของรัฐมนตรีถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในช่วงเวลาของการวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้<sup>6</sup>

1) รัฐมนตรีจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน รวมถึงการรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ (มาตรา 205)

2) รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม (มาตรา 210)

3) ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 212)

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ควบคุมไปกับการความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ<sup>7</sup> โดยรัฐมนตรีมี

<sup>5</sup> มนัสพาสน์ ชูโต, "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ* (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), 59-61.

<sup>6</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," <http://gad.kku.ac.th/main/th/wp-content/uploads/2013/10/2-3-2540.pdf>.

<sup>7</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก (2 ตุลาคม 2545).

อำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล อันหมายรวมถึง การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยอีกด้วย<sup>8</sup> ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้มีตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ เพื่อช่วยรัฐมนตรีในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงานได้อีกด้วย

นอกเหนือไปจากรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการ ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีที่มาจากฝ่ายการเมืองแล้ว ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ถือเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี โดยมีความรับผิดชอบในการควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง<sup>9</sup> ส่วนผู้บริหารในลำดับรองลงไป ได้แก่ รองปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง และผู้ช่วยปลัดกระทรวง นอกจากนี้ในส่วนราชการระดับรองลงมาคือ ระดับกรมและกอง จะมีอธิบดีและผู้อำนวยการกอง ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวตามลำดับ

ในส่วนของโครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 14 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กรมวิเทศสหการ (ต่อมาถูกยุบ และจัดตั้งเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ)<sup>10</sup> และกรมการกงสุล<sup>11</sup> สำหรับหน่วยงานของกระทรวงที่อยู่ในต่างประเทศนั้น ในปี พ.ศ. 2544 กระทรวงการต่างประเทศมีสถานเอกอัครราชทูต 57 แห่ง สถานกงสุลใหญ่ 21 แห่ง คณะทูตถาวรประจำองค์การสหประชาชาติ (นิวยอร์กและเจนีวา) 2 แห่ง สถานกงสุลใหญ่กิตติมศักดิ์ 60 แห่ง และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์อีก 43 แห่ง<sup>12</sup>

<sup>8</sup> "พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535,"

[http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/\\_2535/Ratchakittha/OCSC-Civil-Service-Act-BE-2535.pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/_2535/Ratchakittha/OCSC-Civil-Service-Act-BE-2535.pdf). [30 พฤษภาคม 2559].

<sup>9</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545".

<sup>10</sup> "พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 121 ตอนพิเศษ 63 ก (18 ตุลาคม 2547).

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "11001-322-108-120-4401 กรมองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานเลขานุการกรม. เอกสารบรรยายสรุป แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ภาพรวมภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2544." (โครงการ 16, กล้อง 800).

ในด้านบุคลากร ใน พ.ศ. 2544 กระทรวงการต่างประเทศมีข้าราชการทั้งสิ้น 1,353 คน แบ่งเป็น สายการทูต 885 คน สายสนับสนุน 468 คน ข้าราชการประจำการในต่างประเทศ 532 คน และปฏิบัติราชการที่ส่วนกลางอีก 421 คน<sup>13</sup> ในด้านงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการในระดับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุดเช่นกัน โดยในปีงบประมาณ 2543 กระทรวงการต่างประเทศได้รับงบประมาณดำเนินการจำนวน 3,931.1 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ 2544 กระทรวงการต่างประเทศได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลงเหลือเพียง 3,800.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 0.42 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ<sup>14</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การใช้งบประมาณของกระทรวงในต่างประเทศยังต้องเผชิญกับความเสียงประการสำคัญก็คือ ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ<sup>15</sup> กล่าวคือในช่วงที่สำนักงบประมาณอนุมัติงบประมาณนั้น อัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินสกุลต่างประเทศมีความแตกต่างจากอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อนำงบประมาณดังกล่าวมาใช้สำหรับการเป็นเงินเงินเดือนและค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานของกระทรวงที่ประจำในต่างประเทศ เป็นต้น

นอกเหนือจากข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณแล้ว กระทรวงการต่างประเทศพยายามขยายบทบาทของตนให้ครอบคลุมมิติด้านเศรษฐกิจมากขึ้น แต่บทบาทดังกล่าวยังไม่โดดเด่นมากนัก และบางครั้งอาจเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของการบริหารราชการในต่างประเทศ แม้ว่าจะมีระบบ Team Thailand ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แต่การทำงานของผู้แทนหน่วยราชการไทยในต่างประเทศยังคงไม่มีเอกภาพ เนื่องจากต้องใช้เวลาในการปรับวัฒนธรรมการทำงาน ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานหรือคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศของแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบงานของตน ไม่มีการวางแผนหรือการทำงานร่วมกันแต่อย่างใด นอกจากนี้ปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องขั้นตอนและสายการบังคับบัญชา ทำให้หน่วยราชการหลายส่วนยังไม่ได้สั่งการให้สำนักงานในต่างประเทศดำเนินการเรื่องปฏิรูปตามนโยบายของรัฐบาล<sup>16</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ถึงระบบการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ ส่วนแรกเป็นการปฏิบัติงานในประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับด้านยุทธศาสตร์

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> สำนักงบประมาณ, "ตารางที่ 3-18 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน," <http://www.bb.go.th/budget/inbrveT/B44/3/tb3-18.html> [6 มิถุนายน 2559].

<sup>15</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "11001-322-108-120-4401 กรมองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานเลขานุการกรม. เอกสารบรรยายสรุป แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ภาพรวมภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2544".

<sup>16</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต. 0200/89 เรื่อง การปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ," [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2542/1317626.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2542/1317626.pdf). [6 มิถุนายน 2559].

และนโยบายในภาพรวม และอีกส่วนหนึ่งเป็นการปฏิบัติงานในต่างประเทศ โดยผู้แทนทางการทูตจะเป็นตัวแทนของประเทศและเป็นผู้นำยุทธศาสตร์และแผนงานไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการกำกับดูแลและการบริหารจัดการระบบงานทั้งสองส่วนนี้โดยตรง

### 7.3 บทบาทด้านการบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในอดีต

ในยุคสงครามเย็น อาจกล่าวได้ว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่มีบทบาทโดดเด่น 3 ท่าน คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ (พ.ศ. 2495-2501) พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ (พ.ศ. 2502-2514) และ พล.อ.อ. สิทธิ เศรษฐศิลา (พ.ศ. 2523-2533) เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐมนตรีแต่ละท่านอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ในขณะที่ในยุคหลังสงครามเย็น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กล่าวคือรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งโดยเฉลี่ยเพียง 1-2 ปีเท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการที่รัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะสั้น เป็นเรื่องยากที่จะมีความริเริ่มหรือมีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ที่สำคัญรัฐมนตรีอาจไม่ได้มีบทบาทนำด้านนโยบาย ในขณะที่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่การเมืองไร้เสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ข้าราชการอาจมีบทบาทด้านนโยบายมากกว่านักการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยยังมีไม่มากนัก และในจำนวนนี้ก็เป็งานวิชาการที่มีอยู่ก็มุ่งเน้นการกล่าวถึงบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐมนตรีเป็นหลัก ส่วนการบริหารกระทรวงมีการกล่าวถึงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ลำดับถัดไปจะขอยกบทบาทและเทคนิคการบริหารกระทรวงการต่างประเทศของอดีตรัฐมนตรีเพียงบางท่านเท่านั้น

รัฐมนตรีที่กล่าวถึงเป็นท่านแรกนี้เป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องในด้านการต่างประเทศอย่างมาก นั่นคือพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์<sup>17</sup> ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2495-2501 ผู้ที่เคยทำงานใกล้ชิดกับท่านได้สะท้อนเทคนิคการทำงานและการบริหารของท่านในหลายมิติ เช่น การให้ข้าราชการระดับหัวหน้ากองร่วมรับประทานอาหารกลางวันด้วย เพื่อทำความรู้จักอย่างใกล้ชิด ในด้านการทำงาน เสด็จในกรมฯ ยังเป็นผู้ที่มีความละเอียดถี่ถ้วนอย่างมาก มีการตรวจสอบเอกสารและหนังสือตอบโต้ทางการทูตโดยละเอียดทุกบรรทัด เมื่อพบคำผิด ก็จะทำให้ข้าราชการไปแก้ไขใหม่ แต่ก็ทำเช่นนั้นอยู่ไม่กี่ครั้ง เมื่อท่าน

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคลและบทบาทด้านการต่างประเทศของพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ได้ใน ฉลองรัฐ เจริญศรี, “บทบาทของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ ในการต่างประเทศของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2460-2501”.

พบว่าไม่มีข้อผิดพลาดแล้ว ก็จะมีควมไว้วางใจต่อข้าราชการผู้นั้นมากขึ้น นอกจากนี้ท่านยังเป็นแบบอย่างในการทำงานให้แก่ข้าราชการ เช่น การมาทำงานอย่างสม่ำเสมอ การไม่ปล่อยให้มึงงานค้าง ค้างคาราคาซัง ยิ่งไปกว่านั้น เสด็จในกรมฯ ยังส่งเสริมให้ข้าราชการใส่ใจใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ทั้งท่านยังฝึกฝนทักษะการทำงานให้แก่ข้าราชการที่ทำงานใกล้ชิดด้วย เช่น การให้ยกร่างหนังสือหรือ บันทึกรายงานที่ท่านได้ให้แนวทางไว้ ที่สำคัญคือการให้โอกาสข้าราชการในการคิด วิเคราะห์ และวินิจฉัย ในการตอบหนังสือราชการเอง เมื่อนำมาเสนอ ท่านก็จะให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมและชี้ให้เห็นถึงจุดด้อย ของหนังสือที่ร่างมาก่อนหน้านี้ เป็นต้น ในด้านบุคลิกลักษณะ อาจกล่าวได้ว่าเสด็จในกรมฯ มีความ เป็นอาจารย์สูง เนื่องจากเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริต ให้ความรู้ และมีความสามารถในการอธิบายให้เข้าใจง่าย และทำให้ไม่ลืมนั่นเป็นต้น<sup>18</sup>

ในขณะที่เมื่อ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศนั้น นายเดช บุญนาค อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่เคยทำงานร่วมกับ รัฐมนตรีท่านนี้ได้สะท้อนถึงบุคลิกลักษณะและการทำงานของรัฐมนตรีท่านไว้ ดังนี้

“ดูมาก เวลาผู้ใหญ่ดูก็เป็นธรรมดาที่เราจะกลัว แต่จากการที่รู้จักท่าน เป็นการส่วนตัวมาก่อน ทำให้เห็นว่าท่านดูด้วยความเมตตา ดูเพื่อที่จะสอน ดูเพื่อที่จะหัดให้เราทำงานเร็ว เช่น เวลาที่มีการสัมภาษณ์หรือ พบปะกัน ท่านบอกว่าพยายามอย่าจด ให้จำเอา และรีบเขียน รายงาน ท่านมีหลักการว่า ถ้าพบปะคนไทยด้วยกัน ต้องทำรายงาน ให้เสร็จภายใน 24 ชั่วโมง ถ้าเป็นฝรั่งให้ 48 ชั่วโมง ท่านตรวจงาน ละเอียดยิบมาก ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย ท่านไม่ใช่แค่เนียบ แต่มีความรักภาษาอย่างมาก ท่านพูดภาษาอังกฤษดีมาก ภาษาฝรั่งเศสก็ดี เพราะท่านเป็นนักเรียนฝรั่งเศส ท่านชอบศัพท์ยากๆ ศัพท์แปลกๆ ซึ่ง ก็จะมาทดสอบข้าราชการด้วยว่ารู้รีเปล่า ท่านลองดีข้าราชการเสมอ

<sup>18</sup> บทสัมภาษณ์นายจรรยาพันธุ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ใน จรรยาพันธุ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, "เทคนิคการทรงงานของเสด็จใน กรมฯ ในกระทรวงการต่างประเทศ," ใน 100 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ธารา กนกมณี, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการอำนวยการจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ และหนังสือที่ระลึกในคณะกรรมการอำนวยการโครงการ ฉลอง 100 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 2534), 24-26; จรัส เฉลิมเตียรณ, ชุมมนุนิพนธ์ เพื่อถวายพระ เกียรติแด่พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), 329-333.



เช่น ทดลองให้สะกดคำภาษาอังกฤษที่โบราณ ยากๆ ถ้าสะกดได้ ก็  
แปลว่าพอใช้ได้”<sup>19</sup>

ในขณะที่คุณอำนวย ปันยารชุน อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศที่มีโอกาสทำงาน  
ใกล้ชิดกับรัฐมนตรีผู้นี้ได้สะท้อนอุปนิสัยใจคอและรูปแบบการทำงานของ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด ไ้วว่า

“ท่านเป็นคนพูดจาโผงผาง พูดอะไรโดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้สึก  
ส่วนตัว จะมองเรื่องงาน เป็นหลัก ใจเร็ว เป็นเลขาฯ ส่วนตัว แต่ก็  
ไม่เคยเจออะไรแรงๆ ซึ่งเป็นการเรียนรู้วิธีการทำงานอย่างหนึ่ง แต่ก็  
เถียงท่านได้ ค้านได้ แต่ถ้าเป็นคนอื่นที่ท่านไม่ไว้วางใจ ก็อาจจะ  
ลำบากหน่อย ท่านดู คนกลัวท่านก็มาก คนไม่ชอบก็มี แต่คนที่รัก  
ท่าน รักเพราะ 1) มีความรู้ความสามารถ 2) ยอมรับในความ  
ยุติธรรมของท่าน คุณถนัดเป็นเจ้านายที่แพร้มาก 3) คนกลัวมีบ้าง  
แต่คนเกรงมีมากกว่า และเกร็งด้วย คุณถนัดหน้าจะเคร่งขรึม ทำงาน  
ละเอียด perfectionist ทั้งภาษา กิริยามารยาท การแต่งกาย ต้อง  
สุภาพเรียบร้อย เช่น ห้ามใส่รองเท้าหนังกลับ ไม่ชอบสูทสีน้ำตาล  
ช่างสังเกต ผมรักท่านเพราะท่านไม่ถือตัว ไม่มีพิธีรีตอง วันเกิด  
ท่านก็ไม่เคยต้องเอาดอกไม้ไปให้ ปีใหม่ก็ไม่เคยไป ท่านก็ไม่ได้ว่า  
ไม่ได้รู้สึกอะไร ท่านไม่ชอบคนประจบ เรื่องกิริยามารยาท ท่านขอแค่  
การเคารพผู้ใหญ่ แค่นั้น ไม่เคยโดนดู แต่ถ้าหากพูดอะไรที่แย้งท่าน  
ท่านก็อาจจะไม่พูดด้วย 6 ชั่วโมงถึง 1 วัน ไม่เกินกว่านั้น ถูกดูหน  
เดียวคือตอนเป็นคางทูมและมาทำงาน คุณถนัดได้กลับบ้าน เพราะไม่  
อยากให้มาติดท่าน”<sup>20</sup>

แม้ในช่วงที่ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้นจะอยู่ในช่วง  
รัฐบาลทหาร ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่เขาก็มีอิสระในการกำหนดและดำเนิน

<sup>19</sup> บทสัมภาษณ์คุณเดช บุณาค ใน “ระลึกการจากไปของ ถนัด คอมันตร์ ตอนที่ 1,”

[https://www.youtube.com/watch?v=tYqE8\\_13Www](https://www.youtube.com/watch?v=tYqE8_13Www). [20 กรกฎาคม 2559].

<sup>20</sup> บทสัมภาษณ์คุณอำนวย ปันยารชุน ใน “ระลึกการจากไปของ ถนัด คอมันตร์ ตอนที่ 1”.

นโยบายในระดับหนึ่ง ทั้งยังเป็นสิ่งที่ไว้วางใจของนายกรัฐมนตรีอย่างมาก<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว จอมพลสฤษดิ์จะให้ความสนใจเป็นพิเศษ

ทางด้านการบริหารกระทรวงการต่างประเทศนั้น พ.อ. (พิเศษ) ถนัด ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกระทรวงนี้ใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) กระบวนการทำงานภายในกระทรวงการต่างประเทศที่มีลักษณะสั่งการจากเขาโดยตรง (top-down) และเขาเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว 2) พ.อ. (พิเศษ) ถนัด ยังให้ความสำคัญและเรียกใช้งานข้าราชการรุ่นใหม่ ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศเป็นหลัก และ 3) มีการก่อตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นภายในกระทรวงการต่างประเทศ คือกรมวิเทศสหการและกรมเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย<sup>22</sup>

รัฐมนตรีต่างประเทศอีกท่านหนึ่งที่มีบทบาทด้านการต่างประเทศอย่างมากในช่วงสงครามเย็นคือ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างยาวนานถึง 10 ปีนั้น เขาได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ อย่างมาก เนื่องจากมีความสนิทสนมคุ้นเคยจากการเป็นเพื่อนร่วมโรงเรียนเดียวกันมาก่อน ทั้งยังมีความรู้ด้านต่างประเทศจากการทำงานในสภามันคงแห่งชาติมาอย่างยาวนาน<sup>23</sup> ความไว้วางใจของนายกรัฐมนตรี ต่อ พล.อ.อ. สิทธิ ยังแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อครั้งหนึ่งเขาได้รับโทรเลขด่วนให้เข้าร่วมประชุมอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เกี่ยวกับการยึดครองกัมพูชาโดยเวียดนาม ซึ่งถือเป็นวิกฤตความมั่นคงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของไทยและของภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าว พล.อ.อ. สิทธิ เข้าพบนายกรัฐมนตรี พล.อ. เปรม เพื่อขออนุญาตเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว พร้อมยื่นข้อเสนอว่าหากให้เขาเข้าร่วมประชุม สิ่งที่เขาพูดจะต้องถือว่าเป็นแนวคิดของนายกรัฐมนตรีไทย ซึ่ง พล.อ. เปรม ยอมรับในข้อเสนอและให้เขาเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว<sup>24</sup>

ในด้านการทำงาน นายสุรพงษ์ ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูต สะท้อนบทบาทของรัฐมนตรีผู้นี้ว่า พล.อ.อ. สิทธิ เป็นผู้นำที่มีความหนักแน่น กล้าหาญ เด็ดเดี่ยวอย่างมาก ซึ่งทำให้ข้าราชการมีความมั่นใจและมุ่งมั่นในการทำงาน นอกจากนี้ พล.อ.อ. สิทธิ มีความเข้าใจระบบราชการ ฟังและเลือกข้อเสนอแนะจากที่ข้าราชการเสนอ การดำรงตำแหน่งของ พล.อ.อ. สิทธิ เป็นเวลากว่าทศวรรษนั้น มีบทบาทอย่างมากต่อการกอบกู้ชื่อเสียงของกระทรวงการต่างประเทศ และทำให้กระทรวงนี้กลับมามีบทบาทสูงเด่นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศอีกครั้ง<sup>25</sup> เนื่องจากก่อนหน้านี้บทบาทดังกล่าวจะตก

<sup>21</sup> บทสัมภาษณ์คุณอนันต์ ปันยารชุน ใน "ระลึกการจากไปของ ถนัด คอมันตร์ ตอนที่ 2,"

<https://www.youtube.com/watch?v=FPau5MJATIA>. [20 กรกฎาคม 2559].

<sup>22</sup> ระพีภรณ์ เลิศวงศ์วิรัชชัย, "บทบาทของถนัด คอมันตร์กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971," 80-82.

<sup>23</sup> วิจิต ญาณอมร และคณะ, *ผ่านร้อน...ผ่านหนาว พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา*, 11.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 82.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์นายสุรพงษ์ ชัยนาม, 4 มีนาคม พ.ศ. 2559.

อยู่กับฝ่ายทหารเป็นหลัก ประกอบกับประสบการณ์การทำงานของ พล.อ.อ. สิทธิ ที่เติบโตมาในหน่วยงานความมั่นคง ส่งผลให้ทิศทางของนโยบายต่างประเทศภายใต้การกำกับดูแลของเขาจะมุ่งเน้นประเด็นเรื่องความมั่นคงเป็นหลักอีกด้วย

ในยุคหลังสงครามเย็น การเมืองไทยมีความผันผวน ไร้เสถียรภาพ และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นายกรัฐมนตรีหรือแม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเองอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาไม่นาน ทำให้บทบาทของฝ่ายการเมืองในด้านการต่างประเทศและการบริหารราชการกระทรวงอาจไม่เด่นชัดมากนัก จะยกเว้นก็ในช่วงที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเป็นอีกช่วงหนึ่งที่รัฐมนตรีมีความสนใจ กระตือรือร้น และมีบทบาทสำคัญในการต่างประเทศ

ดร. สุรินทร์ แม้จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากต่างจังหวัด แต่ก็มีความสนใจด้านการต่างประเทศอย่างมาก เนื่องจากจบการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เขาสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองต่อตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

“ผมมักจะพูดกับเพื่อนพ้องในพรรคเสมอว่า การเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยเติบโตมาจากการเป็น ส.ส. บ้านนอก เป็นเรื่องเสียเปรียบ เพราะภารกิจของผมทำให้ต้องอยู่ต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้กลับมาเยี่ยมเยียนฐานเสียง... สิ่งที่ผมให้ทดแทนคือทำให้เขารู้สึกภูมิใจในตัวเรา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจากประชาคมมุสลิมที่แสดงให้เห็นว่า ถึงเราจะมาจากสังคมที่ค่อนข้างปิดและอนุรักษ์นิยม แต่สามารถบูรณาการการตัวเองให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ”<sup>26</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น เขายังมองว่าการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการสร้าง “สะพานทางการทูต” เพื่อเชื่อมโยงประเทศไทยกับนานาประเทศ<sup>27</sup> โดยเฉพาะการมีบทบาทสำคัญในปัญหาติมอร์ตะวันออก รวมถึงการผลักดันให้ ดร. ศุภชัย พานิชภักดิ์ ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกอีกด้วย ซึ่งเขาเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศ แม้ว่า จะอยู่ในช่วงที่ต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจก็ตาม

<sup>26</sup> สุรินทร์ พิศสุวรรณ (เรื่อง) โอนมา สอนบาลี (เรียบเรียง), *ความสำเร็จไม่มีชื่อยกเว้น: ชีวิตจากบอเนาะและไปอาเซียน* (กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2556), 126.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดร. สุรินทร์ คาดหวังให้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความตื่นตัวพร้อมรับความท้าทายในสหัสวรรษใหม่ ขณะเดียวกันก็เห็นว่านักการทูตจำเป็นจะต้องมีความรู้รอบด้าน โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ รวมถึงการต้องรู้จักประเทศตนให้ถ่องแท้ยิ่งขึ้น นอกจากนี้บทบาทของข้าราชการและกระทรวงการต่างประเทศจะรวมถึงการช่วยเรื่องการค้า การขยายโอกาสของสินค้าไทยในต่างประเทศ และการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการดึงนักลงทุนเข้ามาลงทุนในไทยอีกด้วย<sup>28</sup> ในด้านการบริหาร ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งกล่าวถึงอดีตรัฐมนตรีผู้นี้ว่า โดยส่วนตัว ดร. สุรินทร์ เป็นคนเรียบง่าย ในด้านการทำงาน แม้จะมีความคิดออกนอกกรอบบ้าง แต่ก็พิจารณาถึงระบบราชการภายในด้วยว่ากฎระเบียบเป็นอย่างไร กล่าวคือยึดระเบียบราชการเป็นหลักในการบริหาร แต่ก็มีความยืดหยุ่นมากกว่ารัฐมนตรีคนอื่น ส่วนสไตล์การทำงานนั้น ดร. สุรินทร์ จะเดินไปพร้อมกับข้าราชการ มีความเข้าใจข้าราชการ เมื่อมีปัญหาอะไร ก็มีการเรียกมาพูดคุยเสมอ ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรินทร์ ยังยกระดับให้ไทยเป็นที่รู้จักในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศมุสลิมและองค์การระหว่างประเทศของโลกมุสลิมอย่างองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation: OIC) ซึ่งการวางรากฐานในเรื่องนี้เป็นประโยชน์ในเวลาต่อมาเมื่อไทยต้องเผชิญกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงการต่างประเทศได้รับอานิสงค์จวบจนปัจจุบัน เนื่องจาก ดร.สุรินทร์ ได้วางรากฐานไว้เป็นอย่างดี<sup>29</sup>

จากที่กล่าวในข้างต้น เป็นเพียงการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทด้านการต่างประเทศและการบริหารกระทรวงการต่างประเทศของอดีตรัฐมนตรีเพียงบางท่านเท่านั้น ในลำดับถัดไปจะเป็นการนำเสนอบทบาทในด้านดังกล่าวของบุคคลผู้เป็นกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 7.4 ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการบริหารกระทรวงการต่างประเทศ

### 7.4.1 ทักษะต่อบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศถือเป็นโอกาสด้านการเมืองและการต่างประเทศที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งของ ดร. สุรเกียรติ์ เขายังคงจำได้ดีถึงคำกล่าวของโรงเรียนการทูตเฟลชเชอร์ที่ระบุว่า “หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคือ การเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญหลากหลายสาขา” (The task of foreign ministers is

<sup>28</sup> "บัวแก้ว ศักราชใหม่ โฉมใหม่ ภารกิจใหม่," *มติชน* 1 มกราคม 2541 6; "บัวแก้ว" เหม็นไฉ่ศึกแย่งผิว บ้านใหญ่ประธานบ้านน้อยอ่อนกระทรวง, *แนวหน้า* 28 สิงหาคม 2542, 2.

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

professional generalist.)<sup>30</sup> นั่นคือเขาตระหนักดีว่าสถานการณ์หรือประเด็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเผชิญหรือแก้ไขในปัจจุบันมีความหลากหลาย ทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ รวมถึงประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เชื่อมโยงกับการต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงข้อจำกัดที่รัฐมนตรีคงจะไม่สามารถรอบรู้ในทุกประเด็นได้โดยละเอียด แต่ก็มีคามจำเป็นต้องมีความรู้รอบด้าน อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า หากรัฐมนตรีไม่สนใจหรือเพิกเฉยต่อประเด็นเหล่านี้เสียแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานได้ ดังนั้น เขาจึงต้องแสวงหาความรู้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการทูต ซึ่งเป็นสาขาที่โรงเรียนการทูตแห่งนี้ฝึกฝนเขามาเป็นอย่างดี เขายอมรับอย่างชัดเจนว่าหลักสูตรและการเรียนที่โรงเรียนการทูตแห่งนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เขาเป็นคนที่เรียนรู้ได้เร็วในการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญหลากหลายสาขา (professional generalist)<sup>31</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วิทยาลัยกฎหมายและการทูตเฟลทเชอร์มีส่วนสำคัญในการกล่อมเกล่าและหล่อหลอมให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีความพร้อมสำหรับการดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ที่จะมีอิทธิพลทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปณิธานของสถาบันการศึกษาแห่งนี้นั่นเอง<sup>32</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีถึงภารกิจในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีเพียงจะต้องมีส่วนในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ รวมไปถึงการเป็นตัวแทนของรัฐในการเจรจาระหว่างประเทศดังที่กล่าวไว้ในบทที่ผ่านมาเท่านั้น เขายังมีความรับผิดชอบด้านการบริหารด้วย ประกอบกับข้อจำกัดของจำนวนคณะรัฐมนตรีตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ทำให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในไม่กี่กระทรวงที่จะไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการมาทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านการบริหารและการปฏิบัติงาน นั่นหมายความว่าภาระหน้าที่ดังกล่าวจึงตกอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรี คือ ดร. สุรเกียรติ์ แต่เพียงผู้เดียว ข้อจำกัดเช่นนี้ รวมไปถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและการทูตเศรษฐกิจของรัฐบาล และต่อตัวเขาเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย

ดังได้กล่าวในบทก่อนๆ แล้วว่า รัฐบาลมีเป้าประสงค์สำคัญที่จะให้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยกอบกู้และฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันวิสัยทัศน์ของ ดร.

<sup>30</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," 341.

<sup>31</sup> Ibid., 342.

<sup>32</sup> การสร้างเสริมความรู้และการเตรียมพร้อมแก่ผู้เข้ารับการศึกษาต่อการเข้าสู่ตำแหน่งผู้นำหรือผู้ที่มีอิทธิพลด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ถือเป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของสถาบันการศึกษาแห่งนี้ นอกเหนือไปจากการส่งเสริมความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ของโลก รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ต่อชุมชนท้องถิ่น ชุมชนระดับชาติ และชุมชนระหว่างประเทศ ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ ความมั่นคง และความยุติธรรมร่วมกันในโลกที่มีการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นเรื่อยๆ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Tufts University The Fletcher School, "Mission & Impact," <http://fletcher.tufts.edu/About/Mission-and-Impact> [7 ตุลาคม 2559].

สุรเกียรติ์ ได้เน้นย้ำเสมอว่านโยบายต่างประเทศไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น หากแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งยังจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายด้านอื่นๆ ของประเทศ ส่วนยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายต่างประเทศจะเป็นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ โดยให้การทูตช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและในภูมิภาคเอเชีย มุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมเอเชียใต้และเอเชียตะวันออก โดยการดำเนินการทั้งหมดอยู่ภายใต้นโยบายความผูกพันที่ก้าวไปข้างหน้า<sup>33</sup> และเมื่อรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในกระทรวงหลักด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับบทบาทและการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศเสียใหม่ เพราะสำหรับเขาแล้ว มิติด้านเศรษฐกิจยังเป็นสิ่งที่ขาดหายไปในการทรวงการต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น เขายังคาดหวังให้กระทรวงการต่างประเทศมีความตื่นตัวมากขึ้น เพื่อให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และกฎหมายอยู่เสมอ กระทรวงการต่างประเทศต้องคิดกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่ๆ กับภูมิภาคอื่น เช่น ลาตินอเมริกา ยุโรปตะวันออก ทั้งยังต้องรู้ความเป็นไปและความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจของโลกอย่างถ่องแท้ ทั้งนี้ก็เพื่อการแสวงหาโอกาสในการเปิดช่องทางการค้าและความร่วมมือด้านเศรษฐกิจนั่นเอง<sup>34</sup>

อย่างไรก็ตาม นโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ประกอบกับความคาดหวังส่วนตัวของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะไม่ประสบความสำเร็จได้เลย หากกลไกสำคัญอย่างกระทรวงการต่างประเทศไม่มีความเข้าใจ ไม่สามารถดำเนินการ หรือขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการปรับกระบวนการทัศน์และการบริหารหน่วยราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เชิงรุกของรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรี ยังถือเป็นการสร้างโฉมหน้าใหม่ให้กับกระทรวงนี้เป็นอย่างมาก ทั้งยังนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเช่นกัน

#### 7.4.2 ภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ภารกิจของ ดร. สุรเกียรติ์ เต็มไปด้วยการทำงานอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งวัน ทั้งยังต้องเดินทางเพื่อไปกระชับความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ การเดินทางไปต่างประเทศบ่อยครั้ง ทำให้เขาได้รับฉายาว่า “Busyman”<sup>35</sup> โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้กล่าวถึงกิจวัตรและภารกิจในหนึ่งวันไว้ดังนี้

<sup>33</sup> “เจ้ากระทรวงแถลงนโยบาย,” *ข่าวสด* 4 มีนาคม 2544, 9.

<sup>34</sup> “เปิดมิติใหม่เจาะประตูการค้า “บัวแก้ว” จูนนโยบายกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจ,” 8.

<sup>35</sup> สกฤณา ประยูรศุข, “โลกไร้เวลาของ ‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’,” *มติชน* 24 มีนาคม 2545, 8.

“เริ่มตั้งแต่เช้าเลย...ตื่นนอนราว 6-7 โมงเช้า สิ่งแรกที่ต้องทำคืออ่านหนังสือพิมพ์ประมาณ 8-10 ฉบับ ต้องให้จบ โดยโฟกัสที่ข่าวต่างประเทศ เศรษฐกิจ และเศรษฐกิจต่างประเทศเป็นหลัก ส่วนการเมือง คอลัมน์ต่างๆ ต้องรู้เหมือนกัน เสร็จแล้วอ่านแฟ้มต่อจากที่ดูค้างไว้ตั้งแต่เมื่อคืน ว่าจะต้องพบใครบ้าง จะหยิบยกเรื่องอะไรมาเจรจา ซึ่งมีกองนโยบายและฝ่ายวิชาการเขาทำแฟ้มมาให้ แต่เราจะเห็นด้วยหรือไม่ก็แล้วแต่ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ค้างคากันมา... เมื่อนั่งอยู่ในรถก็ต้องนั่งอ่านแฟ้มและพูดโทรศัพท์สั่งงานตลอด ฟังด้วยการให้สัมภาษณ์รายการต่างๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ... พอมาถึงกระทรวงก็รับแขกที่มาเยี่ยมคารวะ... ส่วนช่วงบ่ายเป็นเรื่องของการประชุม รับแขก ประชุม อย่างนี้จนค่ำ ถ้ามีงานเลี้ยงก็ไป แต่พยายามไม่ไปหากไม่ใช่พิธีการจริงๆ... พอกลางคืนประมาณ 4 ทุ่ม เริ่มงานเซ็นแฟ้มอีกครั้ง เพราะกลางวันไม่มีเวลาเซ็นเลย... ต้องเซ็นให้เสร็จ... เราแซ่ไม่ได้ มัน Over Taken by Situation คือมันเลยสถานการณ์ไปแล้ว ตัดสินใจอย่างไรก็ไม่มีประโยชน์... ดังนั้นต้องจบแฟ้มโดยเร็ว...”<sup>36</sup>

จากคำกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) การเป็นตัวแทนของรัฐในการเจรจาระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- 2) การบริหารกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล และสั่งการ เพื่อให้ข้าราชการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล
- 3) การเข้าร่วมงานเลี้ยงหรืองานพิธีทางการทูตต่างๆ
- 4) การพบปะกับบุคคลสำคัญ ทั้งที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลและภาคเอกชน
- 5) การชี้แจงและทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่ในการตัดสินใจและการสั่งการในประเด็นต่างๆ ซึ่งบางประเด็นดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของเวลา หากตัดสินใจช้าเกินไปหรือไม่ตัดสินใจ

<sup>36</sup> สกุนตา ประยูรศุข, "โลกไร้เวลาของ 'สุรเกียรติ์ เสถียรไทย'".

ดำเนินการใดๆ ก็อาจส่งผลกระทบต่อประเทศได้ เป็นต้น ดังนั้น ความตื่นตัว การกล้าตัดสินใจ และการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์อยู่เสมอ ถือเป็นคุณสมบัติสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติเหล่านี้เป็นอย่างดี

ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 3 แล้วว่า ดร. สุรเกียรติ์ เคยเป็นอาจารย์และนักวิชาการมาก่อน เขาสะท้อนให้เห็นบทบาทที่แตกต่างกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับบทบาทของนักวิชาการไว้อย่างชัดเจนว่า นักวิชาการสามารถวิเคราะห์และนำเสนอความคิดเห็นได้อย่างตรงไปตรงมา แต่ในฐานะตัวแทนของรัฐ การพูด การให้สัมภาษณ์ หรือการกระทำใดๆ ของรัฐมนตรีอาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นหรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ดังคำสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“งานสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ 70% คือการพูด บางครั้งคนไทยเราบอกพูดอะไรไม่รู้เรื่อง ก็ต้องยอมให้อึดอัดกัน เพราะขยายความมากไปกว่าที่พูดนี้ไม่ได้...”<sup>37</sup>

#### 7.4.3 ความสัมพันธ์กับนายกรัฐมนตรี

ความไว้วางใจและการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้นำรัฐบาลกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะหากทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น ก็จะทำให้การดำเนินนโยบายมีเอกภาพและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่า ดร. สุรเกียรติ์ และนายกรัฐมนตรี สร้างความสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียม<sup>38</sup> กล่าวคือ ทั้งสองคนมีความสนใจและความกระตือรือร้นด้านการต่างประเทศอย่างมาก

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>37</sup> สกฤดา ประยูรศุข, “โลกไร้เวลาของ ‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’”.

<sup>38</sup> Christopher Hill แบ่งรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ารัฐบาลกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกเป็น 3 ตัวแบบ คือ

1) ความเท่าเทียม (Equality) ซึ่งความไว้วางใจ มีความรู้ความสามารถและชื่อเสียงที่เท่าเทียมกัน จะทำให้เกิดทีมงานด้านการต่างประเทศที่เข้มแข็งและมีความต่อเนื่องเชิงนโยบาย

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอยู่ภายใต้อำนาจของผู้นำรัฐบาล (Subordinate foreign minister) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลที่มีความอ่อนด้อยกว่าผู้นำรัฐบาล ทั้งในแง่ทางการเมืองและบุคลิกลักษณะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในแง่นี้จะเอื้อให้ผู้นำรัฐบาลมีอิสระในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ในขณะที่รัฐมนตรีจะมีบทบาทในลักษณะของการเป็นผู้ปฏิบัติตามหน้าที่ (functionary) เท่านั้น

3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ (Established foreign minister) ซึ่งทำงานได้ดีเมื่อมีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนและมีการสื่อสารระหว่างกันที่เยี่ยมยอด แต่ก็อาจเกิดปัญหาในกรณีที่หัวหน้ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการต่างประเทศ และ/หรือเกิดความเป็นคู่แข่งทางการเมืองระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 58-62.



ขณะเดียวกันก็ยังมีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้นความไว้วางใจที่ผู้นำรัฐบาลและรัฐมนตรีมีให้แกกันเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้ ดร. สุรเกียรติ์ ดำเนินนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล

การทำงานในฐานะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีที่มีวิสัยทัศน์และมีความกระตือรือร้น ทั้งในส่วนของนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศนั้น ดร. สุรเกียรติ์ และได้รับความไว้วางใจจากผู้นำรัฐบาลอย่างมาก เขากล่าวว่าในด้านการต่างประเทศนั้น นายกรัฐมนตรีค่อนข้างให้อิสระและปล่อยให้เขาทำงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่ที่เขาเข้ามาช่วยดูแลเรื่องนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทย<sup>39</sup> แต่เขาก็ชี้ให้เห็นว่า แม้จะได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินงาน แต่ก็ต้องคำนึงถึงบุคลิกลักษณะและรูปแบบการทำงานของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องรับทราบการดำเนินการทุกอย่าง ซึ่งเขาก็ยินดีที่จะรายงานและปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีโดยตลอด เนื่องจากเขาเห็นว่านายกรัฐมนตรีมีความสนใจและเข้าใจการต่างประเทศ และเป็นผู้ที่ยินดีที่จะนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมด้วย กล่าวคือเมื่อตัวเขาและนายกรัฐมนตรีมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันแล้ว ก็สามารถทำงานร่วมกันและแบ่งหน้าที่กันได้อย่างชัดเจน เช่น ดร. สุรเกียรติ์ ได้พูดคุยและกรุยทางในบางประเด็นไว้แล้ว เหลืออีกบางประเด็นที่จะให้นายกรัฐมนตรีไปช่วยเจรจาต่อ หรือเขาจะให้คำแนะนำว่านายกรัฐมนตรีควรจะพบกับใคร ที่ใด เพื่อพบปะพูดคุยประเด็นใด ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะนำประเด็นและใช้ออกาสเหล่านี้ในการเจรจา ยิ่งไปกว่านั้นเขายังเป็นรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนที่สามารถประสานงานกับนายกรัฐมนตรีได้ตลอดเวลา ทั้งยังได้รับอนุญาตให้โทรศัพท์ติดต่อได้ แม้ในเวลาติดตั้น เนื่องจากในบางครั้งมีประเด็นที่ไทยจะต้องลงมติออกเสียงในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเวลาของของสถานที่จัดการประชุมอาจแตกต่างกับเวลาในประเทศไทยอย่างมาก ประกอบกับบางเรื่องบางประเด็นเมื่อตัดสินใจแล้วอาจมีผลผูกพันรัฐบาลและประเทศชาติ เขาจึงจำเป็นต้องให้หัวหน้ารัฐบาลรับทราบเสียก่อน

แม้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำรัฐบาลกับ ดร. สุรเกียรติ์ จะมีความไว้วางใจ มีความใกล้ชิด และมี การติดต่อโดยตรงตลอดเวลา แต่เขาก็ไม่ได้อยู่ “วงใน” กับนายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งวงในของนายกรัฐมนตรีจะประกอบไปด้วยทีมของคณะที่ปรึกษาและทีมของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ หนึ่งในอดีตคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก และดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นด้วย

นอกเหนือจากการประสานงานแล้ว การทำงานระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังต้องมีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันอีกด้วย โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้ทำหน้าที่ในส่วนของการนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายว่ามีแนวทางใดบ้าง และแต่ละแนวทางมีข้อดี-

<sup>39</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

ข้อเสียอย่างไร ฝ่ายนายกรัฐมนตรีก็จะสอบถามความคิดเห็นของเขาว่าเป็นอย่างไร และโดยส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีก็เห็นชอบตามความเห็นและข้อเสนอของเขา แต่ก็ใช้ว่าทั้งสองจะมีข้อคิดเห็นที่ สอดคล้องต้องกันเสมอไป ในบางครั้งนายกรัฐมนตรีเสนอทางเลือกเชิงนโยบายอย่างอื่นและให้เขา กลับไปพิจารณาอีกครั้ง การที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้เห็นด้วยทุกอย่างหรือการให้ข้อสังเกตแก่เขา ก็ถือเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายอย่างมาก เพราะเขาเห็นว่านายกรัฐมนตรีอาศัยประสบการณ์ ส่วนตัวในเรื่องการต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีความ เข้าใจเรื่องเศรษฐกิจเป็นอย่างดี และเข้าใจดีว่าประเทศต่างๆ มีแนวคิดอย่างไร และเขาเองก็ได้ นำ ข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณา เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายต่อไป<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างนายกรัฐมนตรีและ ดร. สุรเกียรติ์ โดยเฉพาะใน ด้านนโยบายต่างประเทศ ถูกนำเสนอในลักษณะความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (top-down relationship) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ และรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้ปฏิบัติเท่านั้น แต่ทัศนะ จาก ดร. สรจักร ผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะผู้ช่วยรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ในความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นเลย กล่าวคือ ดร. สุรเกียรติ์ ไม่ได้คล้อยตาม หรือยอมตามความคิดของนายกรัฐมนตรีทั้งหมด ถ้าประเด็นใดที่ ดร. สุรเกียรติ์ ไม่เห็นด้วย ก็จะต้อง ปรีกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง<sup>41</sup> ประกอบกับการศึกษาในบทที่ผ่านมา มาสะท้อนให้เห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผู้อยู่เบื้องหลังนโยบายต่างประเทศของทั้งพรรคไทยรักไทยและของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะ นี้มีความแตกต่างจากรัฐบาลในหลายสมัยที่นายกรัฐมนตรีอาจไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการ ต่างประเทศมากนัก จึงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทใน กระบวนการนโยบายอย่างมาก ดังเช่นตัวอย่างของ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ หรือกรณี น.อ. ประสงค์ สุ่นศิริ และ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นต้น แต่ถ้าหากนายกรัฐมนตรีมีความสนใจและกระตือรือร้นด้านการต่างประเทศ ก็จะเข้ามามีบทบาทนำ ในด้านดังกล่าว ดังเช่นกรณีบทบาทด้านการต่างประเทศของอดีตนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้น

แม้ พ.ต.ท. ทักษิณ จะเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาก่อน และมีความสนใจด้านการต่างประเทศอย่างมากก็ตาม แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ยืนยันหนักแน่นว่า นายกรัฐมนตรีไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการบริหารและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และปล่อยให้

<sup>40</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>41</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558

กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการไปอย่างมีอิสระพอสมควร ซึ่งตัวเขาเองก็รู้สึกว่าการที่รัฐมนตรีให้เกียรติและให้ความไว้วางใจกับเขาเป็นอย่างมาก<sup>42</sup> อันจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่เขาเป็นรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนที่อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ไม่เคยถูกปรับเปลี่ยนออกจากตำแหน่งเลย<sup>43</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศถือเป็นหนึ่งในไม่กี่กระทรวงที่ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ<sup>44</sup> นั่นคือภาระหน้าที่การบริหารราชการและการดำเนินนโยบายต่างประเทศจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งถือเป็นอีกข้อจำกัดและความท้าทายหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องเผชิญ ซึ่งเขาก็ยอมรับว่าเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ต้องทำงานอย่างหนัก แต่ในภายหลังรัฐบาลได้แต่งตั้งผู้ช่วยรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ไม่ได้เป็นนักการเมือง แต่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เพื่อมาช่วยทำงานในกระทรวงที่ไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ<sup>45</sup> โดยมีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งในฐานะของคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดประชุม เพื่อพิจารณาและประเมินผลรายงานของผลการดำเนินการของผู้ช่วยรัฐมนตรี รวมถึงให้ข้อเสนอแนะต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และในฐานะผู้ช่วยรัฐมนตรี ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและการเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีในภารกิจที่ไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายผูกมัดรัฐมนตรี กระทรวง หรือทางราชการ เป็นต้น<sup>46</sup> ซึ่งการมีผู้ช่วยรัฐมนตรีก็ช่วยแบ่งเบาภารกิจของเขาได้ในระดับหนึ่ง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>42</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559

<sup>43</sup> รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีหลายครั้งด้วยกัน บางครั้งเป็นการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีเพียงไม่กี่ตำแหน่ง บางครั้งก็มีการปรับเปลี่ยนทั้งคณะรัฐมนตรี ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Siam Intelligence, "ย้อนดู "ปรับ ครม." สไตล์ทักษิณ มีนัยยะอะไรต่อกลุ่ม 111," <http://www.siamintelligence.com/thaksin-cabinet-shuffle-style/> [6 มิถุนายน 2559] ในขณะที่การปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งก็นำมาซึ่งความกังขาของสังคมว่า การกระทำดังกล่าวเป็นไปอย่างมีวาระซ่อนเร้นและเพียงเพื่อการตอบแทนทางการเมือง มิได้เป็นไปเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บุญเลิศ ช่างใหญ่, "ปรับ ครม. โยงถึง แก้ว รณ.,", *มติชน* 14 ธันวาคม 2544, 6; "ปรับ ครม. เพื่ออะไร," *มติชน* 5 ตุลาคม 2545, 2; "สถานะ ทรท. กับการปรับ ครม.,", *ข่าวสด* 7 มีนาคม 2545, 3; "กระแสปรับ ครม.,", *มติชน* 27 กันยายน 2546, 2.

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 35 คน ดังนั้นหลายกระทรวงจึงไม่สามารถแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการได้ โดยในคณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้น กระทรวงที่ไม่มีตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และทบวงมหาวิทยาลัย

<sup>45</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558

<sup>46</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546," [http://www.mof.go.th/home/eco/p01\\_07\\_030446.pdf](http://www.mof.go.th/home/eco/p01_07_030446.pdf).

#### 7.4.4 การแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล

ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับใหม่ ได้มีการประกาศใช้ใน พ.ศ. 2545<sup>47</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการมาตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อนหน้า ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้อำนาจในฐานะรัฐมนตรี ออกกฎกระทรวงในการปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้เหมาะสม ดังนี้

1) **สำนักงานปลัดกระทรวง**<sup>48</sup> มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ไม่แตกต่างจากในอดีตมากนัก แต่การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อเสนอแนะรัฐมนตรี เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง และการพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง ถือเป็นหน้าที่ใหม่ที่ได้รับการเน้นย้ำจากรัฐมนตรีเป็นลำดับแรก ทั้งยังมุ่งเน้นการจัดสรรและบริหารทรัพยากรของกระทรวงเพื่อให้เกิดการประหยัด คุ่มค่า และสมประโยชน์ ในส่วนของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานบางส่วน เช่น กองนโยบายและวางแผน ปรับเป็นสำนักนโยบายและแผน กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม ปรับเป็นกองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมก็คือ การเสนอแนะและกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคล ส่วนการฝึกอบรมนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่คือ สถาบันการต่างประเทศ<sup>49</sup>

2) **สำนักงานรัฐมนตรี**<sup>50</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับราชการทางการเมือง เพื่อสนับสนุนภารกิจของรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์กลั่นกรองเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี รวมทั้ง

<sup>47</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก (2 ตุลาคม 2545). และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545," [http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law\\_ministry\\_2545\(5\).pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545(5).pdf)

<sup>48</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>49</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กระทรวงการต่างประเทศ, "ประวัติสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ," <http://www.mfa.go.th/dvifa/th/organize/16786-%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%80%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A8%E0%B8%8C%E0%B8%A7%E0%B8%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.html> [30 พฤษภาคม 2559].

<sup>50</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

เสนอความเห็นประกอบการวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรี รวมถึงสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรีในการดำเนินงานทางการเมืองในทุกๆ ด้าน โดยแบ่งส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรีออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) งานบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการและงานประชุมของรัฐมนตรี งานบริหารทั่วไป 2) กลุ่มงานประสานการเมือง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานนโยบายระหว่างกระทรวงและรัฐสภาตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย การประชาสัมพันธ์ ชี้แจงทำความเข้าใจ และให้ข้อมูลแก่สื่อมวลชน และ 3) กลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงาน วิเคราะห์ กลั่นกรอง และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจ ศึกษา วิเคราะห์ และรายงานสถานการณ์ ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมือง

3) **กลุ่มภารกิจทวิภาคี**<sup>51</sup> ประกอบด้วย กรมเอเชียตะวันออก<sup>52</sup> กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา<sup>53</sup> กรมนอเมริกาและแปซิฟิกใต้<sup>54</sup> และกรมยุโรป<sup>55</sup> โดยกรมเหล่านี้มีภารกิจในด้านการเสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศ กลุ่มประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคนั้นๆ

4) **กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ** ได้แก่ 1) กรมองค์การระหว่างประเทศ<sup>56</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการให้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงในภูมิภาคและสังคมโลก 2) กรมอาเซียน<sup>57</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานและการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ในฐานะสำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ<sup>58</sup> 3) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>59</sup> ซึ่งเปลี่ยนชื่อจากกรม

<sup>51</sup> ในอดีต ภารกิจนี้จะอยู่ภายใต้กรมการเมือง แต่ต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ให้ยุบกรมการเมือง และจัดตั้งเป็นกรมภูมิภาคตั้งเช่นปัจจุบัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108 ตอนที่ 240 (29 ธันวาคม 2534).

<sup>52</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>53</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>54</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมนอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>55</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>56</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>57</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมนอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 130 ตอนที่ 36 ก (23 เมษายน 2556).

<sup>58</sup> มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 1) เป็นผู้ประสานงานกลางแห่งชาติ 2) เป็นหน่วยงานระดับชาติซึ่งเก็บรักษาข้อสนเทศในเรื่องทั้งปวงเกี่ยวกับอาเซียน 3) เป็นผู้ประสานงานระดับชาติเกี่ยวกับการอนุวัติข้อตัดสินใจของอาเซียน 4) เป็นผู้ประสานงานและสนับสนุนการ

เศรษฐกิจ มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ 4) กรมวิเทศสหการ<sup>60</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและดำเนินความร่วมมือทางด้านวิชาการและการพัฒนากับต่างประเทศ ภายใต้กรอบความร่วมมือและความตกลงระหว่างประเทศ<sup>61</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 กระทรวงการต่างประเทศได้ยุบกรมวิเทศสหการ และจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) แทน ปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวได้รับการยกสถานะเป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดิม

5) **กลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการต่างประเทศ** ได้แก่ 1) กรมสารนิเทศ<sup>62</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับงานสารนิเทศและการทูตเชิงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการประมวลและวิเคราะห์ข่าว ทั้งภายในและนอกประเทศ เผยแพร่และประสานงานในกิจการเกี่ยวกับวัฒนธรรมด้านต่างๆ รวมถึงการประชาสัมพันธ์และชี้แจงนโยบายและทัศนะของไทยต่อสื่อมวลชนต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ 2) กรมการกงสุล<sup>63</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการกงสุล มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบายและแผนด้านการกงสุล กำกับดูแลส่วนราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศในต่างประเทศ รับผิดชอบเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทยและคนต่างด้าว รวมถึงการคุ้มครอง ดูแลรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือบุคคล นิติบุคคล เรือ และอากาศยาน

---

เตรียมการระดับชาติของการประชุมอาเซียน 5) ส่งเสริมอัตลักษณ์และความสำคัญเกี่ยวกับอาเซียนในระดับชาติ และ 6) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาประชาคมอาเซียน แหล่งที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ, "กรมอาเซียนในฐานะสำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ," <http://www.mfa.go.th/asean/th/organize/30088-%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80.html> [7 มิถุนายน 2559].

<sup>59</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>60</sup> กรมวิเทศสหการ แต่เดิมสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และโอนกรมวิเทศสหการให้ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแทน ต่อมาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้โอนกรมวิเทศสหการไปเป็นส่วนราชการภายใต้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และยุบเลิกภายใน 2 ปี

<sup>61</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>62</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>63</sup> "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

ยานสัญชาติไทยในต่างประเทศอีกด้วย 3) กรมพิธีการทูต<sup>64</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับพิธีการ ระเบียบแบบแผน และประเพณีปฏิบัติทางการทูต การให้การรับรองการเยือนของแขกสำคัญต่างประเทศในทุก ระดับ และการกำกับดูแลเอกอัครราชทูตและความคุ้มกันทางการทูต 4) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย<sup>65</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ แปลและตรวจสอบคำแปลสนธิสัญญา รวมถึงดำเนินการเกี่ยวกับสนธิสัญญา เป็นต้น

การออกกฎกระทรวงเช่นที่กล่าวในข้างต้นนี้ ทำให้แต่ละส่วนราชการของกระทรวงมีความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของตน และเป็นกรอบในการทำงานของทั้งรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหาร และข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติ

#### 7.4.5 คณะที่ปรึกษา

ในประเด็นการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ใช้กลไกของทั้งในระบบและนอกระบบราชการในกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ ใช้สำนักนโยบายและแผนของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการกำหนดและวางทิศทางนโยบายต่างประเทศ โดยจะมีการประชุมระดับอธิบดีอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงและข้าราชการอยู่เสมอ รวมทั้งการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการทุกวัน โดย นายเดช บุนนาค ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ก่อนที่ ดร. สุรเกียรติ์ จะทำอะไร ก็จะไปปรึกษากับเขาก่อนเสมอ<sup>66</sup> แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีทัศนคติที่แสดงให้เห็นว่าภาพรวมของกลไกดังกล่าวของกระทรวงการต่างประเทศว่า การวางแผนนโยบายถือเป็นหน้าที่ประจำ ทั้งยังมีการตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีกระบวนการวางแผนนโยบายอย่างแท้จริงอีกด้วย<sup>67</sup>

นอกจากอาศัยกลไกของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ได้แต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีในอีก 2 ลักษณะคือ ที่ปรึกษาที่เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายประชา คุณะเกษม<sup>68</sup>

<sup>64</sup> “กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>65</sup> “กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).

<sup>66</sup> สัมภาษณ์ นายเดช บุนนาค, 18 มิถุนายน 2559.

<sup>67</sup> Confidential interview, April 2000 cited in Kishan S. Rana, “Thailand: Serene Networking,” in *Asian Diplomacy: The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore, and Thailand* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009), 141.

<sup>68</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการการเมือง (การแต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีและเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) (6 มีนาคม 2544),” <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

และอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นที่ปรึกษาที่ไม่มีตำแหน่งทางการเมือง เพื่อช่วยในการเสนอความคิดเห็นและแนวความคิดใหม่ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่เขาต้องการอย่างมาก<sup>69</sup> โดยเขาได้แต่งตั้งที่ปรึกษา ได้แก่<sup>70</sup>

- 1) ดร. กันตธีร์ ศุภมงคล<sup>71</sup> อดีตนักการทูต
- 2) ดร. กิตติ ลิ้มสกุล อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 3) นายชยันติ ไกรกาญจน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 4) ดร. ชุมพร ปัจจุสานนท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 5) ดร. ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 6) นายนิสสัย เวชชาชีวะ อดีตเอกอัครราชทูต
- 7) ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 8) พล.อ. มงคล อัมพรพิสิฏฐ์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- 9) พล.ร.อ. วิเชษฐ์ การุณยวนิช อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และอดีตผู้บัญชาการทหารเรือ
- 10) นายวิทยา เวชชาชีวะ อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
- 11) ดร. วีระชัย วีระเมธีกุล ผู้เชี่ยวชาญความสัมพันธ์ไทย-จีน
- 12) ดร. ศักดา ธนิตกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 13) ดร. ศุภชัย ศุภชัยลาชัย อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 14) ดร. สติธย์ เสถียรไทย อดีตเอกอัครราชทูต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.jsp?top\_serl=157395&key\_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner\_dep=&meet\_date\_dd=&meet\_date\_mm=&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=2545 [24 มีนาคม 2559].

<sup>69</sup> “มิติใหม่ ‘บัวแก้ว’ เน้นสัมพันธ์โยงเศรษฐกิจ”.

<sup>70</sup> สุขฤ สุนเทศ, “นิตย พิบูลสงคราม ที่ปรึกษาคนที่ 19,” *มติชน* 4 ตุลาคม 2544, 6.

<sup>71</sup> ในอีกด้านหนึ่ง ดร. กันตธีร์ ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนทางการค้าของไทย ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2544 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจในฐานะผู้แทนทางการค้าของไทยในเขตภูมิภาคอเมริกาและยุโรป รวมทั้งประเทศต่างๆ ที่ได้รับมอบหมาย เจริญทางการค้า ภาษีอากร การนำเข้า การส่งออก และการส่งเสริมการลงทุนกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้ข้อมูลทางการค้าและการลงทุนเกี่ยวกับประเทศไทย ตลอดจนชี้แจงทำความเข้าใจกรณีที่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอีกด้วย, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนทางการค้าของไทย (Thailand Trade Representative) เพิ่มเติม, (29/05/2544),” <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->

3.jsp?top\_serl=159708&key\_word=%A1%D1%B9%B5%B8%D5%C3%EC%20%C8%D8%C0%C1%A7%A4%C5&owner\_dep=&meet\_date\_dd=&meet\_date\_mm=&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=2548 [24 มีนาคม 2559].



- 15) นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัย  
 16) ดร. สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 17) ดร. สุรชาติ บำรุงสุข อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 18) ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ<sup>72</sup> อดีตผู้บริหารองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย  
 19) นายนิธิต พิบูลสงคราม อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ที่ปรึกษาเหล่านี้มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แผนงาน และเรื่องอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย ติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการเมืองและการต่างประเทศ เหตุการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งพิจารณาเสนอแนะมาตรการและวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากพิจารณาจากรายชื่อที่ปรึกษาจะพบว่า ดร. สุรเกียรติ์ แต่งตั้งที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขา ทั้งด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ โดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อดีตข้าราชการ และอดีตผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ โดยกึ่งหนึ่งเป็นอาจารย์ในระดับมหาวิทยาลัย โดยการตั้งที่ปรึกษาเช่นนี้น่าจะมีส่วนโดยตรงจากประสบการณ์ในอดีตในช่วงที่เขาเป็นส่วนหนึ่งของคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ทำให้สังเกตเห็นข้อดีจากการมีที่ปรึกษา โดยเฉพาะที่ปรึกษาด้านวิชาการ ที่จะสามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและการทำงานได้

สำหรับการขอคำปรึกษาจากทีมที่ปรึกษานั้น ก็มีความแตกต่างกันไป ที่ปรึกษาบางคนอาจจะไม่ได้ให้คำปรึกษาบ่อยครั้งนัก ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไซยวัฒน์ คำชู หนึ่งในอดีตที่ปรึกษา ให้ทัศนะว่า ดร. สุรเกียรติ์ เองเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านการต่างประเทศอยู่แล้ว สามารถตัดสินใจได้ แต่การขอคำแนะนำจากที่ปรึกษาจะเกิดขึ้นในกรณีปัญหาสำคัญหรือวิกฤตการณ์เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อประกอบการพิจารณาว่า สิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ คิดนั้นถูกต้องหรือมาถูกทางแล้วหรือไม่<sup>73</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการคำแนะนำเพื่อยืนยันหรือสร้างความมั่นใจต่อการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น ว่าสิ่งนั้นถูกต้องและเหมาะสม ในขณะที่ที่ปรึกษาบางคนอาจได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติงานอย่างอื่นด้วย เช่น นายประชา คุณะเกษม ได้รับมอบหมายจาก ดร. สุรเกียรติ์ และคณะรัฐมนตรีให้เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-พม่า (Thai-Myanmar Joint Boundary Committee-JBC) และคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา

<sup>72</sup> ต่อมาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี

<sup>73</sup> สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไซยวัฒน์ คำชู, 25 พฤษภาคม 2560.

(ฝ่ายไทย) เพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาเขตแดนที่ค้ำค้ำอยู่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศทั้งสอง<sup>74</sup> เนื่องจากการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการ แต่ในเวลานั้นกระทรวงการต่างประเทศไม่มีตำแหน่งดังกล่าว จึงปรับให้ที่ปรึกษาของรัฐมนตรีเข้าประชุมแทน เป็นต้น

ที่ปรึกษาอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากก็คือ นายนิത്യ พิบูลสงคราม ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ แต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาหลังจากที่นายนิത്യเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ. 2543 โดย ดร. สุรเกียรติ์ มอบหมายให้นายนิത്യเป็นประธานคณะทำงานภายในกระทรวงการต่างประเทศในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการประสานนโยบาย เพื่อดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคี โดยมีเจ้าหน้าที่โต๊ะของกรมภูมิภาคต่างๆ เป็นผู้ยกร่างขึ้นมา<sup>75</sup> การมอบหมายภารกิจให้นายนิത്യเช่นนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า นอกจากเหตุผลที่นายนิത്യเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมาก่อน เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และเข้าใจระบบงานของกระทรวงเป็นอย่างดีแล้ว นายนิത്യยังมีความสนิทสนมกับนาย เตช บุนนาค ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในช่วงนั้นเป็นอย่างมากอีกด้วย ซึ่งจะทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างที่ปรึกษารัฐมนตรีและปลัดกระทรวง รวมถึงข้าราชการ เป็นไปด้วยความเข้าใจ เข้าใจและราบรื่นมากขึ้น

นอกเหนือไปจากทีมที่ปรึกษาที่เป็นที่มั่นกวิชาการและอดีตข้าราชการแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังมีทีมที่ปรึกษาที่เป็นนักธุรกิจ ซึ่งเขาเห็นว่าในบางครั้งต้องอาศัยคนเหล่านี้ในการทำความเข้าใจปัญหาในต่างประเทศ โดยเขาจะจัดให้มีการประชุมเป็นครั้งคราว เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากที่ปรึกษา และในบางครั้งก็จะจัดให้ที่ปรึกษาแต่ละทีมถกแถลงในประเด็นต่างๆ จากนั้นก็จะนำมาหารือกับข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ ปรึกษากับผู้ช่วยรัฐมนตรี และนำเรียนนายกรัฐมนตรีต่อไป<sup>76</sup>

ด้านเอกอัครราชทูตเองก็สามารถส่งข้อเสนอแนะให้กับ ดร. สุรเกียรติ์ ได้โดยตรง ซึ่งหากเป็นเรื่องที่สำคัญ เขาก็จะตอบข้อเสนอแนะนั้นๆ เอง ในขณะที่บางเรื่องบางประเด็นก็อาจส่งให้หน่วยงานอื่นพิจารณาต่อไป โดยเฉพาะคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นิวยอร์ก จะติดต่อสื่อสารกับ ดร. สุรเกียรติ์ ตลอดเวลา เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แม้ว่าเวลาของสองพื้นที่จะแตกต่างกัน

<sup>74</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติให้ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย-พม่า กับประธานคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย-กัมพูชา (12 มิถุนายน 2544)," [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=160162&key\\_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=160162&key_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2545). [24 มีนาคม 2559].

<sup>75</sup> วิกรม คุ่มไฟโรจน์, "การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร," *สราญรมย์* 59 (กุมภาพันธ์ 2545): 59.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

อย่างมาก แต่ถ้ามีกรณีเร่งด่วน เขาก็เปิดช่องทางให้คณะผู้แทนฯ สามารถติดต่อได้โดยตรงและตลอดเวลาอีกด้วย<sup>77</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ มีแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันคลังสมอง (Think Tank) ด้านการต่างประเทศ โดยในระหว่างในการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ระหว่างวันที่ 28-31 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ แสดงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งคลังสมองที่จะดำเนินการในลักษณะเอกชนและวิชาการ และนำนโยบายต่างประเทศมาถกแถลง โดยกระทรวงการต่างประเทศ อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง แต่จะเลือกนำนโยบายที่ดีมาใช้<sup>78</sup> ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์ขึ้นตามคำสั่ง กต. ที่ 352/2546 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำการศึกษาและวิจัยยุทธศาสตร์ และความร่วมมือระหว่างประเทศ ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การเผยแพร่ความรู้ด้านการทูตและการต่างประเทศให้แก่สาธารณชน รวมถึงจัดการบรรยาย การประชุม การสัมมนาและการหารือ ด้านการต่างประเทศ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ<sup>79</sup> สถาบันนี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทดแทนศูนย์ศึกษาการต่างประเทศเดิม โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเวทีในการปรึกษาหารือเชิงนโยบาย หรือเพื่อเป็นศูนย์กลางในการถกเถียงเชิงนโยบาย โดยมีลักษณะกึ่งราชการกึ่งเอกชน (Track 1.5) เพื่อให้เวทีดังกล่าวเป็นการนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะอย่างเสรี ที่สำคัญยังเป็นเวทีการพูดคุยที่ไม่ได้เป็นการแสดงความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศอย่างเป็นทางการอีกด้วย<sup>80</sup>

นับตั้งแต่การก่อตั้งสถาบันนี้ ได้มีการจัดสัมมนาและประชุมทางวิชาการในงานด้านการต่างประเทศหลายครั้ง เช่น การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิรัก และสถานการณ์ความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี การประชุมเชิงวิชาการเพื่อกำหนดทิศทาง และอนาคตของกระบวนการ ACD ทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับนโยบายของไทย สัมมนาทางวิชาการเพื่อการเตรียมการจัดทำความตกลงเขตทางการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา การประชุมระดมสมองของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ บทบาท และทำทีของไทยสำหรับการประชุมอัครัด ครั้งที่ 11 ที่ประเทศบราซิล รวมไปถึงการประชุมระดมความคิดเห็นทาง

<sup>77</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

<sup>78</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “สรุปสาระการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นโยบายต่างประเทศไทย” ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก โดยมี ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร,” 26.

<sup>79</sup> มูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์, “ความเป็นมา โครงสร้าง และผลการดำเนินงาน,” <http://www.sifaf.net/index.php/about/history>. [28 มกราคม 2560].

<sup>80</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

วิชาการเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>81</sup> จนอาจกล่าวได้ว่าคลังสมองแห่งนี้ได้กลายเป็นกลไกของการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบาทของคลังสมองแห่งนี้ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศจะมีอย่างน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อหน่วยงานดังกล่าวของผู้บริหารกระทรวงเป็นสำคัญ<sup>82</sup>

ในระยะต่อมา ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ก่อตั้งมูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์ (SIFAF) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สนับสนุนกิจกรรมด้านต่างๆ ของสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์ เช่น การประชุมทางวิชาการ การสัมมนา การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการต่างประเทศ การส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการกับองค์กรและสถาบันต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ การดำเนินการหรือร่วมมือกับองค์กรการกุศลอื่นๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ และไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด<sup>83</sup> ในเวลาต่อมามูลนิธิดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ 1/2547 เพื่อจัดตั้งสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์ ขึ้นเป็นองค์กรด้านวิชาการเพื่อดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิฯ และรับโอนสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์ ที่ตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ มาเป็นของมูลนิธิฯ อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นจะให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์สืบแทนกระทรวงการต่างประเทศต่อไป<sup>84</sup>

ที่ผ่านมามูลนิธิฯ ได้ร่วมจัดกิจกรรมวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการต่างประเทศร่วมสมัยหลายครั้ง เช่น การเสวนาเชิงวิชาการหัวข้อ “เบิ่งสายพั้วพั้นลาวไทย สานสายสัมพันธ์ไทยลาว” ระหว่างวันที่ 11-12 พฤษภาคม พ.ศ. 2555<sup>85</sup> การเสวนาเชิงวิชาการหัวข้อ “ประชาคมอาเซียน: คนไทย ประเทศไทย ได้หรือเสียอะไร และเตรียมตัวอย่างไร” เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2555<sup>86</sup> การจัดเวทีสาธารณะหัวข้อ “Thailand and The United States After 180 Years: A Changing Alliance

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>81</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สถาบันการต่างประเทศสราญรมย์, "การสัมมนา/โครงการวิจัย/การประชุม," [http://www.sifa.in.th/th/news\\_events/seminars\\_researches\\_conferences/?SHOWALL\\_1=1](http://www.sifa.in.th/th/news_events/seminars_researches_conferences/?SHOWALL_1=1). [7 มิถุนายน 2559].

<sup>82</sup> สัมภาษณ์ นายเดช บุญนาค, 1 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>83</sup> "ประกาศนายทะเบียนมูลนิธิ กรุงเทพมหานคร เรื่อง จัดทะเบียนจัดตั้ง "มูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์", *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 121 ตอนที่ 105 ง (9 ธันวาคม 2547).

<sup>84</sup> มูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์, "ความเป็นมา โครงสร้าง และผลการดำเนินงาน".

<sup>85</sup> Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "Thai-Lao Seminar 11-12 May 2011," [https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=158534370887060](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=158534370887060). [10 กุมภาพันธ์ 2561].

<sup>86</sup> The Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "การเสวนาเชิงวิชาการ "ประชาคมอาเซียน: คนไทย ประเทศไทย ได้หรือเสียอะไร เตรียมตัวอย่างไร", " <https://www.facebook.com/events/276017335847400/>. [10 กุมภาพันธ์ 2561].

in A Changing Southeast Asia” เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2553<sup>87</sup> การเสวนาโต๊ะกลมหัวข้อ “Functional Cooperation in the South China Sea” ระหว่างวันที่ 3-4 กรกฎาคม พ.ศ. 2557<sup>88</sup> การสัมมนาหัวข้อ “ความสัมพันธ์ไทย-จีน 40 ปี: อดีต ปัจจุบันและอนาคต” เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558<sup>89</sup> และการสัมมนาหัวข้อ “ASEAN-China 25 Years of Security and Prosperity: Looking Back, Looking Ahead” เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2559<sup>90</sup> เป็นต้น

#### 7.4.6 การปรับกระบวนการทัศน์และการทำงานของข้าราชการ<sup>91</sup>

ก่อนที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ มีโอกาสเข้ามาสัมผัสงานด้านการต่างประเทศและเห็นถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งผู้นำรัฐบาลต้องการปรับทิศทางของนโยบายต่างประเทศของไทยเสียใหม่ ผ่านการประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า และการปรับท่าทีของไทยต่อปัญหาแกมพูชาอันนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและคณะที่ปรึกษากันพิชฌุโลก ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 แต่ในครั้งนี้ เมื่อรัฐบาลต้องการปรับทิศทางนโยบายให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น เขาก็ต้องปรับให้ข้าราชการพร้อมสำหรับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเช่นกัน

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว กระทรวงการต่างประเทศมีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งยังเป็นข้าราชการที่รักชาติ รักแผ่นดิน และพร้อมที่จะทำงานอย่างทุ่มเท อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เขาเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศยังคงขาดอยู่ก็คือ การที่

<sup>87</sup> Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "A Public Forum on 'Thailand and The United States After 180 Years,'" [https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=540175812722912](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=540175812722912). [10 กุมภาพันธ์ 2561].

<sup>88</sup> Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "Functional Cooperation in the South China Sea," [https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=698582020215623](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=698582020215623). [10 กุมภาพันธ์ 2561].

<sup>89</sup> Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "Cover Photos," [https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=366742570066238](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=366742570066238). [10 กุมภาพันธ์ 2561].

<sup>90</sup> Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF), "ASEAN-China 25 Years of Security and Prosperity," [https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=1285008714906281](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=1285008714906281). [10 กุมภาพันธ์ 2561].

<sup>91</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากการสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559 และการสัมภาษณ์ นายพิริยะ เข็มพล, 18 มีนาคม 2559.

กระทรวงไม่ได้มุ่งเน้นประเด็นด้านเศรษฐกิจ ในแง่นี้ ดร. สุรเกียรติ์ มองว่ากระทรวงการต่างประเทศ ครั้งหนึ่งนั้นเป็นกระทรวงความมั่นคง ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันโลก ในยุคปัจจุบัน ประเด็นเรื่องการเมืองและความมั่นคงมักจะถูกกำหนดด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น หากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศไม่มีความตระหนักหรือไม่มีความเข้าใจต่อเรื่อง เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

**7.4.6.1 การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการ** ประเด็นนี้ถือเป็นเรื่องจำเป็น เพราะในอดีต ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าข้าราชการได้รับการถ่ายทอดสิ่งสมมาตลอดว่า ไทยเป็นประเทศขนาดเล็ก ไม่ค่อยมีอำนาจมาก ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ในต่างประเทศได้มากนัก แต่ข้าราชการควรจะมึมมอง ใหม่ว่าไทยเป็นประเทศขนาดกลาง ต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นประเทศผู้ให้มากขึ้น ต้องหาจุดแข็งของประเทศและนำออกมาแข่งขัน<sup>22</sup>

การดำเนินนโยบายต่อเพื่อนบ้านก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่ากระทรวงการ ต่างประเทศของไทยยังดำเนินเรื่องดังกล่าวยังไม่เต็มที่นัก ยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงการต่างประเทศยัง ไม่ได้ให้น้ำหนักหรือให้ความสำคัญกับประเทศในแถบเอเชียและประเทศในแถบลุ่มแม่น้ำโขงมากเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจ ทั้งยัง ทุ่มเทและให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาในกัมพูชามาเป็นระยะเวลากว่าทศวรรษ ยิ่งไปกว่านั้นก็ เกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งของข้าราชการในกระทรวงว่าจะมีปฏิสัมพันธ์กับพม่า รวมถึงประเทศเพื่อน บ้านในอินโดจีนอย่างไร โดยข้าราชการฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไทยควรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประเทศ เพื่อนบ้าน ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้ไทยมีนโยบายที่สอดคล้องกับประเทศตะวันตก แต่สำหรับ เขาแล้วกลับเห็นว่า ไทยสามารถมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศตะวันตกได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันก็ควรเป็นปฏิสัมพันธ์ในแนวทางที่สร้างสรรค์ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะเป็นการบ่อนทำลาย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

จากนโยบายของรัฐบาล วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ประกอบกับสภาพแวดล้อมภายในกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้เขาต้องพบกับความท้าทายอย่าง มากในการทำความเข้าใจกับข้าราชการเกี่ยวกับนโยบายในด้านต่างๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบาย ต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องปรับกระบวนการปรับความคิดของข้าราชการ เพื่อที่จะ สามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>22</sup> วลัยภิกษาและวรรัตน์, "การปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ: มุมมองข้าราชการระดับปฏิบัติการ คุณสุรยุทธ ชาสสมบัติ เจ้าหน้าที่การทูต 6 หัวหน้างานฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่," *สราวุธ* 59 (กุมภาพันธ์ 2545): 262.

**7.4.6.2 การปรับบทบาทกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นกระทรวงเศรษฐกิจ** เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าเป็นภารกิจที่หนักหนาอย่างมากในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในฐานะคนกลางระหว่างนโยบายของรัฐบาลและข้าราชการฝ่ายปฏิบัติ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องดำเนินการปรับกระบวนทัศน์ สร้างความเข้าใจแก่ข้าราชการทุกระดับว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลเป็นอย่างไร ขณะเดียวกันยังต้องเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค อธิบายให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างมิติด้านเศรษฐกิจและมิติด้านความมั่นคง ยิ่งไปกว่านั้นยังต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการเกี่ยวกับนโยบายภายในประเทศของรัฐบาลด้วย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกองทุนหมู่บ้าน การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เป็นต้น โดยเขาอธิบายนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลแก่ข้าราชการด้วยตนเองในการประชุมกับอธิบดีของกระทรวงการต่างประเทศ หลังจากนั้นก็ให้อธิบดีนำประเด็นดังกล่าวไปประชุมกับข้าราชการในระดับรองลงมา ในบางครั้ง เขายังประชุมเพื่อทำความเข้าใจทิศทางของนโยบายต่างประเทศกับข้าราชการทั้งกระทรวงผ่านระบบอินทราเน็ต (Intranet) อีกด้วย

ในการประชุมกับข้าราชการนั้น เขาได้อธิบายให้ข้าราชการเห็นว่า เมื่อพิจารณาการเติบโตของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา จีน หรือญี่ปุ่น แล้วจะพบว่า ประเทศเหล่านี้ไม่ได้เติบโตด้วยการมุ่งความสำคัญไปที่การส่งเสริมการส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจภายในประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลในช่วงดังกล่าวจึงปรับทิศทางนโยบายที่จะให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจภายในมากยิ่งขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านโยบายนี้จะขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีด้านเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีความเข้าใจนโยบายของรัฐบาลอย่างลึกซึ้งและรอบด้าน เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่สำคัญในการอธิบายให้สังคมระหว่างประเทศเข้าใจถึงการปรับทิศทางนโยบายเศรษฐกิจของไทย และความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายภายในกับนโยบายต่างประเทศได้

การที่รัฐมนตรีลงมาพบปะและอธิบายรายละเอียดของนโยบายต่างประเทศ และนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาลเช่นนี้ ถือเป็น การสื่อสารทางตรงระหว่างผู้ที่ทำงานร่วมกัน ขณะเดียวกันข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้รับสารก็รู้สึกดีว่ารัฐมนตรีให้ความสำคัญในการมาพบกับข้าราชการโดยตรง ซึ่งการสื่อสารภายในองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กับข้าราชการในทุกระดับมีความจำเป็นและสำคัญอย่างมาก เพราะหากไม่สามารถสื่อสารหรือทำความเข้าใจเรื่องนโยบายและการดำเนินนโยบายกับข้าราชการในทุกระดับได้ การดำเนินนโยบายต่างประเทศก็จะยิ่งลำบากมากขึ้น<sup>93</sup>

**7.4.6.3 การปรับจุดยืนและทิศทางในนโยบายต่างประเทศ** ในส่วนของการบริหารกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงแรกจะมีฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่มีท่าทีต่อต้านและคัดค้านการดำเนิน

<sup>93</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

นโยบายของ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาล<sup>94</sup> จึงเป็นภาระอันหนักอึ้งของรัฐมนตรีที่จะต้องบริหารจัดการกลไกด้านการต่างประเทศนี้ เพื่อสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้

ประเด็นที่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าเป็นเรื่องที่ทำให้เหนื่อย ในแง่ของการแสวงหาความร่วมมือจากข้าราชการก็คือ กรณีความสัมพันธ์กับประเทศพม่า เนื่องจากข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงบางส่วน มีจุดยืนและทิศทางนโยบายความสัมพันธ์กับพม่าที่ตรงข้ามกับเขาโดยสิ้นเชิง กล่าวคือข้าราชการมุ่งเน้นแนวคิดเรื่องการกดดันพม่าแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เขาเห็นว่าการที่ไทยดำเนินนโยบายในการกดดันพม่านั้น ไม่ได้เป็นการกดดันต่อรัฐบาลพม่าแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกดดันประชาชนพม่า ดังนั้น การกดดันพม่า นอกจากไม่เป็นประโยชน์แล้ว ประชาชนชาวพม่ายังได้รับผลกระทบด้วย เขาเห็นว่าการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้ไม่สร้างสรรค์และไม่ก่อให้เกิดการเจรจาหรือระหว่างทั้งสองประเทศ

ทัศนคติของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่แตกต่างจากผู้กำหนดนโยบายในอดีตก็คือ การปรับสถานะของประเทศไทยเสียใหม่ และการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าเป็นสินทรัพย์ (asset) ไม่ใช่เป็นภาระหรือหนี้สิน (liability) การมีทัศนคติที่แตกต่างเรื่องปฏิสัมพันธ์กับพม่าเช่นนี้ จะทำให้ไทยมีหน้าตาหรือช่องทางสื่อสารกับรัฐบาลพม่า เพื่อแก้ไขปัญหาทวิภาคีระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็โรคติดต่อ ยาเสพติด แรงงานต่างด้าว ผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เขาเห็นว่าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้นำไทยยังคงดำเนินนโยบายต่อพม่าในทิศทางเดิม ก็อาจได้รับการยอมรับและความชื่นชมจากประเทศตะวันตก แต่ประเทศจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลยจากการดำเนินนโยบายเช่นนั้น ซึ่งทำให้ไม่มีประเทศใดให้การยอมรับพม่า พม่าไม่มีช่องทางสื่อสารกับประเทศอื่นๆ แล้วไทยจะแก้ปัญหาข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับพม่าได้อย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ ไทยต้องวางสถานะของตนในการเป็นคนกลาง เป็นตัวแทนของประเทศตะวันตกในการเจรจากับพม่า ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางให้พม่าได้สื่อสารกับประเทศตะวันตกด้วย อันเป็นที่มาของกระบวนการกรุงเทพฯ ดังที่กล่าวแล้วในบทก่อนหน้า

การมีจุดยืนเชิงนโยบายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงเช่นนี้ ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องหาวิธีการที่จะโน้มน้าวข้าราชการยอมรับและเห็นด้วยกับนโยบายของเขา แต่ในบางครั้งการโน้มน้าวก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ทั้งยังทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำด้วย โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้เชิญข้าราชการระดับสูงท่านนั้นมาพบ และกล่าวว่าไทยได้ดำเนินนโยบายต่อพม่าในทิศทางดังกล่าวมาเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีแล้ว ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เขายังกล่าวกับข้าราชการท่านนี้ว่าจะขอดำเนินนโยบายตามวิธีของเขา และถ้าหากไม่สำเร็จ ก็จะกลับมาดำเนินนโยบายตามวิธีของข้าราชการระดับสูงท่านนี้ แต่ถ้าสำเร็จ ข้าราชการระดับสูงต้องดำเนินนโยบายต่อพม่าตามวิธีของเขา ขณะเดียวกันเขาก็เชื่อว่าข้าราชการกระทรวงการ

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน.



ต่างประเทศเกินกว่ากึ่งหนึ่งเห็นด้วยกับนโยบายนี้ ข้าราชการผู้ใหญ่ทั้งในและนอกกระทรวงที่เกษียณอายุแล้วก็เห็นด้วย และสนับสนุนการดำเนินนโยบายนี้<sup>95</sup>

ประเด็นที่กลายเป็นตัวชี้วัดว่าเป็นความสำเร็จของนโยบายต่างประเทศไทยต่อพม่าก็คือความร่วมมือด้านยาเสพติด ซึ่งก่อนหน้านี้พม่าไม่ยอมแม้แต่จะกล่าวถึงเรื่องนี้ การทำทนายระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำจึงเกิดขึ้นในลักษณะที่ว่า หากรัฐมนตรีสามารถทำให้พม่าเห็นชอบในประเด็นนี้ได้ ข้าราชการระดับสูงท่านนี้ก็จะยอมรับว่าวิธีการของรัฐมนตรีนั้นถูกต้อง ดร. สุรเกียรติ์ ก็รับข้อเสนออันมาจากข้าราชการระดับสูง และดำเนินการจนพม่าเห็นชอบที่จะมีความร่วมมือด้านยาเสพติด ท้ายที่สุดจึงเกิดการลงนามในกรอบบันทึกความเข้าใจร่วมเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างไทยกับพม่า ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังเสนอให้มีการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ 4 ฝ่าย คือไทย พม่า ลาว และจีนในเรื่องยาเสพติดด้วย ข้าราชการท่านนั้นจึงยอมรับการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าตามแนวทางของ ดร. สุรเกียรติ์ นอกเหนือจากการต้องเห็นดีเห็นชอบจากการโน้มน้าวข้าราชการให้เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายแล้ว เขายังเผชิญกับกระบวนการบ่อนทำลายชื่อเสียง เช่น การปล่อยข่าวกับสื่อมวลชน การแสดงจุดยืนว่าไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล รวมถึงการกล่าวหาว่ารัฐบาลฝักใฝ่กับพม่า เป็นต้น

อีกประเด็นหนึ่งที่เกิดเป็นข้อถกเถียงในกระทรวงการต่างประเทศก็คือ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยจะเน้นให้ความสำคัญกับจีนหรือสหรัฐอเมริกา หรือพูดให้ง่ายก็คือ ไทยจะโปรจีนหรือจะโปรสหรัฐอเมริกา ในกรณีนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยุติข้อถกเถียงในกระทรวงการต่างประเทศด้วยยุทธศาสตร์การสร้างดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจ หมายความว่าให้ความสำคัญทั้งกับจีนและสหรัฐอเมริกาควบคู่กันไป เพียงแต่สิ่งที่ข้าราชการจะต้องทำก็คือจะต้องออกแบบว่าจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประเทศใด ในรูปแบบใด ดร. สุรเกียรติ์ เผยว่าหลายเรื่องเขาก็ไม่ยอมสหรัฐอเมริกา หลายเรื่องเขาก็ยึดกับจีน เช่นในบางครั้งนักการทูตจีนมารอขอเข้าพบ แต่เขาปฏิเสธก็มี ในเรื่องนี้ต้องถือว่า ดร. สุรเกียรติ์ มีอิสระและมีความเป็นตัวของตัวเองในการดำเนินนโยบายในระดับหนึ่ง เขากล่าวอย่างหนักแน่นว่า ไม่ใช่ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจแล้ว จะสั่งหรือบังคับไทยอย่างไรก็ได้ ไทยไม่ได้ดำเนินการตามใจประเทศมหาอำนาจทั้งหมด<sup>96</sup>

ภายหลังจากความขัดแย้งกรณีพม่าจบสิ้นลง การทำงานและการบริหารกระทรวงการต่างประเทศก็ราบรื่นขึ้นอย่างมาก และอาจกล่าวได้ว่าอำนาจการบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีก็มั่นคงขึ้นอย่างมากเช่นกัน

<sup>95</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน.

**7.4.6.4 การปรับกระบวนการทำงาน** สิ่งที่ชัดเจนที่สุดคือการที่ ดร. สุรเกียรติ์ แนะนำให้ใช้ SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายและการทำประเด็นการสนทนา (talking points) เนื่องจากสำหรับเขาแล้ว การดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกจำเป็นต้องมีข้อมูลของประเทศต่างๆ อย่างรอบด้าน ทั้งยังต้องรู้ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของไทยเองด้วย ข้าราชการจะต้องตอบคำถามสำคัญให้ได้ว่า ในการเดินทางไปพบผู้นำต่างประเทศหรือเมื่อผู้นำต่างประเทศเดินทางเยือนไทยนั้น หัวใจหรือแก่นของประเทศนั้นๆ คืออะไร ไทยต้องการได้อะไรจากประเทศนั้น และในทางกลับกัน ประเทศนั้นต้องการอะไรจากไทย หากตอบคำถามเหล่านี้ไม่ได้ เขาเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะเดินทางไปเยือน การปรับกระบวนการทำงานใหม่เช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ พบว่าเป็นเรื่องที่เขาต้องใช้เวลาในการอธิบายและทำความเข้าใจกับข้าราชการอย่างมาก

การทำประเด็นการสนทนา (talking points) ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยในอดีต ข้าราชการจะเป็นคนเสนอประเด็นการสนทนาให้กับรัฐมนตรี แต่ในสมัยของ ดร. สุรเกียรติ์ การทำประเด็นการสนทนาจะเป็นลักษณะแบบสองทาง คือให้ข้าราชการทำเสนอขึ้นมาก่อน จากนั้นเขาจะพิจารณาและชี้แนะแนวทาง และให้อธิบดีกับปลัดกระทรวงไปถ้้นกรองและเสนอกลับขึ้นมาอีกครั้ง เขาอธิบายถึงเหตุผลที่ต้องทำในลักษณะนี้ว่า การให้ข้าราชการเสนอแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น ก็จะเสนอแต่สิ่งที่เคยทำมาตลอด ทำให้ไม่มีความริเริ่มใหม่ๆ ในขณะที่เขาจะทำหน้าที่เป็นคนให้ความคิดใหม่ๆ และให้ข้าราชการนำไปปรับใช้ นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังเป็นรัฐมนตรีที่อ่านประเด็นการสนทนาที่ข้าราชการเสนอมาอย่างละเอียด อ่านอย่างตั้งคำถามและวิพากษ์ ซึ่งในแง่นี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้าใจในประเด็นด้านการต่างประเทศและความใส่ใจในการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ ได้เป็นอย่างดี<sup>97</sup>

ไม่แต่เพียงการช่วยนำเสนอความคิดใหม่เท่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังฝึกให้ข้าราชการทำประเด็นการสนทนาที่จะต้องแทรกมิติด้านเศรษฐกิจเข้าไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เขาทำงานอย่างละเอียดรอบคอบและจะช่วยข้าราชการดูแม้กระทั่งว่าจะพิมพ์แบบใด สรุพออย่างไร เรียงประเด็นอย่างไร ประเด็นใดควรมาก่อนมาหลัง พิมพ์ใส่การ์ดอย่างไร ซึ่งในทัศนะของข้าราชการแล้ว การทำงานตามแนวทางของ ดร. สุรเกียรติ์ ถือเป็นการเปลี่ยนวิธีการทำงานและวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเลยทีเดียว<sup>98</sup> ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบการทำประเด็นการสนทนาที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้วางรากฐานเอาไว้ ยังคงใช้อยู่ในกระทรวงการต่างประเทศจวบจน

<sup>97</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

<sup>98</sup> สัมภาษณ์ นายพิริยะ เข็มพล, 18 มีนาคม 2559.

ปัจจุบัน<sup>99</sup> หรือบุคคลที่เคยทำงานใกล้ชิดกับเขาก็รับเอาแนวคิดและวิธีการทำงานเช่นนี้มาปรับใช้อีกด้วย

#### 7.4.7 บุคลิกและลักษณะการทำงาน<sup>100</sup>

##### 7.4.7.1 การไม่ยึดติดกับกฎระเบียบและขั้นตอนที่จำกัดการทำงาน

หนึ่งในบุคลิกลักษณะของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็คือ การมีความคิดนอกกรอบและพยายามหาความคิดใหม่ๆ เพื่อแสวงหาวิธีการบริหารและวิธีการทำงานที่ดีที่สุด ซึ่งการทำงานในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อครั้งที่เขายังเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เขาพยายามคิดนอกกรอบและพยายามหาความคิดใหม่ๆ คิดนอกกระบวนทัศน์เดิม เพื่อแสวงหาวิธีหรือแนวคิดที่จะเป็นประโยชน์มาใช้ในการบริหารให้ดีที่สุดมาโดยตลอด<sup>101</sup>

เมื่อมาเป็นรัฐมนตรี ดร. สุรเกียรติ์ ก็ไม่ยอมยึดติดอยู่กับข้อจำกัดของระบบราชการ ที่ทำให้กระทรวงไม่สามารถทำงานหรือดำเนินนโยบายได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื้อหาในนโยบายต่างประเทศไม่สามารถเดินหน้าได้อย่างเต็มที่ และไม่เอื้อต่อการสร้างความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีระหว่างประเทศ<sup>102</sup> การไม่ยึดติดกับระเบียบหรือธรรมเนียมดั้งเดิมในการทำงานเช่นนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่เมื่อครั้งที่เขาเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีต้องการเปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายต่างประเทศ แต่กลไกหลักอย่างกระทรวงการต่างประเทศ มีจุดยืนและมีความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกับนายกรัฐมนตรี ทำให้ต้องใช้คณะที่ปรึกษาเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายแทน ซึ่งทำให้เขาเห็นถึงรูปแบบการทำงานและทางเลือกเชิงนโยบายที่ไม่ยึดติดกับกรอบความคิดหรือระเบียบการทำงานในแบบเดิม ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของรัฐบาล

การไม่ยึดติดกับธรรมเนียมการทำงานรูปแบบเดิม ประกอบกับการทำงานในลักษณะบนลงล่างทางความคิด (top-down) กล่าวคือ รัฐมนตรีจะตั้งธงในการทำงานเอาไว้ ส่วนจะดำเนินการอย่างไร ข้าราชการจะต้องเป็นผู้แสวงหาแนวทางและดำเนินการให้ในนโยบายนั้นๆ เป็นผลสำเร็จให้ได้ ทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงสองปีแรก แต่หลังจากนั้นไม่ว่ารัฐมนตรีจะมีแนวคิดอย่างไร ข้าราชการก็สามารถดำเนินการได้และสามารถทำงานได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น<sup>103</sup> อาจกล่าวได้ว่าการบริหารในลักษณะเช่นนี้สร้างความท้าทายในการทำงานให้แก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก

<sup>99</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>100</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่ได้จากการสัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559; นายพิริยะ เข็มพล, 18 มีนาคม 2559.

<sup>101</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>103</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

ทั้งยังเป็นการฝึกให้ข้าราชการคิดนอกกรอบ มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ และพัฒนาศักยภาพของข้าราชการในทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารเช่นนี้แตกต่างอย่างมากจากแนวทางการบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยก่อนหน้า คือ ดร.สุรินทร์ ซึ่งแม้จะมีความคิดออกนอกกรอบบ้าง แต่ยังคงยึดระเบียบราชการเป็นหลัก การทำงานของ ดร. สุรินทร์ จะมีความยืดหยุ่น มีความเข้าใจข้าราชการและระบบราชการ<sup>104</sup> ทั้งยังแตกต่างจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นข้าราชการมาก่อน ซึ่งมักจะยึดติดกับกรอบเดิมๆ ไม่มีความคิดหรือข้อริเริ่มใหม่ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการมองโลกแบบในช่วงที่ท่านเหล่านั้นเป็นทูต ยึดระเบียบวิธีทางการทูต (protocol) เป็นหลัก ทั้งที่ในความเป็นจริง สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ยุทธวิธีหรือกลยุทธ์ (tactic) ทางการทูตก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน<sup>105</sup>

รูปแบบการทำงานที่ไม่ยึดติดกฎระเบียบและธรรมเนียมการทำงานในกรอบเดิมเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ จะมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-oriented) มากกว่ากระบวนการ (process-oriented) นั่นเอง

#### 7.4.7.2 ความละเอียดถี่ถ้วน

การที่ ดร. สุรเกียรติ์ เคยเป็นอาจารย์ นักกฎหมาย และผู้บริหารระดับสูงมาก่อน ทำให้เขาเป็นคนละเอียดรอบคอบอย่างมาก ไม่ชอบความผิดพลาด ขณะเดียวกันเขาก็ตระหนักดีว่างานด้านการต่างประเทศมีความละเอียดอ่อนและไม่ควรเกิดข้อผิดพลาดใดๆ ดังนั้น ข้อตกลงเบื้องต้นระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ กับทีมงานส่วนตัวและทีมงานของกระทรวงการต่างประเทศ ก็คือ

“...แต่การทำงานของผม ผมบอกทั้งสตาฟส่วนตัวและทีมงานของกระทรวง ถ้ามีอะไรบกพร่อง ผมบ่นนะ ผมจะสวดนะ แต่ว่าผมบ่นผมสวดแล้ว ผมจบตรงนั้นเลย ท่านห้ามเอาไปคิดต่อ ถ้าท่านเอาไปคิดต่อท่านขาดทุน เพราะผมลืมไปหมดแล้ว เพราะฉะนั้นกับท่านอธิบดี หรือใครก็ตาม มีอะไรผมจะต่อว่าทันที อย่างนี้ๆ แล้วท่านก็ไปแก้ไข อย่าให้เป็นอีก ผมไม่ได้โกรธจริงจัง หรือว่าเอาไปเป็นส่วนในการพิจารณาความดีความชอบ ไม่มี ว่าแล้วแล้วกัน จบ อย่าทำผิดอีก”<sup>106</sup>

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>105</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>106</sup> สุกุณา ประยูรศุข, “โลกไร้เวลาของ ‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’”.

นายเดช บุญนาค อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีโอกาสทำงานใกล้ชิดกับ ดร. สุรเกียรติ์ กล่าวว่ารัฐมนตรีผู้นี้เป็นคนดี ทำงานละเอียด มีมาตรฐานสูงมาก ทั้งยังเห็นว่าการที่รัฐมนตรีมีบุคลิกเช่นนี้ เป็นเรื่องดีต่อข้าราชการ เพราะจะได้ทำงานด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่ผิดพลาด ในขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ เองก็ไม่ได้เป็นคนที่จะลงนามในเอกสารหรือแฟ้มงานโดยไม่อ่านหรือไม่แก้ไข ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ตรวจงานและแก้ไขอย่างละเอียดมาก<sup>107</sup>

ในขณะที่ ดร. ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์ อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ สะท้อนทัศนะของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางส่วนต่อ ดร. สุรเกียรติ์ ว่าเป็นผู้นำครั้นคร้าม นำประหวั้นพรั้นพริ้ง เรียกร้องมาตรฐานและคุณภาพการทำงานขึ้นสูงจากข้าราชการ มีความละเอียดรอบคอบและพิถีพิถันเป็นอย่างยิ่ง<sup>108</sup> สอดคล้องกับทัศนะของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศอีกคนหนึ่งเห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นคนละเอียดรอบคอบ ไม่ชอบความผิดพลาด และเป็นคนเข้มงวดในการทำงานอย่างมาก<sup>109</sup> แต่ความเข้มงวดและละเอียดรอบคอบเช่นนี้ก็เป็นผลดีต่อข้าราชการเนื่องจากผู้ที่เคยทำงานใกล้ชิดกับ ดร. สุรเกียรติ์ ก็จะได้รับการฝึกให้มีความละเอียดรอบคอบไปด้วย และมีนิสัยเช่นนี้ในการทำงานสืบต่อมาด้วย<sup>110</sup> ในแง่นี้ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ ซึ่งถูกปรับบทบาทจากที่ปรึกษามาเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีในเวลาต่อมานั้นสะท้อนว่า เรื่องการต่างประเทศเป็นสิ่งที่ผิดพลาดไม่ได้ การที่รัฐมนตรีเป็นคนดี มีความเข้มงวด และมีมาตรฐานในการทำงานสูง รวมถึงทำให้ข้าราชการมีความเกรงและกลัวนั้น สำหรับเขาแล้วถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้อง เนื่องจากจะเป็นการสร้างระเบียบวินัยให้กับข้าราชการเอง เป็นการฝึกการทำงานของข้าราชการให้ทำงานอย่างรอบคอบ ไม่ให้มีความผิดพลาด เช่น การเลือกใช้ถ้อยคำในถ้อยแถลงต่างๆ ต้องไม่มีความผิดพลาดโดยไม่จำเป็น สิ่งที่ข้าราชการจะต้องตระหนักก็คือ พวกเขาไม่สามารถทำงานแบบสบายๆ ได้ เพราะต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากข้าราชการและนักการทูตของหลายประเทศอาจมีศักยภาพมากกว่าของไทยอย่างมาก<sup>111</sup> และในมุมมองของข้าราชการบางส่วนแล้ว การที่รัฐมนตรีมีความเข้มงวด มีมาตรฐานการทำงานสูงในทุกด้าน ย่อมเป็นเรื่องดี เนื่องจากงานของกระทรวงการต่างประเทศเป็นด้านหน้าและเป็นเกียรติภูมิของประเทศ<sup>112</sup>

<sup>107</sup> สัมภาษณ์ นายเดช บุญนาค, 18 มิถุนายน 2559.

<sup>108</sup> Pavin Chachavalpongpun, *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*, 252.

<sup>109</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>110</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 28 พฤศจิกายน 2559.

<sup>111</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

<sup>112</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

สำหรับนายพิริยะ เข็มพล<sup>113</sup> ผู้ซึ่งทำงานในสำนักงานรัฐมนตรีและมีโอกาสทำงานกับ ดร. สุรเกียรติ์ อย่างใกล้ชิดเป็นเวลาหลายปีนั้น เปรียบเทียบบทบาทรัฐมนตรีผู้นี้มีลักษณะของอาจารย์ที่คอยเคี่ยวเข็ญลูกศิษย์ เป็นอาจารย์ที่พร่ำสอน พร่ำบ่น เมื่อเป็นอาจารย์ที่ดู นักศึกษาก็กลัว ไม่กล้าเข้าใกล้ ซึ่งก็ไม่แตกต่างจากข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ดร.สุรเกียรติ์ ในทัศนะของเขา เป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นคนนับถือสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เวลามาทำงานก็จะมีพวงมาลัยมากราบพระที่ห้องทำงานแทบทุกเช้า ชอบทำบุญ สร้างพระ ให้ความช่วยเหลือผู้คนอยู่เสมอ และที่สำคัญคือ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นคนที่รักบิดามารดาและมีความกตัญญูสูงมาก และด้วยความกตัญญูของ ดร. สุรเกียรติ์ นี้เอง ที่เมื่อข้าราชการจำเป็นจะต้องขอลาราชการหรือไม่สามารถไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งได้ เนื่องจากบิดามารดาไม่สบาย ก็จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้นี้เสมอ ในขณะที่ข้าราชการอีกส่วนหนึ่งสะท้อนภาพลักษณ์อีกมุมหนึ่งของ ดร. สุรเกียรติ์ ว่าเป็นดัง “เจ้าขุนมูลนายสมัยใหม่” ที่ต้องมีภาพพจน์ยิ่งใหญ่ อลังการ ต้องมีผู้ติดตามมากมาย และเมื่อเดินทางเยือนต่างประเทศจะต้องจัดที่พักให้เหมาะสม ในฐานะตัวแทนประเทศ<sup>114</sup> เป็นต้น

#### 7.4.7.3 การเป็นผู้รู้

หลักการพื้นฐานในการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ มาตั้งแต่ครั้งอดีตก็คือ ต้องรู้ลึก รู้จริง อันเป็นผลจากความ เป็นนักวิชาการด้านเศรษฐกิจและกฎหมาย นายพิริยะกล่าวว่า ดร. สุรเกียรติ์ คาดหวังให้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศทำงานอย่างรู้ลึกและรู้จริง เมื่อข้าราชการจะต้องมาสรุปเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้กับ ดร. สุรเกียรติ์ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเตรียมตัวและค้นคว้าข้อมูลมาเป็นอย่างดี ข้าราชการจะไม่สามารถตอบ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ ในฐานะอดีตอาจารย์ เขาก็จะสอบถามและซักไซ้ไล่เรียงราวกับอยู่ในห้องสอบ หากข้าราชการไม่ทำการศึกษามาอย่างถ่องแท้ ก็จะไม่สามารถตอบข้อซักถามหรืออธิบายข้อสงสัยของรัฐมนตรีได้อย่างกระจ่างแจ้ง ในขณะที่ข้าราชการคนใดที่เตรียมตัวเตรียมข้อมูลมาเป็นอย่างดี ก็จะได้รับคำชมจากรัฐมนตรีที่เข้มงวดท่านนี้อย่างมาก และทำให้เขาสามารถไว้วางใจข้าราชการคนนั้นได้

#### 7.4.7.4 การรู้เท่าทันเหตุการณ์ภายในประเทศ

นายพิริยะเล่าว่า เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศนั้น ทุกเช้าที่ทีมงานที่ประเทศไทยจะต้องส่งสรุปข่าวไปให้ บางครั้งก็มีความแตกต่างของเวลา แต่เขาก็จะต้องไปรวบรวมข่าวให้เรียบร้อย และก่อนที่ ดร. สุรเกียรติ์ จะรับประทานอาหารเช้า ก็จะต้องอ่านสรุปข่าวที่ส่งมาจากประเทศไทยเสียก่อน เป็นกิจวัตรเช่นนี้ทุกวัน เนื่องจาก ดร. สุรเกียรติ์ ยึดถือแนวคิดเรื่อง “รู้

<sup>113</sup> สัมภาษณ์ นายพิริยะ เข็มพล, 18 มีนาคม 2559 โดยนายพิริยะดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ.

<sup>114</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

เขา รู้เรา” คือต้องรู้ว่าเกิดอะไรขึ้นในประเทศบ้าง ทิศทางของไทยเป็นอย่างไร ต้องทันเหตุการณ์และตื่นตัวอยู่ตลอด และเมื่อรัฐมนตรีต้องทราบความเป็นไปในทุกเรื่อง ในทำนองเดียวกันข้าราชการก็ต้องปรับตัวและเตรียมพร้อมกับการทำงานหนัก

#### 7.4.7.5 การรายงานผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ

ดังที่กล่าวในข้างต้นถึงการทำงานกับนายกรัฐมนตรี แม้จะได้รับความไว้วางใจ แต่จำเป็นต้องรายงานหรือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบเสมอ เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เดินทางไปปฏิบัติภารกิจที่ใด เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมหรือการพบปะหารือ ดร. สุรเกียรติ์ ก็จะให้นายพิริยะส่งแฟ้มข้าราชการกลับมาให้นายกรัฐมนตรีอยู่เสมอ ไม่ว่าจะติดต้นคำคืนเพียงใดก็ตาม โดยรายงานนั้นๆ ดร. สุรเกียรติ์ ก็จะเขียนด้วยลายมือตนเองทุกครั้ง เป็นการสรุปประเด็นจากภารกิจที่ทำให้แต่ละวัน เนื่องจากในช่วงเขานายกรัฐมนตรีอาจต้องให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน หรือต้องพบปะกับทูตของประเทศต่างๆ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องทราบสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ดำเนินการในต่างประเทศทั้งหมด ว่ามีความคืบหน้า มีความสำเร็จอย่างไร การดำเนินการเช่นนี้จำทำให้ทั้งผู้นำรัฐบาลและรัฐมนตรีพูดเป็นเสียงเดียวกัน นโยบายมีความต่อเนื่องและเป็นเอกภาพ

#### 7.4.7.6 การติดตามงาน

แม้ ดร. สุรเกียรติ์ จะเดินทางไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศบ่อยครั้ง แต่เขาก็ไม่ได้ละทิ้งงานของกระทรวง ขณะเดียวกันนายพิริยะก็ชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการจะไม่มีช่วงเวลาของ “นายไม่อยู่ หนูว่าเริง” เป็นเด็ดขาด เพราะ ดร. สุรเกียรติ์ จะสอบถามความคืบหน้าของงานต่างๆ ที่ได้สั่งการไปก่อนหน้านี้จากเขาอยู่เสมอ และเขาก็เป็นคนต้องติดตามงานจากกระทรวงอีกทอดหนึ่ง นายพิริยะชี้ให้เห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ มีความจำเป็นเลิศ จะรู้ว่างานส่วนใดค้าง จะติดตามอย่างไร จะรู้ว่าเรื่องนี้เป็นอย่างไร ดำเนินการคืบหน้าอย่างไร ดร. สุรเกียรติ์ จำได้แม้กระทั่งรายละเอียดในแฟ้มงาน เช่น ข้อมูลหรือเหตุการณ์บางอย่างไม่ปรากฏในแฟ้มงาน หรืองานเรื่องเดียวกัน แต่ข้อมูลที่ปรากฏในแฟ้มงานที่นำมาเสนอแต่ละครั้งไม่ตรงกัน เป็นต้น ซึ่งข้าราชการก็ต้องกลับไปแก้ไข และต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบในการทำงาน นายพิริยะย้ำอย่างหนักแน่นว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นคนที่ไม่เคยทิ้งงาน ขณะที่ข้าราชการเองก็ไม่สามารถชะล่าใจว่าจะมีเรื่องใดที่ ดร. สุรเกียรติ์ จำไม่ได้ ซึ่งอดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะข้อนี้ของอดีตเจ้ากระทรวงผู้นี้ไม่แตกต่างกัน<sup>115</sup>

#### 7.4.7.7 การสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

สำหรับการทำงานกับข้าราชการประจำ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าสิ่งที่สำคัญคือ การให้เกียรติและรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการ เนื่องจากมีประสบการณ์ในแต่ละเรื่องลึกซึ้งมากกว่าฝ่าย

<sup>115</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 สิงหาคม 2560.

นโยบายหรือฝ่ายการเมือง ในขณะที่ข้าราชการประจำอาจมีโอกาสในการพิจารณาเรื่องยุทธศาสตร์ และนโยบายน้อยกว่า รัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องนำจุดแข็งของแต่ละฝ่ายมาผสมผสานเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดในการทำงาน ขณะเดียวกันรัฐมนตรียังต้องพิสูจน์ตนเองในฐานะผู้นำในเชิงความคิดและนโยบาย ให้เป็นที่ประจักษ์<sup>116</sup> เพราะต้องไม่ลืมว่าข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศมีผู้มีความรู้ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีระบบการคัดเลือกที่เข้มข้นและมีผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังต้องการสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วม (sense of participation) ในกระบวนการตัดสินใจแก่ข้าราชการ โดยจะประชุมในระดับอธิบดีอยู่เสมอๆ เพื่อให้เห็นว่าทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการเดินไปด้วยกัน มีการจัดประชุมข้าราชการทั้งกระทรวงอยู่เรื่อยๆ มีการจัดประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทุกปี การให้ข้าราชการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนี้จะทำให้ทราบวิถีคิดของรัฐมนตรี รู้ว่ารัฐมนตรีคิดอย่างไร มีการเปิดโอกาสให้กล้าที่จะท้วงติงและเสนอให้ดีขึ้น ในแง่นี้ นายเตช บุนนาค ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นบรรยากาศการทำงานในกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรีว่าทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดี มีบรรยากาศการทำงานที่เปิดกว้าง ทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่<sup>117</sup> เช่นเดียวกับนายเกษม กาญจนกุญชร ที่กล่าวว่าการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันเป็นการทำงานเชิงรุก การกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศมีการระดมสมองทุกชั้นตอน ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่โต๊ะ อธิบดี และปลัดกระทรวง ซึ่งในชั้นตอนเหล่านี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสถานเอกอัครราชทูตก็เป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาพิจารณา<sup>118</sup> ยิ่งไปกว่านั้นในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจาก ดร. สุรเกียรติ์ จะขอข้อมูลจากข้าราชการในระดับอธิบดีแล้ว ก็จะเรียกขอข้อมูลจากข้าราชการตั้งแต่ระดับ 6-10 ด้วย เนื่องจากเขาเห็นว่าข้าราชการในระดับนี้ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่โต๊ะ จะมีความรู้ลึกจริงกว่าอธิบดี ในแง่นี้ก็ไม่ต่างจากอาจารย์ที่เรียกให้ลูกศิษย์ตอบคำถามในชั้นเรียนนั่นเอง

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ถ้าไม่สร้างให้เกิดสำนึกของความร่วมมือ ก็จะไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบายต่างประเทศ (sense of ownership) เขาเห็นว่าทุกคนที่เข้ามาทำงานร่วมกัน ควรจะต้องรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของนโยบายต่างประเทศนั้นๆ ร่วมกัน และหลังจากนั้นก็เกิดสำนึกของความรับผิดชอบ (sense of responsibility) ว่านโยบายต่างประเทศของไทย เป็น

<sup>116</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 7 มีนาคม 2559.

<sup>117</sup> "เลขาธิการมว.ตบท.คุยนโยบายฉลุย ชี้ 'อัยญา' เกาเหลา 'บักบัวแก้ว'," *มติชน* 20 พฤษภาคม 2545, 15.

<sup>118</sup> "นานาทรรศนะจากผู้เกี่ยวข้อง กรณีจดหมายนายอัยญา ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวร ณ นครนิวยอร์ก," *มติชน* 20 พฤษภาคม 2545, 10.



นโยบายของทุกคน ฝ่ายการเมืองและข้าราชการได้มีส่วนร่วมในการหล่อหลอมนโยบายเหล่านี้ขึ้นมา คนละเล็กคนละน้อย ทั้งยังเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ข้าราชการอีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม คำวิพากษ์วิจารณ์ต่อการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ ในแง่ของการสั่งการและการไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นก็ปรากฏให้เห็นผ่านสื่อมวลชน<sup>119</sup> ขณะที่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางคนก็วิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้ด้วยว่า ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายสั่งการ ไม่เคยขอความคิดเห็นจากข้าราชการ ขณะเดียวกันก็ต้องการให้ข้าราชการเป็นเพียง “บริกร” ที่ทำตามคำสั่งและความต้องการของฝ่ายการเมืองเท่านั้น<sup>120</sup> เป็นต้น

#### 7.4.7.8 การสร้างเอกภาพในการดำเนินนโยบายด้วยวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการถือเป็นการดำเนินการภายในของหน่วยงานราชการ โดยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ตามความเหมาะสม<sup>121</sup> ในระดับกระทรวง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ขณะเดียวกันในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงอีกด้วย<sup>122</sup> โดยการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมี 2 ลักษณะคือ การแต่งตั้งโยกย้ายปกติในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม ซึ่งเป็นระยะเปลี่ยนผ่านของปีงบประมาณ อีกลักษณะหนึ่งเป็นการโยกย้ายเป็นกรณีพิเศษ

ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศนั้น ระบบการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลื่อนชั้น การปรับขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งภายในกระทรวงหรือการให้ข้าราชการไปประจำการยังต่างประเทศนั้น กระทรวงการต่างประเทศมีหลักการ มีกฎกติกาที่ถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน โดยในส่วนของกรอบการออกประจำการต่างประเทศครั้งแรกนั้น ข้าราชการจะได้ไปประจำการในประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศกำลังพัฒนา ส่วนการจะพิจารณาว่าข้าราชการคนใดจะไปประจำการประเทศใดนั้น คณะกรรมการจะพิจารณาจากประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และสาขาวิชาที่ข้าราชการผู้นั้นสำเร็จการศึกษามา ส่วนหลักการในการเลือกสรรทูตไปดำรงตำแหน่งในต่างประเทศ ต้องพิจารณาความรู้ความสามารถ ประกอบกับต้องมีระบบคุณธรรม (merit system) และระบบอาวุโสควบคู่กัน<sup>123</sup> แต่ปัจจัยเรื่องความ

<sup>119</sup> “อัชฎา” ดับเครื่องชนอึกรอบ ชัด ‘บัวแก้ว’ ยุคนี้ ‘มีแต่สั่ง’, *มติชน* 22 พฤษภาคม 2545.

<sup>120</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 4 มีนาคม 2559.

<sup>121</sup> นิรัฐ อินทร, “การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ... กรณีมีสาเหตุจากการร้องเรียน”

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/admincourt\\_journal/veryorganization/5.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/admincourt_journal/veryorganization/5.pdf) [5 ตุลาคม 2558].

<sup>122</sup> โปรดดูรายละเอียดใน “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535”

<sup>123</sup> เรียบเรียงจากการสัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 4 มีนาคม 2559 และการสัมภาษณ์ นายเดช บุณาค, 18 มิถุนายน 2559.

อาวุโสไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญที่สุด หากแต่เป็นความรู้ความสามารถ ถ้าข้าราชการผู้นั้นเป็นคนเก่ง มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับ ก็สามารถเลื่อนตำแหน่งหรือข้ามระบบอาวุโสได้<sup>124</sup> ดังจะเห็นได้ว่า ข้าราชการหลายคนก็ก้าวสู่ตำแหน่งเอกอัครราชทูตในช่วงอายุ 40 ปี ไม่จำเป็นที่จะต้องรอนานใกล้เกษียณอายุราชการ จึงจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นทูต<sup>125</sup>

ในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทยที่มี ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมักปรากฏเป็นข่าวและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์บ่อยครั้ง โดยเขาใช้เครื่องมือนี้ไปใน 2 ลักษณะ คือการโยกย้ายข้าราชการที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและการสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการ ในประเด็นนี้อาจจะต้องตระหนักถึงธรรมชาติของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ กระทรวงแห่งนี้มีคนเก่ง มีความรู้ความสามารถ มีการศึกษาในระดับสูงอยู่เป็นจำนวนมาก ข้าราชการเหล่านี้ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาอย่างเข้มข้น และหลายคนก็กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดของผู้บังคับบัญชา<sup>126</sup> ดังนั้นแล้ว การแต่งตั้งโยกย้ายจึงกลายเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างอำนาจของรัฐมนตรี เพื่อกำกับการทำงานของข้าราชการนั่นเอง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางส่วนไม่พอใจแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล แต่เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้ ดร. สุรเกียรติ์ ใช้การโยกย้ายข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ที่มีทัศนคติในการทำงานไม่ตรงกัน ไม่เห็นพ้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลจนไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ออกจากตำแหน่งเดิม และใช้วิธีการแต่งตั้งข้าราชการเหล่านี้ให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตในต่างประเทศแทน หรือใช้วิธีให้ข้าราชการไปประจำการในสถานเอกอัครราชทูตระดับรองลงมา<sup>127</sup> หรือปรับไปอยู่ในตำแหน่งอื่น ในอีกด้านหนึ่ง เขาก็แต่งตั้งข้าราชการที่มีความคิดเห็นหรือสามารถทำงานร่วมกันได้เข้ามาช่วยขับเคลื่อนนโยบายแทน

ในอีกด้านหนึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ใช้การแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการด้วยระบบ Fast-track ซึ่งเป็นกลไกเร่งการเลื่อนระดับตำแหน่งและค่าตอบแทน ที่มุ่งส่งเสริมข้าราชการที่มีศักยภาพ มีความสามารถ มีประสบการณ์ทำงานสูง ให้ขึ้นสู่ระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นแบบก้าวกระโดด โดยไม่จำเป็นต้องรอการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในแบบเดิม ด้วย ดร. สุรเกียรติ์ มองว่าหากไม่ดำเนินการเช่นนี้ ก็จะไม่มีการข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน ดังนั้น จึงต้องสร้างแรงจูงใจให้กับคนเก่งเข้ามาทำงาน และรู้สึกว่าคุณค่า ควรค่าแก่การทำ ในขณะที่ข้าราชการบางส่วนมี

<sup>124</sup> สัมภาษณ์ นายเดช บุณนาค, 18 มิถุนายน 2559.

<sup>125</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 สิงหาคม 2560.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>127</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

มุมมองว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นการสร้างโอกาสให้กับข้าราชการ เป็นการให้ข้าราชการที่มีความคิดสดใหม่ก้าวขึ้นมาทำงาน ทั้งยังทำให้ข้าราชการต้องทำงานหนักและเอาจริงเอาจังมากขึ้น<sup>128</sup> ในขณะที่บางส่วนอาจจะวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบ Fast-track เป็นการตอบแทนทางการเมือง เป็นรางวัล แต่ความเป็นจริงแล้ว ปลัดกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้เสนอชื่อข้าราชการที่จะเข้าสู่ระบบดังกล่าว โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการในระบบ Fast-track ก็ต้องพร้อมสำหรับการทำงานหนักอีกด้วย<sup>129</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ พยายามรักษาความสมดุลระหว่างระบบอาวุโสกับการสร้างแรงจูงใจ เพื่อสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ การดำเนินการของเขาเช่นนี้ก็เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศก้าวไปข้างหน้าได้อย่างที่มีความสามารถในการแข่งขัน<sup>130</sup> นอกจากนี้ การสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการยังส่งผลผ่านการพิจารณาความดีความชอบในแต่ละปี ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ทำงานเก่งเป็นที่พอใจและไว้วางใจของรัฐมนตรี ก็จะได้รับรางวัลและผลักดันให้มีความก้าวหน้าในราชการอย่างมาก<sup>131</sup>

## 7.5 ปัญหาและผลกระทบ

ในด้านหนึ่ง แม้ ดร. สุรเกียรติ์ จะดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ดี เนื่องจากมีความเข้าใจที่ถ่องแท้และมีวาระเชิงนโยบายอย่างชัดเจน ทั้งยังถือได้ว่าเป็นผู้หนึ่งที่รักษาผลประโยชน์ให้กับกระทรวงการต่างประเทศมากที่สุดคนหนึ่ง<sup>132</sup> แต่การบริหารกระทรวงแห่งนี้ของเขากลับส่งผลต่อกระทรวงนี้ในหลายด้าน ได้แก่

### 7.5.1 การทำงานของข้าราชการ

หากเปรียบเทียบการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศในสมัย ดร.สุรินทร์ และ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ในเรื่องงาน รัฐมนตรีทั้งสองมีความโดดเด่นอย่างมาก ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ และการทำงานในทั้ง 2 ช่วงก็ก่อให้เกิดความตึงเครียด (tension) ในกระทรวงเช่นเดียวกัน กล่าวคือในช่วง ดร. สุรินทร์ ความตึงเครียดจะเป็นเรื่องที่กระทรวงจะต้องรุดไปยังโลกอิสลาม ซึ่งในอดีตเป็นภูมิภาคประเทศ หรือองค์กรที่กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ในขณะที่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเองก็สะท้อนว่าสไตล์การบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ก่อให้เกิดความอึดอัด

<sup>128</sup> สัมภาษณ์ นายสันติ สาทิพย์พงษ์, 27 มีนาคม 2560.

<sup>129</sup> สัมภาษณ์ นายธฤต จรุงวัฒน์, 19 มิถุนายน 2560.

<sup>130</sup> สัมภาษณ์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ, 4 ธันวาคม 2558.

<sup>131</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>132</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 สิงหาคม 2560.

และสร้างบรรยากาศของความแตกแยกในกระทรวงการต่างประเทศอย่างมาก เกิดความตึงเครียดในกระทรวงการต่างประเทศอย่างสูง ทั้งในเรื่องการทำงานและการวางตัว<sup>133</sup>

ด้วยบุคลิกลักษณะของความเป็นอาจารย์ที่มีความเข้มงวดของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ทำให้ข้าราชการมีความเกรงและกลัว ซึ่งส่งผลดีในลักษณะที่ทำให้งานเดินหน้าอย่างต่อเนื่อง ข้าราชการมีความละเอียดรอบคอบในการทำงานยิ่งขึ้น<sup>134</sup> ขณะเดียวกัน การทำงานภายใต้ความกดดันและมาตรฐานการทำงานที่สูงของรัฐมนตรี ก็ทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวและแสวงหาแนวคิดและวิธีการใหม่ๆ ในการทำงานมากขึ้น ในแง่นี้ นายเดช บุญนาค อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า การที่สำคัญรัฐมนตรีและรัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ ให้ความสำคัญและกระตือรือร้นกับเรื่องการต่างประเทศ เป็นสิ่งที่ดี ยิ่งมีนโยบายและความริเริ่มใหม่ๆ ก็ต้องถือว่าเป็นเรื่องดีมาก ดีกว่าการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่มีแนวคิดหรือวิสัยทัศน์อะไรเลย เมื่อฝ่ายการเมืองมีความกระตือรือร้น ก็ทำให้ข้าราชการประจำต้องตื่นตัวและต้องคิดอยู่เสมอ<sup>135</sup>

### 7.5.2 การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของข้าราชการ

ความตึงเครียดอีกลักษณะหนึ่งเกิดขึ้นจากการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือ ข้าราชการแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่ทำงานดี ทำงานเก่ง เป็นที่ภูมิใจของรัฐมนตรี ซึ่งคนกลุ่มนี้รัฐมนตรีก็จะเรียกใช้งานบ่อยครั้ง 2) กลุ่มที่รักษาระยะห่าง คือจะไม่เข้าไปทำงานใกล้ชิดกับรัฐมนตรีมากนัก แต่ก็ไม่ถึงขั้นต่อต้าน และ 3) กลุ่มต่อต้าน ซึ่งการต่อต้านมีที่มาจากความรู้สึกไม่ชอบนายกรัฐมนตรี จึงไม่ชอบ ดร. สุรเกียรติ์ ด้วย หรือมาจากความไม่ชอบลักษณะการทำงาน แนวทางบริหาร นโยบาย หรือแนวทางทางการทูตของ ดร. สุรเกียรติ์ ซึ่งขัดกับแนวทางทางการทูตของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในยุคเก่า ซึ่งมีแนวทางการทูตแบบคลาสสิก แนวคิดทางการทูตที่ขัดกันทำให้ทำงานร่วมกับ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ยาก<sup>136</sup> ในขณะที่ข้าราชการบางส่วนยังคงยึดติดกับการทำงานแบบเก่า ที่ข้าราชการทำงานอย่างสบายๆ เมื่อรัฐมนตรีต้องการให้ข้าราชการมีความตื่นตัวและมีมาตรฐานสูงในการทำงาน จึงทำให้ข้าราชการส่วนนี้ไม่พอใจการบริหารของเขาไปด้วย

### 7.5.3 การแต่งตั้งโยกย้าย

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการถือเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลและอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวางตัวบุคคลให้เหมาะสมกับภารกิจในการ

<sup>133</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

<sup>134</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 พฤศจิกายน 2559.

<sup>135</sup> สัมภาษณ์ นายเดช บุญนาค, 1 กุมภาพันธ์ 2559 ; สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 สิงหาคม 2560.

<sup>136</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล โดยในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ปรากฏให้เห็นถึงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศหลายครั้ง ทั้งที่เป็นการโยกย้ายตามวาระปกติและนอกวาระ และในทุกๆ ครั้งที่มีการโยกย้าย รัฐมนตรี รวมไปถึงข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่างให้เหตุผลไปในทิศทางเดียวกันว่า เพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

จากการที่ข้าราชการอาจแบ่งฝักแบ่งฝ่ายออกเป็น 3 กลุ่มดังที่กล่าวในข้างต้น ข้าราชการในกลุ่มต่อต้านอาจมีทัศนะว่าการโยกย้ายข้าราชการที่เกิดขึ้นในช่วงนี้อาจเป็นผลมาจากทัศนคติที่ไม่สอดคล้องกันระหว่าง ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะเจ้ากระทรวง กับข้าราชการประจำ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งบางส่วนทำงานในกระทรวงการต่างประเทศมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะที่เติบโตมาจากยุคสงครามเย็น และอาจคุ้นเคยกับแนวนโยบายที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวได้วางไว้ โดยทัศนคติที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันนี้เกิดขึ้นทั้งในเรื่องนโยบายและแนวทางการดำเนินการ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทก่อนๆ และหากพิจารณาต่อไป หากข้าราชการมีทัศนคติขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองเสียแล้ว ก็ยากที่ฝ่ายการเมืองจะขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายเชิงรุกของตนได้ ดังนั้น การโยกย้ายข้าราชการที่ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ตัวอย่างในกรณีนี้ ได้แก่ การโยกย้ายอธิบดีกรมเอเชียตะวันออก ซึ่งรับผิดชอบงานด้านประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก ให้ไปเป็นเอกอัครราชทูต<sup>137</sup> เป็นต้น

ขณะเดียวกันการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายที่เกิดขึ้นภายในกระทรวงยังมีผลกระทบต่อเรื่องการโยกย้ายและความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการด้วย กล่าวคือ ในมุมมองหนึ่งข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางส่วนมีความรู้สึกว่าการโยกย้ายที่ทำงานใกล้ชิด ทำงานดี และเป็นที่น่าพอใจของรัฐมนตรีจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก ได้เลื่อนขั้นอย่างรวดเร็ว หากข้าราชการคนดังกล่าวทำความผิด ก็จะได้รับคามผ่อนปรนมากกว่า ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานไม่ถูกใจหรือทำงานร่วมกันได้ยาก ก็มักจะถูกโยกย้าย อาจจะไม่ได้รับการส่งเสริมความก้าวหน้ามากนัก ส่วนข้าราชการที่ตั้งใจทำงาน แต่ไม่ได้ “เสนอนหน้า” หรือไม่ได้ทำงานใกล้ชิดกับรัฐมนตรี ก็อาจจะไม่ได้เลื่อนขั้น ในขณะที่คนที่ชอบนำเสนอ พูดจาดี ก็จะมีคามก้าวหน้าในอาชีพ สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวก็คือ เกิดการอิจฉาริษยาในหมู่ข้าราชการด้วยกัน<sup>138</sup> ซึ่งอาจเป็นเพียงความเห็นของข้าราชการบางกลุ่มเท่านั้นและอาจจะไม่ใช่ข้อเท็จจริงก็ได้

ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางกลุ่มยังวิพากษ์วิจารณ์ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในสมัยของ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นรัฐมนตรี ทำลายระบบคุณธรรมและระบบอาวุโสในกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นระบบที่กระทรวงยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาตลอด อดีต

<sup>137</sup> "บัวแก้วโยกย้ายสับเปลี่ยนอธิบดี," *มติชน* 27 มีนาคม 2544.

<sup>138</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 16 พฤษภาคม 2559.

ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งวิจารณ์ว่า หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการผูกโยงกับประเด็นสำคัญประเด็นเดียวก็คือ การตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล โดยไม่ได้พิจารณาเรื่องความรู้ความสามารถ ความอาวุโส หรือประวัติการทำงานแต่อย่างใด<sup>139</sup> หากแต่มีการตั้งข้อสังเกตว่าการโยกย้ายดังกล่าวเป็นผลจากการทำงานที่ไม่ถูกใจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง<sup>140</sup> หรือบกพร่องในการทำงาน<sup>141</sup> ยิ่งไปกว่านั้นมีข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้หนึ่งที่ไม่ประสงค์ออกนามให้ความเห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบยังเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายการเมืองใช้ในการตอบแทนข้าราชการ เช่น ข้าราชการระดับ 9 บางคน ทำงานปีเดียวก็ได้เลื่อนขั้น หรือการเลื่อนขั้นจากข้าราชการระดับ 7 เป็นระดับ 10 ซึ่งแต่เดิมต้องใช้เวลาประมาณ 15 ปี ก็ลดเหลือเพียง 7 ปีเท่านั้น เป็นต้น<sup>142</sup>

อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลในช่วงดังกล่าว นอกจากจะทำลายระบบการปกครอง ระบบความรู้ ความสามารถ และระบบคุณธรรมของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดบรรยากาศของความหวาดระแวงในหมู่ข้าราชการ มีการใส่ร้ายป้ายสีเพื่อแลกกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การได้รับรางวัลตอบแทน เกิดการช่วงชิงอำนาจในทุกระดับ เนื่องจากตำแหน่งมีจำกัด ต่างคนต่างสอดแนมซึ่งกันและกันเพื่อแลกกับความดีความชอบที่ตัวเองจะได้ ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางส่วนกลายเป็นพวกซุบมือเปิบทางการเมือง<sup>143</sup> อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศท่านนี้ยังตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า รัฐบาลที่ต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงหน่วยงานรับคำสั่งและปฏิบัติตามแต่เพียงอย่างเดียว รวมถึงการทำลายระบบต่างๆ ของกระทรวงด้วยแล้ว ส่งผลให้คุณภาพของข้าราชการตกต่ำเป็นอย่างมาก อันจะเห็นได้จากรายงานการวิเคราะห์ โทรเลขบันทึกความเห็นต่างๆ แทบไม่มี หรือถ้ามี ก็ด้อยคุณภาพมาก<sup>144</sup> เป็นต้น ในขณะที่อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศอีกท่านหนึ่งแสดงทัศนะว่า ระบบ Fast-track มีมายาวนานแล้ว เพียงแต่อาจจะไม่ได้ชัดเจนนัก แต่ในสมัยของ ดร. สุรเกียรติ์ การบริหารเช่นนี้มีความเด่นชัด จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ “ล้วงลูก” มากจนเกินไป จนส่งผลให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และสร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก<sup>145</sup> และยิ่งปรากฏอีกว่าคำวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงลบเหล่านี้เป็นความคิดเห็นของ

<sup>139</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 4 มีนาคม 2559.

<sup>140</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "ช่วย," *ข่าวสด* 2 มิถุนายน 2546.

<sup>141</sup> "บัวแก้วสั่งย้ายด่วนอธิบดี-รองกรมอเมริกา ทำข่าวรั่วซบทุตอิรัก," *มติชน* 15 พฤษภาคม 2546.

<sup>142</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 4 มีนาคม 2559.

<sup>143</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>144</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>145</sup> สัมภาษณ์อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม., 28 สิงหาคม 2560.

ข้าราชการและอดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ให้ออกนาม และมีได้มีตัวอย่างเชิงประจักษ์สนับสนุนข้อวิจารณ์ดังกล่าวอ้าง ในแง่นี้ ทศนะหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบยังสะท้อนให้เห็นถึงทศนะที่แตกต่างกันของแนวทางการบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะเจ้ากระทรวง กับข้าราชการประจำบางกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด

คำวิพากษ์วิจารณ์จากข้าราชการบางกลุ่มและบางคนเช่นนี้ทำให้เห็นว่าการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ มีผลทำให้ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางกลุ่มไม่พึงพอใจ จะด้วยเพราะสูญเสียผลประโยชน์หรือมีความไม่พึงพอใจเป็นการส่วนตัว หรือจากการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายก็ตาม แต่ในความเป็นจริง หากการโยกย้ายข้าราชการเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ข้ามชั้นตอน หรือมีการกลั่นแกล้งกัน ก็ควรจะต้องมีการร้องเรียนตามระบบและชั้นตอน มากกว่าเพียงการแอบซุบซิบนินทาหรือวิพากษ์วิจารณ์ และก็ไม่ปรากฏว่ามีการร้องเรียนอย่างเป็นทางการว่ามีการแต่งตั้งโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมหรือมีการกลั่นแกล้งอย่างไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศบางคนยังแสดงทศนะว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในยุคต่อๆ มาบางท่านไม่ได้มีความรู้หรือไม่มีความสนใจนโยบายต่างประเทศอย่างรอบด้านเช่นเดียวกับ ดร. สุรเกียรติ์ แต่กลับมุ่งเน้นไปที่จุดอ่อนของกระทรวงในเรื่องของงบประมาณและพัสดุ มากกว่านโยบาย หรือถ้าเป็นรัฐมนตรีที่เป็นอดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมาก่อน ก็จะยึดติดกับกลยุทธ์และวิธีการทางการทูตแบบเดิม ไม่ได้มีความคิดริเริ่มใหม่แต่อย่างใด<sup>146</sup> นอกจากนี้ ประกอบกับปัญหาการเมืองภายใน ส่งผลให้บทบาทด้านการทูตของไทยเวทีระหว่างประเทศในเวลาต่อมาลดน้อยถอยลงอย่างเห็นได้ชัด

## 7.6 สรุป

การบริหารหน่วยราชการที่เป็นกลไกหลักในการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติ เพื่อรองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลมีส่วนสำคัญอย่างมาก เพราะฝ่ายการเมืองคงมีอาจจะขับเคลื่อนนโยบายใดๆ ได้ หากฝ่ายข้าราชการไม่ยอมรับและไม่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้น ในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ไม่ได้เป็นเพียงช่วงที่ฝ่ายการเมืองก้าวขึ้นมามีบทบาทนำในกระบวนการนโยบาย อันจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายและการนำเสนอข้อริเริ่มต่างๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทก่อนๆ เท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการบริหารจัดการหน่วยราชการและข้าราชการ เพื่อเอื้อให้การดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกและการทูตเศรษฐกิจของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และในขั้นตอนนี้เองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทโดยตรง

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน.

ภายใต้สภาพที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทนำในกระบวนการนโยบายเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการปรับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อดำเนินนโยบายเชิงรุก ผ่านการบริหารราชการกระทรวง โดยบุคคลิกและลักษณะการบริหาร รวมทั้งการปรับบทบาทและโครงสร้างของกระทรวง การเปลี่ยนทัศนคติ ตลอดจนรวมถึงการปรับกระบวนการทำงานของข้าราชการ เป็นผลจากคุณลักษณะส่วนบุคคลของ ดร. สุรเกียรติ์ อย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับความคุ้นเคยในด้านการเจรจาระหว่างประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้เขาได้นำประสบการณ์ด้านนี้มาปรับใช้ในการทำประเด็นสนทนา ที่ให้ความสำคัญกับมิติด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นความกระตือรือร้นด้านนโยบายและแนวการบริหารของตัวรัฐมนตรีเองก็เรียกร้องให้ข้าราชการต้องปรับตัวในการทำงานอย่างมาก รวมถึงการปรับตัวต่อแนวโน้มนโยบายต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นั่นคือการมุ่งดำเนินนโยบายเชิงรุกนั่นเอง ข้าราชการจะต้องมีความกระตือรือร้น มีความคิดสร้างสรรค์ในการดำเนินนโยบาย ทำงานหนัก ตั้งตัวอยู่เสมอ และตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม นโยบายเชิงรุกของรัฐบาลและแนวทางการบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ อย่างที่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศจำนวนมากอาจไม่เคยประสบมาก่อน ได้ก่อให้เกิดแรงต้านและความตึงเครียดในกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างมากในหลากหลายมิติ และยังนำมาซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเช่นเดียวกัน แต่ที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าช่วงที่ ดร. สุรเกียรติ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น ด้วยการบริหารเชิงรุกของเขา ก็ทำให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม จนทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวไทยได้นำเสนอความริเริ่มด้านการต่างประเทศ และมีบทบาทในประเด็นด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคและระดับเอเชียอย่างมาก ประเทศไทยสามารถพลิกฟื้นจากประเทศที่ประสบกับความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สู่อันดับผู้นำในภูมิภาคได้อีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ มีจุดเด่นทั้งในด้านความริเริ่มเชิงนโยบาย การเจรจาระหว่างประเทศ และการบริหารกระทรวงการต่างประเทศ อันทำให้การขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกเกิดขึ้นได้จริง ขณะเดียวกันความริเริ่มและการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นยังสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติและมุมมองด้านการต่างประเทศของบุคคลผู้นี้อีกด้วย ดังนั้น ในบทต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศในภาพรวมของ ดร. สุรเกียรติ์



## บทที่ 8

### โลกทัศน์ในกรอบ Operational Code Analysis

#### 8.1 กล่าวนำ

จากการศึกษาประวัติส่วนตัว วิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศ และบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในบทที่ผ่านมา มา ในบทนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศ โดยการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมและบทบาทของเขาตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น สะท้อนให้เห็นโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศอย่างไรบ้าง โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ระบบความเชื่อแบบ Operational Code Analysis ของ Alexander George เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ส่วนแหล่งข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ในบทนี้จะใช้จากบทสัมภาษณ์ ถ้อยแถลง และคำปราศรัยของ ดร. สุรเกียรติ์ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2544-2548 รวมถึงข้อมูลจากบทต่างๆ ที่นำเสนอไปก่อนหน้านี้ด้วย โดยการนำเสนอจะแบ่งเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนแรกจะเป็นการนำเสนอกรอบในการวิเคราะห์โลกทัศน์ด้านการเมืองและการต่างประเทศของปัจเจกบุคคล ส่วนที่สองจะแสดงให้เห็นถึงโลกทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุป

#### 8.2 Operational Code Analysis กับการวิเคราะห์โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคล

การวิเคราะห์ระบบความเชื่อแบบ Operational Code ของ George มีรากฐานมาจากคำถามทั้งหมด 10 ข้อเกี่ยวกับความเชื่อของปัจเจกบุคคลต่อประเด็นพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และการเมือง คำถามเหล่านี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อสกัดความเชื่อเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองออกมา และนำเสนออย่างเป็นระบบ โดยคำถามทั้ง 10 ข้อในการศึกษา Operational Code นี้ แบ่งเป็น 2 ชุดๆ ละ 5 คำถาม<sup>1</sup> ซึ่งคำถามชุดแรกจะเป็นชุดคำถามเกี่ยวกับความเชื่อทางปรัชญา (philosophical beliefs) ซึ่งต้องการวิเคราะห์ทัศนคติต่อโลกการเมือง รวมถึงทัศนคติต่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยคำถามในกลุ่มแรกประกอบด้วย

1) แก่นแท้ของการเมืองมีสภาวะอย่างไร ธรรมชาติการเมืองที่มีความขัดแย้งเป็นสภาวะที่ถาวร หรือว่าการเมืองมีมิติของความร่วมมือสมานฉันท์อยู่ด้วย มองฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองด้วยท่าที

---

<sup>1</sup> คำแปลภาษาไทยของชุดคำถามทั้ง 10 ข้อมาจาก ศุภมิตร ปิติพัฒน์, "เอกสารประกอบการสอนวิชาการระบบการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (รหัสวิชา 2402612 FORE POL PRO) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," (2559).

อย่างไร อะไรคือลักษณะพื้นฐานของฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองมีมูลเหตุรากฐานมาจากอะไร

คำถามข้อนี้เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับการเมือง ประวัติศาสตร์ และชีวิตทางสังคม โดยในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะวิเคราะห์ให้เห็นโลกทัศน์ต่อโลกการเมืองของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว จะวิเคราะห์ถึงโลกทัศน์ในด้านอื่นๆ เช่น ธรรมชาติของสภาพแวดล้อมหรือสภาพเศรษฐกิจและการเมืองโลกระหว่างประเทศ ลักษณะ ที่มา และขอบเขตของปัญหาและความขัดแย้งระหว่างประเทศ เจื่อนไขของสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง และการมองบทบาทของประเทศไทย

2) ถ้าพิจารณาในระยะยาว โอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ในทางการเมืองมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ เป็นไปในทางบวกมากน้อยเพียงใด หรือมีการมองโลกในแง่ดีหรือแง่ร้าย

คำถามข้อนี้จะวิเคราะห์ว่าปัจเจกบุคคลมองโลกในแง่ดีหรือแง่ร้ายอย่างไร เชื่อด้วยความมั่นใจอย่างแน่วแน่ว่าเป้าหมายหรือสิ่งที่ปรารถนาจะสามารถบรรลุได้ทุกอย่าง หรืออาจเป็นคนมองโลกในแง่ร้ายว่าเป็นเรื่องยากที่จะบรรลุเป้าหมาย หรือในอีกด้านหนึ่งปัจเจกบุคคลสะท้อนให้เห็นถึงการมองโลกในแง่ดีในการบรรลุบางเป้าหมาย และมองโลกในแง่ร้ายบางส่วน นอกจากนี้จะวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วยว่า การมองโลกในแง่ดีหรือแง่ร้ายของปัจเจกบุคคลนั้น ตั้งอยู่บนเงื่อนไขของเหตุการณ์ใดหรือไม่อย่างไร

3) อนาคตของการเมืองเป็นเรื่องที่พอจะคาดการณ์ได้ หรือเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและยากที่จะคาดการณ์

คำถามนี้จะวิเคราะห์ว่าปัจเจกบุคคลมองว่าโลกการเมืองสามารถคาดการณ์ได้มากน้อยเพียงใด โดยปัจเจกบุคคลอาจจะมองว่าอนาคตของการเมืองเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ เนื่องจากเห็นว่ามีรูปแบบหรือมีความสม่ำเสมอของเหตุการณ์หรือพฤติกรรมบางอย่าง ในอีกด้านหนึ่งปัจเจกบุคคลอาจเห็นว่าการเมืองเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์ได้ หรือปัจเจกบุคคลอาจมีโลกทัศน์ทั้งสองแบบ ขึ้นอยู่กับประเด็นหรือสถานการณ์ โดยอนาคตทางการเมืองที่จะวิเคราะห์นี้ประกอบด้วยแนวโน้มและพัฒนาการของการเมืองระหว่างประเทศ พฤติกรรมของตัวแสดงที่สำคัญ และผลลัพธ์ของนโยบาย เป็นต้น

4) เหตุการณ์ทางการเมืองและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อยู่ในอำนาจการควบคุมมากน้อยเพียงใด

คำถามข้อนี้เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ในการกำหนดหรือควบคุมพัฒนาการต่างประวัติศาสตร์และสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามนโยบายและเป้าหมายของนโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ หรือมีอุปสรรคใดเป็นข้อจำกัด โดยปัจเจกบุคคลอาจสะท้อนให้เห็นว่าเขาเชื่อว่าเขามีความสามารถในการกำหนดพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ หรือมีความสามารถควบคุมได้เพียงบาง

สถานการณ์เท่านั้น หรือเชื่อว่าไม่สามารถควบคุมอะไรได้เลย ทุกอย่างอย่างเป็นเรื่องของโชคชะตา และพรหมลิขิต

5) โชคและเหตุบังเอิญมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในเหตุการณ์ความเป็นไปของชีวิตคน, ผู้นำควรมีบทบาทเชิงรุกในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือไม่, บทบาทของโอกาสในชีวิตของคน

คำถามนี้จะสะท้อนถึงความเชื่อต่อบทบาททางการเมืองของปัจเจกบุคคล ว่าควรมีความกระตือรือร้น (active) ในการแสดงบทบาท หรือควรอยู่เฉย (passive) มากกว่า รวมถึงปัจเจกบุคคลควรมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมาย เลือกกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย หรือแก้ไขความขัดแย้งอย่างไร

จากที่กล่าวข้างต้น ชุดคำถามทางปรัชญาของ George จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นพื้นฐานทางการเมือง ความเชื่อชุดนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับคำถามอีกชุดหนึ่ง ซึ่งเป็นความเชื่อเชิงเครื่องมือ (instrumental beliefs) โดยความเชื่อชุดหลังนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์และการเลือกใช้ยุทธวิธีของผู้กำหนดนโยบาย และได้รับอิทธิพลจากชุดความเชื่อเชิงปรัชญา โดยคำถามอีก 5 ข้อเกี่ยวกับความเชื่อเชิงเครื่องมือ ประกอบด้วย

1) เราควรเลือกเป้าหมายอะไร อย่างไร สำหรับการดำเนินการทางการเมือง ท่านเลือกเป้าหมายทางการเมืองของท่านอย่างไร เลือกสิ่งที่ท่านเห็นว่าถูกต้องที่สุดและยึดมั่นกับเป้าหมายนั้นอย่างมั่นคง หรือเลือกสิ่งที่ท่านเห็นว่าสามารถพอจะบรรลุได้ เป็นไปได้ในเงื่อนไขที่เปิดให้ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ท่านมีหลายเป้าหมายพร้อมๆ กัน แล้วค่อยๆ หาทางทำให้บรรลุไปทีละอย่างตามแต่โอกาส หรือท่านมีเข็มมุ่งหลักอยู่ที่เป้าหมายใดเป้าหมายเดียวไม่มีวอกแวกหันเหแม้จะพบอุปสรรค

คำถามข้อนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ แนวทางที่ดีที่สุดที่ปัจเจกบุคคลเห็นว่าจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งแนวทางดังกล่าวอาจถูกกำหนดไว้แล้วในแผนดำเนินนโยบายหรือพิมพ์เขียวดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่งเป้าหมายอาจเกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาหรือโอกาสเฉพาะหน้า ที่เอื้อให้ปัจเจกบุคคลกำหนดเป้าหมายนโยบาย นอกจากนี้คำถามนี้จะสะท้อนให้เห็นว่าปัจเจกบุคคลมีความยึดมั่นในเป้าหมายนโยบายมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

2) ในแง่วิธีการไปสู่เป้าหมาย วิธีการแบบไหนหรือด้วยการทำอย่างไรที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการนำไปสู่ความสำเร็จ

คำถามข้อแรกของชุดคำถามเชิงเครื่องมือเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย ส่วนคำถามข้อนี้จะให้ความสนใจไปที่ยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น คำถามในข้อนี้ยังรวมถึงมุมมองในการวางแผน เตรียมการ และดำเนินการ ว่าควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือเร่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างรวดเร็ว รวมถึงควรมียุทธศาสตร์อย่างไรอีกด้วย

3) การดำเนินการทางการเมืองย่อมมีความเสี่ยง ท่านยอมรับความเสี่ยงแค่ไหนและมีวิธีการประเมินจัดการควบคุมความเสี่ยงเหล่านั้นอย่างไร

คำถามในข้อนี้จะชี้ให้เห็นว่าปัจเจกบุคคลมีการประเมินความเสี่ยงอย่างไร ความเสี่ยงมีความเกี่ยวเนื่องกับเป้าหมายทั้งหมด หรือความเสี่ยงถูกพิจารณาตามนโยบายแต่ละเรื่อง แต่ละประเด็น ความเสี่ยงใดควรหลีกเลี่ยง และเมื่อใดหรือเหตุการณ์ใดควรเสี่ยง ในส่วนของการควบคุมความเสี่ยง ปัจเจกบุคคลเลือกใช้วิธีใดระหว่างการลดขอบเขตของเป้าหมาย การปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินนโยบาย หรือจะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยง เป็นต้น

4) ท่านพิจารณา “จังหวะเวลา” ในการดำเนินการทางการเมืองอย่างไร จังหวะเวลาที่ดีที่สุดในการลงมือเพื่อไปสู่เป้าหมายคือช่วงเวลาใด

ปัจเจกบุคคลมีทัศนคติต่อเรื่องจังหวะเวลาอย่างไร เห็นว่ามีความสำคัญ เนื่องจากอาจจะส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบาย หรือไม่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ

5) ท่านให้น้ำหนักความสำคัญและเห็นประสิทธิภาพของวิธีการแต่ละแบบ (การให้คำมั่นสัญญา การกดดันบีบบังคับ การให้สิ่งตอบแทน การหาพรรคพวก และใช้เครือข่ายสายสัมพันธ์ การหาผู้อุปถัมภ์ การใช้กำลัง การขัดขืนต่อต้าน การชุมนุมปิดลับ การเปิดเผยแสดงตน ฯลฯ) ในการรักษาหรือได้มาซึ่งผลประโยชน์อย่างไร

แม้คำถามเชิงเครื่องมือในข้อ 2 จะเกี่ยวข้องกับวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย แต่ก็เป็นภาพกว้างเท่านั้น หากแต่คำถามในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ต่างๆ เป็นการเฉพาะ กล่าวคือกลยุทธ์แบบใด ควรใช้ในสถานการณ์ใด และควรใช้กับใครหรือประเทศใด เป็นต้น

จากที่กล่าวในข้างต้น คำถามทั้งสองกลุ่มจะช่วยให้เราเข้าใจความคิดจิตใจ โดยเฉพาะความคิดทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย โดยคำถามในเชิงปรัชญาจะสะท้อนให้เห็นแบบแผนทางความคิด ในขณะที่คำถามเชิงเครื่องมือจะสะท้อนให้เห็นยุทธศาสตร์และเครื่องมือในการดำเนินนโยบายให้บรรลุความสำเร็จ นั่นคือโลกทัศน์และระบบความเชื่อของปัจเจกบุคคลจะช่วยให้การประเมินความเป็นไปได้ ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย รวมถึงการเลือกใช้เครื่องมือหรือวิธีการต่างๆ ในนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

## 8.3 โลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

### 8.3.1 ความเชื่อเชิงปรัชญา (philosophical beliefs)

8.3.1.1 แก่นแท้ของการเมืองมีสถานะอย่างไร ธรรมชาติการเมืองที่มีความขัดแย้งเป็นสถานะที่ถาวร หรือว่าการเมืองมีมิติของความร่วมมือสมานฉันท์อยู่ด้วย มองฝ่ายตรงข้ามทาง

## การเมืองด้วยท่าทีอย่างไร อะไรคือลักษณะพื้นฐานของฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และความขัดแย้งทางการเมืองมีมูลเหตุรากฐานมาจากอะไร

ประสบการณ์ทั้งด้านการศึกษาและการทำงานที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และการเมือง ถือเป็นรากฐานสำคัญที่บ่มเพาะโลกทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ การศึกษาและการเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ทำให้ในด้านหนึ่งเขาเห็นว่าการยึดมั่นในกฎกติกาและระเบียบปฏิบัติมีความจำเป็น แต่กฎกติกาเหล่านั้นๆ จะต้องเกื้อกูลให้เกิดการดำเนินงานได้จริง หากกฎกติกาใดล้ำสมัย ไม่เอื้อต่อการทำงานหรือก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแล้ว ก็ควรจะต้องปรับเปลี่ยนไป ยิ่งไปกว่านั้นกฎกติกาต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ ทั้งในส่วนของเนื้อหาและระเบียบปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ต้องใช้กฎกติกาเหล่านั้นให้เป็นประโยชน์ในการสร้างน้ำหนักในเวทีเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้วย

ในด้านการเมือง ประสบการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538 ถึงเดือนพฤษภาคม 2539 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีทัศนะเชิงลบต่อการเมืองไทย เนื่องจากการเมืองไม่มีกฎกติกา เกิดการใส่ร้ายป้ายสีหรือสาดโคลนทางการเมือง ทั้งยังเห็นถึงความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสม ซึ่งภายใต้สถานการณ์เช่นนั้นทำให้ในที่สุดแล้วเขาต้องถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งเพื่อยกตำแหน่งรัฐมนตรีนี้ให้กับพรรคร่วมรัฐบาล บทเรียนที่สำคัญอีกประการหนึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวก็คือ ในการทำงานการเมืองนั้น หากเขาเข้าไปในลักษณะ “ข้าวนอกนา” กล่าวคือเป็นเพียงคนนอกที่ไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมรัฐบาล แต่ไม่ได้เข้าสู่การเมืองด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งดังเช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่นๆ ไม่มีฐานเสียง ไม่มีสังกัดทางการเมือง ก็อาจทำให้เผชิญกับอุปสรรคและการกดดันทางการเมืองดังที่กล่าวในข้างต้น ต่อมาเมื่อเขาตัดสินใจหวนกลับสู่เส้นทางการเมืองอีกครั้ง เขาจึงลงเล่นการเมืองอย่างเต็มตัวร่วมกับพรรคไทยรักไทย ดังคำพูดตอนหนึ่งว่า

“ผมจะไม่ยอมเป็นข้าวนอกนาของใครอีกแล้ว ถ้าจะทำงานการเมืองก็ต้องทำเต็มตัวเป็นไปเป็นกัน”<sup>2</sup>

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ก็ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มั่นใจได้ในระดับหนึ่งว่า “การเมืองไทยดำเนินไปภายใต้กติกาที่ชัดเจนมากขึ้น การเมืองไทยจะมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น นั่นคือประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (rule of law) เป็นพื้นฐานที่สำคัญของพัฒนาการ

<sup>2</sup> อัญชลี ไพรีรัก, “วันวานและวันพรุ่งนี้ของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย,” 11.

ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทย ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังจะเป็นเครื่องการันตีการทำงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส เป็นประชาธิปไตย และมีภาระรับผิดชอบอีกด้วย”<sup>3</sup>

ประการสุดท้าย ความเป็นจริงของโลกร่วมสมัยเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านเศรษฐกิจอย่างมาก หาใช่ประเด็นด้านอุดมการณ์ หรือด้านการเมืองและความมั่นคงเช่นในยุคสงครามเย็นอีกต่อไป ประเด็นด้านเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทในการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างแยกจากกันไม่ได้ เขาประจักษ์ในประเด็นนี้เป็นอย่างดีในช่วงของการทำการวิจัยความขัดแย้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้เห็นถึงอุปสรรคและความท้าทายของไทยจากกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และต่อมาเมื่อเขาเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการเจรจาในประเด็นดังกล่าวเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ก็ยิ่งทำให้เขาตระหนักว่าประเด็นด้านการค้าและเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาเช่นไทยเป็นอย่างมาก และยังเป็นความเป็นจริงในโลกเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยอีกด้วย<sup>4</sup>

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง และการต่างประเทศ เป็นสายใยร้อยรัดความคิดและโลกทัศน์ด้านการเมืองและการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ และยังส่งผลสืบเนื่องต่อมาในช่วงที่เขาดำรงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายการทูตด้านเศรษฐกิจ และการทูตเชิงรุกไปทั่วทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมถึงการให้ความสำคัญกับการจับตามความเคลื่อนไหวด้านกฎหมายของประเทศคู่ค้ารายสำคัญอีกด้วย<sup>5</sup>

ในอีกด้านหนึ่ง โลกาภิวัตน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในยุคหลังสงครามเย็นถือเป็นแกนของระบบความเชื่อด้านการเมืองและการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันโลกในยุคโลกาภิวัตน์ยังคงเป็นโลกของทั้งความขัดแย้ง ความรุนแรง และความร่วมมือ เป็นโลกที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างมากขึ้นทั้งในส่วนของตัวแสดง ผลประโยชน์ และประเด็นปัญหา ยิ่งไปกว่านั้นยุคโลกาภิวัตน์ยังเต็มไปด้วยความท้าทายใหม่ๆ ทั้งในระดับภายในรัฐและภายนอกรัฐ เช่นเดียวกับความท้าทายในประเด็นด้านเศรษฐกิจและที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ

#### - สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ สภาพแวดล้อมในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศกำลังอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

<sup>3</sup> Surakiart Sathirathai, "The 9<sup>th</sup> Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region." in *Forward engagement, Thailand's Foreign Policy*, 10-11.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559.

<sup>5</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท’ เชื่อมโลกแก้ววิกฤต-คิดแบบเอเชีย,” 13.

(interdependence) และความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในระดับภูมิภาค<sup>6</sup> สำหรับเขาแล้ว การสิ้นสุดของ สงครามเย็นและการเกิดขึ้นของโลกาภิวัตน์เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ “เปลี่ยนการเมืองโลกและ ภูมิศาสตร์การเมือง (political geography) ของโลก รวมทั้งเอเชียด้วย”<sup>7</sup> ในส่วนของโครงสร้างของ ระบบระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกายังคงเป็นมหาอำนาจหลักของการเมืองและเศรษฐกิจโลก ทั้งยังมี ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับไทยมาอย่างยาวนาน ในขณะที่จีนเริ่มก้าวสู่สถานะอีกหนึ่งมหาอำนาจของโลก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ และมีความสำคัญอย่างมากต่อการเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>8</sup> ควบคู่ไปกับมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจและตลาดการค้าที่สำคัญ ของไทยคือ ญี่ปุ่นและยุโรป

ในทัศนะของเขา โลกาภิวัตน์ที่กลายเป็นบริบทของการเมืองโลกในยุคหลังสงครามเย็น นอกจากจะส่งผลให้โลกร่วมสมัยมีลักษณะของการพึ่งพากัน ทั้งภายในและระหว่างภูมิภาคมากขึ้น รวมถึงมีการเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของโลกแล้ว โลกาภิวัตน์ยังก่อให้เกิด ระเบียบใหม่ๆ ขึ้นหลายประการอีกด้วย ในด้านเศรษฐกิจ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกลายเป็นทิศทาง หลักของโลก<sup>9</sup> ในขณะที่ด้านการเมืองและความมั่นคง ประเด็นเรื่องประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล สิทธิ มนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์กลายเป็นวาระสำคัญของโลก และเขาเชื่อว่าประเทศไทยใน ฐานะสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศจะต้องให้ความสำคัญและถือปฏิบัติ

ยุคโลกาภิวัตน์ไม่ได้เป็นเพียงยุคแห่งการพึ่งพาอาศัยกันและการบูรณาการทางเศรษฐกิจ เท่านั้น หากแต่ยังเป็น “ยุคของการก่อการร้ายและความรุนแรง (age of terror and violence)”<sup>10</sup> อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 (หรือเหตุการณ์ 9/11) ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของความขัดแย้งและความรุนแรงในโลกร่วมสมัย และได้ ก่อให้เกิดภูมิทัศน์ด้านความมั่นคงใหม่ โลกก้าวสู่สถานะที่การก่อการร้ายในยุคสมัยที่เป็นโลกาภิวัตน์ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ชีให้เห็นว่า “เหตุการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนทัศนะเรื่องความมั่นคงและก่อให้เกิด

<sup>6</sup> Surakiart Sathirathai, "The Quadripartite Ministerial Meeting." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 109; Surakiart Sathirathai, "Thailand Today." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 118.

<sup>7</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 343.

<sup>8</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 44.

<sup>9</sup> “ ‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท’ เชื่อมโลกแก่วิกฤต-คิดแบบเอเชีย”; "นโยบายต่างประเทศไทย ถึงเวลายกเครื่องแล้วหรือยัง," *มติชน* 22 เมษายน 2544, 20.

<sup>10</sup> Surakiart Sathirathai, "Where Does Thailand Stand Now?." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 92.

ความรู้สึกอ่อนไหวอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน การก่อการร้ายไม่ได้แต่เพียงเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและของโลกเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของเศรษฐกิจโลกและความมั่นคงของมนุษย์อีกด้วย”<sup>11</sup>

ภายใต้บริบทของโลกร่วมสมัยที่มีความซับซ้อนอย่างมากรุนั้น ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า “โลกาภิวัตน์เป็นทั้งโอกาสและความท้าทาย”<sup>12</sup> เช่น วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 หรือที่รู้จักกันในชื่อ วิกฤตต้มยำกุ้งนั้น กระทบไทยอย่างสำคัญต่อประเทศไทยว่าไทยยังตื่นตัวต่อกระแสโลกาภิวัตน์ไม่เพียงพอ ยิ่งก้าวไม่ทันต่อกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากความไม่เข้าใจในกระบวนการของกระแสเงินทุนของโลกที่ไหลเข้าออกอย่างรวดเร็ว ซึ่งเขาเห็นว่าการก้าวไม่ทันและความไม่เข้าใจดังกล่าวทำให้ไทยเสียเปรียบในการออกกฎระเบียบ กฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนไทยนั่นเอง<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงกระแสโลกาภิวัตน์ที่ถาโถมและครอบงำเศรษฐกิจและการเมืองโลกได้ ก็จำเป็นต้องเตรียมพร้อมรับมือและเรียนรู้ที่จะอยู่ในโลกที่เป็นโลกาภิวัตน์และจัดการกับผลกระทบของโลกาภิวัตน์ให้ได้ การจัดการผลกระทบหมายถึงการทำความเข้าใจว่า “โลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถจัดการได้ เพื่อผลประโยชน์ของทุกคน”<sup>14</sup> แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า แม้โลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดโอกาสของการเติบโตและการพัฒนา แต่ในอีกด้านหนึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็เห็นว่าพลวัตของโลกาภิวัตน์จะนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ เช่น การเข้าถึงเทคโนโลยี ความไม่แน่นอนของการไหลของทุน การถูกทำให้เป็นประเทศชายขอบ<sup>15</sup> เป็นต้น เขาเห็นว่าพลวัตของปรากฏการณ์ใหม่กลายเป็นความท้าทายสำคัญในโลกไร้พรมแดน และไทยจะต้องเตรียมพร้อมรับมือให้ได้เช่นกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>11</sup> Surakiart Sathirathai, "The 56<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 102-103; Surakiart Sathirathai, "The India-Myanmar-Thailand Trilateral Ministerial Meeting on Transport Linkages," 163-164; Surakiart Sathirathai, "The ARF Workshop on the Prevention of Terrorism." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 169.

<sup>12</sup> Surakiart Sathirathai, "Partnership through Multilateralism: A Step Forward to Enhancing Global Growth and Development," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 254; Surakiart Sathirathai, "The 57th Session of the Commission on Human Rights," 23.

<sup>13</sup> “นโยบายต่างประเทศไทยถึงเวลาแยกเครื่องแล้วหรือยัง” *มติชน*, 20.

<sup>14</sup> Surakiart Sathirathai, "Lecture Series on the Future of Asia," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 343; Surakiart Sathirathai, "Asia Cooperation and Development." in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 280.

<sup>15</sup> Surakiart Sathirathai, "The 1<sup>st</sup> East Asia-Latin America Ministerial Meeting." in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 15.



ดังนั้น เพื่อรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าผู้นำต้องปรับเปลี่ยนชุดความคิดที่จะทำให้ประเทศอยู่รอดอย่างไร เติบโตอย่างไร พัฒนาให้ยั่งยืนได้อย่างไร<sup>16</sup> ผู้นำจะต้องสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้ได้ โดยในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ ความสามารถเช่นนี้ขึ้นอยู่กับความเร็วและขนาดของการผลิตสินค้า (economy of speed/scale) และยังขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและเศรษฐกิจที่มีฐานความรู้ (knowledge-based economy) ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัลได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมไปอย่างสิ้นเชิง<sup>17</sup> อีกประการสำคัญก็คือ ในยุคของโลกาภิวัตน์ที่โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นนี้ เศรษฐกิจจะเติบโตและเจริญรุ่งเรืองได้ เขาตระหนักดีว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความมั่นคง เสถียรภาพ และการพัฒนา ประกอบกับความท้าทายในโลกปัจจุบันที่มีความหลากหลาย เขาจึงมองไม่เห็นว่าจะมีเรื่องง่ายที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้โดยลำพัง<sup>18</sup>

#### - ลักษณะ ที่มา และขอบเขตของปัญหาและความขัดแย้งระหว่างประเทศ

ในด้านความมั่นคง ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีว่าประเด็นปัญหาในยุคหลังสงครามเย็นเป็นประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (non-traditional security) และมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง ความซับซ้อนของโลกาภิวัตน์ทำให้ประเด็นปัญหาข้ามชาติเหล่านี้มีผลกระทบที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นด้วย<sup>19</sup> สำหรับเขาแล้ว ปัจจุบันโลกกำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น การย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย ยาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย การแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง อาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกันประเด็นปัญหาเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของโลก ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์อีกด้วย นั่นคือ “ภัยคุกคามและความท้าทายในโลกปัจจุบันมีลักษณะหลากหลายมิติ ซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันอย่างมาก”<sup>20</sup> นั่นเอง

นอกเหนือจากประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่รัฐในยุคโลกาภิวัตน์ต้องเผชิญแล้ว ความขัดแย้งระหว่างประเทศก็อาจเกิดขึ้นได้จากหลากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างหลากหลาย

<sup>16</sup> Surakiart Sathirathai, “Lecture Series on the Future of Asia,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 343.

<sup>17</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 130.

<sup>18</sup> Surakiart Sathirathai, “The Sixth Co-ordinating Meeting of the Thailand-Singapore Civil Service Exchange Programme (CSEP),” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 173.

<sup>19</sup> Surakiart Sathirathai, “Transnational Issues: Sustainable Development,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 179-180.

<sup>20</sup> Surakiart Sathirathai, “Partnership of Nations: the Way Forward for Multilateralism,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 402.

ทั้งทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นต้น ความขัดแย้งยังเกิดขึ้นได้จากการไม่ยอมรับไม่เคารพกัน (intolerance) การเหยียดเชื้อชาติ และการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) อันสามารถส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อมนุษยชาติ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งการไม่เคารพกันจะนำมาซึ่งความเกลียดชังและการใช้ความรุนแรง และผลที่ตามมาจากเหตุการณ์ 9/11 ก็คือ ความหวาดกลัวคนมุสลิม (Islamophobia)<sup>21</sup> ซึ่งได้กลายเป็นพื้นฐานของการดำเนินนโยบายของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (War on Terror)

แม้พลวัตของโลกาภิวัตน์จะก่อให้เกิดโอกาสของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสำหรับบางประเทศ แต่ในอีกหลายประเทศ พลวัตดังกล่าวก่อให้เกิด “ความเสี่ยงของการถูกทำให้เป็นประเทศชายขอบ (marginalization)”<sup>22</sup> โดยเป็นประเทศที่เสียเปรียบและได้รับผลกระทบในด้านลบจากโลกาภิวัตน์ ในขณะที่ “ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันยังคงเป็นความท้าทายสำหรับประเทศกำลังพัฒนา”<sup>23</sup> โดยการพัฒนาและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมระหว่างประเทศต่างๆ ก็ให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย เช่น ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพื่อหางานทำในประเทศที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่า ปัญหายาเสพติด และปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้น เขาเชื่อว่าปัญหาเหล่านี้อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ ขณะเดียวกันปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญมาโดยตลอดอีกด้วย

ในด้านเศรษฐกิจ ความขัดแย้งด้านการค้าที่เป็นผลมาจากมาตรการด้านภาษีและไม่ใช่อภาษี กลายเป็นความกังวลของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งพึ่งพาการส่งออกอย่างมาก<sup>24</sup> และความขัดแย้งในลักษณะเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก<sup>25</sup> ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ ก็ตระหนักในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี เนื่องจากมีประสบการณ์โดยตรงในทำวิจัยและการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งด้านการค้า โดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกา ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา

<sup>21</sup> Surakiart Sathirathai, “The ARF Workshop on the Prevention of Terrorism,” in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 169.

<sup>22</sup> Surakiart Sathirathai, “The 1<sup>st</sup> East Asia-Latin America Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 15.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 16.

<sup>24</sup> Surakiart Sathirathai, “Initiative for Development in East Asia (IDEA) Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 215.

<sup>25</sup> World Trade Organization, “Adopted Panel Reports within the Framework of GATT 1947,” [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gt47ds\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm) [9 ตุลาคม 2559]; World Trade Organization, “Chronological List of Disputes Cases,” [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm) [9 ตุลาคม 2559].

บ้านพิษณุโลก<sup>26</sup> แต่เขาเห็นว่าในยุคหลังสงครามเย็น การแข่งขันด้านการค้าและเศรษฐกิจของโลก เป็นไปในลักษณะของการแข่งขันเพื่อการบูรณาการและความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

ในอีกด้านหนึ่ง แม้ปัจจุบันจะอยู่ในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าเราอยู่ในยุคไร้พรมแดน (borderless world) และดูเหมือนว่าความสำคัญของเส้นเขตแดนจะลดน้อยถอยลง แต่เขตแดนเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างประเทศ ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า “การมีพรมแดนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็เป็นธรรมดาที่อาจจะเกิดปัญหาหรือความขัดแย้งระหว่างกันได้”<sup>27</sup>

จากบริบทของโลกาภิวัตน์ ดร. สุรเกียรติ์ จึงเห็นว่าปัญหาแต่ละปัญหามีความเชื่อมโยงกับปัญหาในมิติอื่นๆ ความขัดแย้งในมิติใดมิติหนึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาหรือความขัดแย้งในมิติอื่นๆ ได้ ในทางตรงข้าม มิติที่มีความร่วมมือหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีอยู่แล้ว หากพัฒนาให้มีศักยภาพมากขึ้น ก็จะทำให้ประเด็นที่มีปัญหาอ่อนคลายลงได้เช่นกัน<sup>28</sup> ที่สำคัญเขามองว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐแล้ว ไม่ควรที่มองว่าปัญหานั้นส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคี<sup>29</sup> นั่นคือการจำกัดขอบเขตของปัญหาไม่ให้กระทบต่อความสัมพันธ์ในภาพรวมนั่นเอง

#### - เงื่อนไขของสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง

ในมุมมองของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว หลักการของการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่ดี วางอยู่บนรากฐานสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) ความอดทนอดกลั้น 2) ความเข้าใจซึ่งกันและกัน 3) ความเคารพในความแตกต่าง และ 4) ความจริงใจ<sup>30</sup> โดยการติดต่อสื่อสารและการเสริมสร้างความไว้วางใจ สร้างความไว้นับถือเชื่อใจ รวมถึงการพูดคุยเจรจา ถือเป็นวิธีการสำคัญในการเสริมสร้างสันติภาพและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ แนวความคิดเหล่านี้เป็นผลโดยตรงจากประสบการณ์ส่วนตัวของเขาในอดีต โดยเฉพาะการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแก้มพูชาในช่วงปลายสงครามเย็น ซึ่งเขาและคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกมีบทบาทสำคัญในนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า โดยเฉพาะการดำเนินการเจรจาสันติภาพในแก้มพูชา ยิ่งไปกว่านั้นการเสริมสร้างความเชื่อใจและลดความหวาดระแวง โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นประเด็นสำคัญในนโยบาย

<sup>26</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Surin Maisrikrod, "Understanding Thai-U.S. Trade Disputes: A Case Study of the Disputes on Intellectual Property Rights Protection, 1985-1990 " (Ph.D. Dissertation, University of Hawaii, 1991).

<sup>27</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 42.

<sup>28</sup> “‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท’ เชื่อมโลกแก้ววิกฤต-คิดแบบเอเชีย”.

<sup>29</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 42.

<sup>30</sup> Surakiart Sathirathai, "The 57<sup>th</sup> Session of the Commission on Human Rights," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 24.

ต่างประเทศที่ ดร. สุรเกียรติ์ ให้ความสำคัญอย่างมากเมื่อเขาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากที่ผ่านมา เขาเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังไม่แน่นแฟ้น และยิ่งเต็มไปด้วยความหวาดระแวง ซึ่งหากยังมีสภาพเช่นนี้ต่อไป คงเป็นการยากที่เขาจะดำเนินนโยบายหรือยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่ได้แถลงต่อรัฐสภาได้ สำหรับเขาแล้ว “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านไม่ควรมีความขัดแย้งและใช้กำลังต่อกัน แต่ต้องรักษาสันติภาพตามแนวชายแดน เพราะประชาชนต้องทำมาหากิน”<sup>31</sup> การปะทะหรือความขัดแย้งตามแนวชายแดนจะส่งกระทบโดยตรงต่อประชาชนตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็ควรจะต้องเปิดช่องทางการเจรจาและการสื่อสารให้มากขึ้นด้วย<sup>32</sup> นอกเหนือจากการอาศัยกลไกคณะกรรมการชายแดนท้องถิ่น (Town Border Committee: TBC) และการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee: RBC) ในการแก้ไขปัญหาในระดับชายแดนที่มีอยู่แล้ว

ความจริงใจถือเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อเพื่อนบ้าน ดร. สุรเกียรติ์ ประกาศถึงหลักการในความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจนตั้งแต่ก่อนรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่า ไทยจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเขากล่าวว่าไทยจะไม่สนับสนุนชนกลุ่มใดในประเทศเพื่อนบ้านให้ไปก่อเหตุก่อปัญหา และไทยจะไม่ให้ผู้ใดมาใช้แผ่นดินไทยไปก่อปัญหาในประเทศเพื่อนบ้านเช่นกัน เนื่องจากก่อนหน้านี้เกิดเหตุการณ์กลุ่มกบฏติดอาวุธที่ไม่พอใจระบอบการปกครองของลาวเข้ายึดด่านศุลกากรของลาวที่บ้านวังเต่าในปี พ.ศ. 2543 และจากกรณีที่น่าย ลีตง (Ly Thong) ชาวเวียดนามสัญชาติอเมริกัน ได้จี้เครื่องบินจากไทยให้เข้าไปโปรยใบปลิวเพื่อต่อต้านรัฐบาลคอมมิวนิสต์ของเวียดนามในปีเดียวกัน

นอกจากแนวคิดและหลักการที่กล่าวในข้างต้นแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังชี้ให้เห็นว่า กลไกพหุภาคี โดยเฉพาะสหประชาชาติ ควรต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก ขณะเดียวกันประเทศต่างๆ ในฐานะสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศ ก็ควรมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดและค้ำจุนสันติภาพของโลกอีกด้วย<sup>33</sup>

สำหรับแนวทางในการเผชิญและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ “ความร่วมมือ ความเป็นหุ้นส่วน และการประนีประนอม เป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ไม่ใช่แนวคิดแบบผู้ชนะได้ทุกอย่าง”<sup>34</sup> (zero-sum game/winner takes all) ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็น

<sup>31</sup> “มิติใหม่ ‘บัวแก้ว’ เน้นสัมพันธ์โยงเศรษฐกิจ”.

<sup>32</sup> “สัมพันธ์ไทย-พม่า: วิฤติหรือโอกาส,” *ฐานเศรษฐกิจ* 9 กันยายน 2544, 8.

<sup>33</sup> Surakiart Sathirathai, “The 57<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 220.

<sup>34</sup> Surakiart Sathirathai, “The Future of Asia,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 278.

ประเทศเล็กไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและดำเนินนโยบายด้านการพัฒนา<sup>35</sup> ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะเป็นกลไกสำคัญในการเผชิญกับความท้าทายและแสวงประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ ซึ่งการจะได้รับผลประโยชน์จากโลกาภิวัตน์นั้น ประเทศต่างๆ จะต้องร่วมมือกันในการสร้างเครือข่าย ทั้งในระดับภายในและระหว่างภูมิภาค เพื่อความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน รวมถึงความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ไม่มีประเทศใดที่จะสามารถแก้ปัญหาที่เพียงลำพัง หากแต่ความร่วมมือในด้านต่างๆ จะเป็นตัวกำหนดชะตากรรมร่วมกันของประเทศต่างๆ<sup>36</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังเน้นย้ำอยู่เสมอว่า เสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในเอเชียขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวและการจัดการกับความเป็นจริงในโลกยุคปัจจุบัน<sup>37</sup> ในแง่นี้ สะท้อนให้เห็นถึงการมองโลกตามความเป็นจริงและความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายของเขาได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนข้อจำกัดของประเทศไทยอย่างชัดเจนว่า “ไทยเป็นประเทศเล็ก ไม่ได้มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ไม่มีอำนาจต่อรองในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจโลก”<sup>38</sup> แต่ก็เชื่อว่าไทยจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเช่นนี้ต่อไปอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง เขาเห็นว่าแนวทางที่จะทำให้ไทยหลุดพ้นจากข้อจำกัดดังกล่าวก็คือ การรวมตัวระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ในเอเชีย ซึ่งจะเป็นการเพิ่มน้ำหนักการต่อรองในการเจรจาระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น เขาเห็นว่าประเทศในเอเชียต้องรวมตัวกันเพื่อหาจุดยืนร่วมกันให้ได้ เนื่องจากระบอบการเงินและเศรษฐกิจโลกอยู่ในมือของประเทศพัฒนาแล้วในขณะที่ประเทศเล็กๆ ไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหา ทั้งที่ได้รับผลกระทบโดยตรง<sup>39</sup>

ดังได้กล่าวก่อนหน้านี้แล้วว่า ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างหลากหลาย แต่เขาเห็นว่า ถ้ายังทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็จะไม่ได้รับการแก้ไข จะเกิดการชะงักงัน หากทุกฝ่ายเพิกเฉยต่อการประนีประนอม ปฏิเสธโอกาสของการเป็นหุ้นส่วน ประชาชนจะยิ่งเดือดร้อน สภาพเช่นนี้จะมีแต่ความเสียหายหากทุกคนยังอ้างแต่เรื่องความ

<sup>35</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now ?,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 83.

<sup>36</sup> Surakiart Sathirathai, “The 56<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 102-103; Surakiart Sathirathai, “The India-Myanmar-Thailand Trilateral Ministerial Meeting on Transport Linkages,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 163-164.

<sup>37</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 62.

<sup>38</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ,” 17.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน.

แตกต่างกัน<sup>40</sup> นั่นคือในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ ประเด็นที่เป็นปัญหาไม่ควรจะทำลายโอกาสของความร่วมมือและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง

สำหรับความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจนั้น ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นว่าในฐานะที่ไทยเป็นประเทศเล็ก หลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงควรเป็นการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ คือไม่โน้มเอียงไปยังมหาอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดจนเกินไป ซึ่งจากการดำเนินนโยบายขาดลวดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง จะเห็นว่าเป็นความพยายามในการรักษาสมดุลระหว่างความสัมพันธ์ไทย สหรัฐอเมริกาและจีน แม้ในบางช่วงเวลาหรือในบางประเด็น ไทยจะใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจใดเป็นพิเศษ แต่ถ้าหากมองในภาพรวมก็จะพบว่าไทยมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับทุกประเทศมหาอำนาจยิ่งไปกว่านั้น ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้สร้างความหลากหลายในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับนานาประเทศ โดยการขยายความสัมพันธ์และความเป็นหุ้นส่วนไปยังภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลกอีกด้วย

#### - การมองบทบาทของประเทศไทย

ดร. สุรเกียรติ์ ตั้งเป้าหมายของไทยในการมีบทบาทที่สร้างสรรค์ในการเชื่อมประเทศต่างๆ ในเอเชีย และเชื่อมระหว่างเอเชียกับภูมิภาคอื่นๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็ง ตลอดจนรวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคและในเอเชียโดยรวม<sup>41</sup> รวมถึงการมุ่งมั่นให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของภูมิภาค และเป็นประตู (gateway) ด้านการค้าและการลงทุนในมุมมองของประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ด้วย

แม้ในสายตาของเวทีระหว่างประเทศ ประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ล้มเหลวทางเศรษฐกิจ แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องการให้ไทยมีบทบาทโดดเด่น แม้ว่าไทยและภูมิภาคยังคงอยู่ท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจก็ตาม ทั้งเห็นว่า “ประเทศไทยถือเป็นประตูสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”<sup>42</sup> ประกอบกับภายใต้บริบทของโลกในยุคปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์และโลกของการพึ่งพาทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น “ไทยจึงควรมีหน้าที่และแสดงบทบาทในการเชื่อมโยงเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั่วโลก”<sup>43</sup> เขามุ่งหวังให้เกิดการเชื่อมระหว่างไทยกับภูมิภาคต่างๆ ของโลก ทั้งประเทศเพื่อนบ้าน เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ ประเทศ

<sup>40</sup> Surakiart Sathirathai, “The 58<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 161.

<sup>41</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท.’ เชื่อมโลกแก้วิกฤต-คิดแบบเอเชีย”; Surakiart Sathirathai, “The 3<sup>rd</sup> Ministerial Meeting on the ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC),” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 97; Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 121.

<sup>42</sup> Surakiart Sathirathai, “Speech at the Federation of Indian Chamber of Commerce and Industry,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 58.

<sup>43</sup> Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 118.

มหาอำนาจ รวมถึงออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ทั้งยังต้องการสร้างให้ประเทศไทยเป็นที่น่าสนใจ มีบทบาทที่สร้างสรรค์ มีความคิดใหม่ๆ โดยเฉพาะการมีบทบาทเชิงรุก<sup>44</sup> เช่น การริเริ่มกรอบความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงประเทศในเอเชีย กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือ วิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย หากแต่ภายใต้บริบทเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าประเทศไทยต้องมีบทบาทนำในการแก้วิกฤตเศรษฐกิจของภูมิภาค ส่งเสริมความร่วมมือและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน และมีบทบาทเชิงรุกในการเชื่อมโยงระหว่างประเทศในเอเชียอีกด้วย

นอกจากนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ยังต้องการยกสถานะของไทยให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ขณะเดียวกันก็ยังคงต้องการเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายคมนาคมของภูมิภาคด้วย<sup>45</sup> โดยโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญและ ดร. สุรเกียรติ์ ผลักดันจนประสบความสำเร็จก็คือ การก่อสร้างสะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 ข้ามแม่น้ำโขงจากฝั่งไทยที่ จ.มุกดาหาร สู่แขวงสะหวันนะเขตของลาว สะพานดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการเชื่อมโยงระหว่างไทยกับลาวเท่านั้น หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างความเชื่อมโยงตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) โดยเส้นทางนี้เป็นการเชื่อมโยงมหาสมุทรอินเดียกับทะเลจีนใต้ เริ่มต้นจากอ่าวมะละแหม่งที่เมืองมะละแหม่ง ต่อมายัง อ.แม่สอด จ.ตาก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมุกดาหารของไทย เชื่อมต่อไปยังแขวงสะหวันนะเขต เข้าสู่เวียดนามที่เมืองเว้และเมืองลาว และสิ้นสุดเส้นทางนี้ที่เมืองดานังอีกด้วย การสร้างการเชื่อมโยงเช่นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ เชื่อว่า “เครือข่ายคมนาคมขนส่งจะเป็นแรงกระตุ้นต่อการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่นอกเหนือไปจากอาเซียน”<sup>46</sup> โดยเครือข่ายเหล่านี้จะเป็นการเปิดโอกาสต่อการค้า การลงทุน การบริการ และการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ และจะเป็นการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยอีกทางหนึ่งด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น เขายังเล็งเห็นว่าไทยควรมีสถานะของการเป็นผู้รับผิดชอบต่อปัญหาทางสังคมที่สำคัญของภูมิภาคด้วย ในการนี้ไทยได้ริเริ่มการประชุมระดับรัฐมนตรีของ 4 ประเทศ คือจีน ลาว พม่า และไทย ในการป้องกันและปราบปรามการผลิตและลักลอบขนยาเสพติด ซึ่ง “ปัญหาเสพติดไม่เพียงถือเป็นปัญหาในความมั่นคงรูปแบบใหม่ หากแต่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงอย่างแท้จริง”<sup>47</sup> รวมไปถึงความริเริ่มในการจัดประชุมสุดยอดอาเซียน-จีน สมัยพิเศษว่าด้วยโรดซาร์สในปี พ.ศ. 2546 อีกด้วย

<sup>44</sup> “‘สุรเกียรติ์ เสถียรไทย’ เปิดนโยบายต่างประเทศ ‘ทรท.’ เชื่อมโลกแก้วิกฤต-คิดแบบเอเชีย”.

<sup>45</sup> Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 121.

<sup>46</sup> Surakiart Sathirathai, “ASEAN-EU Ministerial Meeting: Developments in ASEAN,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 12-13.

<sup>47</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 135.

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า โลกาภิวัตน์นำมาซึ่งความท้าทายรูปแบบใหม่ ทั้งในระดับภายในและภายนอกรัฐ ทั้งในประเด็นเศรษฐกิจและไม่ใช่เศรษฐกิจ ขณะที่ ดร. สุรเกียรติ์ เองตระหนักดีว่า ในช่วงเวลาที่เขาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น โลกในยุคดังกล่าวเป็นโลกแห่งความผันผวน วุ่นวาย<sup>48</sup> และต้องการความร่วมมือในการเผชิญกับความท้าทายดังกล่าว

### 8.3.1.2 ถ้าพิจารณาในระยะยาว โอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายปลายประสงค์ในทางการเมืองมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ เป็นไปในทางบวกมากน้อยเพียงใด มีการมองโลกในแง่ดีหรือแง่ร้ายอย่างไร

ในการดำเนินการทางการเมืองใดๆ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ (political will) มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (share vision) ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ (concrete effort) และที่สำคัญก็คือ ต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย (continuity)

ดร. สุรเกียรติ์ ค่อนข้างมองโลกในแง่ดี แม้จะเผชิญกับความผันผวนของการเมืองและเศรษฐกิจโลก แต่เขาก็ยังเห็นถึงโอกาสและศักยภาพของไทยในเวทีระหว่างประเทศดังกล่าวต่อนหนึ่งว่า “ภูมิทัศน์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปได้สร้างโอกาสใหม่ โอกาสแห่งการเพิ่มการเจรจาในระดับพหุภาคีและเครือข่ายความร่วมมือ”<sup>49</sup> นอกจากนี้เขายังเชื่อมั่นว่าเป้าหมายของยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศที่เขาให้ความสำคัญและผลักดันนั้นจะประสบความสำเร็จ และนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ไทยและประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือใหม่ๆ โดยจะต้องโน้มน้าวให้ประเทศเหล่านั้นเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากกรอบความร่วมมือดังกล่าว รวมถึงต้องเสริมสร้างให้ประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือต่างๆ มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน และต้องการเห็นผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะต้องเผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์ในการดำเนินนโยบายมากมาย แต่เขาก็ยังคงมุ่งมั่นและยึดมั่นต่อดำเนินยุทธศาสตร์ตามที่ได้วางแผนไว้อย่างต่อเนื่อง

ภายใต้สภาพแวดล้อมด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ดร. สุรเกียรติ์ แสวงโอกาสในการพัฒนาและนำเสนอกรอบความร่วมมือใหม่ๆ และการสร้างเครือข่ายกับนานาประเทศ และในการกล่าวปาฐกถาในหลายวาระ ดร. สุรเกียรติ์ มักโน้มน้าวและแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศต่างๆ จะมาร่วมมือกันในกรอบความร่วมมือต่างๆ อยู่เสมอ ในประเด็นที่

<sup>48</sup> Surakiart Sathirathai, “The APEC Study Centre Conference,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 71.

<sup>49</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 132.



ประเทศเหล่านั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยต้องไม่คำนึงถึงความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งอาจนำมาสู่ความขัดแย้ง และแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา กำลังประสบกับการถดถอย แต่ ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าการฟื้นตัวของเศรษฐกิจเอเชียกำลังเป็นไปอย่างมีพลวัต เอเชียยังคงเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพและความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันเอเชียเองก็กำลังปรับตัวเพื่อเผชิญกับความซับซ้อนและพลวัตของโลกาภิวัตน์อย่างต่อเนื่อง<sup>50</sup> ดังนั้นแล้วด้วยศักยภาพของเอเชียเอง รวมถึงความถดถอยทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น กรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมและกรอบความร่วมมือใหม่ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนในระดับภูมิภาค รวมถึงความร่วมมือในด้านอื่นๆ นั้น จะมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก

ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นถึงพลวัตของเอเชีย เขาเชื่อว่าอนาคตจะเป็นยุคของเอเชีย เขาจึงมียุทธศาสตร์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ เนื่องจากเขาเห็นว่า “เอเชียเป็นภูมิภาคที่มีพลวัตและมีศักยภาพเพียงพอในการเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก”<sup>51</sup> โดยเหตุผลที่ทำให้เขามีความคิดเช่นนี้ก็เพราะเอเชียมีประชากรกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรโลก มีสัดส่วนเศรษฐกิจและการค้าอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น เงินทุนสำรองและทรัพยากรธรรมชาติของเอเชียก็มีอยู่เป็นอย่างมาก เอเชียยังเป็นศูนย์กลางของการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและหลากหลาย นอกจากนี้เอเชียยังเป็นตลาดสินค้า การบริการ และการลงทุนขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้นอันเป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เขาจึงย้ำเสมอว่าเอเชียจึงต้องตระหนักและใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของตนเองในการภูมิภาคและส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจกับภูมิภาคอื่นๆ ด้วย<sup>52</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เขามองว่าภูมิภาคนิยม (regionalism) ซึ่งเป็นรูปแบบของการรวมกลุ่มและความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเดียวกัน จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้โลกาภิวัตน์นำไปสู่การพัฒนาและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน<sup>53</sup> นั่นเอง

ในการสร้างกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) ประเด็นที่สามารถเอื้อให้ประเทศในเอเชียสามารถร่วมมือกันได้หรือเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเอเชีย เช่น การส่งเสริมการค้าท่อกึ่ง โดยการพัฒนาความร่วมมือในลักษณะไตรภาคี อนุภูมิภาค หรือภูมิภาค เพื่อครอบคลุมแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ การพัฒนาระบบขนส่งและโทรคมนาคม โดยการสร้างความเชื่อมโยงผ่านถนนและรถไฟ ซึ่งเส้นทาง

<sup>50</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia: A Common Agenda,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 38-39.

<sup>51</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now?” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 89.

<sup>52</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now ?,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 89; Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 121.

<sup>53</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 131.

เหล่านี้จะเชื่อมเมืองหลักของเอเชียทั้งในเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออก การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเอเชีย ทั้งในเรื่องการพัฒนาภาคส่วนที่ติดอยู่แล้ว และการพัฒนาสินค้าท้องถิ่น การสร้างความเชี่ยวชาญด้านการบริหาร การตลาด การสร้างแบรนด์สินค้าระดับโลก ที่สำคัญคือการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อร่วมมือและแบ่งปันความเชี่ยวชาญและภูมิปัญญาของชาวเอเชีย การพัฒนาการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์อาหาร<sup>54</sup> นั่นคือ ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์และความหลากหลายของเอเชีย ดร. สุรเกียรติ์ เลือกที่ จะนำเสนอประเด็นข้อริเริ่มที่พอจะเป็นไปได้หรือเอื้อให้เกิดความร่วมมือได้อย่างเป็นรูปธรรม

ความริเริ่มเรื่องกรอบความร่วมมือเอเชียเป็นความคิดใหม่ที่ ดร. สุรเกียรติ์ วางยุทธศาสตร์ไว้ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเข้าสู่อำนาจ การริเริ่มนี้ก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ดร. สุรเกียรติ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงเริ่มผลักดันข้อริเริ่มนี้เป็นวาระลำดับแรกๆ แม้ว่าจะได้การวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากทั้งนักวิชาการและข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ แต่เขาก็ไม่หวั่นไหว ยังคงยึดมั่นและมุ่งมั่นตั้งใจในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ให้สำเร็จให้ได้ ความทุ่มเทและการทำงานอย่างหนักทำให้ในที่สุดแล้ว กรอบความร่วมมือเอเชียก็เกิดเป็นรูปธรรม และยังคงอยู่ต่อเนื่องจนปัจจุบัน

สำหรับกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาค อันมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่ความเจริญรุ่งเรืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ปัจจัยของความสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประเทศในเอเชียทั้งหมด โดยตระหนักในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ที่ประเทศต่างๆ จะได้รับ โดยพัฒนาการในเชิงบวกและพลวัตของความร่วมมือในเอเชียและระหว่างเอเชียกับภูมิภาคอื่นๆ จะเป็นแรงกระตุ้นสำหรับเอเชียในการเสริมการพูดคุย (dialogue) ระหว่างประเทศในเอเชียเอง<sup>55</sup> นอกจากนี้ การริเริ่มกรอบความร่วมมือใหม่ ดร. สุรเกียรติ์ มองว่า ควรจะให้ความสนใจไปที่ “กิจกรรมที่สามารถเห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมได้ก่อน และควรเป็นกิจกรรมที่ประเทศสมาชิกให้การยอมรับด้วย”<sup>56</sup> เขาเชื่อว่าความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความร่วมมือด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ สุดท้ายแล้วจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่นานาประเทศ และผลประโยชน์เหล่านี้จะไหลลงไปสู่ชุมชนท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้<sup>57</sup> ยิ่งไปกว่านั้น กิจกรรมทางธุรกิจที่เกิดขึ้นจากโครงการทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะตามระเบียบ

<sup>54</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 69-72.

<sup>55</sup> Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 120-121.

<sup>56</sup> Surakiart Sathirathai, “The First Foreign Ministers’ Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS),” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 116-117.

<sup>57</sup> Surakiart Sathirathai, “The Quadripartite Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 110.

เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก หรือเหนือ-ใต้ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (south-south cooperation) จะเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ห่างไกลโดยการเพิ่มการเข้าถึง ตลาด ทู่น และองค์ความรู้ ความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมยังเป็นการเปิดโอกาสให้กับการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม การค้าและบริการ รวมถึงการโทรคมนาคมด้วย<sup>58</sup>

สำหรับเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศไทย ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าไม่ว่าบริบทของการเมือง และเศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร แต่เป้าหมายที่จะให้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือ สำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศยังคงดำเนินต่อไป โดยเขายืนยันว่า “นอกเหนือไปจากการ ปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลยังคงต้องดำเนินนโยบายในการ กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ การเสริมสร้างความแข็งแกร่งจากภายใน และขีดความสามารถใน การทานทนกับความผันผวนในเวทีโลก”<sup>59</sup> และด้วยความมุ่งมั่นและความพยายามอย่างต่อเนื่อง เขา จะสามารถทำให้ไทยกลายเป็นประเทศที่โดดเด่นและมีบทบาทสร้างสรรค์ในด้านเศรษฐกิจและการ พัฒนาของภูมิภาคนี้ การส่งเสริมบทบาทของไทยในฐานะศูนย์กลางการพัฒนา การเชื่อมโยงระหว่าง ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค จะนำมาซึ่งการส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ทั้งในไทยและ ประเทศเพื่อนบ้าน อันจะเป็นแนวทางให้ไทยสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนได้

### 8.3.1.3 อนาคตของการเมืองเป็นเรื่องที่พอจะคาดการณ์ได้ หรือเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและยากที่จะคาดการณ์

โลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างมากขึ้น ทั้งในส่วนของตัวแสดง ผลประโยชน์ และประเด็นปัญหาดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น ดร. สุรเกียรติ์ จึงเห็นว่าโลกมีความซับซ้อน อย่างมาก ขณะเดียวกันก็คาดการณ์ยากยิ่งขึ้นด้วย โดยมุมมองต่อพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และ อนาคตของการเมืองของเขาเกิดขึ้นจากการเฝ้าสังเกตการณ์และประสบการณ์ มากกว่าเกิดขึ้นจาก การยึดมั่นในแนวคิดหรือทฤษฎีใดเป็นการเฉพาะ สำหรับเขาแล้ว สภาพแวดล้อมทั้งทางด้าน ยุทธศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 มีความแตกต่างจากโลกยุคอดีตอย่างมาก เพราะ “มีความซับซ้อนและเกี่ยวโยงกันมากขึ้น ขณะเดียวกันก็คาดการณ์ได้น้อยลงไปทุกที”<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Surakiart Sathirathai, “Initiative for Development in East Asia (IDEA) Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 214-215.

<sup>59</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now ?,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 93.

<sup>60</sup> Surakiart Sathirathai, “The 59<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 374.

ในด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ การก่อการร้ายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การคาดการณ์ทางการเมืองเป็นไปได้ยาก สถานการณ์ด้านความมั่นคงในเวทีระหว่างประเทศมีความไม่แน่นอนสูง เป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ยาก ทำให้ยากที่จะประเมิน “ว่าสถานการณ์การก่อการร้ายจะพัฒนาไปในทิศทางใด อย่างไร และจะดำรงอยู่ยาวนานเพียงใด”<sup>61</sup> แต่ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ สิ่งที่รัฐทำได้ และควรทำก็คือ การเตรียมความพร้อมรับมือในหลายๆ สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้

ในมิติด้านเศรษฐกิจ การแข่งขันและการบูรณาการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้าเสรี จะเป็นทิศทางที่ชัดเจนของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของโลก อันจะเห็นได้จากจำนวนของความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอย่างมากระหว่างตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็น ดร. สุรเกียรติ์ ก็ตระหนักดีถึงแนวโน้มดังกล่าว และด้วยสถานการณ์การค้าโลกในปัจจุบัน เขาเห็นว่าการทำงานข้อตกลงการค้าเสรีเป็นสิ่งจำเป็น เพราะตั้งแต่ก่อนเขาได้รับตำแหน่ง กระแสความร่วมมือเช่นนี้เคลื่อนเข้าสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว เช่น การเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างสิงคโปร์กับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และชิลี เป็นต้น หากไทยยังคงนิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใดๆ ในเรื่องนี้ ก็จะนำมาซึ่งความเสียหายและเสียโอกาสแก่ประเทศอย่างมาก<sup>62</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง อาเซียน และเอเชียในภาพรวมจะช่วยดูดซับผลกระทบและเป็นการรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก<sup>63</sup>

#### 8.3.1.4 เหตุการณ์ทางการเมืองและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์อยู่ในอำนาจการควบคุมอย่างน้อยเพียงใด

คำกล่าวของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่ว่า “การทูตเชิงรุกเท่านั้นที่จะทำให้เราสามารถเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ และกำหนดชะตากรรมของเราเองได้”<sup>64</sup> จะเป็นเครื่องสะท้อนความเชื่อของเขาในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี แต่เขาก็ตระหนักว่ามนุษย์อาจไม่มีความสามารถเพียงพอในการควบคุมเหตุการณ์ทางการเมืองและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เป็นเพราะ “โลกที่มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งภายในและระหว่างภูมิภาคต่างๆ จะเป็นตัวกำหนดชะตากรรม

<sup>61</sup> Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 1 17; Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now?,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 74.

<sup>62</sup> “บัวแก้วเชียร์เปิดเจรจาการค้าเสรี” *ฐานเศรษฐกิจ* 16 สิงหาคม 2544, 28.

<sup>63</sup> Surakiart Sathirathai, “The 3<sup>rd</sup> Ministerial Meeting on the ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC),” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 100.

<sup>64</sup> Surakiart Sathirathai, “The Foreign Correspondence Club of Thailand,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 58.

ร่วมกันของทุกประเทศ”<sup>65</sup> แต่มนุษย์สามารถควบคุม จัดการ และออกแบบประวัติศาสตร์ได้บางส่วน ดังที่ ดร. สุรเกียรติ์ ชีให้เห็นว่า “โลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สามารถจัดการได้ เพื่อผลประโยชน์ของคน”<sup>66</sup>

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ โดยวิกฤตนี้ยังทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ต้องประสบกับภาวะชะงักงัน และยังส่งผลให้ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมย่ำแย่ลงไปอีกด้วย ในขณะที่เศรษฐกิจระหว่างประเทศยังต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่า ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องร่วมมือกันในการเผชิญกับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ นั่นคือจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจต่อกระบวนการทำให้เป็นเสรี (liberalization)<sup>67</sup> ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาเองก็ควรจะต้องมีบทบาทในการกำหนดระบบการเงินระหว่างประเทศเสียใหม่ บทเรียนจากวิกฤตเศรษฐกิจ ชีให้เห็นว่า ในโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีกลไกในการทำความเข้าใจและตรวจตราการไหลเวียนอย่างรวดเร็วของเงินทุน รวมถึงการกำกับดูแลกองทุนเก็งกำไร (hedge fund) และมาตรการในการปรับโครงสร้างหนี้ ยิ่งไปกว่านั้นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจะต้องไม่มุ่งเน้นที่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องมุ่งหมายไปที่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืนด้วย<sup>68</sup>

นอกเหนือจากมาตรการในข้างต้นแล้ว เพื่อฟื้นฟูประเทศจากวิกฤตเศรษฐกิจ ดร. สุรเกียรติ์ เล็งเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและการทูตเศรษฐกิจ ด้วยความมุ่งหวังว่าการดำเนินนโยบายเช่นนี้จะช่วยดึงดูดการลงทุน สร้างความเชื่อมั่น และพลิกฟื้นเศรษฐกิจของประเทศสำหรับเขาแล้ว การทูตเชิงรุกจะช่วยให้ไทยสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และสามารถฉกฉวยโอกาสใหม่ๆ ได้อีกด้วย

ในบริบทโลกยุคโลกาภิวัตน์ เขาชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศในเอเชีย รวมถึงประเทศไทย ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจาก “จะต้องร่วมมือกัน และสร้างความมั่นใจว่าผลเสียของโลกาภิวัตน์จะ

<sup>65</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue (ACD): A Step Forward in Regional Cooperation,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 130.

<sup>66</sup> Surakiart Sathirathai, “Lecture Series on the Future of Asia,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 343.

<sup>67</sup> Surakiart Sathirathai, “WTO and Economic Globalization,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 33-34.

<sup>68</sup> Surakiart Sathirathai, “The 1st East Asia-Latin America Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 18-19; Surakiart Sathirathai, “Initiative for Development in East Asia (IDEA) Ministerial Meeting,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 210.

สามารถจัดการได้ เพื่อให้ทุกประเทศได้รับประโยชน์มากกว่าความเสียหายและความเดือดร้อน”<sup>69</sup> ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่สำคัญในการควบคุมผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ก็คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกฝ่ายเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win environment) รวมถึงการผนวกความแข็งแกร่งและทรัพยากรทั้งหมดของเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ควรมีการปรับทัศนคติ โดยการ “มองประเทศในเอเชียว่าเป็นหุ้นส่วนมากกว่าการมองเป็นคู่แข่ง การสร้างหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์จะเป็นประโยชน์มากกว่าการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ”<sup>70</sup> ขณะที่กรอบความร่วมมือต่างๆ จะต้องได้รับการประสานกันเป็นอย่างดี เพื่อก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองระหว่างประเทศในเอเชียร่วมกัน<sup>71</sup>

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว ประเทศต่างๆ ต้องจัดการและกำหนดชะตากรรมของตนเองเพื่อชนรุ่นหลัง ซึ่งชะตากรรมนั้นจะเกิดขึ้นได้ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการสร้างความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เขาก็ตระหนักดีว่า เสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวและแก้คิดหาแนวทางแก้ปัญหาใหม่ภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่เท่านั้น<sup>72</sup>

### 8.3.1.5 โศกและเหตุบังเอิญมีบทบาทเล็กน้อยเพียงใดในเหตุการณ์ความเป็นไปของชีวิตคน, ผู้นำควรมีบทบาทเชิงรุกในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือไม่, บทบาทของโอกาสในชีวิตของคน

ในมุมมองของ ดร. สุรเกียรติ์ โอกาสไม่ได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หากแต่เกิดขึ้นจากการสร้างและการฉกฉวยโอกาสจากสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ผู้นำทางการเมืองควรต้องเล่นบทบาทและดำเนินนโยบายเชิงรุก เพื่อบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ และเมื่อเกิดสถานการณ์ที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อนหรือเกิดวิกฤตขึ้น ผู้นำจะต้องพลิกวิกฤตนั้นให้กลายเป็นโอกาสให้ได้ เพราะในวิกฤตก็มีส่วนดีแฝงอยู่เสมอ และท่ามกลางโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่สถานการณ์ทางการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้น การอยู่นิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใดๆ มีแต่จะนำมาซึ่งความเสียหาย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่ดำเนินอยู่ จะเป็นโอกาสหรือเป็นอุปสรรคก็ขึ้นอยู่กับทัศนะของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ

<sup>69</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation and Development,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 281.

<sup>70</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 191.

<sup>71</sup> Surakiart Sathirathai, “The 3<sup>rd</sup> Ministerial Meeting on the ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC),” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 98.

<sup>72</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 62.

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว โอกาสมีอยู่ในทุกสถานการณ์ แม้ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำหรือในช่วงที่โลกเผชิญกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย เขาก็ยังเห็นว่าเป็นโอกาสของการสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ดังคำกล่าวตอนหนึ่งว่า “ในขณะที่เรากำลังร่วมมือกันต่อสู้กับการก่อการร้าย แต่เราก็ต้องไม่หันเหไปจากการตระหนักถึงหายนะของความยากจนและส่งเสริมความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ”<sup>73</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น พลวัตของเอเชียในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นโอกาสที่ดีของไทย ที่จะใช้โอกาสนี้ในการดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเพื่อโอกาสในการสร้างกรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งกับไทยและเชื่อมโยงระหว่างไทยกับภูมิภาค<sup>74</sup> นั่นคือ แม้ประเทศจะยังคงเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ แต่เขาก็เห็นโอกาสของการฟื้นตัว และต้องการสร้างให้ประเทศไทยและเอเชียเป็นจุดสนใจของนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะการสร้างให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนของภูมิภาค โดยกรอบความร่วมมือที่เกิดขึ้นทั้งในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคจะเป็นการสร้างโอกาสด้านเศรษฐกิจ ทั้งในส่วนของ การค้า การลงทุน การเงิน และการท่องเที่ยว เป็นต้น<sup>75</sup> เขายังเน้นย้ำว่า ไม่ว่าจะบริบทการเมืองและเศรษฐกิจโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เขาอยากจะมีโอกาสใหม่ๆ ให้คว้าไว้เสมอ โอกาสที่เอื้อต่อการพูดคุยเจรจาในหลายระดับและโอกาสของการสร้างเครือข่ายของความร่วมมือ<sup>76</sup> และเมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ ต้องเข้าร่วมประชุมหรือต้องมีถ้อยแถลงที่ใด เขาก็สามารถแสดงให้เห็นถึงโอกาสหรือประเด็นที่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่กรอบความร่วมมือระหว่างกัน ไม่ว่าจะในระดับทวีป ภูมิภาค หรือระดับภูมิภาคอยู่เสมอ

ขณะเดียวกันวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในบางกรณี อาจมีส่วนช่วยส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศได้เช่นกัน เช่น การแพร่ระบาดของโรคซาร์ส (พ.ศ. 2546) และไข้หวัดนก (พ.ศ. 2547) ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายจะพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสได้อย่างไร โดยในประเด็นนี้ ดร. สุรเกียรติ์ ชี้ให้เห็นว่าการจัดประชุมฉุกเฉินในเรื่องโรคซาร์สทำให้ผู้นำหลายประเทศให้ความสนใจไทย ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นความไว้วางใจต่อประเทศไทยด้วย<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Surakiart Sathirathai, “The 56<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 104.

<sup>74</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now ?,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 84.

<sup>75</sup> Surakiart Sathirathai, “Speech at the Federation of Indian Chamber of Commerce and Industry,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 59.

<sup>76</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia Cooperation Dialogue,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 63.

<sup>77</sup> “สุรเกียรติ์เปิดใจหลัง ‘ซาร์ส-ซันมิต’ ความสัมพันธ์จีน-อาเซียนเป็นหนึ่งใน,” 3.

### 8.3.2 ความเชื่อเชิงเครื่องมือ (instrumental beliefs)

8.3.2.1 เราควรเลือกเป้าหมายอะไร / อย่างไรสำหรับการดำเนินการทางการเมือง ท่านเลือกเป้าหมายทางการเมืองของท่านอย่างไร เลือกสิ่งที่คุณเห็นว่าถูกต้องที่สุดและยึดมั่นกับเป้าหมายนั้นอย่างมั่นคง / เลือกสิ่งที่คุณเห็นว่าสามารถพอจะบรรลุได้ เป็นไปได้ในเงื่อนไขที่เปิดให้ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ท่านมีหลายเป้าหมายพร้อมๆ กัน แล้วค่อยๆ หาทางทำให้บรรลุไปทีละอย่างตามแต่โอกาส หรือท่านมีเข็มมุ่งหลักอยู่ที่เป้าหมายใดเป้าหมายเดียวไม่มีวอกแวกหันเหแม้จะพบอุปสรรค

ดร. สุรเกียรติ์ เชื่อเสมอว่าการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการสร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศไทย เป็นประเด็นพื้นฐานของการกำหนดเป้าหมายและนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว และไม่ว่าบริบทการเมืองโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เป้าหมายนี้ก็ยังคงเป็นสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ยึดมั่นไว้เสมอ ขณะเดียวกันสถานการณ์เฉพาะหน้าก็อาจเป็นโอกาสต่อการดำเนินนโยบายและขยายผลประโยชน์แห่งชาติได้เช่นกัน

ดร. สุรเกียรติ์ ค่อนข้างยึดมั่นในแผนการและเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ แต่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น เขาดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามยุทธศาสตร์การต่างประเทศที่ได้กำหนดไว้ โดยเป้าหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว มีความชัดเจนที่ต้องการใช้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งเขาได้วางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศเพื่อเป้าหมายดังกล่าวมาตั้งแต่เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย นโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทยเองมีความชัดเจนในเป้าหมายนี้ เมื่อได้รับการเลือกตั้ง และ ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้ว เขาก็เริ่มดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่ได้วางไว้

การฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย หากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศไม่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หากความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่กลับสู่ภาวะปกติ ยุทธศาสตร์และกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่เขาต้องการริเริ่ม ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคหรือในระดับเอเชีย ก็อาจจะทำให้เป็นผลสำเร็จได้ยาก ประเทศเพื่อนบ้านจึงมีความสำคัญอย่างมากในนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เขาสะท้อนอย่างชัดเจนว่า เป้าหมายและ



ยุทธศาสตร์การต่างประเทศก็เพื่อปากท้องของคนไทย นโยบายกับประเทศเพื่อนบ้านคือปากท้องของคนไทย ช่วยเสริมในเรื่องการส่งออก การท่องเที่ยว และการลงทุน<sup>78</sup>

เหตุก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 หรือที่รู้จักกันในนามเหตุการณ์ 9/11 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงของโลก ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ แล้วเหตุการณ์นี้เป็น “จุดเปลี่ยนภูมิทัศน์ความมั่นคงของโลก โดยในทางการเมือง การก่อการร้ายในโลกลุคโลกาภิวัตน์กลายเป็นภัยคุกคามทั้งต่อความมั่นคงของรัฐ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์ทั่วโลก”<sup>79</sup> ในเรื่องนี้ สหรัฐอเมริกาผลักดันให้การต่อต้านและปราบปรามการก่อการร้ายเป็นวาระในระดับโลก ขณะที่ไทย ซึ่งเป็นประเทศเล็กและเป็นพันธมิตรเก่าแก่ของสหรัฐอเมริกาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็ให้ความสำคัญและร่วมเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายด้วย เขาชี้ให้เห็นว่าการที่ไทยต้องเข้าไปร่วมในการต่อต้านและปราบปรามการก่อการร้ายนั้น ก็เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญของโลก หากไม่ร่วมมือก็อาจถูกประณาม หรือถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการเมืองได้<sup>80</sup>

แม้การปราบปรามการก่อการร้ายกลายเป็นวาระสำคัญของโลก รวมทั้งของประเทศไทยด้วย แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า เป้าหมายของการฟื้นฟูเศรษฐกิจจะถูกลดความสำคัญลงแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่าภายใต้สภาพแวดล้อมด้านการเมืองและความมั่นคงในยุค 9/11 เช่นนี้ การกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ในรูปแบบของการริเริ่มกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจใหม่ๆ การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ หรือการทำหน้าที่กรุยทางเพื่อเตรียมการเปิดเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี ก็เป็นสิ่งที่ ดร. สุรเกียรติ์ ดำเนินการมาโดยตลอด

ในอีกด้านหนึ่ง การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ก็เชื่อว่า จะปราศจากอุปสรรค กรณีพิพาทและการปะทะตามแนวชายแดนไทย-พม่า หรือกรณีเขาสถานทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ราบรื่นของการขับเคลื่อนนโยบาย แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ยังคงยึดมั่นในหลักการคือ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะต้องไม่มีความขัดแย้งใหญ่ และต้องไม่มีการใช้กำลังต่อกัน เขาจะไม่ทำให้ปัญหาส่วนเดียว กระทบกับความสัมพันธ์ทวิภาคีในภาพรวม

ในอีกด้านหนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายอาจต้องพิจารณาถึงสถานการณ์เฉพาะหน้าและโอกาสที่เอื้ออำนวยในการกำหนดเป้าหมายระยะสั้นและการดำเนินนโยบาย เช่น ในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย อาจเป็นโอกาสที่ดีในการกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่วิกฤตการณ์การ

<sup>78</sup> “สุรเกียรติ์ เสถียรไทย” จัปตาชายแดนไทย-พม่า โฉว่นโยบายต่างประเทศ, *มติชน* 19 กุมภาพันธ์ 2544, 2.

<sup>79</sup> Surakiart Sathirathai, “The 56<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 102.

<sup>80</sup> “สุรเกียรติ์” ไขปมสำคัญ ‘ทักษิณ-บุช’ นัดถกที่อเมริกา, *มติชน* 29 ตุลาคม 2544, 20.

ระบอบของโรดชาร์สและใช้หัวหน้าก ก็อาจเป็นประโยชน์กับไทยในการกระชับความสัมพันธ์กับจีน และการส่งเสริมบทบาทในทางที่สร้างสรรค์ของไทย เป็นต้น

ดังนั้น สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ แล้ว เขาเชื่อว่าเราสามารถเลือกเป้าหมายและดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ 2 แนวทาง คือทั้งจากดำเนินการจากแผนการที่ได้วางเอาไว้ และจากปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แนวทางทั้งสองถือว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยไม่แตกต่างกัน

### 8.3.2.2 ในแง่วิธีการไปสู่เป้าหมาย วิธีการแบบไหนหรือด้วยการทำงานอย่างไรที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการนำไปสู่ความสำเร็จ

ในส่วนของวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลในการให้นโยบายต่างประเทศมีบทบาทในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและส่งเสริมภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประเทศนั้น ดร. สุรเกียรติ์ ดำเนินนโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้นโยบายการทูตเชิงรุกและยุทธศาสตร์เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกระดับ ซึ่งสะท้อนในคำกล่าวของเขาตอนหนึ่งว่า

“เราตระหนักถึงความจำเป็นในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและความซับซ้อนของโลกาภิวัตน์ที่มีมากขึ้น ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังได้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการดำเนินการด้านการพัฒนา”<sup>81</sup>

ในระยะเริ่มต้นของการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศ เขามุ่งเน้นการสร้างเสริมความไว้วางใจและฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรก เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นพื้นฐานสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย หลังจากนั้นเขาจึงเดินทางเยือนประเทศมหาอำนาจและประเทศที่มีบทบาทต่อการเมืองและเศรษฐกิจไทย ในการเดินทางเยือนต่างประเทศทุกครั้ง ดร. สุรเกียรติ์ จะทำหน้าที่เป็น “ผู้กรุยทาง” โดยใช้การเจรจาทางการทูต เพื่อพบปะพูดคุยกับผู้กำหนดนโยบายของประเทศนั้นๆ เพื่อแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคี ขณะเดียวกันก็จะใช้โอกาสดังกล่าวในการนำเสนอยุทธศาสตร์และความริเริ่มเชิงนโยบายของไทย ไม่ว่าจะ

<sup>81</sup> Surakiart Sathirathai, “Where Does Thailand Stand Now?” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 83.

ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาค หรือความร่วมมือในระดับเอเชีย นอกจากนี้ การทูตเชิงรุกของไทยยังมุ่งเป้าไปที่ประเทศยุโรป ลาตินอเมริกา และแอฟริกาอีกด้วย

ความริเริ่มเชิงนโยบายและรูปธรรมของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นความเชื่อของ ดร. สุรเกียรติ์ อีกมิติหนึ่งก็คือ ระดับของการเสริมสร้างความร่วมมือ ความริเริ่มด้านนโยบายต่างประเทศของยึดมั่นในความร่วมมือในระดับพหุภาคีเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) ความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างจีน พม่า ลาว และไทย การสร้างเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของถนนหรือสะพาน เป็นต้น แต่ในบางกรณี เช่น ความพยายามของไทยในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่า ดร. สุรเกียรติ์ เลือกที่จะให้ไทยดำเนินการดังกล่าวแต่เพียงลำพัง และไม่ได้เสนอเรื่องนี้เข้าไปในที่ประชุมของอาเซียนหรือผลักดันให้เป็นวาระของอาเซียน เนื่องด้วยเขาตระหนักดีถึงข้อจำกัดของอาเซียนเอง โดยเฉพาะการตัดสินใจในประเด็นสำคัญ ที่อาเซียนจะต้องได้รับมติเอกฉันท์จากประเทศสมาชิกเท่านั้น ซึ่งหากเขานำเรื่องเข้าที่ประชุมอาเซียน ก็อาจทำให้การดำเนินการล่าช้าหรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันเขาก็เห็นว่าไทยมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นสะพานเชื่อมต่อกับประชาคมระหว่างประเทศให้แก่พม่าได้ กล่าวคือไทยดำเนินการเจรจากับพม่าในระดับทวิภาคีก่อน รวมถึงมีการปรึกษารื้อกับประเทศต่างๆ หลังจากนั้นจึงจัดให้มีการประชุมในระดับพหุภาคี คือกระบวนการกรุงเทพนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ภัยคุกคามความมั่นคงในยุคโลกาภิวัตน์ ที่ ดร. สุรเกียรติ์ ตระหนักดีว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่และมีลักษณะข้ามชาติที่เกินกว่าที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะจัดการหรือแก้ปัญหาได้โดยลำพัง ดังนั้น เขาจึงเห็นว่าความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือมีความจำเป็นในการเผชิญกับภัยคุกคามดังกล่าว<sup>82</sup> ขณะเดียวกันการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศที่เป็นตัวแสดงสำคัญในระดับภูมิภาค จะช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งให้แก่ประเทศไทย อนุภูมิภาค และภูมิภาค ทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้นด้วย<sup>83</sup>

ดร. สุรเกียรติ์ มียุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกันในแต่ละเหตุการณ์ในแต่ละปฏิสัมพันธ์ ในสถานการณ์ปกติ ในด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ เขาเลือกใช้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ (cooperative strategy) เขามองว่าความร่วมมือระหว่างประเทศควรจะเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป (building block approach) กล่าวคือ สร้างกรอบความร่วมมือจาก

<sup>82</sup> Surakiart Sathirathai, "Asia: A Common Agenda," in *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy*, 41.

<sup>83</sup> Surakiart Sathirathai, "The Foreign Correspondence Club of Thailand," in *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement*, 65.

เพียงไม่กี่ประเทศที่มีวิสัยทัศน์หรือมีวาระร่วมกันก่อน ซึ่งความเชื่อนี้สะท้อนอย่างชัดเจนในการผลักดันกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) แต่ในช่วงวิกฤตการณ์จะใช้วิธีการรอดูสถานการณ์ (wait and see) และแสวงหาจังหวะโอกาสของไทย เช่น ปัญหาการเมืองในพม่า ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลไทยมีจุดยืนสนับสนุนกระบวนการปรองดองในพม่ามาตั้งแต่เมื่อแรกเริ่มเข้าสู่การบริหารประเทศ แต่ก็ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์ที่จะเข้าไปมีบทบาทนำในเรื่องนี้ โดยเขาตอบรับที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ภายหลังที่ได้มีโอกาสหารือกับนายราชาลี ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ในระหว่างการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการในช่วงต้นปี พ.ศ. 2546<sup>84</sup> หรือแม้แต่ในกรณีการแพร่ระบาดของโรคซาร์สที่ได้กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ ที่แสดงให้เห็นทัศนคติของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่ว่า ในวิกฤตย่อมมีโอกาสแฝงอยู่เสมอ

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ การเผชิญกับความท้าทายของโลกาภิวัตน์ และความผันผวนในเศรษฐกิจการเมืองโลก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการของโลกาภิวัตน์ โดยอาศัยความร่วมมือ และความร่วมมือไม่ได้จำกัดอยู่ที่ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ต้องร่วมมือกับประเทศพัฒนาแล้ว หรือแม้แต่กับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ด้วย โดยการดำเนินนโยบายของเขาตลอดระยะเวลา 4 ปี สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่า เขาจะไม่ยอมรอแต่ความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่เขาจะผลักดันให้ไทยต้องช่วยเหลือตนเอง และแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยเขาเห็นว่าวิถีทางการทูตและการเจรจาเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการบรรลุเป้าหมายนโยบายต่างประเทศ ทั้งในส่วนของ การฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศ การสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือในระดับภูมิภาค พหุภาคี ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก นั่นคือการดำเนินนโยบายเชิงรุกในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการริเริ่มกรอบความร่วมมือในระดับต่างๆ หากเป้าหมายของไทยคือการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเสริมสร้างภาพลักษณ์ ไทยก็จำเป็นต้องสร้างตัวเองให้โดดเด่นเป็นที่น่าสนใจในเวทีระหว่างประเทศให้ได้

### 8.3.2.3 การดำเนินการทางการเมืองย่อมมีความเสี่ยง ท่านยอมรับความเสี่ยงแค่ไหนและมีวิธีการประเมินจัดการควบคุมความเสี่ยงเหล่านั้นอย่างไร

จากประสบการณ์การต่างประเทศไทยในอดีต ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าการดำเนินนโยบายโน้มเอียงไปยังประเทศมหาอำนาจใดมหาอำนาจหนึ่งมากเกินไป เป็นความเสี่ยงอย่างมากต่อประเทศเล็กๆ อย่างไทย โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศมหาอำนาจปรับเปลี่ยนทิศทางของนโยบายต่างประเทศ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ไทยปรับตัวเชิงนโยบายไม่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย

<sup>84</sup> “ยูเอ็นวอนไทยช่วยพม่า กระทั่งหมองเปิดเจรจาปชต.ซูจี”.

มหาอำนาจ ดังนั้น การรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ของไทยต่อประเทศมหาอำนาจจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่า ขณะเดียวกันเขาก็ยึดคำสอนของ พล.อ.ชาติชาย เกี่ยวกับการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ ที่จะต้องยึดหลัก “proper distance กล่าวคือประเทศมหาอำนาจเปรียบเหมือนพระอาทิตย์ ไกล่ไปก็ร้อน ไกล่ไปก็หนาว”<sup>85</sup> ดร. สุรเกียรติ์ ก็ตระหนักดีในประเด็นนี้เป็นอย่างดี โดยนับตั้งแต่เริ่มแรกที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เขากำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศไทยที่จะเป็นการรักษาสมดุลความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ คือจะไม่โน้มเอียงไปทางสหรัฐอเมริกาหรือจีนทางใดทางหนึ่งมากเกินไป กล่าวคือ จะ “ไปทั้งสหรัฐอเมริกาและไปจีน” ไปพร้อมกัน แม้ในแต่ช่วงเวลาอาจมีความใกล้ชิดกับประเทศหนึ่งมากกว่าอีกประเทศหนึ่ง แต่ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวไทยดำเนินนโยบายอย่างรอบด้าน และเป็นมิตรกับทุกประเทศ

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า โลกาภิวัตน์กลายเป็นบริบทสำคัญของโลกและของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และอาจนำมาซึ่งความท้าทายและผลกระทบ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าความเสี่ยงและผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ แต่ก็สามารถจัดการหรือควบคุมได้เช่นกัน จากการมีบทบาทเชิงรุกและการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศนั่นเอง

สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ การควบคุมความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบายที่ดีที่สุด โดยเฉพาะนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้าน ก็คือการสร้างช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างผู้นำระดับสูง ที่จะสามารถปรึกษาหารือกันได้ตลอดเวลา รวมถึงการหาช่องทางในการพูดคุยในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วม 2 ประเทศ หรือการที่รัฐมนตรีสามารถพูดคุยทางโทรศัพท์เมื่อเกิดความข้องใจได้โดยตรง<sup>86</sup> เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นบางกรณีก็มีความเสี่ยงต่อการดำเนินนโยบาย เช่น ในช่วงวิกฤตเผาสถานทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ดร. สุรเกียรติ์ ยังคงยึดมั่นในแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้การตัดสินใจแก้ปัญหาในช่วงที่เกิดเหตุหรือหลังจากนั้น จึงไม่ได้บานปลาย ที่จะส่งผลกระทบในด้านลบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยกระทรวงต่างประเทศไทยได้การเรียกทูตกัมพูชามาและส่งจดหมายประท้วงรัฐบาลกัมพูชา รวมถึงการเรียกทูตไทยประจำกรุงพนมเปญกลับประเทศ การดำเนินดังกล่าวเป็นมาตรการตอบโต้อย่างสมเหตุสมผลในการลดระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชา นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาลกัมพูชา และเมื่อรัฐบาลกัมพูชายอมรับในข้อเรียกร้องของไทยแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ จึงดำเนินการเจรจาเพื่อปรับความสัมพันธ์ให้กลับสู่ภาวะปกติ

<sup>85</sup> สัมภาษณ์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 10 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>86</sup> “สุรเกียรติ์เปิดฮอตไลน์พ่ายันสัมพันธ์ปกติ,” *กรุงเทพธุรกิจ* 7 สิงหาคม 2545, 11.

อีกกรณีหนึ่งคือ นโยบายการสร้างความปลอดภัยในพม่าที่ ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลไทยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2546 แน่นนอนว่าสหรัฐอเมริกาไม่พอใจการดำเนินการของไทยอย่างมาก จนมีการตำหนิรัฐบาลไทยที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลทหารของพม่า<sup>87</sup> ขณะที่สหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกต่างมีท่าทีแข็งกร้าวในการกดดันและคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า เพื่อให้พม่าปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี และเร่งให้มีความคืบหน้าในกระบวนการฟื้นฟูประชาธิปไตยโดยเร็ว ทั้งยังเรียกร้องให้ประเทศในอาเซียนร่วมกดดันพม่าอีกทางหนึ่งด้วย แต่ ดร. สุรเกียรติ์ ก็ยังคงดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไป เนื่องจากยึดมั่นในความคิดเดิมที่ว่า ไทยควรต้องมีบทบาทในการส่งเสริมความเข้าใจต่อพม่า ไม่ใช่ร่วมโดดเดี่ยวหรือกดดันพม่าดังเช่นที่เป็นมาในอดีต และเมื่อความพยายามของไทยเผชิญกับข้อจำกัดจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า ก็ต้องยอมรับความจริงว่า เขาดำเนินการในส่วนของไทยได้อย่างเต็มที่ที่สุดแล้ว

**8.3.2.4 ท่านพิจารณา “จังหวะเวลา” ในการดำเนินการทางการเมืองอย่างไร จังหวะเวลาที่ดีที่สุดในการลงมือเพื่อไปสู่เป้าหมายคือช่วงเวลาใด เมื่อใดที่จำเป็นต้องมี action ในสถานการณ์นั้นๆ เช่น ภายใต้สถานการณ์ใดที่เราจะต้องหลีกเลี่ยง หน่วงเหนี่ยว ประวิงเวลา หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีอย่างไร**

ดร. สุรเกียรติ์ มีความกระตือรือร้นและมีความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงาน เมื่อมากำกับดูแลงานด้านการต่างประเทศ ความตื่นตัวและความกระตือรือร้นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทำให้เขาดำเนินการทันที และพยายามแสวงหาโอกาสที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศเสมอ และยิ่งในโลกที่เป็นโลกาภิวัตน์ด้วยแล้ว ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลา ไทยต้องเตรียมพร้อมรับมือและก้าวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงนั้นๆ เพราะหากไม่ดำเนินการใดๆ หรือดำเนินการอย่างล่าช้า ก็จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศได้

เขาพยายามแสวงหาโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่เสมอ เช่น ในการประชุมคณะกรรมการไกล่เกลี่ยแก้ไขข้อพิพาทด้านธุรกิจและการลงทุนไทย-ลาว ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่ จ. เชียงราย เขาก็มีแนวคิดที่จะชวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวเดินทางไปเยี่ยมเยือนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่าอีกด้วย<sup>88</sup> โดยในช่วง 2 ปีแรกของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เขาจะมุ่งเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและการเดินทางเยือนประเทศต่างๆ ในหลายภูมิภาค เพื่อนำเสนอจุดยืนเชิงนโยบายต่างประเทศของไทย สร้างภาพลักษณ์และส่งเสริมบทบาทของประเทศด้านการเป็นผู้นำด้านการพัฒนาในภูมิภาค แต่

<sup>87</sup> Larry Jagan, "US Demands Bangkok Put Pressure on Burma," *Bangkok Post* 9 June 2003, 10.

<sup>88</sup> "ไทย-ลาวลงนามไกล่เกลี่ยข้อพิพาท," *มติชน* 11 สิงหาคม 2544, 19.

หลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปข้องเกี่ยวกับการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกรณีของพม่า ที่เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงครึ่งหลังของการดำรงตำแหน่ง คือในช่วงต้นปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

นอกจากนี้เขาเห็นว่าในช่วงที่เขาเริ่มดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น เอเชียกำลังฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่ไทยจะส่งเสริมกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และพัฒนาการที่ก้าวหน้าและพลวัตของความร่วมมือในเอเชียและระหว่างเอเชียกับภูมิภาคอื่นๆ เป็นแรงกระตุ้นต่อเอเชียในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน<sup>89</sup> ยิ่งไปกว่านั้น เขาเห็นว่าต้องรีบดำเนินการเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม เพื่อจะได้เป็นแรงกระตุ้นให้แก่กิจกรรมหรือนโยบายอื่นๆ ต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น เขาเห็นว่าในโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากไทยไม่ทำอะไร เช่น ประเด็นเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน หากทิ้งเวลานานกว่าจะมีการแก้ปัญหา ก็จะทำให้ประชาชนและเศรษฐกิจตามแนวชายแดนได้รับผลกระทบมากขึ้น โดยเห็นว่า “หากไทยและเพื่อนบ้านมีความขัดแย้งกัน ควรที่จะต้องรีบแก้ไขภายใน 12-24 ชั่วโมง ไม่ควรปล่อยปัญหาทิ้งไว้หลายสัปดาห์กว่าจะมีการเรียกประชุมคณะกรรมาธิการเขตแดน”<sup>90</sup> เป็นต้น

ดร. สุรเกียรติ์ ใช้ทุกจังหวะทุกโอกาสที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สร้างโอกาสสร้างสภาพแวดล้อมที่จะเอื้อต่อการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของไทย นอกจากนี้เขายังพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยในช่วงที่ประเทศในเอเชียกำลังเผชิญกับปัญหาโรคซาร์สใน พ.ศ. 2546 และใช้ห้วงเวลาใน พ.ศ. 2547 เขาเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาโรคซาร์สและใช้ห้วงเวลา โดยใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อจัดการประชุมเพียงไม่กี่วัน แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏในเวทีระหว่างประเทศก็คือ ไทยเห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าว มีความจริงจังในการแก้ไข และมีบทบาทนำในการดึงประเทศที่ได้รับผลกระทบมาร่วมประชุมและแสวงหาแนวทางการร่วมมือและแก้ไขปัญหาร่วมกัน

ในการเดินทางเยือนต่างประเทศและมีโอกาสกล่าวถ้อยแถลงกับภาคเอกชนหรือกลุ่มนักลงทุน ดร. สุรเกียรติ์ ก็มักใช้โอกาสเหล่านี้ในการโน้มน้าวให้นักลงทุนเล็งเห็นถึงโอกาส ทั้งในด้านการค้า การลงทุน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านและอนุภูมิภาคร่วมกับไทย โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียนหรือกลุ่มประเทศ CLMV อันประกอบไปด้วยกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ที่สำคัญเขานำย้าถึงยุทธศาสตร์ของไทยในการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (regional hub) และเป็นประตู (gateway) ด้านการค้าและเศรษฐกิจอยู่เสมออีกด้วย

<sup>89</sup> Surakiart Sathirathai, “Thailand Today,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 120-121.

<sup>90</sup> Yuwadee Tunyasiri, “Talks to Focus on Resolving Disputes Fast,” *Bangkok Post* 21 August 2002, 3.

8.3.2.5 ท่านให้น้ำหนักความสำคัญและเห็นประสิทธิภาพของวิธีการแต่ละแบบ (การให้คำมั่นสัญญา การกดดันบีบบังคับ การให้สิ่งตอบแทน การหาพรรคพวก และใช้เครือข่ายสายสัมพันธ์ การหาผู้อุปถัมภ์ การใช้กำลัง การขัดขืนต่อต้าน การชุมนุมปิดลับ การเปิดเผยแสดงตน ฯลฯ) ในการรักษา/ได้มาซึ่งผลประโยชน์อย่างไร

ประสบการณ์ด้านกฎหมาย การเมือง และการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ทำให้เขาเรียนรู้กลยุทธ์และวิธีการที่หลากหลายในการบรรลุเป้าหมายทางการเมือง เขาไม่ได้เลือกการใช้กำลังทางการทหารเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบาย แต่เลือกที่จะใช้วิธีการที่หลากหลาย โดยเฉพาะการทูต การเจรจาต่อรอง และการสร้างความร่วมมือในการดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งในระยะเวลาแห่งสันติภาพ (peace time) และในภาวะวิกฤต (crisis situation) สำหรับ ดร. สุรเกียรติ์แล้ว การพูดคุยเจรจาและความร่วมมือเป็นสิ่งจำเป็นเสมอ ความร่วมมืออย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือแนวทางที่ เขาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายก็คือ “Building block approach” จะช่วยส่งเสริมกรอบความร่วมมือในระดับต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ดร. สุรเกียรติ์ เห็นว่าการหารือจะทำให้เราสามารถถกแถลงถึงความแตกต่าง และสามารถสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจระหว่างกันได้<sup>91</sup> เพราะหากไม่มีความเข้าใจระหว่างกันแล้ว ก็ยากที่ไทยจะริเริ่มหรือผลักดันนโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ได้ ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้บริบทที่มีพลวัต มีความไม่แน่นอน และมีความท้าทายอย่างมกนั้น เขายืนยันเสมอว่าประเทศไทยจะต้องแสวงหาความร่วมมือกับมิตรประเทศ ร่วมกันส่งเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน รวมถึงการแสวงหาช่องทางที่เหมาะสมของความร่วมมือ ที่จะใช้ความเข้มแข็งภายในของแต่ละประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงสุด<sup>92</sup>

ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับเอเชีย ภูมิภาค และไทยเอง แน่นอนว่าความร่วมมือเป็นสิ่งที่มีโอกาสได้ ดร. สุรเกียรติ์ ยึดมั่นอย่างชัดเจนว่าการสร้างเอเชียให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นจะดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ และส่งเสริมสถานะของเอเชียในความร่วมมือและการพันธมิตรกับยุโรป อเมริกา และภูมิภาคอื่นๆ<sup>93</sup> นั่นคือ ความร่วมมือในระดับเอเชียจะทำให้ภูมิภาคนี้กลายเป็นพันธมิตรด้านการค้าและการลงทุนที่แข็งแกร่งขึ้นของภูมิภาคอื่นๆ อันจะนำมาสู่การเจริญเติบโตทาง

<sup>91</sup> Surakiart Sathirathai, “Partnership through Multilateralism: A Step Forward to Enhancing Global Growth and Development,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 262.

<sup>92</sup> Surakiart Sathirathai, “Bilateral Cooperation between Thailand and Malaysia,” in *Thailand’s Foreign Policy Forward Engagement*, 30.

<sup>93</sup> Surakiart Sathirathai, “Asia: A Common Agenda,” in *Forward Engagement, Thailand’s Foreign Policy*, 41.



เศรษฐกิจและความมั่งคั่งร่วมกันของประเทศในเอเชีย และในอีกด้านหนึ่งก็จะเป็นผลประโยชน์แก่ประเทศไทยเองด้วย

#### 8.4 สรุป

จากการศึกษาโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ด้วยกรอบแนวคิด Operational Code Analysis พบว่า สำหรับชุดความเชื่อเชิงปรัชญา (philosophical belief) โลกาภิวัตน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นความเป็นจริงของโลกเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ในปัจจุบันสำหรับ ดร. สุรเกียรติ์ ขณะเดียวกันโลกาภิวัตน์ยังมาพร้อมกับปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายและมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น ขณะเดียวกันโลกาภิวัตน์ยังนำมาซึ่งโอกาส ซึ่งเขาเห็นว่าไทยจะต้องแสวงประโยชน์และให้โลกาภิวัตน์ช่วยฟื้นฟูแก้ไขปัญหาภายในประเทศ รวมถึงส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้วย แต่การจะได้ประโยชน์จากโลกาภิวัตน์จำเป็นต้องอย่างยั้งที่ผู้นำและผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินนโยบายเชิงรุก อันจะส่งผลให้สามารถกำหนดทิศทาง และควบคุมชะตากรรมของประเทศได้

ในส่วนของชุดความเชื่อเชิงเครื่องมือ (instrumental belief) หรือการดำเนินนโยบาย ดร. สุรเกียรติ์ สะท้อนให้เห็นว่าเขามีอุดมคติที่มีความยึดหยุ่น กล่าวคือเขายึดมั่นในประเด็นเรื่องสันติภาพและความร่วมมือเป็นแกนหลักในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างๆ แต่ในเวลาเดียวกันเขาก็ตระหนักดีถึงข้อจำกัดของสถานการณ์ดังกล่าว ที่สำคัญเขายังมีหลักการสำคัญในการดำเนินนโยบายก็คือการเสริมสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ การใช้ความจริงใจ การมีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของผู้นำ รวมถึงความพยายามอย่างเต็มที่และความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้นโยบายต่างๆ บรรลุผลสำเร็จได้ ยิ่งไปกว่านั้นการยึดมั่นในเป้าหมายโดยไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะต้องเผชิญกับอุปสรรคและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก หรือแม้จะมีเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เบี่ยงเบนนโยบายไปบ้างก็ตาม แต่เขาก็จะดำเนินไปตามทิศทางของจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้และไม่ให้ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศในภาพรวม ทั้งยังคงยึดมั่นในแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเสมอ เพราะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภา และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนอีกด้วย

จากที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นนักยุทธศาสตร์ที่ยึดมั่นในนโยบาย แต่ก็มี ความยึดหยุ่นในการขับเคลื่อนนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น เขายังมีส่วนสำคัญต่อการปรับภาพลักษณ์ของประเทศไทย จากประเทศที่เคยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ จนกลายเป็นประเทศที่มีบทบาทนำด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งหนึ่ง

## บทที่ 9

### บทสรุป

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษานโยบายต่างประเทศไทยและบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 ซึ่งตำแหน่งนี้เป็นผู้มีอำนาจและเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐโดยตรง โดยคำถามหลักของการวิจัยคือ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลอย่างไร มีความริเริ่มทางยุทธศาสตร์ รวมถึงการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายอย่างไร ภายใต้สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำใหม่ และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีพลวัตอย่างมากภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ ฉะนั้น แม้จะเป็นการศึกษาในระดับปัจเจกบุคคล (individual level of analysis) แต่ผู้วิจัยก็ได้ละเอียดเจาะจงวิเคราะห์ในระดับอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจและการขับเคลื่อนนโยบายของตัวแสดงหลักที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ด้วย

จากการศึกษาพบว่า ดร. สุรเกียรติ์ ไม่ได้มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น แต่เขามีบทบาทอย่างมากตั้งแต่การ “ออกแบบ” นโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทยและของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาททั้งในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและทางเลือกเชิงนโยบาย รวมถึงขั้นตอนของการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนของการนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง ในแง่นี้จะเห็นได้ถึงนโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทยที่มีความชัดเจน และการกำหนดให้ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในอดีตที่อาจจะไม่ได้เน้นนโยบายต่างประเทศมากเท่ากับนโยบายภายใน และที่สำคัญคือไม่ได้พึ่งพาข้าราชการประจำในการร่างนโยบายของรัฐบาลเช่นในอดีตแต่อย่างใด

ในส่วนของการออกแบบนโยบายต่างประเทศ เมื่อ ดร. สุรเกียรติ์ ตัดสินใจร่วมงานการเมืองกับพรรคไทยรักไทย ก็ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าพรรคให้เป็นผู้ดูแลเรื่องดังกล่าว ควบคู่ไปกับเรื่องนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการปฏิรูปกฎหมาย นอกเหนือจากการเป็นประธานคณะจัดทำวาระแห่งชาติของพรรคไทยที่ใช้เป็นแนวทางในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ต่อมาเขายังเป็น 1 ใน 5 ของคณะผู้ร่างนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านการต่างประเทศ ให้กับรัฐบาลชุดใหม่ที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ก่อนการเข้าสู่การบริหารประเทศในช่วงต้นปี พ.ศ. 2544 ดร. สุรเกียรติ์ ได้แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของเขาและนโยบายต่างประเทศของพรรค

ไทยรักไทยที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เกิดความร่วมมือที่เข้มแข็งขึ้น การทำให้ภูมิภาคนี้เป็นฐานการผลิตร่วมกัน การเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจและประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมถึงการยกฐานะของประเทศไทยมีบทบาทโดดเด่นท่ามกลางเศรษฐกิจที่เป็นวิกฤต จนอาจกล่าวได้ว่าวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่เป็นแนวทางหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ ประกอบด้วย

1) การกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และการช่วยเพื่อนบ้าน เหมือนช่วยไทยเอง (Prosper Thy Neighbors) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย โดยแนวความคิดของนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่นนี้เป็นผลโดยตรงจากประสบการณ์ทำงานด้านการต่างประเทศของเขาในอดีตนั่นเอง

2) การเสริมสร้างความร่วมมือในระดับเอเชีย ภายใต้แนวคิดเอเชียเพื่อเอเชีย จากที่ได้กล่าวไปในบทก่อนๆ เอเชียเป็นจุดเน้นสำคัญมากจุดหนึ่งของนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ขณะเดียวกันความร่วมมือในระดับทวีปของเอเชียเป็นสิ่งที่ขาดหายไป ทั้งที่มีความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคหลากหลาย ในแง่นี้ ดร. สุรเกียรติ์ ได้วางบทบาทของไทยเพื่อเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในเอเชียเข้าด้วยกัน

3) การดำเนินนโยบายการทูตเศรษฐกิจ เพื่อกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ อันเป็นผลสืบเนื่องจากประเด็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศเป็นนโยบายสำคัญของพรรคไทยรักไทยและของรัฐบาล โดยนโยบายต่างประเทศจะมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากนโยบายภายใน ในแง่นี้ การทูตเศรษฐกิจในทัศนะของ ดร. สุรเกียรติ์ ครอบคลุมถึงการใช้การทูตเพื่อการฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ การช่วยแก้ปัญหาปากท้องของประชาชน รวมถึงการใช้การทูตเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจให้มากขึ้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการต่างประเทศก็จำเป็นต้องปรับบทบาทและให้ความสำคัญกับมิติด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการทำหน้าที่ “ผู้กรุยทาง” เพื่อช่วยเปิดตลาดและแสวงหาตลาดการค้าการลงทุนแห่งใหม่ให้กับประเทศด้วย

4) การจัดความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจและประเทศพัฒนาภายใต้แนวคิดความเป็นพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ อันเป็นการรักษาสมดุลในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจและประเทศที่มีบทบาทสำคัญในเอเชีย ขณะเดียวกันความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้จะไม่มีลักษณะของการเป็นประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ (donor-client relationship) เช่นในอดีต แต่เป็นความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมและมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ที่มีอำนาจด้านเศรษฐกิจ

5) การปรับภาพลักษณ์และสถานะของประเทศสู่ความเป็นผู้นำอาเซียนอีกครั้ง หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ภาพลักษณ์ของไทยได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้นแล้ว การยกฐานะของประเทศ

ไทยให้มีบทบาทโดดเด่นท่ามกลางวิกฤตเป็นความท้าทายที่ทั้ง ดร. สุรเกียรติ์ และรัฐบาลต้องเผชิญ ในช่วงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของ ดร. สุรเกียรติ์ ในการผลักดันให้ไทยมีบทบาทสร้างสรรค์ ทั้งในส่วนของกรมวิทย์ในการเชื่อมโยงภูมิภาค และการมีบทบาทนำเพื่อให้หลุดพ้นจากภาพลักษณ์ของกลุ่มประเทศที่ล่มสลายทางเศรษฐกิจในเอเชียในสายตาของนักธุรกิจและนักลงทุนชาวต่างชาติ การยกฐานะไทยให้กลายเป็นผู้นำในกลุ่มประเทศอาเซียนผ่านกรอบความร่วมมือต่างๆ

นอกจากนี้ควรกล่าวถึงด้วยว่าทิศทางนโยบายต่างประเทศเช่นนี้เป็นผลมาจากหลากหลายปัจจัย ทั้งความต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พลวัตด้านการเมืองและเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค และในระดับโลก ยิ่งไปกว่านั้นโลกทัศน์และประสบการณ์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เองก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย เขาเห็นว่าแม้ไทยจะยังเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ไทยก็สามารถมีบทบาทนำด้านความร่วมมือและการพัฒนาในภูมิภาคได้ ขณะเดียวกันนโยบายต่างประเทศยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศและการพลิกฟื้นภาพลักษณ์และเกียรติภูมิของประเทศอีกด้วย

ต่อมาเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การต่างประเทศและนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลใน 3 มิติสำคัญ ได้แก่

*ประการแรก* การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ผ่านการฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคอื่นๆ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายและการเสนอความริเริ่มใหม่ โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้ใช้วิธีการและกลยุทธ์ในการเจรจา รวมถึงมิติทางด้านวัฒนธรรม เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายนี้ ยิ่งไปกว่านั้นการเป็นส่วนหนึ่งในขณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ก็มีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างประสบการณ์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ โดยเฉพาะในส่วนของ การเจรจา ระหว่างประเทศ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวเขามีโอกาสได้เรียนรู้ถึงท่วงที กลเม็ด และกลยุทธ์ในการเจรจาระหว่างประเทศจาก พล.อ.ชาติชาย โดยตรง ขณะเดียวกันเขาก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการเจรจาระหว่างประเทศในทางใดทางหนึ่งมาโดยตลอด ทั้งการเจรจาด้านการค้าและปัญหาการเมืองในภูมิภาค ประกอบกับการได้ทำงานใกล้ชิดกับ พล.อ.ชาติชาย ยังทำให้เขาเรียนรู้กลยุทธ์การเจรจา ทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทย และบทบาทของผู้นำ เช่น ผู้นำประเทศต้องเป็นผู้รอบรู้และต้องเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ ประเด็นเรื่องสันติภาพและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน นโยบายต่างประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน การแสวงหาพันธมิตรเพื่อการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ การต้องรู้จักประเทศมหาอำนาจอย่างเท่าทันและถ่องแท้ ที่สำคัญก็คือจะต้อง “พลิกเกม” ของการต่างประเทศให้ได้

ประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่เขานำมาปรับใช้เมื่อเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นการเจรจาเป็นเครื่องมือสำคัญในนโยบายต่างประเทศไทย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาล โดยเฉพาะการมุ่งหมายให้การต่างประเทศมีส่วนช่วยแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการเดินทางเพื่อเชื่อมไทยเข้ากับโลก การเชื่อมภูมิภาคอาเซียน เอเชียตะวันออก และเอเชียใต้ เพื่อขยายตลาดและการค้าของไทย ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องปรับบทบาทเชิงรุก เพื่อเป็นตัวนำในการไปเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคต่างๆ เป็นตัวนำที่จะทำให้ไทยเชื่อมกับภูมิภาคอื่นๆ ให้ได้ แต่ก่อนที่จะดำเนินนโยบายเหล่านั้นได้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะต้องอยู่ในระดับปกติ ดังนั้น ดร. สุรเกียรติ์ จึงเริ่มบทบาทในมิติของการเจรจาโดยเริ่มต้นจากการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศไทย เนื่องจากหากความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาประเทศเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นแล้ว ก็ยากที่ไทยจะสามารถนำเสนอความริเริ่มเชิงนโยบายหรือดำเนินนโยบายต่างประเทศตามที่ได้วางแผนไว้ได้ หลังจากนั้น เขาจึงใช้การเจรจาในการดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุกไปยังภูมิภาคอื่นๆ

บทบาทในด้านนี้ของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังสะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์ของเขาในการเจรจาระหว่างประเทศ กล่าวคือในการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน เขาจะมุ่งเน้นการสร้างควมไว้วางใจและการสร้างสายสัมพันธ์ในระดับที่ไม่เป็นทางการ ผ่านการพบปะสังสรรค์ รวมไปถึงการใช้จุดร่วมด้านวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์ เป็นต้น นอกจากนี้ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับภูมิภาคอื่นๆ นั้น ดร. สุรเกียรติ์ จะเน้นย้ำให้นานาประเทศตระหนักถึงประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาค (regional hub) ทั้งในแง่ของการเป็นประตูของการค้าการลงทุน รวมไปถึงศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาค ซึ่งความร่วมมือกับไทยจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ประเทศนั้นๆ อย่างมากอีกด้วย

*ประการที่สอง* ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการทูตเชิงรุกด้วยการสร้างวาระและกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ที่วางสถานะให้ประเทศไทยมีบทบาทนำ โดยนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในความริเริ่มเชิงนโยบายในกรอบความร่วมมือใหม่ๆ (initiator) โดยเฉพาะการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเอเชีย (ACD) การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมภายในภูมิภาค นอกจากนี้ เขายังมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ผลักดันและนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (implementer) ในส่วนของการส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมืออย่างรอบด้าน โดยเฉพาะกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ผ่านยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) กรอบความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต การส่งเสริมบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหาข้ามชาติ รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วม

ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายต่างประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวที่มุ่งให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน ยังเป็นแกนกลางของวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่เป็นผลสืบเนื่องจากประสบการณ์ในอดีตจากการเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ในรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ที่เป็นก่อร่างสร้างตัวตนทางความคิดด้านการต่างประเทศของเขาให้เห็นว่ารากฐานที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศไทยก็คือนโยบายและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านนั่นเอง

นอกเหนือจากข้อริเริ่มความร่วมมือใหม่ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในเอเชียแล้ว ดร. สุรเกียรติ์ ยังใช้การเจรจาเป็นเครื่องมือในการทูตเชิงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการจัดทำเขตการค้าเสรี ซึ่งเขาได้วางบทบาทของเขาและกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้กรุยทาง เพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านการค้าและการเจรจาการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อก้าวให้ทันต่อกระแสบูรณาการทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากเขาเกรงว่าการไม่เร่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก็อาจจะยิ่งทำให้ไทยต้องเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นนั่นเอง ในเรื่องนี้เขายังกล่าวได้ว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็นนักเจรจาคนสำคัญในวงการการทูตไทยปัจจุบัน

ยิ่งไปกว่านั้น การต่างประเทศไทยภายใต้การขับเคลื่อนของ ดร. สุรเกียรติ์ ยังได้ดำเนินการในประเด็นสำคัญก็คือ การสร้างความปรองดองในพม่า ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามและกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมถึงการวางบทบาทของไทยให้เป็นที่พึงพอใจเชื่อมระหว่างพม่ากับประชาคมโลก แม้ในท้ายที่สุดจะไม่บรรลุผลสำเร็จดังที่ตั้งเป้าหมายไว้ แต่ความพยายามที่เกิดขึ้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าทำให้ไทยกลับขึ้นมามีบทบาทโดดเด่นในการแก้ปัญหาในภูมิภาค และเป็นการวางบทบาทเชิงบวกของไทยต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

จากที่ได้กล่าวถึงบทบาทและวิสัยทัศน์ของ ดร. สุรเกียรติ์ ในสองประการข้างต้น ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเขาให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน และมุ่งเน้นความร่วมมือกับประเทศต่างๆ อย่างมาก โดยเฉพาะความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค จนอาจกล่าวได้ว่าเขามีความตื่นตัวในการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคอย่างมาก (proactive regionalism) ซึ่งในส่วนนี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสมัย พล.อ.ชาติชาย โดยเฉพาะนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้านั่นเอง

*ประการสุดท้าย* ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทสำคัญในการปรับกลไกของรัฐด้านการต่างประเทศ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในส่วนของการปรับวิสัยทัศน์ จุดยืนเชิงนโยบาย และกระบวนการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวในฐานะผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ มีความรู้ความเข้าใจถึงสาระและทิศทางของนโยบายต่างประเทศ และเตรียมพร้อมรองรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทสำคัญใน

การปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ การปรับบทบาทกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นกระทรวงเศรษฐกิจมากขึ้น รวมถึงการปรับทิศทางและจุดยืนในนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้นบุคลิกและสไตล์การทำงานและการบริหารของ ดร. สุรเกียรติ์ ที่ไม่ยึดติดกับขั้นตอนที่จำกัดการทำงาน ความละเอียดถี่ถ้วน ความรู้ลึก รู้จริง และรู้เท่าทันเหตุการณ์ภายในประเทศ การติดตามงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ยังเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปรับกระบวนการทำงานของข้าราชการ กระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยบุคลิกลักษณะและวิธีการทำงานของ ดร. สุรเกียรติ์ ประกอบกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลที่แตกต่างไปจากอดีตเป็นอย่างมาก เช่นนี้ ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดในการทำงานของข้าราชการ รวมถึงแรงต้านจากข้าราชการอย่างมาก โดยเฉพาะการเรียกร้องให้ข้าราชการต้องปรับตัวและแสวงหาแนวคิดและวิธีการใหม่ๆ ในการทำงานมากขึ้น ปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายของข้าราชการภายในกระทรวงการต่างประเทศด้วยตนเองอีกด้วย

ความสำเร็จด้านการเจรจาและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นที่ประจักษ์และได้รับการยอมรับอย่างมาก โดยเมื่อเขาสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เขายังคงได้รับการยอมรับในเวทีการเมืองในระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง อันจะเห็นได้จากการได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครในนามประเทศไทยและอาเซียนเพื่อชิงตำแหน่งเลขาธิการสหประชาชาติ (ธันวาคม พ.ศ. 2547-กันยายน พ.ศ. 2549) การเป็นประธานร่วมกับอดีตประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ของสหรัฐอเมริกาในคณะสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศเนปาลเมื่อ พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2556 นอกจากนี้เขายังได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะมนตรีเพื่อสันติภาพและความปรองดองแห่งเอเชีย (Asian Peace and Reconciliation Council: APRC)<sup>1</sup> การดำรงตำแหน่งประธานสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งเอเชีย (Asian Society of International Law: AsianSIL) ระหว่าง พ.ศ. 2556-2558<sup>2</sup> ที่สำคัญเขายังได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะที่ปรึกษาการนำข้อเสนอเรื่องรัฐยะไข่ไปปฏิบัติ

<sup>1</sup> APRC เป็นองค์การระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ของรัฐบาล ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2555 โดยมีเป้าหมายสำคัญในการเป็นเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ทัศนคติ ผ่านการดำเนินการ เช่น การให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการช่วยเหลือเป็นสื่อกลาง (good office) การให้ความสนับสนุน (advocacy) การทูตแบบปิดเงียบหรือการทูตแบบไม่เปิดเผย (quiet diplomacy) การสร้างระดับความสบายใจที่จะพบปะพูดคุยกัน กระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ และการป้องกันและบริหารความขัดแย้ง เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Asian Peace and Reconciliation Council, "About APRC," in *APRC Asian Peace and Reconciliation Council*.

<sup>2</sup> AsianSIL เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการศึกษา วิจัย และวิธีปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งเสริมและสนับสนุนทัศนคติของประเทศในเอเชียต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความตระหนักและการเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศแก่ประเทศต่างๆ ในเอเชีย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ASIANSIL, "ABOUT THE ASIAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW (ASIANSIL)," <https://www.asiansil.org/about-us/>. [13 พฤษภาคม 2561].

(Chairman of the Advisory Board to the Committee on the Implementation of the Recommendations on Rakhine State) ใน พ.ศ. 2560 ซึ่งคณะที่ปรึกษาดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งโดยนางอองซาน ซูจี ที่ปรึกษาแห่งรัฐเมียนมา เพื่อพิจารณาเสนอแนะต่อรัฐบาลเมียนมาในการแก้ไขปัญหาชาวมุสลิมโรฮีนจาในรัฐยะไข่ และเมืองคัมประกอบที่มีทั้งอดีตรัฐมนตรียุคธรรมของแอฟริกาใต้ ประธานรัฐสภาของสวีเดน และสมาชิกสภานิติบัญญัติของอังกฤษเป็นคณะที่ปรึกษา<sup>3</sup>

นอกจากวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในมิติต่างๆ ในนโยบายต่างประเทศแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถมีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศได้ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทโดดเด่นในกระบวนการนโยบายประกอบด้วย การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งในช่วงเวลาที่ทำการศึกษามองเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทนำในกระบวนการนโยบาย ทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนนโยบาย ในขณะที่บทบาทของข้าราชการอาจจะลดลงจากในอดีต เนื่องจากพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวมียุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศที่ชัดเจนมาก่อนที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และมีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะใช้การต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจะต้องเข้ามามีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางและการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการอีกด้วย จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งรัฐบาลแรกและรัฐบาลเดียวที่มีนโยบายต่างประเทศที่ชัดเจน ทั้งยังสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้ ดร. สุรเกียรติ์ มีบทบาทในกระบวนการนโยบายต่างประเทศก็คือ ความสัมพันธ์ของเขากับนายกรัฐมนตรี โดย ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับความไว้วางใจจากผู้นำรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งยังมีการประสานงานและทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี อันจะเห็นได้จากการที่เขาเป็นรัฐมนตรีที่ไม่เคยถูกปรับเปลี่ยนออกจากตำแหน่งเลย และอาจกล่าวได้ว่า ดร. สุรเกียรติ์ เป็น

<sup>3</sup> ดร. สุรเกียรติ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2560 เพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินนโยบายตามรายงานของคณะทำงานที่นำโดยนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ในการยุติวิกฤตการณ์โรฮีนจาในรัฐยะไข่ของเมียนมา คณะที่ปรึกษาต่างประเทศชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญของเมียนมา ผู้เชี่ยวชาญในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศสำหรับรายงานของนายโคฟี อันนัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน The Advisory Commission on Rakhine State, "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State," [http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport\\_Eng.pdf](http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf). [13 พฤษภาคม 2561].



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยคนแรก ในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ที่อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี ส่งผลให้เขาสามารถกำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

อีกปัจจัยหนึ่งที่จะละเลยไม่ได้และมีความสำคัญอย่างมากก็คือ คุณลักษณะส่วนบุคคลของ ดร. สุรเกียรติ์ เอง ซึ่งเป็นผู้ที่เน้นการทำงานเชิงรุก มีความริเริ่ม กล้าคิดนอกกรอบ รวมถึงมีความตื่นตัว มีความสนใจ และยังมีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะการส่งเสริมสันติภาพและความร่วมมือในภูมิภาคอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เริ่มเข้าสู่แวดวงการเมืองผ่านการเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย เป็นต้นมา คุณลักษณะเหล่านี้ส่งผลต่อการกำหนดสารัตถะ ทิศทาง ยุทธศาสตร์ และแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ เมื่อเขาก้าวสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ อันจะเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศและการขับเคลื่อนนโยบายนี้เป็นไปในลักษณะเชิงรุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านก็แน่นแฟ้นขึ้นอย่างมาก มีกรอบความร่วมมือใหม่ๆ เกิดขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ฝ่ายการเมืองสามารถก้าวขึ้นมามีบทบาทนำในกระบวนการนโยบายต่างประเทศได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ฝ่ายการเมืองจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน ประกอบกับรัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งเพียงพอ เพราะจากตัวอย่างในอดีตชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลผสมอาจจะนำมาซึ่งความไม่ลงรอยในนโยบายต่างประเทศ หรือทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพจนไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้จนครบวาระ ซึ่งจะส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งผู้กำหนดและดำเนินนโยบายเองก็จะต้องมีคุณสมบัติบางประการที่จะสามารถขับเคลื่อนนโยบายให้ปรากฏเป็นรูปธรรมและบรรลุผลตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ได้

ขณะเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ยังได้สร้างเรื่องเล่า (narrative) ใหม่ให้กับการต่างประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมนักจะอยู่ภายใต้แบบแผนของ “สนลุ่ม” หรือ “ไผ่ลุ่ม” อันเป็นการโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลและนโยบายของประเทศมหาอำนาจหรือสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นหลัก จนทำให้ดูราวกับว่านโยบายต่างประเทศไทยไร้ซึ่งจุดยืน แต่การต่างประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 ได้สร้างเรื่องเล่าที่แตกต่างออกไป เมื่อไทยพยายามที่จะกำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศของตนเองอย่างมีอิสระ มีจุดยืน มีสารัตถะที่สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายเชิงนโยบาย และไม่ได้มีท่าทีโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายของประเทศมหาอำนาจมากเกินไปดังเช่นที่เกิดขึ้นในอดีต ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยเองไม่เชื่อว่าการดำเนินนโยบายแบบตั้งรับในแบบเดิมจะตอบสนองต่อโจทย์และความท้าทายที่ประเทศกำลังเผชิญในยุคปัจจุบันได้อีก

ต่อไป แต่การดำเนินนโยบายเชิงรุก ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่างหากที่จะเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมของไทยในอนาคต

ผลการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังทำให้เห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ภายใต้การขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ นั้น ประเทศไทยมีศักยภาพอย่างมากที่จะก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทนำและโดดเด่นในเวทีการเมืองและความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในระดับเอเชีย ไทยอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้อง “เลือกข้าง” หรือดำเนินนโยบายคล้อยตามประเทศมหาอำนาจใดประเทศหนึ่งเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อสิ่งที่ผู้นำมองว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติดังเช่นในอดีต หากแต่รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ดังกล่าวได้ด้วยตนเองและมีอิสระมากขึ้น ที่สำคัญช่วงเวลานี้ก็เป็นการพลิกฟื้นภาพลักษณ์ของไทยจากประเทศที่ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสามารถกลับมาผงาดเป็นผู้นำในภูมิภาคได้อีกครั้งหนึ่ง

ทว่า นโยบายต่างประเทศเชิงรุกของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้วางรากฐานไว้ ก็เริ่มเสื่อมคลายลงหลังจากที่เขาถูกปรับให้ไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 ขณะที่นโยบายต่างประเทศของพรรคไทยรักไทยก็แทบจะหมดพลวัตหลังจากที่ไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและความไร้เสถียรภาพทางการเมือง นับตั้งแต่รัฐประหารใน พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา แนวนโยบายที่ ดร. สุรเกียรติ์ ได้ริเริ่มไว้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจและขับเคลื่อนเท่าที่ควร ส่งผลให้ในกรอบความร่วมมือบางอย่างที่ไทยเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันให้เกิดขึ้น แต่รัฐบาลไทยก็ไม่ได้แสดงความกระตือรือร้นหรือมีบทบาทมากเท่ากับเมื่อครั้งที่ ดร. สุรเกียรติ์ เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายด้วยตนเอง ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า การเมืองภายในเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสืบเนื่องแนวนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายที่ริเริ่มโดยพรรคไทยรักไทยนั่นเอง และนับจาก พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา มิเพียงแต่การเมืองไทยเท่านั้นที่เผชิญกับความไร้เสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง หากแต่การต่างประเทศไทยก็ประสบกับภาวะชะงักงันเช่นกัน ไทยมิอาจกลายเป็นผู้นำในภูมิภาคได้อีกต่อไป การดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นไปในลักษณะที่เป็นกิจวัตร (routine) กล่าวคือเป็นการดำเนินนโยบายตามกรอบความร่วมมือที่มีอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถนำเสนอหรือขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นได้ และไม่สามารถทำให้ไทยมีบทบาทที่โดดเด่นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้ ความหวังที่จะเห็นประเทศไทยโดดเด่นในเวทีการเมืองทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลกดูจะลดความสำคัญลง และรัฐบาลในช่วงต่อมาก็ดูจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับทิศทางนโยบายเช่นนี้

นอกเหนือจากการศึกษาบทบาทของ ดร. สุรเกียรติ์ ในกระบวนการนโยบายต่างประเทศไทยแล้ว วิทยานิพนธ์นี้ยังได้นำกรอบแนวคิดในการศึกษาโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศแบบ Operational Code Analysis ของ Alexander George มาศึกษาปัจเจกบุคคลที่มีบทบาทใน

กระบวนการนโยบายต่างประเทศของไทย เพื่ออธิบายว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อหรือโลกทัศน์อย่างไร หรือเพื่อเป็นการอธิบายที่มาที่ไปของการดำเนินนโยบายนั่นเอง

ผลการศึกษาโลกทัศน์ด้านการต่างประเทศของ ดร. สุรเกียรติ์ ด้วย Operational Code Analysis พบว่า ในชุดความเชื่อเชิงปรัชญา โลกทัศน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นความจริงของโลกเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน ขณะเดียวกันโลกทัศน์ยังมาพร้อมกับปัญหาและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายและมีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น ขณะเดียวกันโลกทัศน์ยังนำมาซึ่งโอกาส ซึ่งเขาเห็นว่าไทยจะต้องแสวงประโยชน์และให้โลกทัศน์ช่วยฟื้นฟูแก้ไขปัญหาภายในประเทศ รวมถึงส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศด้วย แต่การจะได้ประโยชน์จากโลกทัศน์จำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะจะสามารถกำหนดทิศทางและควบคุมชะตากรรมของประเทศได้ ส่วนชุดความเชื่อเชิงเครื่องมือ ดร. สุรเกียรติ์ มีหลักการสำคัญคือการเสริมสร้างความไว้วางใจ การใช้ความจริงใจ การมีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของผู้นำ รวมถึงความพยายามอย่างเต็มที่และความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้นโยบายต่างๆ บรรลุผลสำเร็จได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความอดทน การรู้จักที่จะรอจังหวะเวลา และการยึดมั่นในเป้าหมายโดยไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าจะต้องเผชิญกับอุปสรรคและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก หรือแม้จะมีเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เบี่ยงเบนนโยบายไปบ้างก็ตาม แต่เขาก็จะดำรงความมุ่งหมายไม่ให้ส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิด Operational Code Analysis มาปรับใช้ในการศึกษาตัวบุคคล ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายนั้น การเข้าถึงแหล่งข้อมูลเป็นประเด็นสำคัญ โดยแหล่งข้อมูลนี้อาจจะหมายถึงงานเขียนและคำสัมภาษณ์ที่ปรากฏในสื่อ รวมถึงบันทึก เอกสารส่วนตัว หรือเอกสารราชการที่ไม่ได้เผยแพร่ การพึ่งพิงแหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เป็นกรณีศึกษาและบุคคลที่ใกล้ชิดแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันก็ต้องตระหนักว่าการใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ควรจะต้องมีการตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ ประกอบกันด้วย

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการนำ Operational Code Analysis มาใช้ในการศึกษาคั้งนี้ก็คือ จุดเริ่มต้นของการศึกษาความเชื่อและโลกทัศน์ของผู้นำก็เพื่อใช้อธิบาย วิเคราะห์ และคาดการณ์แนวโน้มพฤติกรรมการตัดสินใจของบุคคลในนโยบายต่างประเทศ แต่ในการศึกษาคั้งนี้เป็น การนำข้อมูลที่ปรากฏในสื่อและคำสัมภาษณ์ต่างๆ มาวิเคราะห์ว่า การตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เกิดขึ้นแล้วนั้น มีที่มาที่ไป หรือพฤติกรรมของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อและโลกทัศน์แบบใด และเหตุใดเขาจึงมีแนวความคิดเช่นนั้น เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2544-2548 ยังสามารถสร้างตัวแบบของการมีบทบาทนำของไทยในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับ

ภูมิภาคและระดับโลก ว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหรือเงื่อนไขต่างๆ ได้แก่ นโยบายต่างประเทศของพรรคการเมืองและของรัฐบาลที่มีลักษณะเชิงรุก (proactive foreign policy) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายจะต้องมีความรู้ความสามารถ (competent foreign minister) และที่สำคัญก็คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับผู้นำรัฐบาล ที่ควรเป็นไปอย่างเข้มแข็ง มีความคิดความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีการประสานงานกันตลอดเวลา (strong prime minister-foreign minister relationship)

ดังได้กล่าวแล้วว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐโดยตรง การศึกษานี้ทำให้เห็นถึงบทบาทของปัจเจกบุคคลในกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนนโยบายในช่วงหนึ่งของประเทศวิเทศศาสตร์การต่างประเทศไทยที่มีความโดดเด่นและเต็มไปด้วยข้อโต้แย้ง ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่ค่อยมีงานวิชาการไทยใช้เป็นกรอบในศึกษามากนัก เนื่องจากงานวิชาการที่ศึกษานโยบายต่างประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วมักจะนิยมศึกษาจากระดับระบบระหว่างประเทศและระดับรัฐเป็นหลัก การศึกษานี้นอกจากจะให้ความสำคัญกับการศึกษาพื้นฐานที่เล็กที่สุดในกระบวนการนโยบายแล้ว ยังเป็นความพยายามในการเปิดพรมแดนการศึกษาที่มีได้มุ่งเฉพาะกับบทบาทและการตัดสินใจในระดับของผู้นำหรือหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้วย ขณะเดียวกันการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศในระดับปัจเจกบุคคล รวมถึงการประยุกต์ใช้แนวทางจากจิตวิทยาการเมืองมาปรับใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของปัจเจกบุคคล ยังเสริมสร้างองค์ความรู้และระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษานโยบายต่างประเทศไทยในอนาคตอีกด้วย

## รายการอ้างอิง

### หนังสือ / บทในหนังสือ

- กนต์ธีร์ ศุภมงคล. *การวิเทศব্যของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเอกสารและหนังสือที่ระลึก  
ในคณะกรรมการกึ่งศตวรรษธรรมศาสตร์, 2527.
- กระทรวงการต่างประเทศ. *การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศที่สำคัญของรัฐบาลในรอบ 1 ปี*  
(กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2545). กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2545.
- . "ประวัติกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543 :  
ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการ  
ต่างประเทศ, 2543.
- . *ประวัติและระบบงานของกระทรวงการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506.
- . "สรุปสาระการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “นโยบายต่างประเทศไทย” ในระหว่างการประชุม  
ประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก โดยมี ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ  
ต่างประเทศเป็นประธาน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร," ใน *การประชุม  
เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2544.
- กรมพล ทงธรรมชาติ. "กรมประมวลข่าวกลางกลายเป็นสำนักข่าวกรองแห่งชาติ," ใน *สำนักข่าว  
กรองแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, 2547.
- กอบแก้ว สุวรรณทัต-เพียร. *นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพิบูลสงคราม พ.ศ. 2481-2487*.  
กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา, 2532.
- ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ. "ขุนพล “บ้านพิษฯ” เงาความคิดข้างกาย “น้ำชาติ”," ใน *ฉะ ฉะ ฉาว  
นักการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.
- เขียน ชีระวิทย์. "กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย," ใน *การเมืองและสังคม*.  
กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.
- คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง  
รัฐ. 4 ปี *ซ่อมประเทศไทย เพื่อคนไทยโดยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-  
2548)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี  
ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, 2548.
- โคริน เฟื่องเกษม. "นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ: การวิเคราะห์  
ผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (ตุลาคม พ.ศ. 2535-2536)." ใน

- รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2. โคริน เฟื่องเกษม และคณะ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย: ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- จรัส เฉลิมเกียรติ. ชุมชนนิพนธ์ เพื่อถวายพระเกียรติแด่พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506.
- จรัญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. "เทคนิคการทรงงานของเสด็จในกรมฯ ในกระทรวงการต่างประเทศ." ใน 100 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. ธารา กนกมณี, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการอำนวยการจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ และหนังสือที่ระลึกในคณะกรรมการอำนวยการโครงการฉลอง 100 ปี พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 2534 23-28.
- จุลชีพ ชินวรรโณ. 35 ปี ความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน พ.ศ. 2518-2553: อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์, 2553.
- . นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ วังสราญรมย์, 2533.
- ชาติชาย ชุณหะวัณ, พล.อ. "ไทยกับโลกในทศวรรษ 1990." ใน รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. โคริน เฟื่องเกษม และคณะ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และ แอสตรี ซูร์โท, ยุทธศาสตร์ของการคงอยู่: บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน, แปลโดย พ.พนา กรุงเทพฯ: ดอกเห็ด, 2523.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ. 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย: จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์. "นโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศของไทย: การจัดลำดับความสำคัญเพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21." ใน ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า. อภิญา รัตนมงคลมาศ และ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. การเดินทางแห่งชีวิต: 30 ปีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548.

- ทองหล่อ วงษ์ธรรมมา. *การศึกษาและวิเคราะห์เหตุการณ์โลกปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2540.
- ทิมข่าวการเมืองมติชน. "ขุนพล “บ้านพิษฯ” เงาความคิดข้างกาย “น้ำชาติ”," ใน *ฉะ แฉ ฉาว นักการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.
- ทีมงานที่ปรึกษาส่วนตัว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, บรรณาธิการ. *สมุดปกน้ำเงิน การเงินการคลังเพื่อสังคม มิติใหม่ในการพัฒนาชาติ: ผลงานเด่น ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง*. กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539.
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. *แนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจไทยของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สมัยเป็นนายกรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2544.
- นิตย พิบูลสงคราม. "สถานการณ์ระหว่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และการดำเนินการต่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 1975," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- พัชรินทร์ พิบูลสงคราม. *นิตย พิบูลสงคราม ชีวิตและงานในวงการทูต พ.ศ. 2484-2557*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558.
- เพ็ญศรี คุ้ม. *การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 ถึงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม)*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2544.
- ภราดา เณรบำรุง. *Behind the Chairs*. กรุงเทพฯ: พีเพิลมีเดีย, 2556.
- ภาสกร ศิริยะพันธุ์. "กัมพูชาทางออกหรือทางตันของเวียดนาม." ใน *เอกสารวิชาการของสถาบันเอเชีย อันดับ 13*. เชียงใหม่: ธีระวิทย์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: เทพประทานพร, 2524.
- มนัสพาสน์ ชูโต. "บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526.
- ยศ สันตสมบัติ. *อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: น้ำไท, 2535.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- วัลยา. *ทักษิณ ชินวัตร: ตาดูดาว เท้าติดดิน*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2544.
- วิจิต ญาณอมร และคณะ. *ผ่านร้อน...ผ่านหนาว พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา*. กรุงเทพฯ: บริษัท เออาร์ ไอพี จำกัด, 2556.
- วิษณุ เครืองาม. *หลังม่านการเมือง*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2554.

- สตีเฟน อาร์ เฮตเตอร์, *รากเหง้าแห่งความขัดแย้งระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชากับพรรคคนงานเวียดนาม*, แปลโดย ปันดดา เลิศล้ำอำไพ และคณะ กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- สันติ สาทิพย์พงษ์ บรรณาธิการ. *การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน: กุมภาพันธ์ 2544-มกราคม 2548*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2548.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่สาม (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2547)*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547.
- สิรินทร์ พัทธโนทัย, *มุกมั่งกร*, แปลโดย นุชนาฏ เนตรประเสริฐศรี กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, 2551.
- สุชิน ตันติกุล. *รัฐประหาร พ.ศ.2490*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- สุณัย ผาสุก. *นโยบายต่างประเทศของไทย: ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหา กัมพูชา (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991)*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. "จากประชาธิปไตยสู่ฟุทธญาประชาธรรม," ใน *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2551.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. *กฎหมายและผลประโยชน์ของไทยในอ่าวไทย: กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา เรื่องการเจรจาสิทธิในอ่าวไทย*. กรุงเทพฯ: สยามเอ็มแอนด์บี พับลิชชิง, 2553.
- . "กตัญญูตาการวะ แต่ ศาสตราจารย์พิเศษ ประสิทธิ์ ไขว้โลกุล," ใน *72 ปี ครูผู้อุทิศตนเพื่อวิชาชีพกฎหมาย : ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ ไขว้โลกุล*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- . "คิดถึงท่านนายกฯ ชาติชาย ชุณหะวัณ," ใน *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม. ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑*. 2541.
- . "นโยบายต่างประเทศไทย," ใน *สรุปสาระสำคัญในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "นโยบายต่างประเทศไทย" ในระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก วันที่ 28 พฤษภาคม 2544 ณ วิเทศสโมสร ใน การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ณ กระทรวงการต่างประเทศ 28-31 พฤษภาคม 2544*.
- สุรชัย ศิริไกร. "บทบาทของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อปัญหา กัมพูชา (9 สิงหาคม 1988-ธันวาคม 1989)." ใน



- ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ. สายทิพย์ สุขดิพันธ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. *นโยบายของไทยต่อลาว*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2559.
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ (เรื่อง) อโนมา สอนบาลี (เรียบเรียง). *ความสำเร็จไม่มีช้อยกเว้น: ชีวิตจากปอเนาะเลาะไปอาเซียน*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2556.
- อริวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์ และคณะ. *เส้นทางชีวิต “พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร”*. กรุงเทพฯ: ปฐมกาล, 2543.
- อภิญา รัตนมงคลมาศ. "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจหลังสงครามเย็น." ใน *ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของประเทศไทยในทศวรรษหน้า*. อภิญา รัตนมงคลมาศ และ ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- . *นโยบายต่างประเทศ: แนวทางศึกษา ทฤษฎี และระเบียบวิธีวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- อรุณ ภาณุพงศ์. *การทูตและการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- . "นโยบายต่างประเทศและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ," ใน *บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศ, 2526.
- อารี ภิรมย์. *เบื้องหลังการสถาปนาสัมพันธภาพยุคใหม่ ไทย-จีน*. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2524.
- อารี ภิรมย์ และคณะ. *คณะทูตใต้ดินสู่ปักกิ่ง: เลี้ยวหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย-จีน*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2545
- เอก อนันต์. *ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล*. กรุงเทพฯ: สยาม เอ็ม แอนด์ บี, 2553.
- เอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์ และ วิสุทธิ์ นิรัตติวงศกรณ์. *รัฐบาลของประชาชน: แนวคิดและวิธีการบริหารประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานจัดทำผลงานของรัฐบาล สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2547.

#### บทความวิชาการ / บทความในวารสาร

- "Exclusive ใช้การทูตลดการค้า ไทยเปิดค่าเสรี 6 ชาติอาหรับแล้ว เตรียมเปิด จีน-ญี่ปุ่น-อินเดีย-ออสเตรเลีย-อียู-อเมริกาเหนือ/ใต้." *การเงินธนาคาร* 22, 252 (เมษายน 2546): 208-215.

- "ข่าวในประเทศ." *สยามจดหมายเหตุ* 13, 2 (8-14 มกราคม 2531).
- "คณะที่ปรึกษาฯ ทำทางเลือกต่างๆ ให้ท่านนายกฯ ตัดสิน." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 35, 28 (25-31 ธันวาคม 2531): 17.
- "คำปราศรัยของ ฯพณฯ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี 2546 (14 เมษายน 2546) ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย." *วิทยุสารอุรรมย์* 5, 19 (เมษายน-มิถุนายน 2546): 14-21.
- "เจาะคลังสมอง “ชาติชาย 1” : เราจะไม่ยอมตายแทน." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 426 (21 สิงหาคม 2531): 8.
- "ทำเนียบรัฐมนตรี 10 ยี่ ขึ้นแท่นรอถูกเชือด." *มติชนสุดสัปดาห์* 16, 817 (16 เมษายน 2539): 9.
- "ที่ปรึกษานายกฯ ปะทะ “ແປ” อะไรจะเกิดขึ้น." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 425 (23 ตุลาคม 2531): 8.
- "นโยบายการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีของไทยในช่วงปี 2544-2549." *TRF Policy Brief* 1, 14 (2553).
- "นายกฯ กับกองทัพพูดภาษาเดียวกัน...มีอะไรก็พูดกันเปิดอก." *มติชนสุดสัปดาห์* 11, 528 (14 ตุลาคม 2533): 46.
- "เบื้องหลังสถานการณ์พลิกกลับ จากที่ปรึกษานโยบายถึง “ชาติชาย” ถนนทุกสายจับตา บ้านพิษณุโลก." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 444 (5 มีนาคม 2532): 9.
- "ปะทุความขัดแย้ง “บัวแก้ว-พิษณุโลก” “ฮอตไลน์หรือโคลด์ไลน์?”. *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 445 (12 มีนาคม 2532): 10-11.
- "ผลสำเร็จของ ‘เอเชียดี’ ‘ไทย’ หรือ ‘ทุนข้ามชาติ’ ได้ประโยชน์?". *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 49, 5 (28 มิถุนายน-4 กรกฎาคม 2545): 18-20.
- "ผ่านนโยบาย “วิถีเอเชีย” ทักษิณ ระวังประวัติศาสตร์ซ้ำรอย “น้ำชาติ”." *เนชั่นสุดสัปดาห์* 9 (19-25 กุมภาพันธ์ 2544).
- "“พงษ์ เคนเนดี” ดีแสดหน้า ถาม...ชาติชาย “เอากิจสังคมหรือที่ปรึกษา”." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 448 (2 เมษายน 2532): 9.
- "ภารกิจลับ! บ้านพิษณุโลก ช่างงานรัฐบาลเงา." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 38, 29 (30 ธันวาคม 2533 – 5 มกราคม 2534): 17-18.
- "วิกฤตไทย-กัมพูชา การเมืองภายในที่กลายเป็นจลาจล จากมุมมองของนักวิชาการสถาบันפורัมเอเชีย." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 49, 37 (7-13 กุมภาพันธ์ 2546): 18-19.
- "สัญญาอันตราย 4 ทหารเสือ (บ้านพิษณุโลก) ปะทะกระทรวงบัวแก้ว ". *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 442 (19 กุมภาพันธ์ 2532): 12.

"สัมภาษณ์ : นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 444 (5 มีนาคม 2532): 22-24.

"สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ขยายฝันนโยบายรัฐบาลทักษิณ." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 47, 34 (19-25 มกราคม 2544): 12-19.

"อะไรคือขอบเขตของคำว่าที่ปรึกษา (นายกฯ)." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 35, 44 (2 เมษายน 2532): 10.

"อาคารพณบ้านพิษณุโลกใต้มนต์ดำ “สามศักดิ์” ...จุดอ่อนในจุดแข็งของรัฐบาล." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 36, 34 (4-10 กุมภาพันธ์ 2533): 11.

กระทรวงการต่างประเทศ. "การพัฒนาร่วมเขาพระวิหาร." *บัวแก้ว* 20 (มกราคม-มีนาคม 2547): 21.

———. "การเยือนประเทศเวียดนามอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ." *บัวแก้ว* (มกราคม-มีนาคม 2544): 9.

———. "การเยือนปากีสถาน." *บัวแก้ว* 13 (มกราคม-มีนาคม 2545): 10.

———. "การส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูต." *บัวแก้ว* 19 (กรกฎาคม-กันยายน 2546): 3-5.

———. "การหารือระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับรองนายกรัฐมนตรีอังกฤษ." *บัวแก้ว* 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2544): 3.

———. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนบาหลีเรนและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์." *บัวแก้ว* 20 (มกราคม-มีนาคม 2547): 12-14.

———. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนมาเลเซีย." *บัวแก้ว* 9 (มกราคม-มีนาคม 2544): 10.

———. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสหราชอาณาจักร." *บัวแก้ว* 13 (มกราคม-มีนาคม 2545): 8-9.

———. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสาธารณรัฐเช็ก." *บัวแก้ว* 18 (เมษายน-มิถุนายน 2546): 8.

———. "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนสาธารณรัฐอินเดีย." *บัวแก้ว* 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2544): 4.

ถนัด คอมันตร์. "ไทยแตกคอกไปแล้ว." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 445 (12 มีนาคม 2532): 12-13.

ทัชชหิมา (ฤกษ์สุด) ทองอุไร. "ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในมุมมองของศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ตอนที่ 2." *วารสารการงบประมาณ* 10, 31 (มกราคม-มีนาคม 2556): 3-35.

ธันวา สิริเมธี. "จากไรต์แม้ถึงปฏิญญาพุกาม พม่ากับความมั่นคงในภูมิภาค." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 50, 27 (28 พฤศจิกายน-5 ธันวาคม 2546): 10-13.

- ประสงค์ วิสุทธิ์. "แผน "ลับ" แสปลั้วตีเจียบ! ยึดอำนาจรัฐบาล." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 424 (16 ตุลาคม 2531): 7.
- . "สัมพันธ์ไทย-ลาว ความราบรื่นบนความอ่อนเปลราะของรัฐบาลชาติชาย." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 431 (4 ธันวาคม 2531): 5.
- ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. "บทบาทด้านการเมือง-ความมั่นคงของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น." *วารสารธรรมศาสตร์* 22, 1 (ม.ค.-เม.ย. 2539): 59-95.
- ลิขิต จงสกุล. "ปีทอง "ชาติชาย" จาก "มังกรทอง"-พญาเล็ก" ฝีมือหรือโชคช่วย." *มติชนสุดสัปดาห์* 9, 436 (8 มกราคม 2532): 9.
- วัลย์ลิกาและวรรรัตน์. "การปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ: มุมมองข้าราชการระดับปฏิบัติการ คุณสุรยุทธ ชาสสมบัติ เจ้าหน้าที่การทูต 6 หัวหน้างานฝ่ายวินัย กองการเจ้าหน้าที่." *สราญรมย์* 59 (กุมภาพันธ์ 2545).
- วิกรม คุ่มไฟโรจน์. "การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร." *สราญรมย์* 59 (กุมภาพันธ์ 2545): 51-64.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "กฎหมายไทย: เพื่อการกระจุกหรือกระจายความเจริญ." *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 13, 4 (ธันวาคม 2538): 66-93.
- . "ปัญหาสิทธิไทย-สหรัฐอเมริกา: ข้อคิดสำหรับประเทศไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 5, 3 (กันยายน 2530): 129-148.
- สุรชาติ บำรุงสุข. "อเมริกันมองไทย: ทิศนของสหรัฐต่อไทยในปี 1982." *วารสารสังคมศาสตร์* 19, 4 (ธันวาคม 2525): 22-40.
- อัญชลี ไพรีรัก. "วันวานและวันพรุ่งนี้ของสุรเกียรติ์ เสถียรไทย." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 47, 34 (19-25 มกราคม 2544): 11.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. "ข้อถกเถียงในกระทรวงบัวแก้ว." *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 48, 52 (24-30 พฤษภาคม 2545): 23.
- Power Seeker. "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย คนรวยอันดับสองในไทยรักไทย." *THAICOON* 2, 20 (สิงหาคม-กันยายน 2543): 34-37.

### รายงานการวิจัย

- ประภัสสร เทพชาตรี. "รายงานการวิจัย เรื่อง นโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ." กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และคณะ. "รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์: ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขา การค้าปลีก." กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- . "รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์: ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขา การท่องเที่ยว." กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- . "กรมการค้าต่างประเทศ. รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ระยะที่ 2 ปีที่ 1: เอกสารหมายเลข 16)". กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. "รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: ท้ากรณีศึกษาเปรียบเทียบ”". กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2559.

## วิทยานิพนธ์

- กীরติ กล่อมดี. "ความคิดทางการเมืองของเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- เจษฎา หุ่นเอง. "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก: ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ฉลองรัฐ เจริญศรี. "บทบาทของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ในการต่างประเทศของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2460-2501." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- ดาวมาศ อิมสำราญรัตน์. "การเมืองในระบบราชการไทยในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีพิพาทปัญหาสามหมู่นบ้านระหว่างไทยกับลาว." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ทศพร กลสิกรรม. "ปัจจัยทางจิตวิทยาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับมหาอำนาจตะวันตก ในคริสต์ศตวรรษที่ 19: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีราชอาณาจักรสยามและพม่า." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- ธำรงค์ ชินหิรัญ. "ความล้มเหลวในการปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

- นฤมิตร สอดศุข. "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน: วิเคราะห์ปัจจัยอุปสรรคและปัจจัยเสริมสร้าง ในการมีความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
- นิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร. "บทบาททางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามกับความคิดทางการเมืองของมาคิอาเวลลี." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ประกายดาว ประสพศิลป์. "ประเทศไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- พยัญชน์ เอี่ยมศิลป์. "ภาวะผู้นำทหารกับการยุติการสู้รบบ้านร่มเกล้า." รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ฤชาชัย จันทรมบัติ. "การศึกษากระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศ ของไทยต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ระหว่าง 1969-1973." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- เลิศวงศ์วีรชัย, ระพีภรณ์. "บทบาทของถนัดคอมันตร์กับการต่างประเทศของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1971." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. "การปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ." รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- เสวี บัวแก้ว. "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526)." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- อุตร ยอมเจริญ. "ความคิดทางการเมืองของพลตรีจำลอง ศรีเมือง." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

### เอกสารราชการ

- กระทรวงการต่างประเทศ. "การประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลก ณ กระทรวงการต่างประเทศ 28-31 พฤษภาคม 2544." กรุงเทพฯ: กองนโยบายและวางแผน สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ, 2544.
- . "I1001-322-108-120-4401 กรมองค์การระหว่างประเทศ สำนักงานเลขานุการกรม. เอกสารบรรยายสรุป แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย: ภาพรวมภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ปี 2544." โครงการ 16, กล่อง 800.

- . "I1302-211-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 1. รายงานผลการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 8-9 มีนาคม 2544. 2544."
- . "I1303-055-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2. นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนพม่า. 2544." โครงการ 12, กลุ่ม 541.
- . "I1402-156-302-623-4301 กรมเอเชียใต้ตะวันออกเฉียงใต้ กงเอเชียใต้. ขาพณฯ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนอินเดียอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 11-14 กรกฎาคม 2544: การเตรียมการ ด้านข้อมูลและสารัตถะ. 2543-2544." โครงการ 12, กลุ่ม 574.
- . "I1402-156-302-623-4401 กรมเอเชียใต้ตะวันออกเฉียงใต้ กงเอเชียใต้. ขาพณฯ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เดินทางเยือนอินเดีย ระหว่างวันที่ 11-14 กรกฎาคม 2544. 2544."
- . "การหารือระหว่าง ขาพณฯ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กับ ตัน ศรี ราซาลิ อิสมาอิล (Tan Sri Razali Ismail) ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อพม่า ณ โรงแรม Renaissance Kuala Lumpur 8 มีนาคม 2544," ใน เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ I1302-211-302-623-4401 กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 1. รายงานผลการเยือนมาเลเซียอย่างเป็นทางการของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 8-9 มีนาคม 2544. 2544.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### ราชกิจจานุเบกษา

- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 115, ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545).

- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119, ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก (14 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 ตอนที่ 105 ก, (14 ตุลาคม 2545).
- "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 108 ตอนที่ 240, (29 ธันวาคม 2534).
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119, ตอนที่ 99 ก, (2 ตุลาคม 2545).
- "กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 130, ตอนที่ 36 ก, (23 เมษายน 2556).
- "ประกาศนายทะเบียนมูลนิธิ กรุงเทพมหานคร เรื่อง จดทะเบียนจัดตั้ง “มูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์”," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 121 ตอนที่ 105 ง, (9 ธันวาคม 2547).
- "พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 121, ตอนที่พิเศษ 63 ก, (18 ตุลาคม 2547).
- "แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ," *ราชกิจจานุเบกษา* ฉบับพิเศษ. เล่ม 108, ตอนที่ 32, (23 กุมภาพันธ์ 2534).

### หนังสือพิมพ์

- "3ปีกหม่องให้สัญญาเล็กเกร." *ผู้จัดการรายวัน*, 7 สิงหาคม 2545, 1, 2, 3.



- "4 ขาดิ ยนึกเศรชฐกัจ ตั้งนึคมอูตทุที่เกะกง." โพลด์ทุเดย์, 2 สึงหาคคม 2546, A3.
- "6 ขาดิบึมสเทคคองนาคตั้งเขตการค้ำเสริเชือมเอเชียใต้-บั้งคลาเทศยึกัยกั้เข้าร่วม." กุรงเทพรุจกัจ, 9 กุฎภาพัน์ 2547, 4.
- "8 ขาดิอาเชียนประสานเสียง ขวางตะวันตกซึ้นน้าแก้ปัญหาคพม่า." ช่ววฮุ้่น, 24 กรกกุฎาคคม 2546, 21.
- "'ACMECS' เป็ดเวทึกระบึ่ ดัน 5 คอรงการร่วมสรุบธรรม." ประชาชาตึรุจกัจ, 1 พฤคจึกายน 2547, 16.
- "กระแสปรับ ครม." มตึชน, 27 กันยายน 2546, 2.
- "การอภึปราชึเรืออง "พรรคการเมือองกั้บวึสึยพัคณันนโยบาคตางประเทศ" คณะรัฐศาสตริ มหาวึทยาลัยธรรมศาสตริ "4 พรรคการเมืออง: พึสุจัน'กึน'ตางตางประเทศ". ผู้จ้ดการราชึวัน, 19 ธันวาคคม 2543, 16.
- "แกะรอยกรณึพึพาค 'ไทย-กั้มพูชา'." สยามรัฐ, 31 มกราคม 2546, 3.
- "'จึนยึนต'ผวาช.ไทยไมยอมจึน สังทึมเด็ดหัวก้อออาร์มึคั้มกัน." มตึชน, 1 กันยายน 2544, 1, 20.
- "จึนยึนตขอทำสะพานเชือมไทย หนุนกาลึโนสามเหลียมทองค้ำ." ผู้จ้ดการราชึวัน, 9 ตุลาคม 2544, 13.
- "เขมรเชือสุจันถกสำรวจัน้มนั้พันที่'ทับช้อน'." กุรงเทพรุจกัจ, 1 กันยายน 2542, 20.
- "เข้าเผ้า 'ในหลวง' ขอโทษไทย เขมรเสียงจึสุดซึ้ง." เดลึนึวึล, 5 กุฎภาพัน์ 2546, 1, 19.
- "ครม.ไทย-เวียดนาค ทึศทางนโยบาคร่วม." บ้านเมืออง, 21 กุฎภาพัน์ 2547, 3.
- "ค้ำต้อค้ำ 'ศุภชัย พานึชกัถึ' ลั้บขึนคลั้ง 'สุรเกียรตึ'." มตึชน, 11 พฤษภาคคม 2539, 2.
- "ค้ำต้อค้ำ เราคทำหน้าที่อือยงตึที่สุดแล้ว ให้นายกฯ มีหลายๆ ทางเลือก." วุฎจักร, 10 มึถุนายน 2540.
- "จึนควัก 50 ล.ยนึกอาเชียนสยบ 'ซาร์ส' วอนโลกยุดึเลือกปฏิบัติ." มตึชน, 30 เมษายน 2546 1, 14.
- "จึนจับมึอไทยจ้ดถกพม่า เชือมกลุ่มย้อยหารือ 'โรดแมป'." มตึชน, 22 ตุลาคม 2546, 11.
- "จึนและญึ่ปุ่นหนุนไร้ดแม็ป." ช่ววสด, 24 สึงหาคคม 2546, 9.
- "เจรจาคพันที่ทับช้อนเขมรเลลว บรึษัทสำรวจปัดปตท.สพ.ร่วม." ไทยโพสต, 13 พฤษภาคคม 2545, 6.
- "เจ้ากระทรวงแกลงนโยบาค." ช่ววสด, 4 มึนาคคม 2544, 9.
- "ชาตึพัน์มึตรพริ้อมหนุน ACMECS ประชุมทुक 6 เดืออน." ประชาชาตึรุจกัจ, 4 พฤคจึกายน 2547, หน้า 21.
- "จึ้เหตุศุจครามไทยพม่าปะทุ นโยบาคตางประเทศชน 'สุดท่วย'." ผู้จ้ดการราชึสัปดาค, 19 กุฎภาพัน์ 2544, 1, 12, 15.
- "เชียงราชึศุนย์ศก.เชือมจึน 2 ทาง." สยามรุจกัจ, 24 มึนาคคม 2545, 9.
- "ดร. สุรเกียรตึ เจอคตึอาญา ใช้อำนาจโดยมึชอบ." ผู้จ้ดการราชึวัน, 5 สึงหาคคม 2541, 1.
- "ดร. สุรเกียรตึ ตอบข้อช้กถามของสมาคึกสภา." กุรงเทพรุจกัจ, 28 กุฎภาพัน์ 2544, 13, 15.

- "ดร. สุรเกียรติ์ แกลลงนโยบาย." *ผู้จัดการรายวัน*, 2 มีนาคม 2544, 14.
- "ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย โฉวแผนแปรรูปปตท. เปิดทางทุกฝ่ายร่วมคิด ยัน "ประธานไม่ได้มาเพื่อทุบโต๊ะ." *ข่าวหุ้น*, 13 มีนาคม 2543, 4.
- "ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธานปรับโครงสร้างหนี้ ปตท." *มติชน*, 4 มกราคม 2543, 4.
- "“ดร.สุรเกียรติ์” ชี้ทาง ฟันเศรษฐกิจแบบยั่งยืน “ต้องรื้อฟื้นกฎหมายทั้งระบบ”." *ฐานเศรษฐกิจ*, 14 พฤษภาคม 2543, 8-9.
- "ดัน 'ขบวนการกรุงเทพฯ' ช่วยพม่า." *มติชน*, 21 ธันวาคม 2546, 11.
- "‘दानฉ่วย’ ส่งคนพบ ‘ทักษิณ’ เจริญกลับไทย." *มติชน*, 2 กรกฎาคม 2546, 1, 14.
- "เตรียมฟื้นสัมพันธภาพกับพม่า." *ผู้จัดการรายวัน*, 12 เมษายน 2546, 12.
- "ถกกรม.ร่วม ‘ไทย-ลาว’ 20 มี.ค.นี้." *ข่าวสด*, 9 มีนาคม 2547, 10.
- "ถกแผน ‘สามเหลี่ยมมรกต’." *ข่าวสด*, 21 เมษายน 2545, 9.
- "ถกพม่าสดใส ไทยปลื้ม ‘ก้าวหน้าครั้งใหญ่’." *มติชน*, 16 ธันวาคม 2546, 1, 16.
- "ถล่ม ‘สุรเกียรติ์’ ทำไทยเป็นตัวตลกโลก." *มติชน*, 18 พฤษภาคม 2545, 1, 11.
- "ท่าทีการทูต ‘ทักษิณ’ สมเหตุสมผลยิ่ง!" *มติชน*, 31 มกราคม 2546, 13.
- "ทีม ‘สุรเกียรติ์’ ทิ้งที่ปรึกษานายกฯ." *มติชน*, 29 พฤษภาคม 2539, 10.
- "ไทย-เขมรเปิดจุดผ่านแดนขึ้นใหม่ เตรียมตั้ง ‘สภาวัฒนธรรม’ 2 ชาติ." *มติชน*, 22 มีนาคม 2546, 1, 9.
- "ไทย-ลาวลงนามไกล่เกลี่ยข้อพิพาท." *มติชน*, 11 สิงหาคม 2544, 19.
- "ไทย-สิงคโปร์เห็นพ้องปัญหาพม่า ‘หน้าที่อาเซียน’ ผลักดันปรองดอง." *มติชน*, 13 สิงหาคม 2546, 5.
- "ไทย-โสมขวจับมือเปิดเขตการค้าเสรี." *มติชน*, 22 มิถุนายน 2546, 8.
- "ไทยเมินข้อเสนอแกมพม่า." *ข่าวสด*, 10 ธันวาคม 2545, 6.
- "ไทยวอนนานาชาติร่วมมือสานความปรองดองในพม่า." *ผู้จัดการรายวัน*, 19 กรกฎาคม 2546, 11.
- "ไทยสูญเสียยับยั้งพม่า! เขมรชดใช้ไร้เงื่อนไข ดำรัสในหลวงเตือนสติ." *มติชน*, 31 มกราคม 2546, 1, 3, 14, 15.
- "นโยบายตปท. คิดใหม่ทำใหม่ ดึงคนไทยร่วม." *กรุงเทพธุรกิจ*, 8 มีนาคม 2544, 15, 16.
- "นโยบายต่างประเทศไทยถึงเวลากลับเครื่องแล้วหรือยัง." *มติชน*, 22 เมษายน 2544, 20.
- "นโยบายต่างประเทศไทยในรอบปีที่ผ่านมา." *สยามรัฐ*, 31 ธันวาคม 2542, 8.
- "นโยบายเศรษฐกิจและสังคมของ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง." *แนวหน้า*, 31 ตุลาคม 2538, 20.
- "นานาชาติสรรคนจากผู้เกี่ยวข้อง กรณีจดหมายนายอักษุา ชัยนาม อดีตเอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวร ณ นครนิวยอร์ก." *มติชน*, 20 พฤษภาคม 2545, 10.

- "บัวแก้วโยกย้ายสับเปลี่ยนอธิบดี." *มติชน*, 27 มีนาคม 2544.
- "บัวแก้วสั่งย้ายด่วนอธิบดี-รองกรมอเมริกา ทำข่าวรั้วซบพุดอิรัก." *มติชน*, 15 พฤษภาคม 2546, 1, 32.
- "บัวแก้ว-คมนาคม'คัดเส้นทางเชื่อมปท.เพื่อนบ้านหนุนส่งออก." *มติชน*, 2 ตุลาคม 2544, 9.
- "บัวแก้ว คัดราชใหม่ โฉมใหม่ ภารกิจใหม่." *มติชน*, 1 มกราคม 2541 6.
- "'บัวแก้ว' เหมินโฉศึกแย่งฝัว บ้านใหญ่ประจานบ้านน้อยอ่อนกระทรวง." *แนวหน้า*, 28 สิงหาคม 2542, 2.
- "'บัวแก้ว' ยันไม่คิดแทรกแซงพม่า." *ข่าวสด*, 21 กรกฎาคม 2546, 11.
- "บัวแก้วเชียร์เปิดเจรจาค้ำเสรี." *ฐานเศรษฐกิจ*, 16 สิงหาคม 2544, 28.
- "ปตท. สผ. วางหมากรับมือเสรีก๊าซฯ ถือหุ้นโรงไฟฟ้า-ชะลอการลงทุนใหม่." *ผู้จัดการรายวัน*, 6 พฤษภาคม 2542, 11.
- "ประกาศศรม. วันนี้ เทิดไท้แผ่นดินกระเจิง! 'ตั้ง' ถ่างขาควมท. ต่อ 'ดร.สุ' แฉถูกบีบให้ออก." *มติชน*, 28 พฤษภาคม 2539, 12.
- "ประชุมร่วมกรม.ไทย-ลาว ทุ่มพันล้านแก้ครหา... 'ดีแต่เว้าแต่บ่เฮ็ด'." *โพสต์ทูเดย์*, 20 มีนาคม 2547, A5.
- "ประชุมร่วมสกัดโรครุซาร์ส นัดนี้ที่อาเซียนนัดหน้าที่เอเปก." *กรุงเทพธุรกิจ*, 30 เมษายน 2546, 2.
- "ปรับ ครม. เพื่ออะไร." *มติชน*, 5 ตุลาคม 2545, 2.
- "ปิดฝุ่น3เหลี่ยมมรกต." *โพสต์ทูเดย์*, 3 สิงหาคม 2546, A1.
- "ปิดฝุ่น "สามเหลี่ยมมรกต"พัฒนาท่องเที่ยว3ประเทศ." *ผู้จัดการรายสัปดาห์*, 11 สิงหาคม 2546, A12.
- "เปิดความคิด สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยกรอบความร่วมมือเอเชีย." *มติชน*, 10 มิถุนายน 2545, 10.
- "เปิดท่าที รัฐบาลไทย-บัวแก้ว หลังกัมพูชายอม ขอโทษ-ชดใช้." *มติชน*, 2 กุมภาพันธ์ 2546, 1, 2.
- "เปิดแผนสันติภาพ 'พม่า' ไทยเสนอयर่างรณ.". *โพสต์ทูเดย์*, 30 กรกฎาคม 2545, A8.
- "เปิดมิติใหม่เจาะประตูคู่ค้า "บัวแก้ว" จุมนโยบายกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจ." *ไทยรัฐ*, 26 มีนาคม 2544, 8.
- "เปิดวิสัยทัศน์ "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย" กับนโยบายต่างประเทศปี 2546." *ประชาชาติธุรกิจ*, 20 มกราคม 2546, 13.
- "เปิดสารพัดแผนโรดแมปพม่าสู่ประชาธิปไตย." *ผู้จัดการรายวัน*, 26 กันยายน 2546, 1, 2.
- "ผมจะปั่นประเทศไทยเป็น Leader อาเซียน." *ฐานเศรษฐกิจ*, 16 สิงหาคม 2544, 8-9.
- "ผลการประชุมโรครุซาร์สอาเซียน+จีน." *ประชาชาติธุรกิจ*, 5 พฤษภาคม 2546, 15.

- "ผลหารือ 'สุรเกียรติ์-วินอ่อง' แผน 'ไรต์แม็ป' แก้วกฤตพม่า." *ข่าวสด*, 4 สิงหาคม 2546, 7.
- "ผู้แทนยูเอ็นเสนอไทยจัดประชุมแก้ปัญหาม้า." *ผู้จัดการรายวัน*, 2 กรกฎาคม 2547, 11.
- "ผู้แทนยูเอ็นเห็นชอบ 'โรดแม็ป'." *มติชน*, 12 สิงหาคม 2546, 14.
- "เผยหัวข้อถกกรม.ไทย-เวียดนาม." *ข่าวสด*, 13 กุมภาพันธ์ 2547, 10.
- "เผยหัวข้อถกกรม.ไทย-สิงคโปร์." *มติชน*, 10 มกราคม 2546, 15.
- "เผาสถานทูตไทย เขมรคลังไล่พังธุรกิจไทยวอด ทักซิณยวัะจัด อพยพคนไทย." *คมชัดลึก*, 30 มกราคม 2546, 1, 17.
- "แผน'สามเหลี่ยมมรกต'ฉลุย 'ลาว-เขมร'หนุนบูมท่องเที่ยว." *มติชน*, 3 สิงหาคม 2546, 1, 5.
- "พม่าขึ้นชมโรดแม็ปสไตล์ 'แมว'." *ผู้จัดการรายวัน*, 16 ธันวาคม 2546, 1, 2.
- "พม่ารับแผนโรดแม็ป ไทยเล็งเปิดเวทีหารือ เชิญUN-ชาติเกี่ยวข้อง." *ผู้จัดการรายวัน*, 2 สิงหาคม 2546, 1, 2.
- "พลิกบท "เซลส์แมน" สู้ตลาดการค้าโลก ดันการทูตเชิงพาณิชย์." *ฐานเศรษฐกิจ*, 19 เมษายน 2544, 8-9.
- "ฟื้นสนามรบสนามการค้า เขมรลือหึ่งทักษิณตกเก้าอี้." *ผู้จัดการรายวัน*, 20 มิถุนายน 2544, 15.
- "มติ 6 ขนกลุ่มน้อยมอไทยตัวแทนถกโรดแม็ป 10 ชาติ." *กรุงเทพธุรกิจ*, 10 ธันวาคม 2546, 9, 16.
- "มติใหม่ 'บัวแก้ว' 'เน้นสัมพันธ์โยงเศรษฐกิจ'." *กรุงเทพธุรกิจ*, 20 กุมภาพันธ์ 2544, 15.
- "'แมว' ร่อนจดหมายถึง 'ตาน ฉ่วย'." *บ้านเมือง*, 25 กรกฎาคม 2546, 3.
- "ยุทธศาสตร์ ACMECS ช่วยเพื่อนบ้าน ก็เหมือนช่วยไทยด้วย." *ประชาชาติธุรกิจ*, 26 กรกฎาคม 2547, 1, 20.
- "ยูเอ็นวอนไทยช่วยพม่า กระทบมุ่งเปิดเจรจาปชต.ซูจี." *สยามรัฐ*, 29 เมษายน 2546, 15.
- "ยูเอ็นอื้อนไทยจัดประชุมแก้ปัญหาม้าอีก." *มติชน*, 2 กรกฎาคม 2547, 28.
- "รมต.พม่าไวยไทยปล่อย 5 นศ. หนี." *มติชน*, 5 ตุลาคม 2542, 1, 11.
- "โรคซาร์สย้าปัญหาความน่าเชื่อถือในจีน." *กรุงเทพธุรกิจ*, 2 เมษายน 2546, 28.
- "ลำดับเหตุการณ์ไทยสะบั้นสัมพันธ์เขมร." *กรุงเทพธุรกิจ*, 31 มกราคม 2546, 1, 4.
- "ลู่ Roadmap ฉบับ 'สุรเกียรติ์' ปองทุนไทยในพม่า." *ประชาชาติธุรกิจ*, 31 กรกฎาคม 2546, 1, 17.
- "เลขาฯรมว.ตปท.คุยนโยบายฉลุย ชี้ 'อักษุ' เกาเหลา 'บักบัวแก้ว'." *มติชน*, 20 พฤษภาคม 2545, 1, 15.
- "โลกจับตารัฐประหารเจียบพม่า 'ตัน ฉ่วย' คุมอำนาจเบ็ดเสร็จ." *ประชาชาติธุรกิจ*, 25 ตุลาคม 2547, 14.
- "สถานการณ์ไทย-กัมพูชา มุมมองนักวิชาการ." *กรุงเทพธุรกิจ*, 31 มกราคม 2546, 13.

- "สถานะ ทรท. กับการปรับ ครม." *ข่าวสด*, 7 มีนาคม 2545, 3.
- "สศช.ดันตั้งเมืองคู่แข่งแผลตศก." *ฐานเศรษฐกิจ*, 7 สิงหาคม 2546, 29.
- "สัมพันธไทย-พม่า: วิฤติหรือโอกาส." *ฐานเศรษฐกิจ*, 9 กันยายน 2544, 8.
- "สัมภาษณ์: ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย." *ประชาชาติธุรกิจ*, 17 กุมภาพันธ์ 2540, 31, 32.
- "สุรเกียรติ์-ชกอัน' เปิดด่านขึ้นมีน." *กรุงเทพธุรกิจ*, 22 มีนาคม 2546, 9, 12.
- "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เปิดนโยบายต่างประเทศ 'ทรท' เชื่อมโลกแก่วิฤติ-คิดแบบเอเชีย." *มติชน*, 29 พฤศจิกายน 2543, 13.
- "'สุรเกียรติ์ เสถียรไทย' จับตาชายแดนไทย-พม่า โฉวนโยบายต่างประเทศ." *มติชน*, 19 กุมภาพันธ์ 2544, 2.
- "'สุรเกียรติ์' ไขปมสำคัญ 'ทักษิณ-บุช' นัดถกที่อเมริกา." *มติชน*, 29 ตุลาคม 2544, 20.
- "'สุรเกียรติ์' จับเข้า 'ชินชุนต์' รุกคืบ 'โรดแมป'." *มติชน*, 26 กันยายน 2546, 10.
- "'สุรเกียรติ์' ปรับนโยบายเพื่อนบ้าน เชื่อมภาคประชาชน-ลบรอยแค้น." *ประชาชาติธุรกิจ*, 24 มีนาคม 2546, 1, 17.
- "'สุรเกียรติ์' เปิดนโยบาย 'ต่างประเทศ'." *มติชน*, 10 มกราคม 2544, 18.
- "'สุรเกียรติ์' วอนสมาชิกอาเซียนอย่ากดดันพม่า." *คม ชัด ลึก*, 23 กรกฎาคม 2546, 2, 13.
- "'สุรเกียรติ์' เปิดนโยบาย 'ต่างประเทศ'." *มติชน*, 10 มกราคม 2544, 18.
- "สุรเกียรติ์เปิดใจหลัง 'ซาร์ส-ซัมมิต' ความสัมพันธ์จีน-อาเซียนเป็นหนึ่ง." *ผู้จัดการรายวัน*, 1 พฤษภาคม 2546, 1, 3.
- "สุรเกียรติ์เปิดฮอตไลน์พม่ายันสัมพันธ์ปกติ." *กรุงเทพธุรกิจ*, 7 สิงหาคม 2545, 11, 16.
- "สุรเกียรติ์พลิกกลยุทธ์เหลี่ยมศก. ดึงเพื่อนบ้านรวม-ยก SSB-WSB ขึ้นระดับภูมิภาค." *ผู้จัดการรายวัน*, 17 กรกฎาคม 2540, 9.
- "สุรเกียรติ์หวังผู้นำพม่าเดินทางประชาธิปไตย." *ผู้จัดการรายวัน*, 21 ตุลาคม 2547, 1, 2.
- "หยุดวิฤติสิ้นชาติพม่า! 'ทักษิณ' กาง 'โรดแมป' ขอแรงหนุนผู้นำโลก." *ผู้จัดการรายวัน*, 1 สิงหาคม 2546, 1, 2.
- "แหลมทองพนักยุคคอม & ปตท. บุกตลาดเศรษฐกิจชุมชน สุรเกียรติ์ขอกู้ OECF หนุนโครงการ." *ฐานเศรษฐกิจ*, 18 มิถุนายน 2541, 1, 18.
- "อดีตนักการทูตใหญ่วิพากษ์ 'สุรเกียรติ์' 'มือใหม่-หยุมหิม'." *มติชน*, 19 พฤษภาคม 2545, 2, 5.
- "'อัชฎา' ดับเครื่องชนอีกรอบ ชัด 'บัวแก้ว' ยุคนี้ 'มีแต่สั่ง'." *มติชน*, 22 พฤษภาคม 2545.
- "อียิปต์: ประตุสู่การค้าโลกอาหรับ." *ไทยโพสต์*, 12 กุมภาพันธ์ 2546, 8.
- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. "ช่วย." *ข่าวสด*, 2 มิถุนายน 2546, 6.

ฉัตรแก้ว เทียนแก้ว. "กัมพูชาเสนอไทย-เวียดนาม พัฒนาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล." *ผู้จัดการรายวัน*, 8 พฤษภาคม 2541, 6.

ดุษฎี สนเทศ. "นิศย์ พิบูลสงคราม ที่ปรึกษาคนที่ 19." *มติชน*, 4 ตุลาคม 2544, 6.

บุญเลิศ ช่างใหญ่. "ปรับ ครม. โยงถึงแก๊ รธน." *มติชน*, 14 ธันวาคม 2544, 6.

แผนกข่าวการเมือง. "นักศึกษายึดสถานทูต ไทย-พม่าสัมพันธ์ร้าย." *เดลินิวส์*, 10 ตุลาคม 2542, 13.

วรรัตน์ ตานิกูจิ. "การประชุมรัฐมนตรีแอฟริกาครั้งที่ 1 ติดตามและขยายผลเพื่อการพัฒนา." *มติชน*, 25 ตุลาคม 2547, 28.

ศิริพร จันทร์มีทรัพย์. "กรม.ข้ามชาติไทย-มาเลเซีย." *โลกวันนี้*, 23 ธันวาคม 2545, 11.

สกุณา ประยูรศุข. "โลกไร้เวลาของ 'สุรเกียรติ์ เสถียรไทย'." *มติชน*, 24 มีนาคม 2545, 8.

### แหล่งข้อมูลออนไลน์

"การลงนามใน Framework Agreement on Economic Cooperation ระหว่างไทย-กัมพูชา."

<http://www.ryt9.com/s/cabt/262646>.

"เขมรยื่นไทยยกเลิกMOUที่ทับซ้อนทะเลไม่ได้."

<http://www.komchadluek.net/news/politic/36098>.

"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544." <http://www.eppo.go.th/doc/Gov-Policy/index-t.html>

"พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535." *यालय*

[http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/\\_2535/Ratchakitcha/OCSC-Civil-Service-Act-BE-2535.pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/_2535/Ratchakitcha/OCSC-Civil-Service-Act-BE-2535.pdf).

"พื้นที่สามเหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดนีเซีย- มาเลเซีย-ไทย."

<https://thaiecoalert.files.wordpress.com/2012/02/4-imt-gt.pdf>.

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546."

[http://www.mof.go.th/home/eco/p01\\_07\\_030446.pdf](http://www.mof.go.th/home/eco/p01_07_030446.pdf).

"ระลึกการจากไปของ ถนัด คอมันตร์ ตอนที่ 1."

[https://www.youtube.com/watch?v=tYqE8\\_13Www](https://www.youtube.com/watch?v=tYqE8_13Www).

"ระลึกการจากไปของ ถนัด คอมันตร์ ตอนที่ 2."

<https://www.youtube.com/watch?v=FPau5MJATIA>.

- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." <http://gad.kku.ac.th/main/th/wp-content/uploads/2013/10/2-3-2540.pdf>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 3 เมษายน 2544 เรื่อง การจัดทำความตกลงทางการค้าระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-04-03.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 มกราคม 2547 เรื่อง ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมและการศึกษาระหว่างไทยกับเม็กซิโก." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-01-06.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 6 มกราคม 2547 เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการไทย-เวียดนาม." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-01-06.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 7 สิงหาคม 2544 เรื่อง เรื่อง การจัดทำแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการลักลอบค้ามนุษย์ ตลอดจนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นระหว่างไทยกับออสเตรเลีย." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-08-07.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 11 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง คณะกรรมการฝ่ายไทยเพื่อกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-02-11.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 11 ธันวาคม 2544 เรื่อง การลงนามในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-สหรัฐฯ." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-12-11.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 13 มีนาคม 2544 เรื่อง การจัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงระหว่างชาติ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-03-13.html#6>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 14 กันยายน 2547 เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระหว่างไทยกับอิตาลี." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-09-14.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 14 ตุลาคม 2546 เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวกับสาธารณรัฐชิลี." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-10-14.html>.

- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 ธันวาคม 2544 เรื่อง กรอบแนวทางการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรี BIMST-EC." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-12-18.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 18 พฤศจิกายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (ECS)." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-11-18.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 19 มิถุนายน 2544 เรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างไทย-พม่าว่าด้วยความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารตั้งต้น." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-06-19.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 22 มกราคม 2545 เรื่อง รายงานผลการเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีบาร์เรน." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-01-22.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 25 กันยายน 2544 เรื่อง สรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ครั้งที่ กพบ.3/2544." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-09-25.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 25 มีนาคม 2546 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมในกัมพูชา." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-03-25.html#37>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 มิถุนายน 2544 เรื่อง บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการเกษตร เทคโนโลยีการเกษตรและเศรษฐกิจการเกษตร ระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐอินเดียน (MOU)." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-06-26.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 26 มีนาคม 2545 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจไทย-เยอรมนี." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-03-26.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 28 ตุลาคม 2546 เรื่อง การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย-คิวบา ครั้งที่ 1." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-10-28.html>
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 30 กันยายน 2546 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาเขาพระวิหาร (ฝ่ายไทย)." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-09-30.html>.
- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 30 ธันวาคม 2546 เรื่อง เวทีความร่วมมือระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงและลาตินอเมริกา (Forum for East Asia Latin America Cooperation-FEALAC)." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2546-12-30.html>



- "สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำความตกลงทางวัฒนธรรมกับสาธารณรัฐเปรู (12 มีนาคม 2545)." <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2545-03-12.html>
- "สุนทรพจน์ ฯพณฯ ทักษิณ ชินวัตร รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 9 กพ.2544." <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=370097>.
- "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต.1404/1927 เรื่อง การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการหารือและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลบรูไนดารุสซาลาม." [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2548/2020054.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2548/2020054.pdf)
- ThaiPR.net. "ธนาคารแหลมทองแปลงโฉมใหม่ แต่งตั้งประธานบอร์ด และกรรมการผู้จัดการใหญ่." <http://www.ryt9.com/s/prg/169358>.
- The Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF). "การเสวนาเชิงวิชาการ “ประชาคมอาเซียน: คนไทย ประเทศไทย ได้หรือเสียอะไร เตรียมตัวอย่างไร”." <https://www.facebook.com/events/276017335847400/>.
- กรมการค้าต่างประเทศ. "บทบาทของกรมการค้าต่างประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง." [http://bts.dft.go.th/btsc/files/Border%20Trade%20Service%20Center/4.Documentanalysis/9.GMS/2\\_\\_The\\_role\\_of\\_foreign\\_trade\\_department\\_under\\_the\\_Business\\_Economics\\_Cooperation\\_in.PDF](http://bts.dft.go.th/btsc/files/Border%20Trade%20Service%20Center/4.Documentanalysis/9.GMS/2__The_role_of_foreign_trade_department_under_the_Business_Economics_Cooperation_in.PDF).
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. "เขตการค้าเสรี BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation)." <http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/28/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>.
- . "เขตการค้าเสรี ไทย-อินเดีย (India-Thailand Free Trade Area: ITFTA)." <http://www.thaifta.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/23/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>.
- . "เขตการค้าเสรีคืออะไร." [http://www.thaifta.com/thaiFTA/Portals/0/File/fta\\_meaning](http://www.thaifta.com/thaiFTA/Portals/0/File/fta_meaning).
- . "เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)." <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/42/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>
- . "ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand -Australia Free Trade Agreement: TAFTA)." <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/41/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>

<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/21/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>

———. "ความตกลงว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-เปรู."

<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/26/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>

———. "ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA)."

<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/25/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>

———. "ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นไทย-นิวซีแลนด์ (Thailand -New Zealand Closer Economic Partnership: TNZCEP)."

<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/FTAbCountry/tabid/53/ctl/detail/id/22/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>

———. "สรุปสถานะความตกลงการค้าเสรีของไทย."

<http://www.dtn.go.th/index.php/opendata-2/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2/item/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.html> ].

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. "สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)."

[http://www.thaifita.com/thaifita/portals/0/dd360\\_july57.pdf](http://www.thaifita.com/thaifita/portals/0/dd360_july57.pdf).

กรมทางหลวง. "สะพานมิตรภาพข้ามแม่น้ำสาย แห่งที่ 2."

[http://www.doh.go.th/content.aspx?c\\_id=25&sc\\_id=82](http://www.doh.go.th/content.aspx?c_id=25&sc_id=82)

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ. "สภาไตรภาคียางพารา (International Tripartite Rubber Council – ITRC)." <http://www.mfa.go.th/business/th/economy-factsheet/2121/27989->

[%](http://www.mfa.go.th/business/th/economy-factsheet/2121/27989-%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B2-)

[-](http://www.mfa.go.th/business/th/economy-factsheet/2121/27989-(International-Tripartite-Rubber.html)

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. "ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)."

<http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229->

[%](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-(-Emerald-Triangle-).html)

กระทรวงการต่างประเทศ. "กรมอาเซียนในฐานะสำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ."

<http://www.mfa.go.th/asean/th/organize/30088->

[%](http://www.mfa.go.th/asean/th/organize/30088-%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80.html)

———. "ความร่วมมือสามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle Cooperation)."

<http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229->

[%](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16229-%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-(-Emerald-Triangle-).html)

———. "ประวัติสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ."

<http://www.mfa.go.th/dvifa/th/organize/16786->

[%](http://www.mfa.go.th/dvifa/th/organize/16786-%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%9)

5%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%A8%E0%B9%8C%E0%B8%A7%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.html

———. "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1303/1211 เรื่อง การจัดทำเอกสารแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชายแดนไทย-กัมพูชา."

[http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2546/1922784.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2546/1922784.pdf)

———. "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 1303/4450 เรื่อง ยกเลิกมาตรการห้ามส่วนราชการเข้าร่วมกิจกรรมในกัมพูชา."

[http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2546/1912254.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2546/1912254.pdf)

———. "หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต. 0200/89 เรื่อง การปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ." [http://www.cabinet.soc.go.th/doc\\_image/2542/1317626.pdf](http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2542/1317626.pdf).

กองนโยบายและแผนพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. "แนวทางการพัฒนาพลังงานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)."

<http://www.eppo.go.th/doc/doc-8thPlan-T.html>

กองประสานการลงทุน ฝ่ายลงทุนธุรกิจท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. "ถนนสายสำคัญที่เชื่อมโยงแขวงต่างๆ ใน สปป.ลาว (BOI)."

<http://tourisminvest.tat.or.th/aec/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A5%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B9%8C/590%E0%B8%96%E0%B8%99%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%82%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%86%E0%B9%83%E0%B8%99-%E0%B8%AA%E0%B8%9B%E0%B8%9B-%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A7-boi>

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "Hall of Fame และรางวัลที่ได้รับ: ศาสตราจารย์  
คุณหญิงเกื้อกูล เสถียรไทย."

<http://www.arts.chula.ac.th/06about/halloffame/01kuakulS.html>

ด่านศุลกากรอรัญประเทศ. "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการค้าชายแดน."

<http://www.arancustoms.org/index.php?lay=show&ac=article&id=570872>

ถนนอม เจริญลาภ. "กฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย."

<http://mrpolicy.trf.or.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3/%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%95%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%2/tabid/78/Default.aspx#9>.

----- "การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีปทับซ้อนในอ่าวไทยของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน."

<http://mrpolicy.trf.or.th/%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%9C%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%A3/%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%AA%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%9B/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%9B%E0%B8%8D%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B8%95%E0%B9%84%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%97%E0%B8%A7%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%8B%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%A7>

E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87/t  
abid/71/Default.aspx

นิริวัติ มานิตกุล. "การบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานหลัก เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา  
ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค."

<http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1052.pdf>.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. "รายงานความเหมาะสมในการต่ออายุข้อตกลงว่าด้วยมันสำปะหลัง  
ไทย-ประชาคมยุโรป." <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/A24.pdf>.

นิรัญ อินทร. "การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ... กรณีมีสาเหตุจากการร้องเรียน "

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/adm  
incourt\\_journal/everyorganization/5.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/adm<br/>incourt_journal/everyorganization/5.pdf)

ผู้จัดการ 360°. "สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับแผนแปรรูปตท. ภารกิจในวงการพลังงาน "ผมทำเสร็จ  
แล้ว"." <http://info.gotomanager.com/news/details.aspx?id=440>.

มูลนิธิสถาบันการต่างประเทศสราญรมย์. "ความเป็นมา โครงสร้าง และผลการดำเนินงาน."

<http://www.sifaf.net/index.php/about/history>.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. "เศรษฐกิจไทย: บนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์?"

[http://econ.tu.ac.th/archan/RANGSUN/บทความกึ่งวิชาการ/๕.๒%เศรษฐกิจไทย/  
เศรษฐกิจไทย%20บนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์.pdf](http://econ.tu.ac.th/archan/RANGSUN/บทความกึ่งวิชาการ/๕.๒%เศรษฐกิจไทย/<br/>เศรษฐกิจไทย%20บนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์.pdf)

วิทยากร เชียงกุล. "แง่คิดจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516."

[http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%  
B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%  
B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%  
B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-](http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%<br/>B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%<br/>B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%<br/>B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-)

[http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%  
B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%  
B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%  
B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-](http://www.siamrath.co.th/web/%E0%B9%81%E0%B8%87%E0%B9%88%E0%<br/>B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%<br/>B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%<br/>B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C-14-)

ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน. "ราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia)."

[http://www.asean thai.net/mobile\\_detail.php?cid=13&nid=637](http://www.asean thai.net/mobile_detail.php?cid=13&nid=637).

สถาบันการต่างประเทศสราญรมย์. "การสัมมนา/โครงการวิจัย/การประชุม."

[http://www.sifa.in.th/th/news\\_events/seminars\\_researches\\_conferences/?SHO  
WALL\\_1=1](http://www.sifa.in.th/th/news_events/seminars_researches_conferences/?SHO<br/>WALL_1=1).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). "หนทางสู่วิกฤต พ.ศ. 2536-2538."

<http://tdri.or.th/archives/download/reports/published/po10/chapter2.pdf>.

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจการคลัง. "โครงการศึกษายุทธศาสตร์การทำ FTA ของไทย."

<http://thaifta.com/trade/study/fta01.pdf>

สถาบันศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. "IMT-GT: แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย."

<http://www.apecthai.org/401-องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญ/809-imt-gt-แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย.html>.

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "ภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2539 และแนวโน้มปี 2540."

<http://www.ryt9.com/s/ned/181043>.

สำนักงานงบประมาณ. "ตารางที่ 3-18 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน."

<http://www.bb.go.th/budget/inbrveT/B44/3/tb3-18.html>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545."

[http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law\\_ministry\\_2545\(5\).pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545(5).pdf)

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย

อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย." [http://www.nesdb.go.th/Portals/0/HighLight/IMT-GT/data\\_0229201112.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/HighLight/IMT-GT/data_0229201112.pdf).

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. "กรอบกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ."

<http://www.jpp.moi.go.th/detail.php?section=1&id=80>.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในโครงการพัฒนาเส้นทาง

เชื่อมโยงไทย - กัมพูชา [ถนนหมายเลข 48 (เกาะกง - สะแรมเบิล) และถนนหมายเลข 67 (สะง่า - อันลองเวง - เสียมราฐ)]." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=192274&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192274&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546).

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสมาคมวัฒนธรรมไทย-กัมพูชา."

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=195105&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2546](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=195105&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546)

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (ฝ่ายไทย)."

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=195105&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546)

3.jsp?top\_serl=171647&key\_word=%E4%B7%C2-

%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner\_dep=%A1%B5&meet\_date\_dd=1&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2544.

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง คณะกรรมการฝ่ายไทยเพื่อกำกับดูแลการฟื้นฟูความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา (11 กุมภาพันธ์ 2546)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190491&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2546)

3.jsp?top\_serl=190491&key\_word=&owner\_dep=%A1%B5&meet\_date\_dd=1&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyyy=2546&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2546

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. "รายนามอดีต ข้าราชการ สศค."

[http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000070.](http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Category&file=categoryview&categoryID=CAT0000070)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กาดาร์ขอเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการร่วมไทย-กาดาร์ (17 มิถุนายน 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186644&key_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)

3.jsp?top\_serl=186644&key\_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner\_dep=%A1%B5&meet\_date\_dd=&meet\_date\_mm=&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=2548

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดการประชุมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue-ACD) (17 มิถุนายน 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186660&key_word=ACD&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548)

3.jsp?top\_serl=186660&key\_word=ACD&owner\_dep=&meet\_date\_dd=1&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2548.

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐเปรู (25 กุมภาพันธ์ 2546)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190584&key_word=%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%B7%C7%D4%C0%D2%A4%D5%C3%D0%CB%C7%E8%D2%A7%C3%D1%B0%BA%D2%C5%E1%CB%E8%A7%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3%E4%B7%C2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%E0%BB%C3%D9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_y)

3.jsp?top\_serl=190584&key\_word=%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%B7%C7%D4%C0%D2%A4%D5%C3%D0%CB%C7%E8%D2%A7%C3%D1%B0%BA%D2%C5%E1%CB%E8%A7%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3%E4%B7%C2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%E0%BB%C3%D9&owner\_dep=&meet\_date\_dd=&meet\_date\_mm=&meet\_date\_y



yyy=&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=&meet\_date\_mm2=&meet\_date\_yyyy2=

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดตั้งองค์ประกอบคณะกรรมการฝายไทยใน คณะกรรมการร่วมไทย-กาตาร์ (11 กันยายน 2544)."

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=170916&key_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)

[3.jsp?top\\_serl=170916&key\\_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=170916&key_word=%A1%D2%B5%D2%C3%EC&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในสาขาวัฒนธรรมและ การศึกษากับสาธารณรัฐบัลแกเรีย." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190734&key_word=%A4%C7%D2%C1%B5%A1%C5%A7%C7%E8%D2%B4%E9%C7%C2%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%E3%B9%CA%D2%A2%D2%C7%D1%B2%B9%B8%C3%C3%C1%E1%C5%D0%A1%D2%C3%C8%D6%A1%C9%D2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%BA%D1%C5%E1%A1%E0%C3%D5%C2&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

[3.jsp?top\\_serl=190734&key\\_word=%A4%C7%D2%C1%B5%A1%C5%A7%C7%E8%D2%B4%E9%C7%C2%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%E3%B9%CA%D2%A2%D2%C7%D1%B2%B9%B8%C3%C3%C1%E1%C5%D0%A1%D2%C3%C8%D6%A1%C9%D2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%BA%D1%C5%E1%A1%E0%C3%D5%C2&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=190734&key_word=%A4%C7%D2%C1%B5%A1%C5%A7%C7%E8%D2%B4%E9%C7%C2%A4%C7%D2%C1%C3%E8%C7%C1%C1%D7%CD%E3%B9%CA%D2%A2%D2%C7%D1%B2%B9%B8%C3%C3%C1%E1%C5%D0%A1%D2%C3%C8%D6%A1%C9%D2%A1%D1%BA%CA%D2%B8%D2%C3%B3%C3%D1%B0%BA%D1%C5%E1%A1%E0%C3%D5%C2&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการการเมือง (การแต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรี และ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) (6 มีนาคม 2544)."

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=157395&key_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2545)

[3.jsp?top\\_serl=157395&key\\_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=157395&key_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2545)

----- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การเยือนต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ออสเตรเลียและกาตาร์) (10 กรกฎาคม 2544)."

[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=164495&key_word=%A8%D5%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)

[3.jsp?top\\_serl=164495&key\\_word=%A8%D5%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=164495&key_word=%A8%D5%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)

- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามใน Framework Agreement on Economic Cooperation ระหว่างไทย-กัมพูชา (12 มิถุนายน 2544)."  
[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=160166&key\\_word=%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=05&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=06&meet\\_date\\_yyyy2=2544](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=160166&key_word=%A1%D1%C1%BE%D9%AA%D2&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=&meet_date_mm=05&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=06&meet_date_yyyy2=2544).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลงนามบันทึกความเข้าใจแผนงานความร่วมมือของ เนเธอร์แลนด์สำหรับตลาดเกิดใหม่ (Dutch Cooperation Programme for Emerging Markets) ระหว่างไทยและเนเธอร์แลนด์ (4 ธันวาคม 2544)."  
[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=176484&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=176484&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอสันับสนุนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเพื่อใช้ในการดำเนินการป้องกันโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (โครงการบริหารจัดการเครื่องตรวจอุณหภูมิร่างกายด้วยคลื่นอินฟราเรดเพื่อตรวจคัดกรองผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง: SARS)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=192913&key\\_word=&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=24&meet\\_date\\_mm=6&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=192913&key_word=&owner_dep=&meet_date_dd=24&meet_date_mm=6&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติให้ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็น ประธานคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย-พม่า กับประธานคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย-กัมพูชา (12 มิถุนายน 2544)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=160162&key\\_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2545](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=160162&key_word=%BB%C3%D0%AA%D2%20%A4%D8%B3%D0%E0%A1%C9%C1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2545).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง เขตการค้าเสรีไทย-เปรู (19 สิงหาคม 2546)."  
[http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=193958&key\\_word=%E0%A2%B5%A1%D2%C3%A4%E9%D2%E](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193958&key_word=%E0%A2%B5%A1%D2%C3%A4%E9%D2%E)

- 0%CA%C3%D5&owner\_dep=%BE%B3&meet\_date\_dd=01&meet\_date\_mm=01&meet\_date\_yyyy=2544&doc\_id1=&doc\_id2=&meet\_date\_dd2=31&meet\_date\_mm2=12&meet\_date\_yyyy2=2548
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรบาห์เรน (14 พฤษภาคม 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=186258&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=186258&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-จีน (4 มกราคม 2548)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=201586&key\\_word=%E0%AA%E7%A1&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=201586&key_word=%E0%AA%E7%A1&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548).
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนทางการค้าของไทย (Thailand Trade Representative) เพิ่มเติม, (29/05/2544)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=159708&key\\_word=%A1%D1%B9%B5%B8%D5%C3%EC%20%C8%D8%C0%C1%A7%A4%C5&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=159708&key_word=%A1%D1%B9%B5%B8%D5%C3%EC%20%C8%D8%C0%C1%A7%A4%C5&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการประชุมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) ครั้งที่ 1 (13 สิงหาคม 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=187254&key\\_word=ACD&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=187254&key_word=ACD&owner_dep=&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนบาห์เรนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (2 เมษายน 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=185624&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=185624&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548)

- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (23 กันยายน 2546)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=194701&key\\_word=%E0%C2%CD%C3%C1%B9%D5&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=23&meet\\_date\\_mm=09&meet\\_date\\_yyyy=2546&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=.](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=194701&key_word=%E0%C2%CD%C3%C1%B9%D5&owner_dep=&meet_date_dd=23&meet_date_mm=09&meet_date_yyyy=2546&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการเยือนสาธารณรัฐสโลวัก ออสเตรีย สโลวีเนีย และสหราชอาณาจักรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (5 สิงหาคม 2546)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=193754&key\\_word=%CA%CB%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=193754&key_word=%CA%CB%C3%D2%AA%CD%D2%B3%D2%A8%D1%A1%C3&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศ (สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน) (ไม่ยื่นยันมติ) (27 มีนาคม 2544)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=158730&key\\_word=%A8%D5%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=2548.](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=158730&key_word=%A8%D5%B9&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=2548)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ประเทศชิลี และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว) (10 เมษายน 2544)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=159075&key\\_word=%C5%D2%C7&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=1&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2544.](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=159075&key_word=%C5%D2%C7&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=1&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2544)
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการเดินทางไปราชการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (อินโดนีเซีย และปากีสถาน) (12 มีนาคม 2545)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=183829&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=183829&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548)

———. "มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการหารือทวิภาคีกับผู้นำพม่า และการเข้าร่วมประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 3 (AMBDC) (ไม่ยื่นยัมมติ) (9 ตุลาคม 2544)." [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=173990&key\\_word=&owner\\_dep=%A1%B5&meet\\_date\\_dd=01&meet\\_date\\_mm=01&meet\\_date\\_yyyy=2544&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=31&meet\\_date\\_mm2=12&meet\\_date\\_yyyy2=2548](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=173990&key_word=&owner_dep=%A1%B5&meet_date_dd=01&meet_date_mm=01&meet_date_yyyy=2544&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=31&meet_date_mm2=12&meet_date_yyyy2=2548).

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. "สามเหลี่ยมมรกต โครงการที่โลกลืม."

<https://mekongc.wordpress.com/2009/10/15/%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%95-%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97/>

หน่วยเรือรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง (นรข.). "นปข. รำลึก."

<http://www.mrunavy.net/mru/index.php/past-mru?showall=&start=1>.

โอเคอุบล (OK Ubon) เครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อชาวอุบลราชธานี. "สามเหลี่ยมมรกต (Emerald Triangle) อุบลราชธานี."

[https://www.facebook.com/pg/iokubon/photos/?tab=album&album\\_id=365172463575191](https://www.facebook.com/pg/iokubon/photos/?tab=album&album_id=365172463575191).

### เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่

"ปาฐกถาของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เรื่อง ประเทศไทยในบรรยากาศระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง 10 มิถุนายน 2532". เอกสารประกอบการศึกษา หมายเลข 4 วิชา มธ. 122 สังกัดกับการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. .

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. "เอกสารประกอบการสอนวิชาการกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (รหัสวิชา 2402612 FORE POL PRO) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." 2559.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "กฎหมายและการพัฒนาสังคมไทย: ใครได้อะไร อย่างไร?". เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2536 ในหัวข้อ ปัญหาท้าทายของสังคมไทย: ใครจะได้ อะไร? อย่างไร? โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน จ.ชลบุรี, 2536 (10-11 ธันวาคม).

## การสัมภาษณ์

- ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (16 พฤษภาคม 2559).
- ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (28 พฤศจิกายน 2559).
- ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู. (25 พฤษภาคม 2560).
- นายเดช บุญนาค. (1 กุมภาพันธ์ 2559).
- . (18 มิถุนายน 2559).
- นายชนะ ดวงรัตน์. (8 กุมภาพันธ์ 2560).
- นายธฤต จรุงวัฒน์. (19 มิถุนายน 2560).
- นายบัณฑิต โสทธิพลากุทธิ์. (28 สิงหาคม 2560).
- นายพิริยะ เข็มพล. (18 มีนาคม 2559).
- ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ. (4 ธันวาคม 2558).
- . (25 มกราคม 2561).
- นายสันติ สาทิพย์พงษ์. (27 มีนาคม 2560).
- ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (7 มีนาคม 2559).
- . (10 กุมภาพันธ์ 2559).
- . (13 มิถุนายน 2560).
- นายสุรพงษ์ ชัยนาม. (4 มีนาคม 2559).
- อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (28 สิงหาคม 2560).
- อดีตข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (4 มีนาคม 2559).



## ภาษาอังกฤษ

### Books / Book Chapters

- Alden, Christ, and Amnon Aran. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. London: Routledge, 2012.
- Anderson, James E. *Public Policy-Making*. 2ed. New York: Holt, 1979.
- . *Public Policymaking: An Introduction*. 2ed. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
- Asian Peace and Reconciliation Council. "About APRC." In *APRC Asian Peace and Reconciliation Council*.

- Barber, James D. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. 4 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.
- Baviera, Aileen S.P. *China's Relations with Southeast Asia: Political Security and Economic Interests*. PASCN Discussion Paper No. 99-17. .
- Bunbongkarn, Suchit. "Domestic Political Change and Its Impact on Foreign Policy in Thailand." In *Asia and the Major Powers: Domestic Politics and Foreign Policy*, edited by Robert A. Scalapino, Seizaburo Sato, Jusuf Wanandi and Sung-joo Han, 230-255. Berkeley Institute of East Asian Studies, University of California, 1988.
- Busbarat, Pongphisoot. "Thailand's Foreign Policy: The Struggle for Regional Leadership in Southeast Asia." In *Globalization, Development and Security in Asia*, edited by Benny Cheng Guan Teh, Sarah Y Tong, Jie Li, Chi-Jen Yang and Jieli Li. Volume 1: Foreign Policy and Security in an Asian Century: Threats, Strategies and Policy Choices, 133-153. Singapore: World Scientific Publishing, 2014
- Carlsnaes, Walter. "Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis." In *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, edited by Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne, 113-129. New York: Oxford University Press, 2012.
- . "Foreign Policy." In *Handbook of International Relations*, edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, 314. London: Sage, 2013.
- Chachavalpongpun, Pavin. *Reinventing Thailand: Thaksin and His Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Charles W. Kegley, Jr., and Eugene R. Wittkopt. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. New York: St. Martin Press, 1979.
- Chinvanno, Anuson. *Thailand's Policies towards China, 1949-1954*. Oxford: St. Anthony's College, 1992.
- Collins, Alan. *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Darling, Frank C. *Thailand and the United States*. Washington: Public Affairs Press, 1965.

- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 5ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1984.
- Dyson, Stephen B. *The Blair Identity: Leadership and Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 2009.
- Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1965.
- Fineman, Daniel. "Phibun, the Cold War, and Thailand's Foreign Policy Revolution of 1950." In *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in Southeast Asia, 1945-1962*, edited by Christopher E. Goscha and Christian F. Ostermann, 275-300. Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- . *A Special Relationship: The United States and Military Government in Thailand, 1947-1958*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1997.
- George, Alexander. *Presidential Decision Making in Foreign Policy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980.
- Guan, Ang Cheng. "Michael Leifer on Cambodia and the Thrid Indochina Conflict." In *Order and Security in Southeast Asia: Essays in Memory of Michael Leifer*, edited by Ralf Emmers and Joseph Liow, 161-174. New York: Routledge, 2006.
- Hermann, Charles. "Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained." In *Why Nations Act*, edited by M.A. East, S.A. Salmore and Charles Hermann. Beverly Hills, CA: Sage, 1987.
- Hermann, Margaret G. "Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of 53 Heads of Government." In *Foreign Policy Decision-Making: Perceptions, Cognition, and Artificial Intelligence*, edited by David Sylvan and Steve Chan. New York: Praeger, 1984.
- Hermann, Margaret G., and Charles F. Hermann. "A Look Inside the 'Black Box': Building on a Decade of Research." In *Biopolitics, Political Psychology and International Politics: Towards a New Discipline*, edited by Gerald W. Hopple, 1-36. London: Frances Pinter, 1982.
- Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.



- Holsti, Kalevi. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Ikeda, Tadashi. *The Road to Peace in Cambodia: Japan's Role and Involvement*. Tokyo: Toshi Shuppan, 1996.
- International Business Publications. *USA, Thailand Country Study Guide*. Washington D.C.: Int'l Business Publications, 2007.
- Jagan, Larry. "Burma's Military: Purges and Coups Prevent Progress towards Democracy." In *Myanmar's Long Road to National Reconciliation*, edited by Trevor Wilson. Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2006.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Jha, Ganganath. *Foreign Policy of Thailand*. New Delhi: Radiant Publishers, 1979.
- Kinsella, David, Bruce Russett, and Harvey Starr, eds. *World Politics: The Menu for Choice*. 10 ed. U.S.A.: Wadsworth, Cengage Learning, 2013.
- Lerche, Charles O. Jr. and Abdul A. Said. *Concepts of International Politics*. New Jersey: Englewood Cliffs, 1964.
- Levy, Jack S., and William R. Thompson. "Decision-Making: The Individual Level." In *Causes of War*. Singapore: Wiley-Blackwell, 2010.
- Mearsheimer, John. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." In *The Peril of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, edited by Michael Brown, Sean Lynn-Jones and Steven Miller, 79-129. Cambridge: MIT Press, 1995.
- Ministry of Foreign Affairs. *Forward Engagement, Thailand's Foreign Policy: Collection of Speeches by Dr. Surakiart Sathirathai Minister of Foreign Affairs*. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2002.
- Ministry of Foreign Affairs. *Thailand's Foreign Policy Forward Engagement: Collection of Speeches Vol. II by Dr. Surakiart Sathirathai Minister of Foreign Affairs of Thailand*. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, 2004.
- Nuechterlein, D. E. *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 1965.

- Rana, Kishan S. "Thailand: Serene Networking." In *Asian Diplomacy: The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore, and Thailand*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Riggs, Fred. *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Shinawatra, Thaksin. "The Future of Asia." In *Thailand on the World Stage: A Collection of Dr. Thaksin Shinawatra's Speeches between 2003-2008*. Bangkok: Thaicom Foundation, 2008.
- Snyder, Frederick E., and Surakiart Sathirathai, eds. *Third World Attitudes Toward International Law: An Introduction*. Dordrecht: Martinus Nijhof, 1987.
- Snyder, Richard, B.W. Bruck, and Burton Sapin. "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics ". In *Contemporary Theory in International Relations*, edited by Stanley Hoffman Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1966.
- Snyder, Richard C., H. W. Bruck, and Burton Sapin, eds. *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press of Glencoe, 1962.
- Starkey, Brigid, Mark A. Boyer, and Jonathan Wikenfeld. *Negotiating a Complex World : An Introduction to International Negotiation*. 2 ed. Lanham, U.S.: Rowman & Littlefield, 2005.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). "Annex A: Main Elements of the 1985, 1990, 1996 and 2002 Farm Acts." In *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*. Paris: OECD Publishing, 2011.
- Valerie M. Hudson. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- Viraphol, Sarasin. *Directions in Thai Foreign Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1976.
- W. McLennan. *Year Book Australia 1996*. Canberra: Australian Bureau of Statistics, 1996.

- Walt, Stephen. "The Enduring Relevance of the Realist Tradition." In *Political Science: The State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Helen Miner, 211. New York: W.W. Norton, 2002.
- Winter, Søren C. "Implementation." In *International Encyclopedia of Political Science Vol 4*, edited by Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino, 1157-1170. Los Angeles: Sage, 2011.

### Journal Articles

- Alagappa, Muthiah. "The Major Powers and Southeast Asia." *International Journal* 44, 3 (Summer, 1989): 541-597.
- Ba, Alice D. "China and Asean: Renavigating Relations for a 21st-century Asia." *Asian Survey* 43, 4 (July/August 2003): 622-647.
- Billington, Gail G. "India, ASEAN Build Highways of Opportunity." *EIR*. 29, 16 (April, 2002).
- Boulding, Kenneth. "National Images and International Systems." *Journal of Conflict Resolution* 3, 2 (Jun. 1959): 120-131.
- Bowles, Paul, and Baotai Wang. "Flowers and Criticism': The Political Economy of the Renminbi Debate." *Review of International Political Economy* 13, 2 (May, 2006): 233-257.
- Bronfenbrenner, Urie. "The Mirror Image in Soviet-American Relations: A Social Psychologist's Report." *Journal of Social Issues* 17, 3 (Summer 1961): 45-56.
- Buszynski, Leszek. "New Aspirations and Old Constraints in Thailand's Foreign Policy." *Asian Survey* 29, 11 (1989): 1057-1072.
- . "Thailand's Foreign Policy: Management of a Regional Vision." *Asian Survey* 34, 8 (August 1994): 721-737.
- Caballero-Anthony, Mely. "SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses." *Asian Survey* 45, 3 (May/June 2005): 475-495.
- Chambers, Paul. "U.S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?." *Contemporary Southeast Asia* 26, 3 (December 2004): 460-479.

- Cheow, Eric Teo Chu. "New Omnidirectional Overtures in Thai Foreign Policy." *Asian Survey* 26, 7 (1986): 745-758.
- Chulasiriwongs, Chayachoke. "Thailand's Relations with the New ASEAN Members: Solving Problems and Creating Images." *Southeast Asian Affairs* (2001): 337-354.
- Dyson, Stephen, and Thomas Preston. "Individual Characteristics of Political Leaders and the Use of Analogy in Foreign Policy Decision Making." *Political Psychology* 27, 2 (2006): 265-288
- Economy, Elizabeth. "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States." *Journal of Contemporary China* 14, 44 (2005): 409-425.
- Funston, John. "The Role of Ministry of Foreign Affairs in Thailand: Some Preliminary Observations." *Contemporary Southeast Asia* 9, 3: 229-243.
- . "Thailand Ministry of Foreign Affairs: Managing Domestic and Global Turmoil." *International Insights* 14 (1998).
- Garrison, Jean A. "Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium." *International Studies Review* 5, 2 (June 2003): 155-202.
- George, Alexander L. "The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making." *International Studies Quarterly* 13, 2 (1969).
- Gill, R. Bates. "China Looks to Thailand: Exporting Arms, Exporting Influence." *Asian Survey* 31, 6 (Jun., 1991): 526-539.
- Hermann, Margaret G. "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders." *International Studies Quarterly* 24, 1 (March 1980): 7-46.
- Holsti, Ole. "Cognitive Dynamics and Images of the Enemy." *Journal of International Affairs* 21 (1967): 16-29.
- Hudson, Valerie M., and Christopher S. Vore. "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow." *Mershon International Studies Review* 39, 2 (Oct 1995): 209-238.
- Jervis, Robert. "Understanding Beliefs." *Political Psychology* 27, 5 (Oct 2006).

- Jha, D. C. "Pakistan's Foreign Policy: An Analytical Study." *The Indian Journal of Political Science* 31, 2 (April-June 1970): 113-137.
- Kislenko, Arne. "Bending with the Wind: The Continuity and Flexibility of Thai Foreign Policy." *International Journal* 57, 4 (2002): 537-561.
- McCarthy, Stephen. "Burma and Asean: Estranged Bedfellows." *Asian Survey* 48, 6 (November/December 2008): 911-935.
- McGregor, Charles. "China, Vietnam, and the Cambodian Conflict: Beijing's End Game Strategy." *Asian Survey* 30, 3 (Mar., 1990): 266-283.
- Meter, Donald S. Van, and Carl E. Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society* 6, 4 (February 1975).
- Nye, Joseph S. Jr. "What New World Order?". *Foreign Affairs* 71, 2 (Spring, 1992): 83-96.
- Panasornprasit, Chookiat. "Thailand: Politicized Thaksinization." *Southeast Asian Affairs* (2004): 258-266.
- Sathirathai, Surakiart, and Ammar Siamwalla. "GATT Law, Agricultural Trade, and Developing Countries: Lessons from Two Case Studies." *World Bank Economic Review* 1, 4 (September 1987): 595-618.
- Seekins, Donald M. "Myanmar: Secret Talks and Political Paralysis." *Southeast Asian Affairs* (2002): 199-212.
- Shambaugh, David. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security* 29, 3 (Winter 2004/05): 64-99.
- Singh, Daljit. "Southeast Asia in 2000: Many Roads, No Destinations?". *Southeast Asian Affairs* (2001): 3-26.
- Snitwongse, Kusuma. "Thai Foreign Policy in the Global Age: Principle or Profit?". *Contemporary Southeast Asia* 23, 2 (2001): 189-212.
- . "Thai Foreign Policy in the Global Age: Principle or Profit?". *Contemporary Southeast Asia* 23, 2 (August 2001): 189-212.
- Steinberg, David I. "Myanmar: Reconciliation – Progress in Process?". *Southeast Asian Affairs* (2003): 171-188.
- Stubbs, Richard. "ASEAN in 2003: Adversity and Response." *Southeast Asian Affairs* (2004): 3-17.

Walker, Stephen, and Mark Schafer. "The Political Universe of Lyndon B. Johnson and His Advisors: Diagnostic and Strategic Propensities in Their Operational Codes." *Political Psychology* 21 (2000): 529-543

### **Theses / Dissertations**

Bamrungsuk, Surachart. "United States Foreign Policy and Thai Military Rule, 1947-1977." Master of Arts Thesis, Cornell University, 1985.

Ladavalaya, Bhansoon. "Thailand's Foreign Policy under Kukrit Prapoj: A Study in Decision-Making " Ph. D. Dissertation, Northern Illinois University, 1980.

Maisirikrod, Surin. "Understanding Thai-U.S. Trade Disputes: A Case Study of the Disputes on Intellectual Property Rights Protection, 1985-1990 " Ph. D. Dissertation, University of Hawaii, 1991.

Raschada Jiwalai. "Thai Foreign Policy toward Laos, 1975-1990." Ph. D. Dissertation, University of Hawaii, 1994.

Sathirathai, Surakiart. "An Understanding of the Relationship among International Legal Discourse about Development, Third World Countries, and International Peace." Doctor of Juridical Science, Harvard University, 1985.

Shiokawa, Makoto. "Foreign Policy Change of Thailand under Chatichai Choonhavan's Administration: From a Cold War Style to a Regional Power Style." Master of Arts Thesis, Chulalongkorn University, 2006.

Supaporn, Montri. "The Role Performance of Prime Ministers in the Thai Political System: Styles of Military and Civilian Rule 1932-1983." Ph. D. Dissertation, Case Western Reserve University, 1984.

Visitstump, Mongkol. "Thai-Cambodian Relations under the Thaksin Shinawatra's Administration (2001-2006)." Master of Arts (International Relations) Thesis, Thammasat University, 2008.

Xin, Jianfei. "Mao Zedong's World View: From Youth to Yanan." Ph. D. Dissertation, The University of Arizona, 1995.

### Conference Papers

Sathirathai, Surakiart, and Ammar Siamwalla. "GATT Law and Agricultural Trade: Lessons from Two Cases." In *Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations*. Bangkok, Thailand: Thailand Development Research Institute, 1986.

Surakiart Sathirathai, and Sakda Thanitkul. "International Legal Perspective of Trade Relations between Thailand and Japan: A Reflection for ASEAN Japan Relations." In *The 5th Phase ASEAN-Japan Dialogue Final Conference, Organized by East-West Seminar, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Japan Center for International Exchange and National Institute for Research Advancements (NIRA)*. Hilton International Hotel, Bangkok Thailand: Faculty of Law, Chulalongkorn University, 1989.

### Newspaper

"FM Offers Ties of Trust to Laos." *The Nation*, 11 April 2001, A5.

"'Friendly' Approach to Continue – Surakiart." *The Nation*, 21 July 2003, 5A.

"Give Rangoon Time: Surakiart." *The Nation*, 22 July 2003, 5A.

"Laos Accuses Thailand of Colonial Plot." *Bangkok Post*, 19 July 2000, 1.

"Marching in Step with the Generals." *The Nation*, 6 September 2003, 4A.

"Neighbours Receive Aid Boost " *Bangkok Post*, 2 August 2003, 4.

"Razali Throws Support behind Thai Road Map." *The Nation*, 29 July 2003, 3A.

"S'pore Backs 'Map'." *The Nation*, 13 August 2003, 4A.

"Surakiart Boots Vietnam Ties." *The Nation*, 8 March 2001, A6

"Surakiart Supports Rangoon's Road Map." *Bangkok Post*, 9 September 2003, 5.

"Thailand Siding with Hated Regime." *The Nation*, 25 July 2003, 5A.

"US Wants ASEAN to Exert More Influence." *The Nation*, 30 July 2003, 2A.

Arunmas, Phusadee, and Chatrudee Theparat. "Damage to Big Companies Estimated at B1.8 Billion." *Bangkok Post*, 4 Feb 2003, A1.

Dua, Nusa. "Thai Road Map for Suu Kyi's Release." *Bangkok Post*, 25 July 2003, 1.

- Ganjanakhundee, Supalak. "Burma Tops First Day of Talks in Germany." *The Nation*, 19 September 2003, 7A.
- . "Economic Incentives Urged." *The Nation*, 20 September 2003, 5A.
- . "Rangoon Weighs Thai 'Road Map'." *The Nation*, 8 July 2003, 5A.
- Ganjanakhundee, Supalak, and Rungrawee C Pinyorat. "Bangkok Meet Sees Progress on Road Map." *The Nation*, 16 December 2003, 6A
- Jagan, Larry. "US Demands Bangkok Put Pressure on Burma." *Bangkok Post*, 9 June 2003, 10.
- Manibhandu, Anuraj. "Ministers in Accord on Maritime Claims." *Bangkok Post*, 19 June 2001, 4.
- Murray Hiebert. "Phnom Penh's Premier Holds Talks in Thailand." *The Washington Post*, 26 January 1989.
- Pathan, Don. "Demarcation Issue Shelved." *The Nation*, 10 August 2001, 4A.
- Pinyorat, Rungrawee C. "Japan Backs Push for Road Map on Burma." *The Nation*, 1 August 2003, 5A.
- . "Junta Looking at Thai Road Map." *The Nation*, 8 August 2003, 5A.
- Tansubhapol, Bhanravee. "Meet Junta Halfway, Surakiart Tells World." *Bangkok Post*, 19 July 2003, 4.
- Tunyasiri, Yuwadee. "Talks to Focus on Resolving Disputes Fast." *Bangkok Post*, 21 August 2002, 3.

### Online Resources

- "Chairman's Statement The First ASEAN Regional Forum, Bangkok, Thailand, 25 July 1994." [http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/01\\_Bangkok2006.pdf](http://aseanregionalforum.asean.org/files/ARF-Publication/ARF-Documents-Series-1994-2006/01_Bangkok2006.pdf).
- "Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation, Singapore, 28 January 1992." <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/annexes/ASEAN%20framework%20AEC.pdf>.



"Thaksin Begins Bridge-Building Visit to Myanmar."

<http://edition.cnn.com/2001/WORLD/asiapcf/southeast/06/19/thaksin.myanmar/index.html>.

ACHR REVIEW. "At home with the Burmese Generals."

[https://www.ecoi.net/file\\_upload/ts29\\_ACHR-Review-43-Burma.doc](https://www.ecoi.net/file_upload/ts29_ACHR-Review-43-Burma.doc).

Amnesty International. "Sok Yoeun, PoC, Thailand, 2004."

[http://static.amnesty.org/ai50/sok\\_yoeun\\_en.pdf](http://static.amnesty.org/ai50/sok_yoeun_en.pdf)

ASEAN Regional Forum. "About The ASEAN Regional Forum."

<http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>

Asia Cooperation Dialogue. "About ACD." [http://www.acd-dialogue.org/about-](http://www.acd-dialogue.org/about-acd.html)

[acd.html](http://www.acd-dialogue.org/about-acd.html).

Asian Development Bank. "Overview of the Greater Mekong Subregion."

<http://www.adb.org/countries/gms/overview>

ASIANSIL. "ABOUT THE ASIAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW (ASIANSIL)."

<https://www.asiansil.org/about-us/>.

Bureau of East Asian and Pacific Affairs. "Report to the Congress on the Anti-Thai Riots in Cambodia on January 29, 2003." [http://2001-](http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/20565.htm)

[2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/20565.htm](http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/20565.htm).

Channraksmeychhoukroth, Dany. "A Brief of Cambodia's Claims to Baselines and

Maritime Zones." [http://khmerscholar.com/wp-content/uploads/2015/08/A-](http://khmerscholar.com/wp-content/uploads/2015/08/A-Brief-of-Cambodias-Claims-to-Baselines-and-Maritime-Zones.pdf)  
[Brief-of-Cambodias-Claims-to-Baselines-and-Maritime-Zones.pdf](http://khmerscholar.com/wp-content/uploads/2015/08/A-Brief-of-Cambodias-Claims-to-Baselines-and-Maritime-Zones.pdf)

China Briefing. "China's Growing Ties with ASEAN Opens up New Opportunities for Foreign Investment." [http://www.china-briefing.com/news/2015/08/07/chinas-](http://www.china-briefing.com/news/2015/08/07/chinas-growing-ties-with-asean-opens-up-new-opportunities-for-foreign-investment.html#sthash.0b0DHYTS.dpuf)

[growing-ties-with-asean-opens-up-new-opportunities-for-foreign-](http://www.china-briefing.com/news/2015/08/07/chinas-growing-ties-with-asean-opens-up-new-opportunities-for-foreign-investment.html#sthash.0b0DHYTS.dpuf)  
[investment.html#sthash.0b0DHYTS.dpuf](http://www.china-briefing.com/news/2015/08/07/chinas-growing-ties-with-asean-opens-up-new-opportunities-for-foreign-investment.html#sthash.0b0DHYTS.dpuf)

Congress.gov. "H.R.4848 - Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988."

<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/4848>

Ganjanakhundee, Supalak. "Thailand, Germany Plan Peace Scheme."

[http://www.asiantribune.com/news/2003/09/22/thailand-germany-plan-peace-](http://www.asiantribune.com/news/2003/09/22/thailand-germany-plan-peace-scheme)  
[scheme](http://www.asiantribune.com/news/2003/09/22/thailand-germany-plan-peace-scheme)

General Assembly. "Situation of Human Rights in Myanmar: Report of the Secretary-General." <http://www.un.org/sg/srsg/myanmar/peace-talks/>.

Hantrakul, Sukanya. "Thailand and Myanmar: Whose Drug Is This?"  
<http://www.worldpress.org/Asia/74.cfm>.

Hayes, Michael. "Government Jumpstarts Damage Control."  
<http://www.phnompenhpost.com/national/government-jumpstarts-damage-control>.

Office of the Historian, U.S. Department of State. "Milestones: 1953-1960: Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), 1954."  
<https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato>.

Rajan, Ramkishan S., and Rahul Sen. "The New Wave of FTAs in Asia: With Particular Reference to ASEAN, China and India."  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.3535&rep=rep1&type=pdf>

Saranrom Institute of Foreign Affairs Foundation (SIFAF). "ASEAN-China 25 Years of Security and Prosperity."  
[https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=1285008714906281](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=1285008714906281).

———. "Cover Photos."  
[https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=366742570066238](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=366742570066238).

———. "Functional Cooperation in the South China Sea."  
[https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=698582020215623](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=698582020215623).

———. "A Public Forum on 'Thailand and The United States After 180 Years.'"  
[https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=540175812722912](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=540175812722912).

———. "Thai-Lao Seminar 11-12 May 2011."  
[https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album\\_id=158534370887060](https://www.facebook.com/pg/sifafthailand/photos/?tab=album&album_id=158534370887060).

- Thailand's Mineral Fuels Division Department of Mineral Resources. "Petroleum and Coal Activities in Thailand: Annual Report 2001."  
[http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/annual/th/annualReport\\_2001\\_th.pdf](http://www.dmf.go.th/resources/annualReport/annual/th/annualReport_2001_th.pdf)
- The Advisory Commission on Rakhine State. "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State."  
[http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport\\_Eng.pdf](http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf)
- The Fletcher School, The Tufts University. "Fletcher History."  
<http://fletcher.tufts.edu/About/Fletcher-History>
- The Fletcher School, Tufts University. "Mission & Impact."  
<http://fletcher.tufts.edu/About/Mission-and-Impact>
- Tripathi, Salil. "Rediscovering the East." <http://indiatoday.intoday.in/story/rao-trip-opens-up-investment-opportunities-for-india-with-economic-tigers-of-east/1/294152.html>
- U.S. Congress. "H.R.1562 - Textile and Apparel Trade Enforcement Act of 1985."  
<https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/1562>.
- . "H.R.2330 - Burmese Freedom and Democracy Act of 2003."  
<https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-bill/2330>
- UNHCR. "Thailand: UNHCR Welcomes Cambodian Extradition Decision on Sok Yoeun."  
<http://www.unhcr.org/4010ff1211.html>
- World Trade Organization. "Adopted Panel Reports within the Framework of GATT 1947." [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gt47ds\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm)
- . "Chronological List of Disputes Cases."  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

น.ส. กุลนันทน์ คันธิก จบการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม อันดับหนึ่ง) จากสาขาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2550 ต่อมาเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำเร็จการศึกษารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ในปี พ.ศ. 2554 โดยนับตั้งแต่ในช่วงการศึกษาในระดับปริญญาโทเป็นต้นมา กุลนันทน์ได้รับโอกาสให้มาทำงานในโครงการความมั่นคงศึกษา ซึ่งเป็นโครงการวิจัยที่มุ่งผลิตและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านความมั่นคง แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานความมั่นคงและผู้สนใจทั่วไปอีกด้วย

