

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กัมพูชา* เป็นประเทศที่ยังมีปัญหาดังกล่าวทั้งทางการเมืองและการทหาร เนื่องจากในปี พ.ศ. 2521 เวียดนามได้ส่งกองทัพเข้ารุกรานกัมพูชา เพื่อล้มล้างรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย โดยสามารถยึดกรุงพนมเปญได้เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 และเวียดนามได้สนับสนุนนายเฮง สัมริน หัวหน้าขบวนการแนวร่วมกู้ชาติกัมพูชา** (National United Front for National Salvation) ขึ้นปกครองประเทศ ทำให้มีการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่อต้านกับรัฐบาลของ เฮง สัมริน โดยเฉพาะบริเวณชายแดนซึ่งติดกับเขตแดนของไทย จากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อไทย หลายด้าน ได้แก่

1. ในด้านความมั่นคง*** การที่เวียดนามมีกองกำลังยึดครองอยู่ในกัมพูชานั้น เป็น

*ก่อนเวียดนามเข้ารุกรานมีชื่อประเทศว่า "กัมพูชาประชาธิปไตย" (Democratic Kampuchea) เมื่อเฮง สัมรินเข้าปกครองได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น "สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา" (The Peoples's Republic of Kampuchea) ต่อมาภายหลังสมเด็จพระเจ้าสีหนุหัวหน้ารัฐบาล ผลกัมพูชาประชาธิปไตยได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กัมพูชา" วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า "กัมพูชา" แทนชื่อทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว

**เวียดนามได้ร่วมกับนายเฮง สัมรินก่อตั้งขบวนการนี้ ในวันที่ 3 ธันวาคม 2521 โบริดดูเพิ่มเติมใน (สถาบันเอเชียศึกษา 2528 : 1-10)

***ผู้นำไทยเห็นว่าเหตุการณ์นี้กระทบต่อความมั่นคงของไทย ตามที่ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แถลงที่นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2523 ว่า "ความมั่นคงของประเทศไทยได้รับผลกระทบที่รุนแรงโดยตรงจากสถานการณ์กัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อเท็จจริงที่ว่ากองกำลังทหารของเวียดนามได้ตั้งมั่นอยู่ตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา และจากการที่มีพลเรือนชาวกัมพูชาที่กำลังตกยากนับแสนที่พึ่งพิงอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยในเขตไทย และที่อยู่ตามพรมแดน" (สยามจดหมายเหตุ 2523:678).

การคุกคามต่อความมั่นคง อธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนไทย เนื่องจากบริเวณของการสู้รบอยู่ใกล้ชายแดนไทย-กัมพูชา จึงมักมีการละเมิดเขตแดนไทยอยู่เนือง ๆ อันนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทย และเจ้าหน้าที่ไทย

2. ในด้านปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งอพยพเข้ามาสู่ดินแดนไทยเป็นจำนวนนับแสนคน ในระยะแรก (รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ไทยมีนโยบายผลักดันให้ผู้อพยพกลับออกไป แต่ภายหลังจึงยอมให้เป็นที่พักพิงชั่วคราวด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ซึ่งปรากฏว่า ผู้ลี้ภัยนี้เป็นภาระของรัฐบาลไทย ซึ่งจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมทั้งการควบคุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย

3. ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กล่าวคือ หากการสู้รบในกัมพูชายังคงดำเนินต่อไป รัฐบาลไทยก็ต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับซื้ออาหารมาใช้ในการป้องกันประเทศ แทนที่จะได้ใช้งบประมาณนั้นเพื่อส่งเสริมความกินดีอยู่ดีของราษฎรไทย นอกจากนี้สภาวะการณ์ของสงครามทำให้เกิดเงื่อนไขทางการเมือง ซึ่งกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทำให้ไทยไม่สามารถติดต่การค้าขายกับกัมพูชาอย่างเป็นทางการได้

ผลกระทบดังกล่าวทำให้ไทยต้องเข้าเกี่ยวข้องกับปัญหาที่กัมพูชาและนโยบายต่างประเทศของไทยต่อกัมพูชา จึงกลายเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากตลอดระยะเวลา 11 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ที่เวียดนามเข้ารุกรานกัมพูชาเป็นต้นมา ไทยได้ร่วมมือกับประเทศภาคีอาเซียนทั้งในทางการทูตและการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยชี้ให้ประชาคมโลกเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการรุกรานของเวียดนามต่อกัมพูชา การกระทำของเวียดนามถือว่าเป็นละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎบัตรสหประชาชาติ และการปล่อยให้มีการละเมิดอธิปไตยเช่นนี้ ทำให้ประเทศเล็กไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของตน ไทยและอาเซียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหากัมพูชาอย่างสมบูรณ์ (Comprehensive) ต่อสหประชาชาติ คือ

1. ยุติความขัดแย้งด้วยอาวุธในกัมพูชา ให้ต่างชาติถอนทหารและความช่วยเหลือจากกัมพูชา เพื่อให้กัมพูชาเป็นประเทศที่มีเอกราชอธิปไตยเสรีภาพ และความเป็นกลางอย่างแท้จริง

2. การให้ประชาชนชาวเขมรได้ตัดสินใจที่จะเลือกระบบการปกครองด้วยตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก และเปิดโอกาสให้เขมรทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง (ดูเพิ่มเติมใน แถลงการณ์ร่วมที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ตั้งแต่ปี 1980-1990)

ไทย และอาเซียน ได้รับการสนับสนุนจากที่ประชุมสหประชาชาติ ในการรับรองรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตย และการให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชามากขึ้นทุกปี ในขณะที่เดียวกัน

ไทยได้สร้างแนวร่วมกับจีนและสหรัฐฯ ในการกดดันเวียดนามและระบอบพนมเบญห์ทั้งด้านทหารโดยอ้อม (ความร่วมมือระหว่างกันทางด้านทหาร) ด้านการเมืองและการทูต ด้านเศรษฐกิจ และด้านศีลธรรม เพื่อให้เวียดนามถอนทหารจากกัมพูชา และร่วมเจรจาแก้ไขปัญหาทางการเมือง

ไทย อาเซียนและจีนได้ริเริ่มและสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 ฝ่าย กัมพูชาประชาธิปไตยจนสามารถจัดตั้งได้สำเร็จในปี 2525 ซึ่งรัฐบาลดังกล่าวได้รับการรับรองจากสหประชาชาติตลอดมา การสนับสนุนต่อรัฐบาลผสมนี้ รวมถึงการยอมให้มีการผ่านความช่วยเหลือในด้านอาวุธจากจีนไปสู่ฝ่ายต่อต้านด้วย การที่ไทยสนับสนุนให้มีการรับรองรัฐบาลผสมฯ ก็เท่ากับเป็นการโดดเดี่ยวระบอบพนมเบญห์ โดยไทยไม่มีการเจรจาหรือติดต่อด้วย โดยยึดนโยบายว่า ระบอบพนมเบญห์เป็นรัฐบาลหุ่นของเวียดนามซึ่งไม่ได้รับการรับรอง

เมื่อเวียดนามไม่ยอมรับมติของสหประชาชาติที่ให้ถอนทหารออกจากกัมพูชา ไทยและอาเซียนจึงเสนอให้สหประชาชาติกดดันเวียดนามด้านเศรษฐกิจ (สถาบันเอเชียศึกษา 2528:109) เพื่อให้เวียดนามไม่สามารถคงทหารไว้ในกัมพูชา เนื่องจากไม่สามารถระดมค่าใช้จ่ายได้ ซึ่งไทยและอาเซียนประสบความสำเร็จ โดยได้รับความร่วมมือจากประชาคมโลก ในการระงับความช่วยเหลือแก่เวียดนาม รวมทั้งไม่มีการติดต่อด้านการค้าและการลงทุนกับเวียดนาม การกดดันด้านเศรษฐกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เวียดนามประกาศถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี 2532

ในขณะที่ทำการกดดันเวียดนาม และระบอบพนมเบญห์ในด้านต่าง ๆ นั้น ไทยและอาเซียนก็พยายามให้มีการเจรจากลางกันเพื่อยุติปัญหาทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น การเจรจาข้างเคียง (proximity talks) ค็อกเทลปาร์ตี้ (Cocktail Party) หรือการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการที่กรุงจาร์กาดา ประเทศอินโดนีเซีย

เมื่อ พล.อ.เบรม ดิณสุสานนท์ นายกรัฐมนตรี ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 29 เมษายน 2531 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ส่งผลให้ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด (87 เสียง) ได้จัดตั้งรัฐบาลและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 9 สิงหาคม 2531 หลังจากรับพระบรมราชโองการ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว พล.ต.ชาติชายฯ ก็ได้ให้สัมภาษณ์ถึงนโยบายต่างประเทศว่า ต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า จากนั้นก็มีการตอบสนองเจตนารมณ์ดังกล่าว โดยการนำใบกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐ ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 ด้วย นโยบายดังกล่าวได้มีการนำใบปฏิบัติ โดยเริ่มจากการเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการของ พล.อ.อ. สิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของ

ไทย ตามคำเชิญของเวียดนามในวันที่ 9-12 มกราคม 2532 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยไปเยือนเวียดนามนับแต่ไทยได้ร่วมมือกับประชาคมโลกโคตเคียวเวียดนามทางเศรษฐกิจตามมติสหประชาชาติ

ต่อจากนั้น นายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชายฯ ก็ได้เชิญ นายฮุนเซน นายกรัฐมนตรีระบอบพมเปญ และคณะฝ่ายเศรษฐกิจมาเยือนไทยอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างวันที่ 25-27 มกราคม 2532 หลังจากนั้นยังมีการเชิญ นายฮุนเซนมาเยือนไทยอีกหลายครั้ง เช่น ในเดือนพฤษภาคม 2532, กันยายน 2532, กุมภาพันธ์ 2533 และคณะกรรมการต่างประเทศของไทยก็เดินทางไปเยือนกัมพูชา ในวันที่ 21-24 เมษายน 2532 นอกจากนี้ ก็มีความพยายามในการเป็นผู้ดำเนินการให้มีการประชุมระหว่างฝ่ายต่างๆ ของกัมพูชาในการแก้ไขปัญหาอย่างไม่เป็นทางการอีกหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีการดำเนินนโยบายบางด้านในลักษณะที่ต่อเนื่องกับสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ เช่นการเป็นแนวร่วมกับจีนและสหรัฐในการกดดันระบอบพมเปญและเวียดนาม การประกาศไม่ยอมรับรัฐบาลฮุนเซน การยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลผลมกัมพูชาประชาธิปไตย รวมถึงตลอดทั้งการยืนยันให้มีการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชา

จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ได้ปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา กัมพูชาในบางส่วน นั่นคือ ในด้านรูปแบบ วิธีการในการดำเนินนโยบายและทำที่ต่อรัฐบาลเวียดนามและรัฐบาลฮุนเซน ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และพร้อมที่จะมีการติดต่อกันมากขึ้น ประเด็นที่น่าพิจารณา ก็คือ เหตุใดนโยบายไทยในเรื่องซึ่งกัมพูชาดำเนินมาตลอด 8 ปี อย่างต่อเนื่อง และมั่นคง จึงมีการปรับเปลี่ยนอย่างค่อนข้างเห็นได้ชัดในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่ พล.อ.อ. สิทธิฯ ก็ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดิม

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา กัมพูชาในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (2531-2533) และศึกษาปัจจัยที่กำหนดการปรับนั้น โดยพิจารณาจากองค์ประกอบภายนอก (External Setting) อันได้แก่ความสัมพันธ์ของมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในประเทศเวียดนาม และองค์ประกอบภายใน (Internal Setting) ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทย นั่นคือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจ คือมีผู้มี

อิทธิพลและมีส่วนร่วมในการกำหนด วางแนวทางการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา
กัมพูชาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ก็มี
ที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี และนักธุรกิจที่สนับสนุนพรรครัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายต่างประเทศของไทย ต่อปัญหากัมพูชา ในสมัยรัฐบาล พล.อ.
ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2533)
2. เพื่อศึกษาปัจจัยซึ่งกำหนด และมีอิทธิพลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อ
ปัญหากัมพูชา

กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของการปรับนโยบายต่างประเทศ
ของไทยต่อปัญหากัมพูชาในระหว่างปี 2531-2533 และด้วยสมมุติฐานที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วน
ในการตัดสินใจว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการปรับนโยบายในการกำหนดนโยบาย จึงเห็น
สมควรที่จะใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ (Decision Making Approach)
ของ Richard C Snyder, H.W. Bruck และ Burton Sapin (SBS) (1962 : 1-185)
มาเป็นกรอบในการศึกษา

แนวทางการตัดสินใจ (Decision Making Approach)

แนวทางการวิเคราะห์นี้ เป็นความพยายามที่จะสร้างกรอบความคิดซึ่งมีประสิทธิภาพ
เป็นรูปธรรมและเป็นระบบมากขึ้น โดยมีความคิดพื้นฐานที่ว่า การที่จะเข้าใจการดำเนินนโยบาย
ต่างประเทศของรัฐต่างๆได้ ก็โดยการศึกษาว่ารัฐหนึ่งรัฐใด ซึ่งการศึกษานั้นจะสามารถนำไปสร้าง
เป็นแบบอย่างในการศึกษารัฐอื่น ๆ ได้ แนวทางนี้เน้นการศึกษา "รัฐ" เป็นตัวแสดงสำคัญในการ
อธิบายการเมืองระหว่างประเทศ (State as actor in a situation) และการศึกษารัฐนั้น
จะศึกษาผู้มีส่วนและความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยผู้กำหนดนโยบาย
จะตีความสถานการณ์ เลือกวิธีการ และดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนาม
ของรัฐ (State action is the action taken by those acting in the name of
state)

แนวการศึกษาที่ ผู้กำหนดนโยบายจะกระทำ (act) และตอบสนอง (response) ต่อเงื่อนไขและตัวแปรต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและภายนอก รัฐ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายเป็นส่วนหนึ่งอยู่ โดยตัวแปรสำคัญที่จะทำการศึกษา ได้แก่

1. องค์ประกอบภายใน (Internal Setting) ได้แก่การเมืองภายในของรัฐนั้น ๆ มติมหาชน หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นมนุษย์ และสภาพแวดล้อมทางด้านวัฒนธรรมและประชากร อีกส่วนที่สำคัญได้แก่ปัจจัยทางด้านสังคม ซึ่ง ได้แก่โครงสร้างทางสังคมที่สำคัญ โครงสร้างและหน้าที่ของกลุ่มสำคัญๆ แนวทางและกระบวนการทางสถาบันที่สำคัญ กระบวนการทางสังคมพื้นฐาน ได้แก่การอบรมทางสังคม การสร้างมติดหรือความคิดเห็นร่วมในสังคม ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบภายในมีผลกระทบต่อการตัดสินใจใน 2 ด้าน คือ มีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างและระบบการตัดสินใจ หรือต่อการรับรู้ (perception) ของผู้ตัดสินใจและผลกระทบโดยอ้อม คือ การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบภายในของรัฐหนึ่ง มีผลกระทบต่อองค์ประกอบภายนอก ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐอื่น (องค์ประกอบภายนอก) และส่งผลกระทบต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายของรัฐแรก ซึ่งอาจทำให้มีการตัดสินใจในทางเลือกใหม่ ๆ ได้

2. องค์ประกอบภายนอก (External Setting) ได้แก่ตัวแปรและปรากฏการณ์ภายนอกประเทศ การกระทำหรือการตอบสนองของรัฐอื่น ลักษณะทางกายภาพในโลก ลักษณะทางสังคมของรัฐอื่น

การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบภายนอก มีผลต่อการตัดสินใจใน 2 ด้าน คือผลกระทบโดยตรงต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจทำให้มีการปรับนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายนอกก็ได้ หรือการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบภายนอกอาจเป็นลักษณะของการตอบสนองต่อนโยบายรัฐแรกเป็นผลย้อนกลับ (feed back) อาจทำให้ต้องมีการทบทวนนโยบายเดิมของรัฐแรกเพื่อปรับให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ผลกระทบโดยอ้อม ได้แก่ การที่องค์ประกอบภายนอกมีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบภายในของรัฐ และปัจจัยภายในมีการผลักดันให้มีการปรับนโยบาย

3. กระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Process) เป็นกระบวนการซึ่งมีผลในการเลือกแนวทางเลือกต่าง ๆ จากการตีความทางสังคม จากปัญหาซึ่งจำกัดจำนวนหนึ่งและจากโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ โดยผู้กำหนดนโยบาย

4. ผู้ตัดสินใจ (Decision-Makers) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีอำนาจและ

ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ โดยผู้ตัดสินใจจะตีความหรือประเมินสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แล้วจึงกำหนดทางเลือกและตัดสินใจเลือกนโยบาย โดยถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ และผู้ตัดสินใจจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (Those who are government officials are to be viewed as decision - maker or actor) เอกชนอาจมีบทบาทได้ แต่จะต้องทำผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจัยด้านผู้ตัดสินใจจะมีปฏิสัมพันธ์กับทุกองค์ประกอบ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบภายในหรือองค์ประกอบภายนอก หากผู้ตัดสินใจมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ก็มักจะ มีผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายเสมอ

SBS เชื่อว่า การเมืองระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับการกระทำ (action) ปฏิกริยา (reaction) และการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างรัฐ และรัฐเป็นตัวแสดงในสถานการณ์ต่างๆ ดังนั้นองค์ประกอบภายในและภายนอกของรัฐ จึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจในกำหนดนโยบายของรัฐ โดยองค์ประกอบภายในซึ่งรวมถึง โครงสร้างและพฤติกรรมทางสังคมของรัฐหนึ่ง มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับองค์ประกอบภายในของรัฐอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงภายในที่เกิดขึ้นของรัฐหนึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐนั้นด้วย ในขณะเดียวกันก็อาจส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบภายในของรัฐอื่นๆ และอาจทำให้รัฐอื่นตัดสินใจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการรับรู้ (perception) ของผู้ตัดสินใจในรัฐแรก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐแรกได้อีกเช่นกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ศูนย์กลางการตัดสินใจในกำหนดนโยบายต่างประเทศก็คือ รัฐทั้งหมด ส่วนพฤติกรรมของรัฐ (state action) ปฏิกริยาของรัฐ (state reaction) และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (state interaction) ก็เป็นผลมาจากการรับรู้และตอบสนองปัจจัยต่างๆ ทั้งองค์ประกอบภายในและองค์ประกอบภายนอกของรัฐผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายนั่นเอง

จากกรอบความคิดแนวทางการตัดสินใจดังกล่าว สามารถนำมาใช้ในการศึกษาปัจจัยที่กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชา สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยศึกษาองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

สำหรับองค์ประกอบภายในของไทย จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองในปี 2531 รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชาหรือไม่อย่างไร

ในด้านสังคมจะไม่กล่าวถึง เนื่องจากตั้งแต่เกิดปัญหาแกมพูชามาจนปัจจุบัน สังคมไทยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของไทย

ในส่วนขององค์ประกอบภายนอกนั้น จะทำการศึกษาใน 2 ระดับคือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับโลก นั่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่าง สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และจีน ในอีกระดับคือ ระดับภูมิภาค ศึกษาความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีผลกระทบต่อปัญหาแกมพูชา ได้แก่ เวียดนาม

ในด้านผู้ตัดสินใจ สำหรับในกรณีนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาแกมพูชา นับจากจุดที่เกิดปัญหาขึ้นในปี 2521 นั้น พล.อ. เปรมาฯ ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ พล.อ.อ. สิทธิฯ ในการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก พล.อ.อ. สิทธิฯ ได้ดำเนินนโยบายซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของทหาร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย นั่นคือ เน้นในด้านความมั่นคงเป็นหลัก ทำให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง

เมื่อพรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในเดือนสิงหาคม 2531 ผู้ตัดสินใจจึงเปลี่ยนจาก พล.อ. เปรมาฯ มาเป็น พล.อ.ชาติชายฯ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการต่างประเทศรวมทั้งประสบความสำเร็จด้านการทูตในหลาย ๆ กรณี จึงเข้ามามีบทบาททั้งในการกำหนด และการดำเนินนโยบายในเรื่องนี้ ที่สำคัญคือ โดยเหตุที่ การที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง บทบาทของพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายจึงมีมากขึ้น โดยเฉพาะนักธุรกิจผู้สนับสนุนพรรคการเมืองก็ย่อมจะมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศด้วย

นอกจากนี้ พล.อ.ชาติชายฯ ยังได้แต่งตั้งที่ปรึกษาทางด้านนโยบายเพิ่มเติมเพื่อให้ข้อเสนอแนะในงานที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย งานที่เป็นประเด็นปัญหาเกิดขึ้นและอาจมีผลกระทบต่อรัฐบาล และประชาชนรวมทั้งเรื่องราวสำคัญๆที่จะนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษานี้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ เป็นอันมาก คือจะเห็นได้ว่าความคิดของที่ปรึกษานี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะในด้านนโยบายต่างประเทศ*

*นอกจากด้านการต่างประเทศจะพบได้ว่าที่ปรึกษาก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เช่น กรณีการสร้างทางด่วน สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ (ดูเพิ่มเติมใน มติชนสุดสัปดาห์ 2532:10)

กล่าวโดยสรุปก็คือ หลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของผู้มีอิทธิพลในการตัดสินใจ คือ แกนหลักในการตัดสินใจเปลี่ยนตัวบุคคลไปและจำนวนผู้มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายมีจำนวนเพิ่มขึ้น และที่สำคัญ คือมีแนวความคิดที่ต่างไปจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเดิม จึงผลักดันให้มีการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาัมพูชา

สมมติฐานในการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทย เมื่อเดือนสิงหาคม 2531 โดย พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาัมพูชา

วิธีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานี้ จะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง สำหรับการวิจัยเอกสารนั้นจะทำการศึกษาข้อมูลจากแหล่งดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ แถลงการณ์ต่าง ๆ ของรัฐบาล คำปราศรัยของบุคคลสำคัญในรัฐบาลเนื่องในโอกาสต่าง ๆ คำให้สัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกำหนดวิธีการในการดำเนินนโยบาย
2. ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย ข่าวจากวารสารและหนังสือพิมพ์ เอกสารประกอบการสัมมนา และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอเรื่อง

ในการนำเสนอ จะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาัมพูชา สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531) และสมัยของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2533) ขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา วิธีการที่ใช้ในการศึกษา การนำเสนอเรื่อง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาัมพูชา (2523-2533)

บทที่ 3 ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในของไทย

องค์ประกอบภายนอก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อ

ปัญหาสัมพัทธ์ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของมหาอำนาจ เช่น สหรัฐฯ สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน และการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเวียดนาม

องค์ประกอบภายใน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมพัทธ์ ได้แก่ องค์ประกอบทางการเมืองภายในประเทศ นั่นคือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนสิงหาคม 2531 จากรัฐบาล พล.อ. เบรม ดิถสุสานนท์ มาเป็นรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีผลให้โครงสร้างอำนาจในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลง คือมีผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพิ่มขึ้น

องค์ประกอบทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้แก่ การเติบโตด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก

การเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบภายนอกและการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบภายในด้านเศรษฐกิจนั้น ได้เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของไทยในเดือนสิงหาคม 2531 แต่นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมพัทธ์ก็ได้มีการปรับแต่อย่างใด บัจจุบันดังกล่าวจึงไม่ใช่ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการปรับนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาสัมพัทธ์ของไทย

บทที่ 4 ผู้ตัดสินใจ ศึกษาผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนสิงหาคม 2531 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านนโยบายและนักธุรกิจผู้สนับสนุนพรรคการเมือง

บทที่ 5 บทสรุป กล่าวถึงข้อค้นพบ โดยสรุปเชื่อมโยงกับกรอบความคิด และสมมุติฐานของการศึกษาที่ตั้งไว้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับ นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมพัทธ์โดยทั่วไป และนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมพัทธ์สมัยรัฐบาล พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะ
2. เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย