

## บทที่ 1

## บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ถ้าหากพิจารณาตามแผนที่ทางภูมิศาสตร์แล้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป. ลาว นับเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยมากเป็นอันดับ 2 รองจากพม่า<sup>1</sup> ฉะนั้นจึง

\*สรุปเขตแดนไทย-ลาว ได้ดังนี้

1. จากสบรวก คือ บริเวณแม่น้ำรวกไหลลงแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นจุดแบ่งเขตแดน 3 ประเทศ คือ พม่า-ไทย-ลาว อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เขตแดนไปตามร่องน้ำของแม่น้ำโขง ซึ่งกำหนดตามหนังสือสัญญาปี พ.ศ. 2469 จนถึงแก่งผาได อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ความยาวประมาณ 97 กิโลเมตร
2. จากแก่งผาได เส้นเขตแดนจะไปตามสันปันน้ำของทิวเขาหลวงพระบาง ซึ่งเป็นน้ำตกแม่น้ำโขงฝ่ายหนึ่งกับแม่น้ำเจ้าพระยาอีกฝ่ายหนึ่ง จนถึงภูเมี่ยง อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก ความยาวประมาณ 507 กิโลเมตร
3. จากภูเมี่ยง เส้นเขตแดนจะไปตามสาขาของแม่น้ำเหือง คือแม่น้ำเหืองงาต่อด้วยแม่น้ำเหือง เส้นเขตแดนใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำเหืองไปจนถึงสบเหือง หรือปากแม่น้ำเหืองไหลลงแม่น้ำโขง ที่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ความยาวประมาณ 153 กิโลเมตร
4. จากสบเหือง เส้นเขตแดนมาตามร่องน้ำของแม่น้ำโขง ซึ่งกำหนดตามหนังสือสัญญาปี พ.ศ. 2469 จนถึงห้วยดอน อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ความยาวประมาณ 858 กิโลเมตร
5. จากห้วยดอน เส้นเขตแดนไปตามสันปันน้ำของทิวเขาพนมดงรัก ที่ปันน้ำตกแม่น้ำโขงฝ่ายหนึ่ง แม่น้ำมูลฝ่ายหนึ่ง จนถึงช่องบกเป็นเขตต่อ 3 ประเทศ คือ ลาว-ไทย-กัมพูชา ความยาวประมาณ 195 กิโลเมตร

รวมความยาวเขตแดนไทย-ลาวทั้งหมด 1,810 กิโลเมตร

โปรดอ่านรายละเอียดใน พันโท พยนต์ ทิมเจริญ, "แนวพรมแดนไทย-ลาว," วารสารแผนที่ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3, หน้า 46-47.

มีความสำคัญต่อความมั่นคงของไทยประเทศหนึ่งในแถบอินโดจีน โดยเฉพาะบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง เป็นพื้นที่ส่วนที่ติดต่อกับภาคกลางของไทยเป็นผืนเดียวกันและไม่มีป้อมปราการธรรมชาติที่สามารถช่วยป้องกันการแทรกซึมและรุกรานจากภายนอกที่จะเข้ามาสู่ไทยได้ ดังนั้นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยและลาวจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เมื่อพิจารณาถึงความใกล้ชิดทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษา และศาสนาแล้ว ยิ่งชี้ให้เห็นความผูกพันระหว่างไทย-ลาวอย่างใกล้ชิดจนเรียกว่าเป็น "บ้านพี่เมืองน้อง" ซึ่งสิ่งนี้น่าจะช่วยสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีของทั้ง 2 ประเทศตลอดไป แต่อย่างไรก็ตาม สถานการณ์กลับกลายเป็นตรงกันข้าม เพราะเมื่อภายหลังจากลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมเมื่อ 2 ธันวาคม 2518 แล้ว ปรากฏว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้ง 2 ดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นนัก มีการปะทะกันหลายครั้งบริเวณแม่น้ำโขง ดังเช่นกรณีทหารลาวยิงเรือของหน่วยปฏิบัติการตามลำน้ำโขง (นปช) ของไทย ขณะลาดตระเวนตามลำน้ำโขง เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ พื้นที่การปะทะกันทางทหารระหว่างไทย-ลาวได้เปลี่ยนจากบริเวณลำน้ำโขงไปเป็นการปะทะกันบนภาคพื้นดิน กรณีปัญหาสามหมูบ้าน จังหวัดอุตรดิตถ์ นับเป็นปรากฏการณ์ของการปะทะกันบนภาคพื้นดินเป็นครั้งแรก เมื่อพ.ศ. 2527 และตามมาด้วยกรณีบ้านร่มเกล้า จังหวัดพิษณุโลก เมื่อปี พ.ศ. 2530 สำหรับมาตรการที่ไทยถือปฏิบัติเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องพรมแดนกับลาวในช่วงที่ผ่านมาคือ การเจรจาโดยสันติวิธี การปิดพรมแดนและการใช้กำลังตอบโต้ ในการแก้ปัญหาอย่างสันตินั้น จะใช้การเจรจาเป็นวิธีการหลัก โดยจะมีการเจรจกันในระดับท้องถิ่น และการเจรจาผ่านทางคณะกรรมการชายแดนไทย-ลาวซึ่งตั้งขึ้นตามแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทยและลาว ในปีพ.ศ. 2522 สำหรับการปิดจุดผ่านแดนนั้น จะถูกนำมาใช้ในรัฐบาลบางยุคเท่านั้น ในระยะหลังนี้ไม่ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการปิดพรมแดน เพื่อตอบโต้ลาวอย่างรุนแรงเช่นในอดีต

ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุของการปะทะกันและความขัดแย้งระหว่างไทย-ลาวแล้ว สุธัชย คิริโกร ได้สรุปไว้ในรายงานการวิจัยของตนว่า ปัญหาจริง ๆ มีเพียง 2 ปัญหาใหญ่ ๆ เท่านั้นคือ

1. ปัญหาความไม่ยุติธรรมของเส้นแบ่งเขตแดนไทย-ลาวในแม่น้ำโขง
2. ความไม่ไว้วางใจและความหวาดระแวงระหว่างผู้นำไทยและลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำไทยซึ่งเปลี่ยนรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ซึ่งแต่ละชุดก็มีนโยบายต่อลาวไม่เหมือนกัน<sup>1</sup>

ปัญหาทั้ง 2 ประการล้วนแต่เป็นสิ่งต่อเนื่องจากอดีต ดังเช่นปัญหาพรมแดนอันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาทางดินแดนระหว่างไทยและฝรั่งเศส ในสมัยลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกแพร่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยถูกบีบบังคับจากฝรั่งเศสให้ยอมยกดินแดนให้แก่ฝรั่งเศสในหลายเขต ดังเช่นดินแดนซึ่งลาวเป็นผู้สืบลีทธีทางดินแดนต่อจากฝรั่งเศสในปัจจุบัน จนมีการกล่าวกันว่า ประเทศลาวเกือบทั้งประเทศ ที่แท้ก็คือดินแดนของไทยเมื่อในอดีต ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการปะทะกันทางพรมแดนไทย-ลาว ฝ่ายไทยมักจะอ้างถึงความเสียหายหรือความไม่ยุติธรรมอันเนื่องมาแต่อดีตเสมอ บางครั้งยังเกินเลยไปถึงการทวงดินแดนเหล่านั้นคืนจากลาว สำหรับเรื่องความหวาดระแวงที่ผู้นำของทั้ง 2 ประเทศมีต่อกันก็คือ ลาวหวาดระแวงการคุกคามจากไทย เนื่องจากไทยเคยมีอิทธิพลเหนือลาวมาก่อน ต่อมาเมื่อลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยม ความหวาดระแวงของผู้นำไทยต่อภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ซึ่งรวมถึงลาวด้วยยิ่งมีมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยที่ผู้นำไทยมีนโยบายชาตินิยม ลาวก็มีความหวาดระแวงว่าไทยคอยให้ความช่วยเหลือผู้นำลาวฝ่ายขวาซึ่งอพยพลี้ภัยอยู่บริเวณชายแดนไทยเพื่อกลับไปปฏิบัติการในลาว เป็นต้น

สำหรับปัญหาพรมแดนดูจะเป็นปัญหาเด่นที่สุดในความสัมพันธ์ไทย-ลาวและไม่มีท่าทีว่าการปะทะกันระหว่างไทย-ลาว อันเนื่องมาจากปัญหาพรมแดนจะไม่เกิดขึ้นอีก トラบเท่าที่ทั้งไทยและลาวยังไม่สามารถเห็นพ้องร่วมกันที่จะให้มีการพิสูจน์และปักปันเขตแดนขึ้นใหม่ตามสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำไว้กับฝรั่งเศส นอกจากนี้จากการที่ไทย-ลาวปะทะกันในครั้งหลัง ๆ เช่นในกรณีปัญหาสามหมูบ้าน โดยมีสาเหตุอันนอกเหนือจากทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น ก็คือ

---

<sup>1</sup>สุรชัย ศิริไกร, รายงานการวิจัย สาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดนไทย-ลาว 1975-1981 (สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 74-75.

สาเหตุของความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่ปักปันไว้บนเขตที่ราบสูง ตลอดจนการที่ต่างฝ่ายต่างอ้างอิงแผนที่และเอกสารที่แตกต่างกัน ทำให้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนได้ว่าพื้นที่ส่วนใดอยู่ใต้อธิปไตยของชาติใด ดังนั้นปัญหาพรมแดนในลักษณะนี้ยังอาจจะมีโอกาสเกิดขึ้นอีก โดยเฉพาะดินแดนในเขตที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ถึง เนื่องจากเป็นแนวภูเขาสูง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ Lee Yong Leng กล่าวว่า

บริเวณต่าง ๆ ในเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นแนวภูเขาสูง และไม่สามารถเดินทางเข้าไปถึงได้นั้น อาจจะไม่ปรากฏปัญหาความขัดแย้งจนกระทั่งปัจจุบัน ทำให้พรมแดนซึ่งถูกกำหนดโดยเจ้าอาณานิคมตั้งแต่อดีตยังไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขและยังไม่ถูกปักปัน ให้ชัดเจนอีกเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้ที่จะปรากฏการสำรวจพื้นที่เหล่านั้นในอนาคตและจะเปิดเผยให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของพรมแดนตามที่กำหนดไว้กับสิ่งที่ปรากฏตามสภาพภูมิศาสตร์ที่แท้จริง ซึ่งจะทำให้เกิดข้อพิพาททางพรมแดนขึ้น การปกครองแบบอาณานิคมในอดีตได้ใช้นโยบายแบบ *laissez-faire* สำหรับเขตแดนที่อยู่ห่างไกล ซึ่งเชื่อมต่อกับรัฐต่าง ๆ และไม่ได้ทำการปกครองกลุ่มชาวเขาซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เหล่านั้นอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ได้รับเอกราช รัฐต่าง ๆ ซึ่งคลั่งไคล้กับลัทธิชาตินิยมใหม่ของตนต่างกระตือรือร้นในการวางนโยบายต่อเขตแดนเหล่านั้นมากขึ้น เป็นผลให้ข้อพิพาทเรื่องพรมแดนปรากฏในขณะนี้และสืบต่อไป<sup>2</sup>

กรณีสามหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยบ้านกลาง, บ้านสว่าง และบ้านใหม่ เป็นกรณีหนึ่งที่มิสาเหตุมาจากลักษณะดังกล่าว จากสภาพตามความเป็นจริงก็คือดินแดนในบริเวณสามหมู่บ้านเป็นพื้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่เคยเข้าไปดูแลถึง เนื่องจากพื้นที่บริเวณนั้นเป็นเขตที่ไม่สามารถเข้าไปถึงได้ เพราะเป็นเขตแนวภูเขาสูง และเคยเป็นที่ตั้งของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มาก่อน จนกระทั่งหลังจากลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมเมื่อปีพ.ศ. 2518 ลาวได้

<sup>2</sup> Lee Yong Leng, Southeast Asia Essays in Political Geography (Singapore : Singapore University Press, 1982), p. 16.

จัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้ามาปกครองหมู่บ้านทั้งสามและกำหนดพื้นที่การปกครองขึ้นใหม่ในดินแดนแห่งนี้ โดยอ้างว่าอยู่ในเขตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยรุกล้ำเข้าไปโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามเมื่อกรมแผนที่ทหารของไทยได้จัดทำแผนที่ขึ้นใหม่ในปีพ.ศ. 2521 ด้วยเทคนิควิธีสมัยใหม่ โดยได้รับความร่วมมือจากสหรัฐฯ ปรากฏว่า หมู่บ้านทั้งสามอยู่ในอาณาเขตของไทยมีแต่เพียงบางส่วนของบ้านใหม่เท่านั้นที่อยู่ในเขตลาว ดังนั้นความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับเจ้าของอธิปไตยเหนือสามหมู่บ้านของฝ่ายไทยและลาวจึงเกิดขึ้น

ประเด็นสำคัญของข้อขัดแย้งระหว่างไทย-ลาวในกรณีสามหมู่บ้านก็คือ ฝ่ายไทยอ้างว่าหมู่บ้านทั้งสามเป็นของไทย ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของตำบลม่วงเจ็ดต้น กิ่งอำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์ หลักฐานที่ไทยใช้อ้างก็คือ แผนที่ที่ไทยทำขึ้นจากภาพถ่ายทางอากาศเพื่อใช้ในทางทหารเมื่อปีพ.ศ. 2521 โดยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในขณะที่ลาวอ้างว่าหมู่บ้านทั้งสามเป็นของตน ซึ่งขึ้นกับตาแสง(ตำบล) บ้านใหม่ เมือง (อำเภอ) ปากลาย แขวงไชยบุรี ทั้งนี้ลาวได้อ้างแผนที่ที่ทำขึ้นในปีพ.ศ. 2450 โดยคณะปักปันเขตแดนระหว่างอินโดจีนกับสยาม ซึ่งปักปันตามสนธิสัญญาระหว่างไทย-ฝรั่งเศสปี พ.ศ. 2446\* และสนธิสัญญาปีพ.ศ. 2450 ทั้งลาวและไทยต่างอ้างแผนที่กันคนละฉบับ พร้อมทั้งยกเหตุผลและข้อโต้แย้งที่แต่ละฝ่ายเห็นว่ามีน้ำหนักพอ มายืนยันและหักล้างกัน แต่ดูเหมือนว่าหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะชี้ชัดขาดอะไรได้ หากแต่เป็นการเดินเกมสลับของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ทำให้ปัญหานี้ยากที่ต้องยึดเยื่อออกไประยะหนึ่งและไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงง่าย ๆ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*สนธิสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส นี้ได้ลงนามที่กรุงปารีสเมื่อ 13 ก.พ. 2446 และให้สัตยาบันเมื่อ 9 ธันวาคม 2446 ซึ่งมีผลในการปรับปรุงและใช้แทนหนังสือสัญญาฉบับพ.ศ. 2436 ซึ่งได้รับการลงนามเมื่อ 29 มิ.ย. 2447

แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาฝ่ายไทยได้ประกาศปรับกองกำลัง (ซึ่งใช้คำภาษาอังกฤษว่า remove)\* จากบริเวณสามหมูบ้านและเปลี่ยนแนวสร้างถนนบริเวณบ้านบ่อเบี้ยให้เข้ามาอยู่ในเขตไทยในบริเวณที่ไม่เป็นปัญหา เหตุการณ์ในครั้งนั้นจึงสงบลงไป หากแต่มิได้มีการพิสูจน์และชี้ขาดว่าใครเป็นเจ้าของอริปไตยที่แท้จริงในสามหมูบ้าน ในระยะหลังฝ่ายลาวยังได้พยายามหยิบยกเอาเรื่องดินแดนในสามหมูบ้านขึ้นมาเจรจาอีก แต่ไม่ได้รับการตอบรับจากไทย ทั้งนี้ พลอากาศเอก สิทธิ ได้เปิดเผยต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2527 ว่า ตนได้ตอบโต้ลาวไปว่า "ฝ่ายไทยเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยุติไปแล้ว ทั้งนี้เพราะไทยได้ถอนทหารออกมาจากบริเวณนั้นเรียบร้อยแล้วตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2527..."\*\*

อนึ่งกรณีปัญหาสามหมูบ้านนี้มีได้เป็นเพียงการปะทะกันบริเวณพรมแดนไทย-ลาวอย่างธรรมดาเช่นปัญหาอื่น ๆ หากแต่ได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาสำคัญคือ ช่วงที่ไทยกำลังประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ปัญหานี้ถูกทำให้ยืดเยื้อ ขยายตัวออกไปเป็นระดับระหว่างประเทศ ปัญหานี้ถูกนำเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศ เช่น ในที่ประชุมกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ที่ประชุมสมัชชาและที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย จึงต้องเผชิญกับปัญหาในการเลือกรักษาผลประโยชน์แห่งชาติตามทางเลือก 2 ทาง

---

\*นอกจากนี้ยังมีการใช้คำต่าง ๆ เช่น การปรับเปลี่ยน [ดังปรากฏในแถลงการณ์ต่อสื่อมวลชน ของนายสนิต คงศิริ อธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ อ่านรายละเอียดใน สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 9 ฉบับที่ 42 (12-18 ตุลาคม 2527), หน้า 1153.] หรือในบางครั้ง พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา ก็ใช้คำว่า "เคลื่อนย้ายกองกำลัง" หรือ "ถอนทหาร" เป็นต้น สำหรับภาษาอังกฤษนั้น พลอากาศเอกสิทธิ ท่านใช้คำว่า "remove" ในถ้อยแถลงของท่านในที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ ส่วนนายสนิต ใช้คำว่า "adjustment" ในถ้อยแถลงต่อสื่อมวลชน

<sup>๑</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (18-24 มกราคม 2528) : 89.

<sup>\*\*</sup>ได้เกิดก่อนหน้าการเลือกตั้งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีขึ้นเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2527.

คือ ประการแรกเป็นการเลือกอ้างถึงความเป็นเจ้าของอธิปไตยเหนือสามหมู่บ้าน โดยปล่อยให้ ความขัดแย้งกับลาวดำเนินต่อไป หรืออาจจะรุนแรงถึงขั้นแตกหัก ประการที่ 2 คือ การระงับ ปัญหาไว้ก่อนและหันมารักษาและส่งเสริมชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศเอาไว้ ด้วยการ หันมาให้ความสำคัญกับการลงสมัครสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงฯ แต่การจะตัดสินใจรักษา ผลประโยชน์ประการหนึ่งประการใดไว้ นับเป็นสิ่งยากยิ่ง เนื่องจากในขณะนั้นมีหน่วยราชการ หลายหน่วยงาน เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหา ซึ่งได้แก่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีจุดยืน และวิธีการดำเนินการแตกต่างกันออกไป ดังนั้นผู้เขียนจึงตั้งใจเลือกศึกษากรณีปัญหาสามหมู่บ้าน โดยเน้นที่บทบาทของระบบราชการไทยในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจก การตัดสินใจของฝ่ายไทยในการแก้ไขปัญหาสามหมู่บ้านด้วยการปรับกองกำลังทหารในบริเวณ สามหมู่บ้านในที่สุดนั้น ได้ปรากฏว่ามีหน่วยราชการสำคัญ ๆ เข้ามามีบทบาทและปรากฏความ ขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันในเรื่องการมองผลประโยชน์ แห่งชาติ การมีจุดยืน เป้าหมายและแนวทางแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ไม่ประสานกัน จนนำไปสู่การจูงใจกันของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ ด้วยอาศัยศิลปะทางการทูตและความ สามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถเป็น ฝ่ายมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาสามหมู่บ้านตามผลประโยชน์แห่งชาติที่ตนเป็นฝ่ายกำหนดขึ้นใน ที่สุด

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาว่ามีความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการไทยในการดำเนินการด้าน การต่างประเทศอันสืบเนื่องมาจากความแตกต่างกันด้านผลประโยชน์ เป้าหมายและบทบาทหน้าที่ ของแต่ละหน่วยงานจริงหรือไม่ แต่ละหน่วยงานมีศิลปะและอิทธิพลต่อการดำเนินการด้าน การต่างประเทศอย่างไร รวมทั้งมีการจัดอันดับความสำคัญในการเลือกรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ อย่างไร
2. เพื่อศึกษาถึงศิลปะและอิทธิพลในการจูงใจกันระหว่างหน่วยราชการ เพื่อให้ บรรลุผลประโยชน์และเป้าหมายที่ตนต้องการ

### ขอบเขตในการศึกษา

สิ่งที่จะดำเนินการศึกษาคือ พฤติกรรมและความขัดแย้งของหน่วยราชการไทยในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสามหมู่บ้าน ซึ่งได้แก่ 1. สภาพความมั่นคงแห่งชาติ 2. กระทบวงกลาโหม 3. กระทบวงการต่างประเทศ โดยมีสาเหตุมาจากความแตกต่างกันในด้านหน้าที่และผลประโยชน์ของหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบหลักแตกต่างกัน ผู้เขียนจะทำการศึกษาดังแต่ปัญหาอุบัติขึ้นและดำเนินไปจนถึงจุดจบของปัญหา โดยจะให้ความสำคัญกับปัญหาในช่วงระหว่างเดือน เมษายน ถึง ตุลาคม 2527 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไทยประกาศปรับกองกำลังทหารบริเวณสามหมู่บ้าน ในการศึกษาที่ผู้เขียนจะไม่พยายามสรุปในเรื่องความถูกต้องของอธิปไตยในสามหมู่บ้านว่าควรจะเป็นของฝ่ายใด เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการในการศึกษาและยึดถือกันโดยทั่วไปว่าปัญหานี้ยังไม่ยุติ เป็นไปได้ว่าในอนาคต คู่กรณีอาจจะเรียกร้องให้ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหยิบยกปัญหาที่ค้างค้างอยู่ขึ้นมานิวิจารณ์อีก

### กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาในแนวต่าง ๆ ไว้มากมาย สำหรับ Graham T. Allison จัดเป็นนักวิชาการบุคคลสำคัญผู้หนึ่งที่ทำการศึกษาด้านนี้ โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ ในวิกฤตการณ์คิวบา ปี 2505 (1962) Allison ได้ตั้งแนวการวิเคราะห์การตัดสินใจกำหนดนโยบายไว้ 3 แนว คือ

1. รูปแบบของการกำหนดนโยบายแบบสมเหตุสมผล (The Rational Policy Model) นั้น เป็นการตัดสินใจที่มุ่งประโยชน์สูงสุดสำหรับต้นทุนที่เสียไป หรือเสียต้นทุนต่ำสุดสำหรับผลตอบแทนที่ได้มา ทั้งนี้การตัดสินใจจะมีได้ก็ต่อเมื่อได้มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายและความสำคัญของเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายขึ้นก่อนแล้วจึงตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

2. รูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ (An Organizational Process Model) เป็นการตัดสินใจโดยมีองค์กรต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง พร้อมทั้งมีระเบียบวิธีการขององค์กรเหล่านั้นอย่างมากมาย ในที่สุดแล้ว การกระทำของรัฐบาลก็คือผลลัพธ์ขององค์กร



3. รูปแบบของการเมืองในระบบราชการ (The Bureaucratic Politics Model) หรือ A Governmental Politics Paradigm ซึ่งมองว่าภายในระบบราชการมีการเล่นการเมือง (ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไปในหน้า 11-17)

สำหรับการวิเคราะห์การตัดสินใจแบบการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics Model) นั้น จัดเป็นแนวที่ผู้เขียนให้ความสนใจและต้องการนำมาประกอบการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ มูลเหตุของความสนใจของผู้เขียนก็คือ จากการศึกษางานวิทยานิพนธ์ของบุคคลอื่น ๆ พบว่ามีผู้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในลักษณะการเมืองในระบบราชการน้อยมาก โดยส่วนใหญ่จะศึกษากันในเรื่องสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือเป็นการศึกษาตัวนโยบาย เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงประสงค์ที่จะใช้กรอบการวิเคราะห์แนวอื่น ๆ ที่แตกต่างออกไป เพื่อให้เป็นที่น่าสนใจและมีของใหม่เพิ่มขึ้น

ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงสาระของการเมืองในระบบราชการนี้ ควรจะต้องทราบถึง "นัย" ของคำว่า "bureaucratic" และ "politics" เสียก่อน คำว่า "bureaucratic" ถึงแม้จะมีคำจำกัดความมากมาย แต่สำหรับจุดมุ่งหมายในการวิเคราะห์นี้ จะเป็นประโยชน์ที่จะให้นิยามว่า มันเป็นองค์การที่เป็นทางการขนาดใหญ่ ที่มีคุณลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ประการแรก มีแบบแผนกำหนดอำนาจหน้าที่และการติดต่อสื่อสารกันตามลำดับชั้นของอำนาจ โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ
- ประการที่ 2 มีความชำนาญเฉพาะด้าน ทั้งในด้านบทบาทและหน้าที่
- ประการที่ 3 มีการแบ่งงานกันทำอย่างสลับซับซ้อน และ
- ประการที่ 4 การดำเนินงานภายในองค์การกระทำโดยวิธีดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ซึ่งเน้นระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการ<sup>4</sup>

<sup>4</sup>โรเบิร์ต แอล. เวนด์เชล, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การศึกษาโดยเน้นผู้กำหนดนโยบาย แปลโดย ดร. โคริน เพ็ญเกษม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 336-337.

สำหรับคำว่า "politics" นั้นก็มีผู้ให้คำนิยามแตกต่างกันมากมายเช่นกัน ในยุคกรีกโบราณ อริสโตเติลได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์คือสัตว์การเมือง เขากล่าวว่า ธรรมชาติจูงใจให้มนุษย์อาศัยอยู่เป็นกลุ่มและการเมืองเกี่ยวข้องกับการปกครองกลุ่มเหล่านั้น ต่อมาในศตวรรษที่ 20 ได้มีคำนิยามอื่น ๆ เกิดขึ้น ดังเช่น ความคิดของ Max Weber ว่าด้วย Politics จะตั้งอยู่บนคำจำกัดความที่ว่า "รัฐ" คือชุมชนของมนุษย์ซึ่งอ้างการผูกขาดการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ และว่า การเมือง เป็นการแข่งขันกันมีส่วนร่วมในอำนาจ หรือการแข่งขันกันมีอิทธิพลในการกระจายอำนาจ ซึ่งอาจจะปรากฏในบรรดารัฐต่าง ๆ หรือกลุ่มต่าง ๆ ภายในรัฐ<sup>5</sup> สำหรับงานเขียนของ Roger Hillsman ได้อธิบายลักษณะของการเมืองไว้อย่างชัดเจนว่า การเมือง คือการตัดสินใจแบบกลุ่ม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็น

- 1) การเมืองเกี่ยวข้องกับการอำนาจ
- 2) ภายในระบบการเมืองขนาดใหญ่ การเมืองย่อมต้องเกี่ยวข้องกับการปกครอง
- 3) การตัดสินใจแบบการเมืองโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งและข้อกำหนดของสังคมเอง

การเมืองเกี่ยวข้องกับกิจกรรมและความสัมพันธ์ในกลุ่มประชาชนซึ่งรวมตัวกันเป็นสังคม ดังนั้นกระบวนการทางการเมือง อาจจะถูกพิจารณาได้ว่าเป็นกลไกสำหรับการตัดสินใจแบบกลุ่ม ซึ่งเป็นกระบวนการแบบสันติ และมีระบบบางอย่างหรือน้อยบ้าง ซึ่งอาจจะเป็นแนวทางสำหรับกลุ่มชนในการตัดสินใจว่า สิ่งใดที่กลุ่มของตนควรปฏิบัติในฐานะ "กลุ่ม" เป้าหมายที่กลุ่มของตนควรแสวงหาและลู่ทางที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายหรือวิธีการที่พวกเขาควรจะใช้แบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่พวกเขาเอง ดังนั้นการเมืองจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเช่นนั้น และการใช้อุบายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพลที่กระทบต่อการตัดสินใจ<sup>6</sup>

โดยสรุปแล้ว การเมืองในระบบราชการคือ พฤติกรรมขององค์กรย่อย ๆ ในส่วนราชการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีระเบียบ กฎเกณฑ์และลำดับชั้นในการปฏิบัติงาน มีความชำนาญในการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง ต่างแข่งขันกันในเรื่องอำนาจและอิทธิพลในการหาช่องทางปฏิบัติที่นำไปสู่เป้าหมายที่ตนปรารถนา ตลอดจน อาจจะต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน

<sup>5</sup>Roger Hillsman, The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs : Conceptual Models and Bureaucratic Politics (Englewood Cliffs, N.J: Prentice - Hall., 1987), p. 66.

<sup>6</sup>Ibid., p.67.

สำหรับ Allison ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเมืองในระบบราชการ ซึ่งช่วยเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับ วิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างหน่วยราชการว่า เป็นเรื่องของเกมส์การต่อรอง จูงใจกัน เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน อันเนื่องมาจากการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกัน การเมืองในระบบราชการนี้แตกต่างจาก รูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร (An Organization Process Model) ซึ่งยึดถือว่าการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั้นมาจาก ผลลัพธ์ขององค์กร ประกอบกับการร่วมมือกันแบบมีเอกภาพของกลุ่มผู้นำต่าง ๆ เนื่องจาก รูปแบบการเมืองในระบบราชการ ได้ตระหนักว่า ผู้นำต่าง ๆ ซึ่งมีตำแหน่งสูงสุดในองค์กรนั้น ไม่ใช่กลุ่มที่มีความเป็นเอกภาพแบบแกนเดียว (monolithic group) ยิ่งกว่านั้นปัจเจกบุคคล ในกลุ่มต่างมีสิทธิของตนเอง โดยเป็นตัวแสดงในเกมส์สำคัญและเต็มไปด้วยการแข่งขัน เกมส์นี้ เรียกว่า "Politics" ดังนั้น การต่อรองท่ามกลางตัวแสดงที่มีตำแหน่งตามลำดับชั้นใน คณะรัฐบาล ทำให้พฤติกรรมของรัฐบาลสามารถเป็นที่เข้าใจได้ตามกรอบความคิดแบบที่ 3 คือ รูปแบบการเมืองในระบบราชการ ซึ่งเป็นผลมาจากเกมส์การต่อรองกัน รูปแบบการเมืองในระบบราชการไม่ได้ทำให้เห็นตัวแสดงที่มีเอกภาพ แต่ดูจะเป็นตัวแสดงหลายตัวในฐานะ ตัวแสดงมากกว่า นั่นหมายถึง ตัวแสดงไม่ได้เน้นที่เรื่องของยุทธวิธีเพียงอย่างเดียว แต่เน้นที่ ปัญหาต่าง ๆ ภายในชาติมากมายด้วยเช่นกัน ตัวแสดงจะเล่นบทบาทในลักษณะที่ไม่มีลำดับ วัตถุประสงค์ของยุทธวิธีที่ตายตัว แต่ดูเหมือนจะเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยเป้าหมายแห่งชาติ แห่งองค์กรและเป้าหมายส่วนบุคคลจำนวนมากมาย ผู้แสดงทำให้รัฐบาลตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไม่ใช่โดยทางเลือกที่มีเหตุผลแต่อย่างใด หากแต่เป็นวิธีการชกจูง นั่นก็คือ "Politics"<sup>7</sup>

ดังได้กล่าวแล้วว่า ระบบราชการมีขอบเขตขนาดใหญ่ มีการแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ เฉพาะอย่าง มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และมีผลประโยชน์เป็นของตนเอง จึงเป็น จุดอ่อนและเป็นสาเหตุให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงาน การเล่นพรรคเล่นพวก การ โน้มน้าวและต่อรองเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างกัน เป็นต้น ซึ่งจัดเป็น "การเมืองใน ระบบราชการ" ที่ก่อผลกระทบต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานและอาจนำไปสู่การ ชาติความเป็นเอกภาพ ในที่นี้อาจกล่าวได้ว่ามูลเหตุของการเกิดการเมืองในระบบราชการมี 2 มูลเหตุ คือ

<sup>7</sup>Graham T. Allison, Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis (Boston : Little, Brown and Co., 1971), p. 144.

- 1) การแบ่งแยกหน้าที่ของหน่วยงานตามความชำนาญพิเศษ และ
- 2) การยึดถือในเรื่องผลประโยชน์ของหน่วยงาน

สำหรับประการแรก ซึ่งว่าด้วยการแบ่งแยกหน้าที่ของหน่วยงานนั้น โรเบิร์ต แอล. เวนด์เซล ได้อธิบายว่า

การแบ่งแยกดังกล่าว อาจจะมีผลร้ายก็ได้ ผลประการหนึ่งอาจจะเป็นการขาดการประสานนโยบาย มือขวาอาจจะไม่รู้ว่ามีมือซ้ายกำลังทำอะไรอยู่ อันมีผลทำให้แต่ละฝ่ายอาจสร้างแนวทางของตนในการแก้ปัญหา อย่างดีที่สุดเรื่องเช่นนี้ก็นำไปสู่การซ้ำซ้อนงานและความสิ้นเปลือง การหล่อมล้าในเขตอำนาจ โดยที่หน่วยงานหลาย ๆ หน่วยพยายามที่จะทำสิ่งเดียวกัน แต่บางครั้งสิ่งต่าง ๆ มิได้ "ดี" (good) เช่นนี้ด้วยซ้ำไป ถ้ามือขวาไม่รู้ว่ามีมือซ้ายกำลังทำอะไรอยู่ บางทีงานนั้นก็มิได้ดำเนินให้ลุล่วงไปจริง ๆ แต่ละองค์การสันนิษฐานเอาว่า งานนั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์การอื่น ดังนั้น จึงไม่มีใครดำเนินมันเลย บางครั้งหน่วยงานหนึ่งจะปฏิบัติในลักษณะ (โดยมิได้ตั้งใจ) ที่จะทำลายประสิทธิภาพของอีกหน่วยหนึ่ง<sup>๕</sup>

หากจะพิจารณาปัญหาการขาดการประสานนโยบายของหน่วยราชการไทย เพื่อให้มองเห็นลักษณะปัญหาที่ใกล้ตัวแล้ว ทศนะของอรุณ ภาณุพงศ์ จะสามารถช่วยเพิ่มความเข้าใจในเรื่องนี้ได้ ดังนี้คือ

ปัญหาในทางปฏิบัติอีกอันหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาประจำชาติก็คือ ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ประเทศไทยคงจะมีนักกฎหมาย นักปกครองอยู่ไม่น้อย เพราะฉะนั้นจึงมีเรื่องที่เราเรียกว่า หวงแหนเขตอำนาจ ว่ากันเหมือนเขตอำนาจศาล คือ ดินแดนใคร ดินแดนมัน เรื่องของกระทรวงพาณิชย์คนอื่นอย่าไปเกี่ยว เรื่องของกระทรวงการต่างประเทศคนอื่นอย่าไปยุ่ง หรือเรื่องของ

<sup>๕</sup>โรเบิร์ต แอล. เวนด์เซล, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การศึกษาโดยเน้นผู้กำหนดนโยบาย, หน้า 347.

กระทรวงคมนาคมคนอื่นก็อย่าเข้าไปแทรกแซง มักจะมีความรู้สึกอย่างนั้นอยู่บ้างคือ ในแต่ละกระทรวงของตนนั้นเจ้ากระทรวงเป็นใหญ่ แต่ในการดำเนินการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น อย่างที่ได้กล่าวแล้วว่า เราต้องดำเนินการหลายทิศทางไปพร้อมกัน การใช้เครื่องมือต้องใช้หลายอย่าง เครื่องมือเศรษฐกิจ เครื่องมือการทูต หรือแม้แต่เครื่องมือการทูตเองก็ไม่ได้หมายความว่าแต่กระทรวงการต่างประเทศที่จะทำงานการทูต กระทรวงอื่น ๆ ก็ทำด้วย ในบางแง่บางขณะเราต้องใช้เครื่องมือทางประชาสัมพันธ์ เราต้องใช้เครื่องมือทางกำลัง ในบางครั้งก็ไม่ได้ใช้กำลังโดยตรง แต่เป็นการใช้กำลังในทางสนับสนุน เรามีเครื่องมืออยู่หลายอัน การใช้เครื่องมือเหล่านั้นจะต้องประสานกัน จึงเป็นนโยบายที่มีประสิทธิภาพ แต่จริง ๆ แล้ว เพราะความใจแคบ มองทรรศนะแคบ เห็นแต่ว่าหน่วยงานของตัวเองเหล่านั้นคือ ศูนย์กลางของจักรวาล และก็ทำให้ขาดการประสานงานกันไป ต่างคนต่างก็ดำเนินตามที่ตนเห็นว่าสอดคล้องกับนโยบายกระทรวงของตัวเอง หรือหน่วยงานของตัวเอง ภาษาอังกฤษเรียกว่า "Parochialism" คือ เห็นความสำคัญเฉพาะในวงกรอบที่ตนเองสังกัดอยู่นั้นเอง อันนี้ก็เป็นที่ปัญหา<sup>๑</sup>

ประการที่ 2 เรื่องการคำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานนั้น สามารถแบ่งแยกออกได้ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ และเป็นลักษณะซึ่งมักปรากฏให้เห็นในบรรดาสมาชิกของหน่วยงานเป็นเบื้องต้น คือ

ภายในแต่ละองค์การนั้นมีแบบแผนการติดต่อสื่อสารและหน้าที่ในบางลักษณะ ตลอดจนมีกฎเกณฑ์บางอย่างที่ระบุความคาดหมายของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ความก้าวหน้าในอาชีพมักจะขึ้นอยู่กับ การส่งเสริมผลประโยชน์ขององค์การและเป็นการปลอดภัยอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมสิ่งที่ดีเหมือนจะดีที่สุดสำหรับองค์การมากกว่าที่จะ "สวนทาง" (cross) กับองค์การ เพื่อไปสนับสนุนนโยบายที่อาจจะจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องสังเกตก็คือ โดยส่วนใหญ่แล้ว การกระทำ

<sup>๑</sup> อรุณ ภาณุพงศ์, การทูตและการต่างประเทศ : โครงการบรรยายพิเศษ ดิเรก ชัยนาม ปี 2529, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 96-97.

ดังกล่าวนั้น ผู้กระทำเอง ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่เห็นแก่ตัว กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ตัวแทนขององค์การนั้น ๆ ในขณะที่สนับสนุนนโยบายที่จะเป็นผลดีต่อองค์การ ก็มีความเชื่ออย่างชัดเจนว่านโยบายเหล่านี้ "เป็นนโยบายที่ดีที่สุด" ในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวอย่างเช่น ในขณะที่เสนาธิการทหารเหล่าทัพสนับสนุนการใช้จ่ายเป็นจำนวนมากสำหรับราชการทหาร ซึ่งเชื่อว่าจะมีผลในการเพิ่มอำนาจและเกียรติภูมิของเหล่าทัพต่าง ๆ พวกเขาเชื่ออย่างยิ่งว่า สิ่งนี้มีความจำเป็นต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ เราต้องเข้าใจว่า นโยบายต่าง ๆ มักจะถูกสนับสนุนด้วยความเชื่อว่า ผลประโยชน์ขององค์การสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ<sup>10</sup>

จากทัศนะดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกของหน่วยงานจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานก่อน ทั้งนี้เพื่อความก้าวหน้าในทางอาชีพการงานของตน ซึ่งสิ่งที่ปรากฏตามมาก็คือ ความสอดคล้องระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยงานและผลประโยชน์ของชาติ อย่างไรก็ตาม ทัศนะในแนวนี้อาจจะถูกมองในแง่ลบได้ เมื่อจำเป็นต้องมีการประสานผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งในเรื่องนี้ Paul R. Viotti & Mark V. Kauppi ได้อ้างถึงแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการของ Allison ไว้ว่า

บางครั้ง การตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศอาจจะมาจากการที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มปัจเจกบุคคลสามารถรวบรวมพลังอำนาจทางการเมืองได้มากที่สุด สิ่งนี้อาจจะดีที่สุดสำหรับปัจเจกบุคคลและหน่วยราชการของตน ในส่วนของชื่อเสียงเกียรติยศที่เพิ่มขึ้นและจุดยืนที่สอดคล้องกันภายในคณะรัฐบาล ซึ่งอาจจะนำไปสู่การลดความสำคัญเรื่องนโยบายต่างประเทศที่ดีที่สุดของรัฐลงไป โดยทั้งในแง่ตัวบุคคลผู้มีจิตใจคับแคบ และเรื่องผลประโยชน์ของหน่วยราชการอาจจะมีอิทธิพลเหนือเรื่องที่แสดงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ<sup>11</sup>

<sup>10</sup>โรเบิร์ต แอล. เวนด์เซล, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การศึกษาโดยเน้นผู้กำหนดนโยบาย, หน้า 349-350.

<sup>11</sup>Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism (New York: Macmillan Publishing Company, 1987), p. 203.

อย่างไรก็ตาม Roger Hilsman ได้สะท้อนทัศนะของตนต่อระบบราชการไปในเชิงบวก ดังปรากฏใน A Political Process Conceptual Model ที่ว่า

ศูนย์กลางอำนาจแต่ละศูนย์กลาง ไม่ว่าจะ เป็นปัจเจกบุคคลหรือองค์กร ต่างมีแรงจูงใจและเป้าหมายที่แตกต่างกัน ทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมในเป้าหมายของรัฐในระดับมากบ้างน้อยบ้าง นั่นคือเค้าโครงเป้าหมายของแต่ละฝ่าย ซึ่งผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดได้ให้คุณค่าแก่รัฐและยึดว่าการดำรงอยู่ของรัฐนั้นเป็นเป้าหมายสำคัญของแต่ละฝ่าย อย่างน้อยที่สุด ในบางครั้ง ทุก ๆ ฝ่ายยังคงมีส่วนร่วมในเป้าหมายว่าด้วยการรักษาอำนาจและเกียรติภูมิของประเทศ เมื่อมีความสับสนคลอนในอำนาจและเกียรติภูมินั้น<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าแนวคิดนี้จะละเอียดเรื่องผลประโยชน์ขององค์กรและปัจเจกบุคคลแต่อย่างไร เพราะทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย แต่ในท้ายที่สุดแล้วการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดขององค์กรก็ยังเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายอยู่ต่อไป เนื่องจาก... ผลลัพธ์ของการกระทำโดยการคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรก็คือ การแข่งขันชิงดีชิงเด่นกันในระบบราชการ การมีความคิดเห็นอย่างคับแคบ อันเกิดจากความจำเป็นที่จะต้องมีความชำนาญพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อน ซึ่งผสมผสานกับความปรารถนาที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และผลที่ตามมาก็คือ กระบวนการต่อรองอย่างชิงดีชิงเด่นกัน เมื่อสิ่งนี้ได้เกิดขึ้น "นโยบาย" ที่มีขึ้นจึงเป็นผลมาจากการเลือกอย่างสมเหตุสมผลน้อยกว่าเป็นผลมาจากการสร้างปฏิสัมพันธ์กันในระบบราชการ ผลลัพธ์อันนี้อาจจะก่อให้เกิดนโยบายที่มีประสิทธิผลก็ได้ หรือไม่มันนโยบายเลยก็ได้<sup>13</sup>

สำหรับแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการนี้ กล่าวได้ว่ามีผู้ให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์กันมากในการตัดสินใจในช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ถ้าจะพิจารณาเฉพาะแก่นของ

<sup>12</sup>Hilsman, The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics, p.75.

<sup>13</sup>โรเบิร์ต แอล. เวนด์เซล, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การศึกษาโดยเน้นผู้กำหนดนโยบาย, หน้า 350.

แนวคิดนี้แล้ว Richard G. Head และคณะได้จำแนกหลักการพื้นฐานของการศึกษาแนวคิดนี้ไว้ 5 ประเด็น ดังนี้

ประการแรก อำนาจของรัฐมีลักษณะไม่รวมตัวกัน แต่จะกระจายอยู่ที่ท่ามกลางหน่วยงานผู้เล่นต่าง ๆ อย่างหลากหลาย

ประการที่ 2 ผู้เล่นเหล่านี้มักจะมองปัญหาตามความเคยชินของพวกเขา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ หรือมุมมองโดยส่วนตัวและตามแนวคิดขององค์กร ขณะที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาติ หรือของตัวประธานาธิบดีเอง

ประการที่ 3 หน่วยงานผู้เล่นแต่ละหน่วยงานต่างมีแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน ทำให้มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ด้วยพวกเขาที่มีข้อมูลภายใต้การควบคุม ดูแล ที่แตกต่างกันทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ทั้งยังมีความสามารถด้านการสื่อสาร ทักษะความชำนาญส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนวิธีการเข้าถึงช่องทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน

ประการที่ 4 ลักษณะของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น มิได้ผ่านการจัดลำดับทางเลือกที่เหมาะสมเป็นสำคัญ และมีได้มีการคำนวณถึงต้นทุนกำไร (cost/benefit) ดังที่จำเป็นต่องมีในการศึกษาแบบ Rational / Analytic Model แต่โดยผ่านกระบวนการต่อรองทางการเมือง

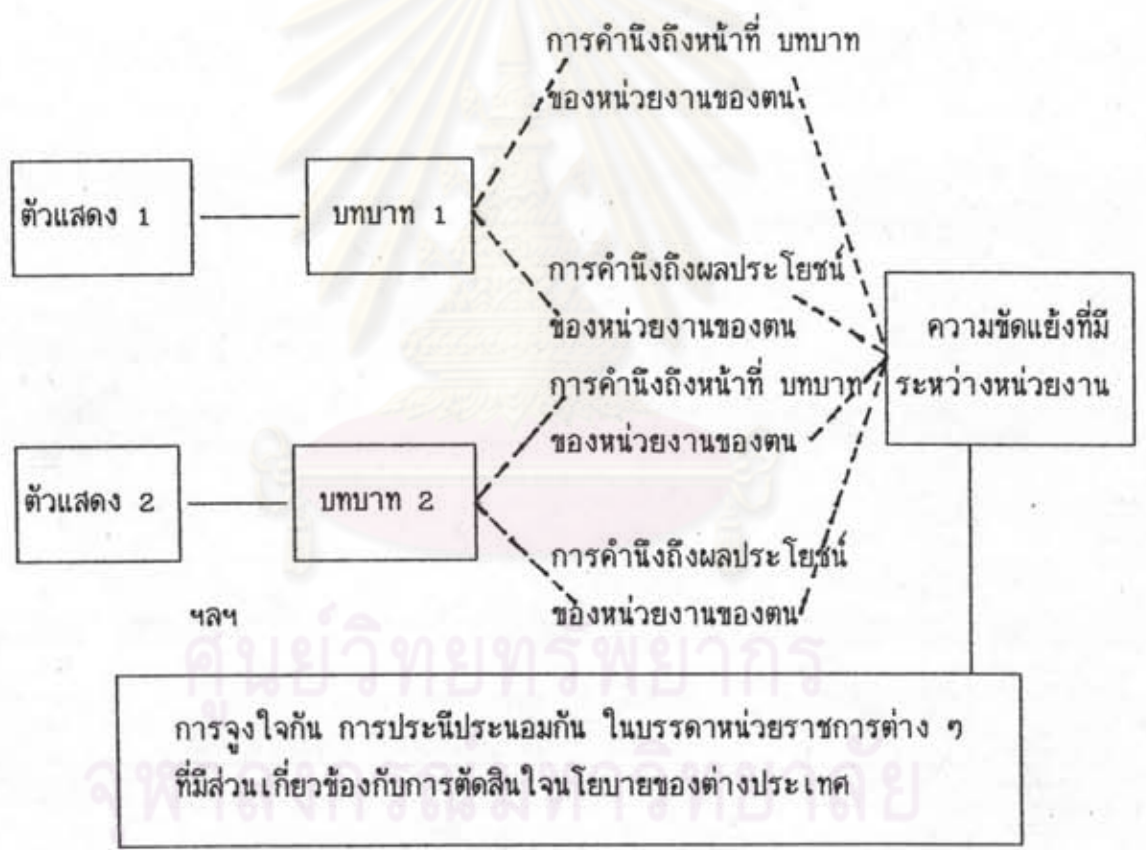
ประการที่ 5 ทฤษฎีการตัดสินใจแบบดั้งเดิม ทฤษฎีเกมส์ และรูปแบบของเหตุและผล (Rational Model) โดยทั่วไปมีแนวโน้มเน้นการวิเคราะห์ที่การตัดสินใจ แต่การเมืองในระบบราชการจะให้ความสำคัญกับการตัดสินใจน้อยกว่าการดำเนินการด้วยการควบคุมขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งจัดเป็นองค์ประกอบสำคัญของอำนาจทางการเมือง<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Richard G. Head, Frisco W. Short, and Robert C. McFarlane, Crisis Resolution: Presidential Decision Making in Mayaguez and Korean Confrontations (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), p.14.



จุดอ่อนประการหนึ่งของการนำแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการมาใช้ วิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ก็คือ เรื่องความมั่นคงแห่งชาติถูกมองว่าสำคัญเกินกว่าที่จะแก้ไขโดยเกมส์การเมือง ฉะนั้นผู้ใดที่ถูกกล่าวหาว่าเล่นเกมส์การเมืองในเรื่องนี้ จึงเป็นคำกล่าวหาที่รุนแรงมาก ดังนั้นจึงมักจะไม่ค่อยปรากฏงานเขียนเกี่ยวกับการใช้วิธีการต่อรองในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเท่าใดนัก

แผนภาพประกอบความเข้าใจ



### สมมุติฐานในการศึกษา

การที่หน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศต่างกำหนดผลประโยชน์ของชาติและเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศแตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่ประสานกันหรือความขัดแย้งกันในการพยายามรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ในกรณีพิพาทปัญหาสามหมูบ้านอันเนื่องมาจากการอ้างความเป็นเจ้าของอธิปไตยโดยฝ่ายไทยและลาวได้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่รัฐบาลไทยกำลังรณรงค์เพื่อเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เหตุการณ์อันนี้เป็นปัจจัยสำคัญซึ่งทำให้กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญกว่าหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาสามหมูบ้าน

### วิธีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานี้จะใช้วิธีวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในครั้งนั้นอย่างใกล้ชิด สำหรับการวิจัยเอกสารนั้นจะศึกษาโดยอาศัยข้อมูลประเภทต่าง ๆ คือ

1. ข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (primary sources) ซึ่งได้แก่แถลงการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนรายงานการประชุมและบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ
2. ข้อมูลขั้นทุติยภูมิ (secondary sources) ซึ่งได้แก่ บทความ บทวิเคราะห์ข่าวจากวารสารต่าง ๆ และข่าวจากหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

### การนำเสนอเรื่อง

บทที่ 1 : บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ขอบเขตในการศึกษา

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

สมมุติฐานในการศึกษา

วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การนำเสนอเรื่อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 : สถานการณ์กรณีพิพาทสามหมูบ้าน

1. ลักษณะสภาพทางภูมิศาสตร์
2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสามหมูบ้าน
  - 1) สนธิสัญญาระหว่างไทยและฝรั่งเศส
  - 2) การปักปันเขตแดนและแผนที่
  - 3) ข้อพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์และการปกครอง
3. มูลเหตุแห่งความขัดแย้งกรณีพิพาทสามหมูบ้าน
  - 1) การสร้างเส้นทางสายเพื่อความมั่นคง
  - 2) เส้นทางสายเพื่อความมั่นคง : พิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์ของไทยและลาว

บทที่ 3 : อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยราชการไทยเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

1. อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ
2. บทบาทของหน่วยราชการต่อนโยบายต่างประเทศ
  - 1) ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2516
  - 2) ช่วงที่สอง ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519
  - 3) ช่วงที่สาม ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2523
  - 4) ช่วงที่สี่ ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531

บทที่ 4 : การประสานงานและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสามหมูบ้าน

1. จุดยืนและเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ในการเจรจากับลาว
2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
  - 1) ความพยายามแก้ไขปัญหาในระยะแรก
  - 2) การส่งกองกำลังทหารเข้าควบคุมสามหมูบ้าน
  - 3) ความพยายามแก้ไขปัญหากับลาวระยะที่ 2
  - 4) การจัดเตรียมหลักฐานในการเจรจา
  - 5) การเจรจาต่อรองระหว่างลาวและไทย : บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
  - 6) การปรับกองกำลังทหารในสามหมูบ้าน

บทที่ 5 : ปัญหาสามหมูบ้านกับการสมัครเป็นสมาชิกแบบไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

1. ไทยกับการสมัครเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง
2. ปัญหาสามหมูบ้านกับการสมัครเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง
3. การปรับกองกำลังทหารในสามหมูบ้านกับการสมัครเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง

บทที่ 6 : บทสรุปและวิเคราะห์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษานี้จะเป็นตัวแบบหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มความเข้าใจถึงการกำหนดความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติ การกำหนดเป้าหมาย ยุทธวิธีทางการทูตและการปรับตัวของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างมาก
2. ทำให้เข้าใจแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการมากขึ้นและแสดงให้เห็นว่าการเมืองภายในกับการเมืองระหว่างประเทศแยกจากกันไม่ค่อยออก เนื่องจากลักษณะของการเมืองในระบบราชการเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่เสมอในโลกแห่งความเป็นจริงของการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นข้อคิดและแบบอย่างที่จะนำไปใช้เพื่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในเหตุการณ์อื่น ๆ ในทำนองเดียวกันในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย