

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในของไทย

การปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาکمพูชา เกิดขึ้นท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน มักจะมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆ ทั้งในภูมิภาคและประเทศมหาอำนาจ ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ในกรณีปัญหา کمพูชา มีทั้งประเทศในภูมิภาคเข้ามาเกี่ยวข้องได้แก่ อาเซียน เวียดนาม และประเทศมหาอำนาจ เช่น สหภาพโซเวียต สหรัฐฯ และจีน ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมว่า มีผลต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหา کمพูชาหรือไม่อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอก

1. ความสัมพันธ์ของมหาอำนาจ

ในกลางทศวรรษ 1980 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด นั่นคืออิทธิพลของมหาอำนาจทั้งสหรัฐฯ สหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศเริ่มลดลง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาภายในของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจมีลักษณะที่โน้มเอียงในการแสวงหาสันติภาพและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ เพื่อที่จะได้ทุ่มเทเวลาและทรัพยากรไปในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในของตน เพื่อให้สามารถจะแข่งขันกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาท้าทายด้านเศรษฐกิจสูงมากขึ้น (Current History 1989 : 50 ; Gerald Segal 1989 : 89-90)

สภาพแวดล้อมที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อการปรับนโยบายมี 3 ประเด็น ได้แก่ การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหภาพโซเวียตและสหรัฐฯ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในของเวียดนาม ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดได้ดังนี้

1.1 การผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างสหภาพโซเวียตและสหรัฐฯ นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและสหรัฐฯ ในบริเวณยุโรปซึ่งมีการแข่งขันและ

เผชิญหน้ากันด้านความมั่นคงแต่เดิมได้ผ่อนคลายนลง สหภาพโซเวียตได้เสนอให้มีการลดอาวุธระหว่างกัน สร้างความร่วมมือระหว่างกันด้านต่างๆมากขึ้น ก็เป็นเวลาเดียวกับที่สหรัฐฯมีความจำเป็นทาง เศรษฐกิจทำให้ต้องลดค่าใช้จ่ายทางด้านทหารลง (ดูเพิ่มเติม Sheldon W. Simon 1990: 83-85) และ เน้นการเจรจาและประนีประนอมมากขึ้น จากความต้องการที่ลดคลังกันของมหาอำนาจ ทำให้มีความพร้อมในการเจรจาระหว่างกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก การประชุมสุดยอดครั้งแรกระหว่างประธานาธิบดีเรแกน และกอร์บาชอฟ ที่เมืองเจนีวา โดยมีสาระสำคัญคือพยายามแก้ปัญหาทวีภาคีระหว่างกัน ในเรื่อง เจริญความคลุมเครือและปัญหาในภูมิภาค หลังจากนั้นได้มีการประชุมที่กรุง เรกยะวิก โอซ์แลนด์ ในเดือนตุลาคม 2529 และในการประชุมที่กรุงวอชิงตัน สหรัฐฯ เมื่อเดือนธันวาคม 2530 ก็ได้มีการทำความตกลงกำจัดขีปนาวุธนิวเคลียร์ระยะทำการปานกลาง* จากการประชุมสุดยอดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการผ่อนคลายนการเผชิญหน้าทางทหารและอาวุธต่อกัน มีการตกลงเจรจาระหว่างกันในทุกๆระดับ รวมถึงการติดต่อแลกเปลี่ยนทางด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาและวัฒนธรรมระหว่างกัน

นอกจากความพยายามในการลดอาวุธ และผ่อนคลายนความตึงเครียดทางด้านทหารระหว่างกันแล้ว สหรัฐฯและสหภาพโซเวียตยัง ได้มีความพร้อมมากขึ้นในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหามภูมิภาคต่างๆ จะเห็นได้ว่าการประชุมสุดยอดในทุกครั้ง จะมีการกล่าวถึงปัญหาในภูมิภาค โดยเฉพาะในการประชุมครั้งที่ 4 ที่กรุงมอสโกนั้น ผู้นำทั้งสองได้หารือถึงปัญหาในภูมิภาค และเห็นพ้องกันที่จะให้ข้อตกลงแก้ไขปัญหามภูมิภาค เป็นแบบอย่าง ในการแก้ไขปัญหามภูมิภาคอื่น (สยามจดหมายเหตุ 2531:1284) สหรัฐฯสนับสนุนข้อเสนอในการแก้ไขปัญหามของ ไทยและอาเซียนซึ่งเรียกร้องให้สหภาพโซเวียตกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและ เจริญกับกลุ่มต่อต้านซึ่งสหภาพโซเวียตก็ได้กดดันเวียดนาม โดยการแสดงความไม่พอใจต่อการที่เวียดนามนำความช่วยเหลือ ไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นสัญญาณของการจะลดความช่วยเหลือแก่เวียดนาม

*มีการประชุมสุดยอดถึง 4 ครั้งในช่วงปี 2528-2531 และยังมีการประชุมหารือกันกว่า 20 ครั้งในช่วงเวลาเดียวกัน (Newsweek 1988: 12-13; สยามจดหมายเหตุ 2533: 25-28)

ลงในหลายทศวรรษ 1980* นอกจากนี้สหภาพโซเวียตยังช่วยผลักดันให้มีการเจรจาระหว่าง
เจ้าสีหนุกับนายฮุนเซนเพื่อแก้ปัญหาด้วย (สยามจดหมายเหตุ 2531:699-700)

1.2 การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน

ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นสิ่งสำคัญในการแก้ไขปัญหาคัมพูชา ทั้งนี้เนื่องจากมหาอำนาจทั้งสองให้การสนับสนุนฝ่ายที่ขัดแย้งกันในกัมพูชา การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อบัญหาคัมพูชา จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อท่าทีของมหาอำนาจดังกล่าว

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา สหภาพโซเวียตพยายามปรับความสัมพันธ์กับจีน จากสุนทรพจน์ที่เมือง ทาชเคนท์ (tashkent) ในเดือนมีนาคม 2524 สหภาพโซเวียตยอมรับจีนว่าเป็นรัฐสังคมนิยมรัฐหนึ่ง และสหภาพโซเวียตต่อต้านต่อนโยบาย 2 จีน (ของสหรัฐฯ) สหภาพโซเวียตจะไม่คุกคามต่อความมั่นคงของจีน นอกจากนี้ยังประสงค์ที่จะเจรจาปัญหาชายแดนกับจีน โดยที่การติดต่อกับจีนจะไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ของประเทศที่สาม (Donald Zagoria 1983:857) และผู้นำต่อมา ของสหภาพโซเวียตก็ได้มีการแสดงเจตนารมณ์อย่างต่อเนื่อง ในเรื่องนี้อีกหลายครั้ง เช่น ในเดือนพฤศจิกายน 2524 และกุมภาพันธ์ 2528 (ดูเพิ่มเติมใน Donald Zagoria 1980: 857) แต่จีนได้ตั้งเงื่อนไขการปรับความสัมพันธ์ไว้ คือจีนเรียกร้องให้สหภาพโซเวียตทำลายอุปสรรค 3 ประการได้แก่

1. ให้สหภาพโซเวียตถอนทหารทั้งหมดจากอัฟกานิสถาน
2. ให้สหภาพโซเวียตลดกำลังทหารในบริเวณชายแดนจีน-สหภาพโซเวียต และจีน-มองโกเลีย
3. ให้สหภาพโซเวียตกดดันเวียดนามในการถอนทหารออกจากกัมพูชา นับตั้งแต่ที่เวียดนามรุกรานกัมพูชาในปี 1978 เป็นต้นมาทำให้การเจรจาระหว่างกันซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ ปี 2524 ไม่ประสบผลเท่าใดนัก

จีนพยายามเชื่อมโยงการปรับความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต เข้ากับการให้เวียดนาม

*สัญญาดังกล่าวมีการดำเนินการในปี 1990 สหภาพโซเวียตได้ตัดความช่วยเหลือเวียดนามในด้านการส่งน้ำมัน บัญ เหล็ก และฝ้าย รวมทั้งด้านทหาร เช่น ได้รับน้ำมันจากสหภาพโซเวียตเพียงร้อยละ 60-70 และบุงร้อยละ 50-60 ของความต้องการของเวียดนาม (Asia Yearbook 1991: 239)

ถอนทหารออกจากกัมพูชา และมีท่าทีแข็งกร้าวไม่ยืดหยุ่น ดังที่จีนได้กล่าวร้ายระหว่างการประชุมรอบที่ 2 ในเดือนมีนาคม 2526 ว่า "ผลของการสนับสนุนของสหภาพโซเวียตต่อเวียดนามในการยึดครองกัมพูชาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของจีน และเป็นอุปสรรคต่อการปรับความสัมพันธ์ของจีน" (Chang Pao-Min 1985:132) เมื่อนายกอร์บาชอฟ ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการพรรค ก็ได้เรียกร้องให้มีการปรับความสัมพันธ์กับจีนอย่างจริงจัง โดยในวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 กอร์บาชอฟ ได้กล่าวคำปราศรัยที่ วลาดิวอสต็อก (Vladivostok) ซึ่งมีความสำคัญในหลายแง่มุมต่อความสัมพันธ์กับจีน กอร์บาชอฟ ชี้ว่า จีนและสหภาพโซเวียตมีผลประโยชน์ร่วมกัน คือ เป็นเพื่อนบ้านซึ่งเป็นมหาอำนาจในแปซิฟิกที่ปกครองแบบสังคมนิยมเช่นเดียวกัน และการเจรจาเพื่อสร้างบรรยากาศของเพื่อนบ้านที่ดีเป็นเรื่องที่ต้องเร่งกระทำ รัฐมนตรีต่างประเทศของจีนได้กล่าวถึงคำปราศรัยดังกล่าวว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและจีนก็สนับสนุน ในวันที่ 8 กันยายน 2529 นายเติ้งเสี่ยว ผิง (Deng Xiao Ping) กล่าวกับโทรทัศน์ของสหรัฐฯ ว่า "คำปราศรัยของกอร์บาชอฟ เป็นสิ่งใหม่และ เป็นสิ่งที่ดี แต่สหภาพโซเวียตต้องมั่นคงต่อการกำจัดอุปสรรคต่อการปรับความสัมพันธ์กับจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรุกรานกัมพูชาของเวียดนาม และถ้าสหภาพโซเวียตหยุดให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามในการรุกรานกัมพูชาแล้ว เขาก็พร้อมจะเดินทาง ไปพบกอร์บาชอฟ ที่ใดก็ได้ในสหภาพโซเวียต" (China Daily Report 1986:B1-B2)

หลังจากที่สหภาพโซเวียตแสดงท่าทีในคำปราศรัยที่วลาดิวอสต็อกแล้ว ก็มีการเจรจารอบที่ 9 ระหว่างวันที่ 6-14 ตุลาคม 2529 ที่กรุงปักกิ่ง โดยการเจรจาครั้งนี้ได้มีการหารือถึงปัญหาที่กัมพูชา ซึ่งจีนถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการปรับความสัมพันธ์ และ เดิมสหภาพโซเวียตปฏิเสธการเจรจามาโดยตลอด นับจากการเจรจาครั้งนี้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตและจีน กล่าวคือสหภาพโซเวียตและจีนได้หันหน้ามาเจรจาเพื่อลดความตึงเครียดระหว่างกัน ดังจะเห็นได้ว่า มีการผลิตเบสิยนกันไบเยียนของผู้ในระดับสูงของทั้งสองประเทศ (ดูเพิ่มเติมใน คูสิคเมนะพันธ์ 2532:35) รวมทั้งการแลกเปลี่ยนในด้านต่าง ๆ ระหว่างกันบ่อยครั้ง แม้อุปสรรคจะไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดไป แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านอื่น ๆ ก็พัฒนาขึ้นจากเดิมมาก เช่น มีความพยายามลดความตึงเครียดบริเวณ พรมแดนจีน-โซเวียต (ดูเพิ่มเติมในสยามจดหมายเหตุ 2532:222) การที่สหภาพโซเวียตยอมรับในการเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหากัมพูชามากขึ้น โดยในช่วงปลายทศวรรษมีการกดดันเวียดนามให้ประนีประนอมมากขึ้น จนกระทั่งเวียดนามต้องประกาศถอนทหารจากกัมพูชาในเดือนกันยายน 2532 และในที่สุดกอร์บาชอฟ ได้เดินทางไปประชุมสุดยอดกับ นายเติ้ง เสี่ยว ผิง ในเดือนพฤษภาคม 2532 ที่กรุงปักกิ่ง โดยมีแถลงการณ์ร่วม

ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นว่าการประชุมนี้เป็นสัญลักษณ์ของความสัมพันธ์ชั้นปกติระหว่างกัน

ผลจากการกดดันดังกล่าวทำให้เวียดนามและระบอบพมเบญจ๋อนบรนท์ทำที่ลง รวมทั้งจากการถอนทหารครั้งใหญ่ออกจากกัมพูชาในปี 2532 ความขัดแย้งได้ผ่อนคลายลง ซึ่งส่งผลให้บรรยากาศในการแก้ไขปัญหาคืบขึ้น และนับว่าเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในการแก้ไขปัญหากัมพูชา

2. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในเวียดนาม

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเวียดนาม ในการประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2529 นายเตี๋อง จินห์ (Truong Chinh) เลขาธิการพรรค นายพาม วัน ดง (Pham Van Dong) นายกรัฐมนตรี นายเล ดัก โท (Le Duc Tho) สมาชิกอาวุโสโพลิตบูโรของเวียดนาม ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจผิดพลาด จนทำให้เวียดนามประสบปัญหาเงินเฟ้อและการว่างงานอย่างรุนแรง และที่ประชุมสมัชชา ก็ลงมติแต่งตั้งให้นายเหงียน วัน ลินห์ (Nguyen Van Linh) นักปฏิรูปเศรษฐกิจชั้นดีดำรงตำแหน่ง เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์คนใหม่ (ลราญรมย์ 2525:165) บราฎฎการณ์นี้แสดงให้เห็นเจตนาารมณ์ของผู้นำเวียดนาม ซึ่งต้องการปฏิรูปประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง แม้ว่าในการบริหารงานจะใช้ระบบนำร่วมระหว่างผู้นำนักปฏิรูปกับผู้นำอนุรักษ์นิยมก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในหลายด้าน เช่น ในด้านนิติบัญญัติ มีความพยายามสนับสนุนบทบาทของสภาประชาชนในทุกกระดับ ขณะเดียวกันรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งเดิมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ก็เริ่มมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น ในด้านการบริหารนั้น การปรับคณะรัฐมนตรีในต้นปี 2530 ทำให้มีรัฐมนตรีใหม่ถึง 18 คน และรัฐมนตรีเก่าพ้นจากตำแหน่งจำนวน 12 คน โดยคณะรัฐมนตรีใหม่นี้มีอายุเฉลี่ยประมาณ 60 ปี ซึ่งถือว่าเป็นคนรุ่นใหม่ของเวียดนาม มีการปรับโครงสร้างคณะรัฐมนตรีใหม่ ด้วยการลดและเพิ่มกระทรวงเพื่อรองรับการปฏิรูปและเปิดประเทศ (The Nation Review 1982 : 6)

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจเวียดนามมีปัญหามาตั้งแต่ปี 2505 ซึ่งประสบปัญหาขาดดุลทางเศรษฐกิจอย่างหนัก แรงงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 71 อยู่ในภาคเกษตรกรรม แต่ผลผลิตมีเพียงร้อยละ 40 ของผลผลิตรวมประชาชาติ (มดิชน 2531:6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวกระโดด* ทำให้ลภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำลงไปอีก ในช่วงปี 2524 - 2528

*ดูเพิ่มเติม (VO NHAN TRI 1987:10)

ภาวะเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 1000 ความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างล่าช้า มีความล้มเหลวในการผลิต การลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ราคาสินค้าที่สูงขึ้นกระทบต่อการผลิตและคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการขาดดุลมีมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่อันเป็นผลจากความล้มเหลวทางเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย (The Nation Review 1982:6)

ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนั้น ในปี 2529 เป็นปีที่เวียดนามเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์แบบลัทธิโซเวียตมาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ขึ้นกับกลไกตลาด รัฐบาลเวียดนามได้มีมติให้มีการเพิ่มผลผลิต ประหยัด และกำจัดคอร์รัปชัน โดยการทำให้พรรคและองค์กรของรัฐ "สะอาด" (Vo Nhan Tri 1988:301)

เมื่อนายเหงียน วัน ลินห์ เข้ารับตำแหน่งก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการปรับปรุงสถาบันพรรคให้มีประสิทธิภาพ มีการกวาดล้างสมาชิกพรรคและขับออกจากสมาชิกภาพไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดซึ่งมีประมาณ 2 ล้านคน (ธีระ นุชเบียม 2530:104-105) นอกจากการปรับปรุงสถาบันแล้วก็มีการให้ความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การผลิตสินค้าเพื่อส่งออกเพื่อเป็นการสร้างงานและนำไปสู่การสะสมทุนจากภายในประเทศ (The Bangkok Post 1987:3) มีการจูงใจให้ผลิตมากขึ้น โดยให้ค่าตอบแทนส่วนที่เพิ่มถึงร้อยละ 45-50*

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไว้มากแต่การปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหาเนื่องจากการเป็นกรบฏรูปที่เร็วเกินไปจะทำให้เกิดความสับสน ทำให้พรรคไม่สามารถ

*ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจใน Vo Nhan Tri 1987:305-311; Asian Wall Street Journal 1988:3; Tetsusaburo Kimura 1988:12-20

ควบคุมสถานการณ์ได้ ผลของการปฏิรูปจึงล้มเหลว* (Fartheastern Economic Review 1988 : 48-49)

จากความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยตนเอง ทำให้เวียดนามเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของทุนและเทคโนโลยี รวมทั้งความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมีการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ ซึ่งได้รับการรับรองจากสภาแห่งชาติ เมื่อ 29 ธันวาคม 2530**

จากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและความต้องการของเวียดนามในการติดต่อด้านการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ ทำให้นโยบายต่างประเทศของเวียดนามต่อปัญหาสัมพันธไมตรีคล้อยกับสภาพความเป็นจริงภายในเวียดนามเอง ทั้งนี้เนื่องจากการคงทราไว้กับพหุชาตินั้น ทำให้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากกับการที่ประเทศต่างๆ ทำการโดดเดี่ยวเวียดนามทางเศรษฐกิจ ทำให้เวียดนามไม่สามารถฟื้นฟูได้ จากปี 2529 เป็นต้นมา เวียดนามจึงมีการปรับนโยบายต่อปัญหาสัมพันธไมตรีโดยมีความยืดหยุ่นในการเจรจามากขึ้น จากเดิมซึ่งเวียดนามไม่ยอมเจรจาก่อนเนื่องจากอ้างว่าเป็นปัญหาระหว่างเขมรแต่ละฝ่ายเอง มาเป็นการจึงยอมรับว่าปัญหาสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และเห็นด้วยกับการประนีประนอมแห่งชาติเขมร โดยเวียดนามยอมรับมาตรการทุกอย่างที่เป็นผลจากกระบวนการดังกล่าว (สยามจดหมายเหตุ 2529:1245)

*นาย โว วัน เกียต (Vo Van Kiet) ได้ปราศรัยต่อสภาแห่งชาติเมื่อ 23 ธันวาคม 2530 ว่าการผลิตชะงักชะงักที่ระดับ 18 ล้านตัน มาเป็นเวลา 3 ปี ธัญพืชได้ลดลงจาก 304 กิโลกรัมต่อคนในปี 2528 เป็น 280 กิโลกรัมต่อคน ในปี 2530 อัตราการเพิ่มของประชากรมากกว่า 12% นั่นคือประมาณ 1 ล้านคนต่อปี และในแต่ละปีจะมีแรงงานเข้าสู่ตลาดถึง 1 ล้านคน ในขณะที่จะได้อานทำเพียง 40% เท่านั้น การผลิตด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 6.7% และประสิทธิภาพในการผลิตลดลง มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น 0.3% เงินเฟ้อเพิ่มขึ้น 700-1000% (Fartheastern Economic Review 1988:48-49)

**กฎหมายการลงทุนฉบับใหม่มีเนื้อหาในการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การยอมให้เอกชนต่างประเทศลงทุนในเวียดนามได้ 100% มีการลดหย่อนภาษีสำหรับกิจการที่ร่วมลงทุนกับเวียดนามหรือกิจการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเวียดนาม มีการให้หลักประกันแก่นักลงทุนว่ากิจการจะไม่ถูกโอนเข้าเป็นของรัฐ และนักลงทุนต่างชาติสามารถส่งเงินทุน ผลกำไรหรือทรัพย์สินอื่นๆ กลับประเทศของตนได้ ฯลฯ (Vo Neran Tri 1987:310)

ในที่สุดปี 2531 เวียดนามก็ประกาศจะถอนทหารทั้งหมดจากกัมพูชา โดยมีเงื่อนไขให้ยุติความช่วยเหลือแก่เขมรฝ่ายต่างๆ และเวียดนามจะถอนทหารออกไป 50,000 คนในปี 2531 และเตรียมจะถอนทหารทั้งหมดในปี 2533*

นอกจากนี้ เวียดนามก็เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามากขึ้นดังจะเห็นได้จากการปรึกษากับ นายอาลี อาละดัส รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย หลายครั้ง ในเดือนกรกฎาคม 2531 เวียดนามก็เข้าร่วมในการพบปะกันกับเขมรฝ่ายต่างๆอย่างไม่เป็นทางการ (JIM) ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมืองภายในเวียดนาม ตลอดจนวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะผ่อนปรนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา พร้อมในการแก้ไขได้เริ่มชัดเจนตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา

จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในระดับโลกและระดับภูมิภาคดังกล่าว นโยบายต่างประเทศของไทยจึงได้มีการปรับในบางส่วน โดยให้ความสำคัญต่อการที่สหภาพโซเวียตจะเข้ามา มีบทบาทในการแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยการกดดันผ่านเวียดนามมากขึ้น นโยบายต่อสหภาพโซเวียต และประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในช่วงนี้ มีลักษณะค่อนข้างยืดหยุ่น มีการติดต่อเจรจาระหว่างกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณี พล.อ.เบรมฯ และ พล.อ.อ.สิทธิฯ เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียต การยอมให้สหภาพโซเวียตจัดนิทรรศการการค้าและอุตสาหกรรมในเดือนตุลาคม 2529 การเดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียตอย่างเป็นทางการของ พล.อ.อ.สิทธิฯ ในปี 2530 และ พล.อ.เบรมฯ ในปี 2531 และเดือนมีนาคม 2530 รัฐมนตรีต่างประเทศโซเวียต นายเอตุอาร์ด เซวาร์ตนด์เซ ได้เดินทางมาเยือนไทย นอกจากนี้ พล.อ.อ.สิทธิ เศวตศิลา ได้เดิน

*แผนในการถอนทหาร 50,000 คน ในปลายปี 2531 นั้น เวียดนามประกาศในเดือนพฤษภาคม หลังจากสหภาพโซเวียตเริ่มถอนทหารออกจากอัฟกานิสถาน เป็นเวลา 11 วัน และก่อนการประชุมสุดยอดระหว่างเรแกนและกอร์บาชอฟ 3 วัน ซึ่งเป็นการแสดงท่าทีผ่อนปรนมากขึ้น การถอนทหารเวียดนามนั้นเริ่มในเดือนมิถุนายน 2531 ซึ่งรวมถึงกองกำลังเวียดนามใกล้ชายแดนไทยกัมพูชาด้วย โดยถอนออกไป 9 ไมล์ จากชายแดน เวียดนามอ้างว่า เป็นการถอนครั้งหนึ่งของกองกำลังในกัมพูชา แม้ว่าเวียดนามจะได้ออกไปก่อนการถอนทหารว่า หากรัฐบาลพนมเปญขอร้องให้ช่วยเหลือก็จะกลับมาอีกนั้น แต่ทหารเวียดนามก็ไม่ได้กลับมา ทั้งๆ ที่เขมรแดงประสบชัยชนะในการยึดพื้นที่จากรัฐบาลพนมเปญก็ตาม (Ronald I. Cims 1989:68)

ทาง โบเยียนประเทศยุโรปตะวันออกหลายประเทศ (สยามจดหมายเหตุ 2531:617-622)

อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมปทาน ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

แม้จะมีความยึดหยุ่นที่จะติดต่อกับประเทศสังคมนิยมมากขึ้น แต่กับประเทศเพื่อนบ้าน อินโดจีนนั้น ไทยยังคงยึดแนวนโยบายเดิมที่จะไม่มีการติดต่อด้านการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะกับรัฐบาลฮุนเซนและเวียดนาม เพราะเห็นว่า นโยบายต่างประเทศต่อปัญหาสัมปทานนั้น ยังไม่ควรยึดหยุ่นจนกว่าเวียดนามจะได้ถอนทหารออกจากสัมปทานแล้ว ภายใต้การตรวจสอบจากนานาชาติเสียก่อน ไทยบอกว่าการตกต่ำทางเศรษฐกิจของเวียดนามเป็นความสำเร็จของ ไทยและอาเซียนที่ได้ร่วมมือกับประชาคมโลกในการกดดันเวียดนามด้านเศรษฐกิจ และในที่สุด เวียดนามจะต้องยึดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาค้าสัมปทานมากขึ้น ดังนั้นแม้ว่าทำที่เวียดนามจะผ่อนปรนลง ในลักษณะที่มีการประกาศถอนทหารแล้ว ไทย อาเซียนและจีนก็ยังคงไม่ไว้วางใจ ไม่ยอมรับการถอนทหารดังกล่าว และยังคงร่วมมือกันกดดันรัฐบาลฮุนเซนและเวียดนามทั้งทางด้านทหาร การเมือง การทูต เศรษฐกิจ เพื่อให้ยอมรับข้อเสนองของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาค้าสัมปทานต่อโบ (ลาโรจน์ ชวนะวิรัช, สัมภาษณ์)

การเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและการเมืองภายในของไทย

1. ความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจของไทย

นโยบายการเปลี่ยนนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้านั้น แสดงให้เห็นว่ามีวัตถุประสงค์ในด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การแสวงหาตลาดการค้าและแหล่งวัตถุดิบ เพื่อรองรับความต้องการภายในของไทย ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจภายในประเทศจึง เป็นปัจจัยสำคัญที่นำศึกษาว่ามีผลกระทบต่อการปรับนโยบายต่างประเทศของไทยต่อปัญหาสัมปทานหรือไม่อย่างไร

ในระยะของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (ปี 2530-2534) การลงทุนได้หลั่งไหลมาจากต่างประเทศ เนื่องจากในปี 2526-2528 ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เริ่มประสบปัญหาการผลิตภายในประเทศ และขยายฐานการผลิตสู่ประเทศที่ด้อยพัฒนากว่า และไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีความพร้อมในการรองรับทุนดังกล่าว ประกอบกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของไทย ทำให้ช่วงปี 2530 - 2531 เป็นปีที่

สถานการณ์

การลงทุนในไทยดีกว่าที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปี 2529 มีการอนุมัติการส่งเสริม 295 ราย ปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 625 ราย และปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 1,454 ราย (ตารางที่ 1) โดยที่มูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในช่วง 2530-2531 เพิ่มขึ้นถึง 99.88% และ 212.4% ตามลำดับ

การเพิ่มมากขึ้นของการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อการส่งออก ทำให้โครงสร้างการผลิต และการส่งออกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมมีสัดส่วนสูง คือ ในปี 2521 สินค้าเกษตรมีสัดส่วน 54.4% ในขณะที่สินค้าอุตสาหกรรมอยู่ในระดับสูงกว่ามูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตร และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ (ตามตารางที่ 2) เมื่อมีการผลิตเพื่อการส่งออกก็จำเป็นต้องมีตลาดสำหรับระบายสินค้าและแหล่งวัตถุดิบมากขึ้น

ตารางที่ 2

การลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

(ล้านบาท)

	ปี 2529		ปี 2530		ปี 2531	
	โครงการ	มูลค่า	โครงการ	มูลค่า	โครงการ	มูลค่า
การลงทุนทั้งหมด	295	34,610	625	67,289	1,454	200,894
การลงทุนจากต่างประเทศ	154	25,047	385	50,064	888	156,419

ที่มา : คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

ตารางที่ 3

เบอร์เซ็นต์ของมูลค่าการส่งออก
เปรียบเทียบภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม

	1978	1985	1986	1987	1988
สินค้าเกษตร	54.4	43.4	40.4	33.8	29.7
สินค้าอุตสาหกรรม	29.8	49.4	55.4	62.7	67.9

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 4

มูลค่าการส่งออกและนำเข้าของประเทศไทย

พันล้านบาท

พ.ศ.	ส่งออก	นำเข้า	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศไทย ราคาปัจจุบัน (GDP)	มูลค่าการส่งออก และนำเข้ารวม	สัดส่วนของมูลค่า การส่งออกและ นำเข้าต่อ GDP (%)
2528	193.4	251.2	1,014.4	444.6	43.8
2529	233.4	241.4	1,094.7	474.8	43.4
2530	299.2	334.0	1,234.0	634.1	51.4
2531	403.1	513.1	1,465.7	916.7	62.5

ที่มา : แนวโน้มเศรษฐกิจ "ธนาคารทหารไทย จำกัด"

การเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเปิดมากขึ้น มูลค่าการค้า

ระหว่างประเทศ (สินค้าเข้าบวกสินค้าออก) มีสัดส่วนใน GDP เพิ่มขึ้นโดยตลอด (ตารางที่ 3) แสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของไทยมีระดับการพึ่งพาการค้าต่างประเทศสูงขึ้นตามลำดับ

เมื่อประเทศคู่ค้าต่างๆของไทย เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐฯ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ได้เร่งเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตเพื่อรองรับภาวะการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงนั้น ไทยต้องปรับกับลภาวะการแข่งขัน และการกีดกันทางการค้าในตลาดโลกที่มีมากขึ้น

ดังนั้นในช่วงปลายสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรมฯจึงได้ปรับนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของทางเศรษฐกิจทั้งของไทยและโลก โดยกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายดำเนินการในการแสวงหาพัฒนาและขยายตลาดการค้าให้แก่สินค้าไทย ซึ่งรวมไปถึงการค้ากับประเทศสังคมนิยมด้วย และส่งเสริมเรื่องแรงงานท่องเที่ยว และดึงดูดให้มีการลงทุนและเทคโนโลยีมาลงทุนในประเทศ เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมากยิ่งขึ้น และการดำเนินการทางการทูตเพื่อปูทางไปสู่ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางการค้ามากขึ้น (พล.อ.อ สิทธิ 2529:28)

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงนโยบาย โดยเน้นทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นนั้นไม่ได้ครอบคลุมไปถึงประเทศอินโดจีน ทั้งนี้เนื่องจากความขัดแย้งในปัญหาภูมิพูชายังคงสูงอยู่ และรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ ยังให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงค่อนข้างสูง จึงพยายามกดดันรัฐบาลพมเบญและเวียดนามในรูปแบบเดิมต่อไป

อนึ่งหากพิจารณาประเทศอินโดจีนโดยปราศจากปัญหาภูมิพูชาแล้วจะเห็นว่า น่าจะเป็นประเทศที่คู่ค้าที่มีศักยภาพโดยเหตุที่เป็นตลาดที่อยู่ใกล้ มีความขาดแคลนในสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ข้าว น้ำตาล ผงชูรส ฝ้าย ด้าย บุนซีเมนต์ บัญ ลารเคมี รถจักรยานยนต์ ฯลฯ ขณะที่ไทยสามารถนำเข้าวัตถุดิบ ได้แก่ หนังโค กระบือ ของป่า ไม้ ยางไม้ เศษเหล็ก แร่อัญมณี ผลผลิตทางทะเล เช่น บลา กุ้ง และพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ ความต้องการที่สอดคล้องกันนี้ ประกอบกับท่าทีเริ่มเปลี่ยนแปลงไปของประเทศอินโดจีน โดยพร้อมที่จะร่วมมือกับประเทศที่ต่างอุดมการณ์มากขึ้น โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งต้องพึ่งการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่มีตลาดใหญ่ที่สุดถึง 65 ล้านคน (จากการสำรวจเมื่อปี 2532) มีแรงงานจำนวนมากและค่าจ้างแรงงานถูก ดังนั้นจึงเป็นที่สนใจของนักลงทุนจากหลายประเทศ รวมทั้งไทยด้วย ดังจะเห็นได้ว่าการค้าของไทยต่อประเทศอินโดจีน นับจากปี 2529 เป็นต้นมา มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งๆ ที่ยังอยู่ในช่วงของนโยบายที่เน้นความมั่นคง และการกดดันทางเศรษฐกิจต่อเวียดนาม (โปรดดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 5

การค้าของไทยกับประเทศในกลุ่มอินโดจีน

ประเทศ	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531 (พ.ร.- ค.ร.)
เวียดนาม												
การส่งออก	245.4	239.1	435.7	254.1	9.5	15.5	20.8	197.8	8.8	73.7	111.5	105.3
การนำเข้า	2.2	10.1	12.5	21.9	8.5	19.2	9.4	15.2	16.0	45.3	74.8	295.8
ดุลการค้า	243.2	229.0	423.2	232.2	1.0	-3.7	11.4	182.6	-7.2	28.4	36.7	-190.5
ลาว												
การส่งออก	291.2	360.4	648.5	910.5	585.8	777.7	762.1	408.4	534.2	758.1	1,031.7	1,287.4*
การนำเข้า	48.3	56.4	53.9	37.2	17.5	38.7	26.9	23.9	31.9	33.6	152.4	599.1*
ดุลการค้า	242.9	304.0	594.6	873.3	568.3	739.0	735.2	384.5	502.3	751.5	879.3	688.3
กัมพูชา												
การส่งออก	9.6	-	170.3	659.1	101.6	36.1	4.9	0.9	10.1	0.4	0.2	14.6
การนำเข้า	12.8	0.2	-	-	0.2	0.1	-	-	0.1	-	-	-
ดุลการค้า	-3.3	-0.2	170.3	659.1	101.4	36.0	4.9	0.9	10.0	0.4	0.2	14.6

ที่มา : กรมศุลกากร รวบรวมโดยสำนักวิจัยเศรษฐกิจทั่วไป ฝ่ายวิชาการ ธนาคารกสิกรไทย

*ตัวเลขตั้งปี

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจภายในของไทย นับแต่ความเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นำไปสู่ความต้องการตลาดและแหล่งวัตถุดิบมากขึ้น และทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นนั้น ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2529 สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ แล้ว และพล.อ.ชาติชายฯ ก็มีปฏิกริยาในเชิงสนับสนุน และเห็นความสำคัญโดยมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกต่อไป พร้อมกันนั้นก็ได้เปิดตลาดให้กว้างขึ้นกว่าเดิม โดยเห็นความสำคัญของอินโดจีน ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการด้านการตลาดและแหล่งวัตถุดิบของไทยได้เป็นอย่างดี

จากความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจของไทย ส่งผลให้รัฐบาลพล.อ.เปรมฯมีการปรับนโยบายเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยดำเนินนโยบายแบบการทูตนำการค้า* เห็นได้จากกระทรวงการต่างประเทศมีการปรับตัว โดยมีการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการค้าเพิ่มเติมจากด้านการเมืองและการทูต

2. ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย

ความเปลี่ยนแปลงระยะยาวของสภาพการเมืองภายใน ได้แก่

2.1 การเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองและนักธุรกิจ

ในวันที่ 29 เมษายน 2532 พล.อ.เปรมฯ ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 14 กรกฎาคม 2532 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ไม่มีพรรคใดได้เสียงเกินครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 357 คน (ดูเพิ่มเติมในมติชนสุดสัปดาห์ 2531:14) และเมื่อพล.อ.เปรมฯ ปฏิเสธที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 5 พรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุดจึงมีโอกาสเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งมาจากพรรคการเมือง 6 พรรค มีเสียงสนับสนุน 230 เสียง โดยมีรัฐมนตรี 45 ตำแหน่ง และมีพล.ต.ชาติชายฯเป็นนายกรัฐมนตรี

* เห็นได้จากการที่ พล.อ.อ.สิทธิ ได้กล่าวว่า "นโยบายต่างประเทศของไทยมีส่วนผูกพันอย่างเหนียวแน่นกับความกินดีอยู่ดีและเศรษฐกิจของประเทศเป็นพิเศษ... ประเทศไทยได้เข้าไปสัมพันธ์ใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... การดำเนินการทางการทูตได้ถูกนำมาปูทางไปสู่การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางการค้ามากขึ้น การใช้การทูตนำการค้า... ก็นับว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ (พล.อ.อ.สิทธิ เศรษฐศิลา 1988:284-285)

ที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่มีรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งมากที่สุด นับตั้งแต่มีการจัดตั้งรัฐบาล คือมีรัฐมนตรีที่มาจาก การแต่งตั้งเพียง 1 ท่าน เท่านั้น คือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นยังมีนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งอีกด้วย

นอกจากนี้ พล.อ.ชาติชายฯยังได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานโยบายขึ้นเป็นพิเศษ* ซึ่งล้วนมาจากนักวิชาการโดย พล.อ.ชาติชายฯ เป็นผู้ตัดสินใจในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้ด้วยตนเอง เนื่องจากข้อจำกัดของคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อการตัดสินใจในเรื่องที่เร่งด่วน เฉพาะหน้าได้ การที่ระบอบการเมืองไทยเน้นความสำคัญของนายกรัฐมนตรีมากกว่าคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาลาสามารถอาศัยช่องว่าง เข้ามามีบทบาทโดดเด่นมากกว่า ในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ และกลายเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจเชิงนโยบายและเป็นแหล่งนโยบายที่แท้จริง (อรรม พงษ์สมุทร 2532:236)

การที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมือง เข้ามามีบทบาทในการ กำหนดนโยบายมากขึ้นโดยผ่านทั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองและรัฐมนตรี กระทรวงต่าง ๆ การให้ความสำคัญกับบุคคลของพรรคการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ เห็น ได้ชัดในสมัยพล.อ.ชาติชายฯ เช่น การตั้งรัฐมนตรี ที่มาจาก การเลือกตั้ง เกือบทั้งหมด รวมทั้ง กระทรวงสำคัญ ๆ ทางด้านความมั่นคง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งในหน่วยงานที่สำคัญ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน่วยงานด้านพลังงาน (ดูเพิ่มเติมใน มติชน 2532:7)

*คณะที่ปรึกษานโยบายตามคำสั่งแต่งตั้งที่ 84/2531 ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการอิสระ จำนวน 6 คน คือ นายพันศักดิ์ วิญญูรัตน์ (ประธาน) ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ดร.ชวนชัย อัจฉรินทร์ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ดร.বারศักดิ์ อูวรรณไพ มีหน้าที่ ให้คำปรึกษาทางนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา เสนอโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือตามที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และให้มีการอำนาจขอข้อมูลความเห็นจากหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับความ เห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีแล้ว (ข่าวพิเศษอาทิตย์ 2531:19)

การที่รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ นั้น ทำให้ อำนาจการตัดสินใจในนโยบายตมมาสู่ข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ระบบรัฐสภามีความเข้มแข็ง มีอิสระมากขึ้น รัฐมนตรีเข้าไปมีบทบาทในการ กำหนดนโยบาย รวมถึงการควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก การเข้าไป กำหนดและดำเนินนโยบายของข้าราชการการเมือง เห็นได้ชัดในกรณีนโยบายต่างประเทศต่อปัญหา กัมพูชา ซึ่ง พล.อ.ชาติชายฯ ได้ริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ซึ่ง ไม่สอดคล้องกับนโยบายซึ่งดำเนินมานานนับ 10 ปี ของกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อพรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบาย นักธุรกิจจึงมีบทบาทมากขึ้น ตามไปด้วย เนื่องจากพรรคการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับนักธุรกิจ โดยนักธุรกิจพยายามเข้ามาสู่ ศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจ โดยการให้การสนับสนุนหรือลงรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองที่คาดว่าจะ ได้เป็นรัฐบาล (ดูเพิ่มเติม การเข้ามามีบทบาทของนักธุรกิจได้จาก สยามรัฐฉบับพิเศษ 2532:59) นอกจากนี้รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการในสมัย พล.อ.ชาติชายฯ ส่วนใหญ่เป็นนัก ธุรกิจและอยู่ในตำแหน่งระดับผู้นำของพรรคการเมืองทั้งสิ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความเปลี่ยนแปลงที่ว่าพรรคการเมืองและนักธุรกิจเข้ามามีบทบาท มากขึ้นในการกำหนดนโยบายนั้น ได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัย พล.อ. เบรมฯ แล้ว จะเห็นได้จากจำนวน รัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งมีมากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่สมัยรัฐบาล เบรม 3-4

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบสัดส่วนตัวแทนจากระบบราชการและนอกระบบราชการในคณะรัฐมนตรี
ชุดที่ 43-48

คณะรัฐมนตรี ชุดที่	นายก รัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรี ระบบราชการ	ร้อยละ	คณะรัฐมนตรีนอก ระบบราชการ	ร้อยละ	รวมทั้งสิ้น
43	เปรมฯ	13	36.1	23	63.9	36
44	เปรมฯ	21	53.8	18	46.2	39
45	เปรมฯ	17	41.4	24	58.6	41
46	เปรมฯ	12	27.8	31	72.2	43
47	เปรมฯ	14	31.1	31	68.9	45
48	ชาติชายฯ	1	2.3	43	97.7	44

ที่มา : รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530

บทบาทของพรรคการเมืองเริ่มเข้มแข็งขึ้น และพยายามเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และบทบาทของนักธุรกิจก็ปรากฏให้เห็นตั้งแต่สมัย พล.อ.เปรมฯ แล้ว ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา นักธุรกิจเริ่มให้ความสนใจที่จะสมัครรับเลือกตั้ง แล้วเข้าไปมีส่วนอย่างแข็งขันในวงการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรรคการเมืองอย่างเปิดเผยมากขึ้น การเลือกตั้ง 4 ครั้งที่ผ่านมา ได้ถูกกล่าวหาว่าได้มีการนำนักธุรกิจมาจัดแจงทางการเมืองในลักษณะของ "ธุรกิจการเมือง" ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง ในการจัดตั้งรัฐบาลหรือแม้แต่ในการออกเสียงในสภาฯ มีการกล่าวกันว่า มีการใช้เงินจำนวนมากในลักษณะซื้อ-ขายและติดสินบน (วิสุทธิ โปธิแทน 2533:14)

ปัญหาการกำหนดนโยบายโดยนักธุรกิจเพื่อประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่มได้ปรากฏแล้วในสมัย พล.อ.เปรมฯ เช่น กรณีการแก้ไข พ.ร.บ.โทรศัพย์ ซึ่งเกี่ยวโยงถึงผลประโยชน์จากการพิมพ์สมุดโทรศัพท์ของบริษัทการค้าระดับนานาชาติ กรณีการแก้ไขสัญญาฉบับบริษัทสุรามหาราชูร์ ซึ่งทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากบริษัทผู้เช่าน้อยลง กรณีการเลื่อนการตรวจสอบสต็อกมันสำบะหลัง (มติชนฉบับพิเศษ 2531:65)

จะเห็นได้ว่าความเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองที่ปรากฏอย่าง เห็นได้ชัดคือ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ การที่พรรคการเมืองและนักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นนั้นได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาล พล.อ.เปรมฯ แล้ว ดังนั้นภาพที่เกิดขึ้นในสมัย พล.อ.ชาติชายฯจึง เป็นเพียงพัฒนาการของสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัย พล.อ. เปรมฯ เท่านั้น

2.2 ทัศนะของทหารต่อประเทศอินโดจีน ความเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง อันอาจจะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระยะยาวก็คือ ทัศนะคติของทหารต่อประเทศอินโดจีน เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปลายสมัย พล.อ. เปรมฯ ความคิดของผู้นำทหารบางส่วนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากการมอง เพื่อนบ้านว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ได้เปลี่ยนมาเป็นการอยู่ร่วมกันโดยสันติ เพื่อร่วมกันพัฒนาภูมิภาคให้รุ่งเรือง* คงจะเห็นได้จากการที่ พล.อ.ชาลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้มีบทบาทสำคัญในการ เจรจาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไทยลาวกรณีบ้านร่มเกล้า โดยคณะผู้แทนทหารไทยและลาวได้ประชุมกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ 2532 และเมื่อวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2531 พล.อ.ชาลิต ยงใจยุทธ ก็ได้เดินทาง ไปลาวเพื่อเจรจายุติปัญหาอีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่า ทหารได้มีบทบาทสำคัญในการเจรจายุติการสู้รบ และการถอนทหาร ตลอดจนการเปิดความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว

นอกจากนี้คำบรรยายของ พล.อ.พัฒนา อัครนิบตร รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในพิธีเปิดการประชุมใหญ่ลามัฒประจําปี ของสมาคมจิตวิทยาความมั่นคงแห่งประเทศไทย เรื่อง "ทางสายใหม่ของไทยกับความมั่นคง" มีเนื้อความตอนหนึ่งว่า "ไทยต้องการสร้าง "สุวรรณภูมิ" ในแถบภูมิภาคนี้ โดยมีไทยเป็นศูนย์กลาง และมีเป้าหมายให้ประชาชนในภูมิภาคนี้มีความ อยู่ดีกินดี ไม่มีการล้างสมอาวุธ ให้มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน" (มติชน 10 ก.พ. 32: 1,4) ยังแสดงให้เห็นถึงความคิดเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นกลางมากขึ้น ดังที่ พล.อ.ชาลิตฯ ได้กล่าวไว้ว่า

ผมคิดว่านโยบายต่างประเทศของไทยนั้น คือ สิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของชาติ เป็นสิ่งที่ละสมกันขึ้นมาทางด้านประวัติศาสตร์อันยาวนานของชาติ... เราได้ใช้แนวทางนี้มาโดยตลอด ซึ่งพวกเราคงจะ เข้าใจกันดีในนโยบายที่แสดงความเป็นมิตรกับทุกชาติ

*อันที่จริงแล้ว แนวความคิดของผู้บัญชาการทหารบก คือ พล.อ.ชาลิต ยงใจยุทธ ในลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อการเมืองมากกว่าด้านการทหาร สะท้อนให้เห็นได้จากในเรื่องการปราบคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ซึ่ง ไทยถือว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงที่สำคัญ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยประการหนึ่ง ที่ทำให้ความคิดของทหารค่อยๆ หันเหจากการ เน้นปัญหาความมั่นคงมาเป็นทางด้านการเมืองแทน

ทุกประเทศและในแนวทางที่ไม่รุกรานใคร จะไม่ใช้วิธีที่รุนแรง..สำหรับปัญหานอกประเทศ นั้นคือ ปัญหาทางด้านกัมพูชาเป็นเรื่องหลัก...พื้นฐานของปัญหาในกัมพูชานั้นเป็นสิ่งที่เราจะต้องพิจารณาให้เข้าใจชัดเจน คือ รากเหง้าของปัญหานั้น เป็น ซิวิล วอร์ (Civil War) ระหว่างคอมมิวนิสต์ด้วยกัน ซึ่งเราทราบว่า ข้อขัดแย้งของคอมมิวนิสต์จะต้องแก้ด้วยคอมมิวนิสต์ด้วยกันเอง" (คำบรรยาย 9 พ.ย. 2533 อ้างถึงในมติชนสุดสัปดาห์ 2532:9)

ขณะเดียวกันในคำปราศรัยเนื่องในวันกองทัพไทย เมื่อ 25 มกราคม 2532 ว่า เราจะต้องไม่ทำความผิดพลาดในเรื่องนี้ขณะเดียวกันในคำปราศรัย และจะต้องไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น นั่นคือ เราจะไม่รบพุ่งกันเอง เราจะไม่ทำสงครามรุกรานเพื่อแย่งชิงดินแดน และไม่ทำสงครามแทนชาติอื่น และจะไม่ยอมให้ชาติอื่นนำเราเข้าสงครามโดยเด็ดขาด "ความเคลื่อนไหวดังกล่าวแสดงให้เห็นการยึดมั่นในหลักการว่า จะไม่รุกรานผู้ใด มีนโยบายที่จะสร้างมิตร ไม่ใช้วิธีรุนแรง นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ "สุวรรณภูมิ" ซึ่งจะระดมพลังแห่งการสร้างสรรค์ ร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง ไทย ลาว กัมพูชา พม่า มาเลเซีย ก็ชี้ให้เห็นแนวความคิดดังกล่าว

จะเห็นว่าแนวคิดของทหารในด้านการต่างประเทศไม่แข็งกร้าวและที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกันนั้นมีมาตั้งแต่สมัยพล.อ. เบรมฯ แล้ว แต่บทบาทไม่เด่นชัดนัก เนื่องจากรัฐบาลมีทัศนคติเป็นกลางมากขึ้นดังกล่าวและใช้กลไกในการดำเนินการด้านต่างประเทศอันได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศแล้ว ทัศนคติที่เป็นกลางมากขึ้นดังกล่าว อาจจะเป็นประเด็นหนึ่งที่มีส่วนบทบาทในการก่อให้เกิดบรรยากาศทางการเมืองที่ไม่ตึงเครียด

จากการศึกษาสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของไทยแสดงให้เห็นว่า ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจทั้งสหรัฐกับสหภาพโซเวียต และระหว่างสหภาพโซเวียตได้ดำเนินมาจากระดับปี 2528-2529 แล้ว การพัฒนาความสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับปกติ ทำให้มหาอำนาจหันมาพิจารณาร่วมมือกันและในการแก้ไขปัญหาในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากัมพูชามากขึ้น ในขณะที่เวียดนามก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใน ในลักษณะที่มุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญของทุน เทคโนโลยี รวมทั้งความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งในที่สุดเวียดนามได้ประกาศถอนทหารออกจากกัมพูชาภายในเดือนกันยายน 2532 ในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจและการเมืองของไทยก็มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ต้องการแหล่งตลาดและวัตถุดิบมากขึ้น นักธุรกิจจึงเริ่มให้ความสนใจต่อลู่ทางการค้าในอินโดจีน ในภาวะรัฐบาลยังไม่ให้การสนับสนุน เนื่องจากปัญหาทางด้านความมั่นคงในด้านการเมืองนี้ นักธุรกิจและพรรค

การเมืองเริ่มมีบทบาทมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายรวมทั้งความคิดของผู้บริหารที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางลดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านลง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพล.อ. เปรมแล้วแต่ ก็ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแต่อย่างใด จึงแสดงให้เห็นว่าปัจจัยดังกล่าว ไม่ใช่ปัจจัยที่เพียงพอที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบาย