


การเมืองในระบบราชการไทยในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีพิพาทปัญหาสามหมู่นบ้านระหว่างไทยกับลาว



นางสาวดาวมาศ อิ่มสำราญรัชต์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

ISBN 974-579-980-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

BUREAUCRATIC POLITICS IN THAI FOREIGN RELATIONS : A CASE STUDY  
OF THE THAI-LAO DISPUTE OVER THE "THREE VILLAGES"



Miss Daomas Imsomeranrach

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts

Department of International Relations  
Graduate School

Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-579-980-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในระบบราชการไทยในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะกรณีนิพาทปัญหาสามหมู่นบ้านระหว่างไทยกับลาว

โดย

นางสาวดาวมาศ อิมสำราญรัตน์


ภาควิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

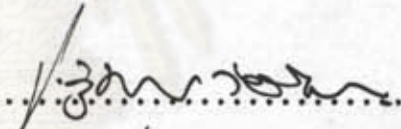
อาจารย์ที่ปรึกษา


ศาสตราจารย์ ดร.เชียน ชีระวิทย์

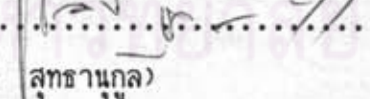
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

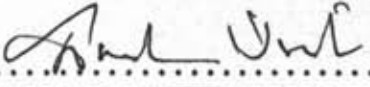
  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วิชัยกร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ประทุมพร วิชัยเสถียร)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร.เชียน ชีระวิทย์)

  
..... กรรมการ  
(นายสุวิทย์ สุทธานุกูล)

  
..... กรรมการ  
(นายสมพงษ์ ฝ่ายจำปา)



ดาวมาศ อิ่มสำราญรัฐรัตน์ : การเมืองในระบบราชการไทยในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ : ศึกษาเฉพาะกรณีพิพาทปัญหา "สามหมู่บ้าน" ระหว่างไทยกับลาว (BUREAUCRATIC POLITICS IN THAI FOREIGN RELATIONS : A CASE STUDY OF THE THAI-LAO DISPUTE OVER THE "THREE VILLAGES") อ.ที่ปรึกษา ศ.ดร.เจียม ธีระวิทย์, 248 หน้า. ISBN 974-579-980-7

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาบทบาทในด้านนโยบายต่างประเทศของหน่วยราชการไทย ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ และวิเคราะห์ลักษณะการเมืองในระบบราชการไทย โดยเลือกศึกษาจากกรณีพิพาทปัญหาลำหมู่บ้านระหว่างไทยกับลาว

ผลจากการศึกษาพบว่า ประการแรก กระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสามหมู่บ้าน ส่วนสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดว่ามีบทบาทในระดับรอง ประการที่สอง แม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญก็ตาม แต่หน่วยงานต่างมีความผลประโยชน์ของชาติแตกต่างกัน ประกอบกับการที่แต่ละหน่วยงานต่างมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีการกำหนดจุดยืนและแนวทางแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ ฝ่ายทหารมีอำนาจและหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ จึงมีจุดยืนและเป้าหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติในด้านความมั่นคงและอธิปไตยตามมุมมองและวิธีการของตน ส่วนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยทางการทูต ก็มีวิธีการมองปัญหาการกำหนดจุดยืนและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตนต้องการ ตามแบบอย่างของตนเอง มีข้อสังเกตว่า การที่กรณีพิพาทปัญหาลำหมู่บ้านเกิดขึ้นในขณะที่ไทยกำลังล้มครืนเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางโอกาสที่ไทยจะได้รับเลือกตั้ง กระทรวงการต่างประเทศซึ่งกำลังระดมทรัพยากรอย่างหนัก เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ ต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการแก้ไขปัญหาพิพาท เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสำคัญที่ตนมุ่งหวังไว้

โดยสรุปแล้ว การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองในระบบราชการแบบตะวันตก ซึ่งมีลักษณะของการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยราชการ เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนเอง นั้น ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายลักษณะการเมืองในระบบราชการไทยได้อย่างชัดเจนพอ เพราะจริง ๆ แล้ว การเมืองในระบบราชการไทยมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ อิทธิพลและบารมีส่วนตัวบุคคลของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการกำหนดนโยบาย จากการศึกษาพบว่า กระทรวงการต่างประเทศสามารถผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาพิพาทสามหมู่บ้านตามแนวทางที่ตนวางไว้ได้ เป็นผลสำเร็จ

ภาควิชา ..... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ .....  
 สาขาวิชา ..... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ .....  
 ปีการศึกษา 2534 .....

ลายมือชื่อนิสิต ..... ดาวมาศ อิ่มสำราญรัฐรัตน์ .....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... ธีระวิทย์ .....  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

C030297 : INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD : THAI-LAO RELATIONS/ THE "THREE VILLAGES" DISPUTE/

THE UN SECURITY COUNCIL

DAOMAS IMSOMERANRACH : BUREAUCRATIC POLITICS IN THAI FOREIGN RELATIONS : A CASE STUDY OF THE THAI-LAO DISPUTE OVER THE "THREE VILLAGES". THESIS ADVISOR : PROF.DR.KHIEN THEERAVIT, Ed.D. 248 PP. ISBN 974-579-980-7

This thesis aims at studying the roles of Thai Government agencies in implementing the foreign policy and analysing the bureaucratic politics prevailing in such implementation. The Thai-Lao dispute over the three villages is chosen as a case study. The government agencies in this study are the Ministry of Defence, the Ministry of Foreign Affairs, and the National Security Council.

The study reveals that, firstly, as the main policy formulating and implementing agencies in this case study, the Ministry of Defence and the Ministry of Foreign Affairs played a leading role in settling the dispute. Being a coordinator, The National Security Council played only a secondary role. Secondly, it is found that despite the same ultimate goal to serve the national interest, the two ministries perceived the dispute from different standpoints and had their own approaches to the dispute according to their natures of power and responsibilities as well as priorities given to the national interest. While the defence Ministry attached importance more to the military action in protecting the national security, the Foreign Affairs Ministry placed greater emphasis on diplomatic means to dealing with foreign countries. It is noted that the dispute, which occurred during the time Thailand was being nominated a member to the United Nation Security Council, tended to obstruct the opportunity for Thailand to be elected. The Ministry of Foreign Affairs, who had been campaigning heavily to win in this international election therefore made all its efforts to solve the dispute in order to achieve its ultimate goal.

This thesis concludes that the Western style of bureaucratic politics, in which government agencies bargain and negotiate to protect their own interest, cannot always be applied in Thai politics. There are, in fact, distinct elements of personal influence and charisma involved in the decision-making and policy formulation process. From this study, the Ministry of Foreign Affairs succeeded in pushing ahead its approach to the dispute.

ภาควิชา ..... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
 สาขาวิชา ..... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
 ปีการศึกษา ..... 2534

ลายมือชื่อนิสิต ..... งามศ อิมล้ำภรณ์รัตน์  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ..... ธีระ  
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



## กิตติกรรมประกาศ

กว่าที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะปิดเล่มลงอย่างสมบูรณ์ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์และความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนขอแสดงความระลึกถึง ขอกราบขอบพระคุณและขอขอบพระคุณบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.เขียน ธีระวิทย์ อาจารย์ผู้เปี่ยมด้วยความเมตตาและเข้าใจในความยากลำบากของการศึกษา ตลอดเวลาที่ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งแก่ผู้เขียน รวมทั้งคำติ-ชม และกำลังใจ สิ่งเหล่านี้มีส่วนกระตุ้นให้ผู้เขียนมีความมานะพยายามในการศึกษาอย่างมาก

ขอขอบพระคุณผู้ใหญ่หลายท่านที่ได้กรุณาให้ข้อมูลที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้เขียน ขอขอบพระคุณ คุณสุวิทย์ สุทธานุกูล และอธิบดีสมพงษ์ ฝ่ายจำปาที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลและกรุณาตรวจทานร่างวิทยานิพนธ์ให้ ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกองการเมืองต่างประเทศ และผู้ร่วมงานทุกท่านที่เห็นความสำคัญของการศึกษาและเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้มีเวลาจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างเต็มที่ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศที่ได้กรุณาให้ข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องวารสารและหนังสือพิมพ์ หอสมุดแห่งชาติที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าหาข้อมูล

อย่างไรก็ดี ความสำเร็จในการศึกษาของผู้เขียนจะมีขึ้นไม่ได้ หากปราศจากการสนับสนุนและกำลังใจอันสำคัญจากคุณพ่อ-คุณแม่ที่รักและพี่ ๆ ต่อผู้เขียน ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณอย่างหาที่สุดมิได้

ดาวมาศ อิ่มสำราญรัชต์

21 มีนาคม 2535

## สารบัญ

บทที่		หน้า
	บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
	กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่		
1	บทนำ.....	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	7
	ขอบเขตในการศึกษา.....	8
	กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	8
	สมมุติฐานในการศึกษา.....	18
	วิธีที่ใช้ในการศึกษา.....	18
	การนำเสนอเรื่อง.....	18
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	20
2	สถานการณ์กรณีพิพาทสามหมู่บ้าน.....	21
	1. ลักษณะสภาพทางภูมิศาสตร์.....	21
	2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสามหมู่บ้าน.....	24
	1) สนธิสัญญาระหว่างไทยและฝรั่งเศส.....	24
	2) การปักปันเขตแดนและแผนที่.....	30
	3) ข้อพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์และการปกครอง.....	42
	3. มุมเหตุแห่งความขัดแย้งกรณีพิพาทสามหมู่บ้าน.....	48
	1) การสร้างเส้นทางสายเพื่อความมั่นคง.....	50
	2) เส้นทางสายเพื่อความมั่นคง : พิจารณาในแง่ยุทธศาสตร์ ของไทยและลาว.....	53

บทที่	หน้า
3	อำนาจ หน้าที่และบทบาทของหน่วยราชการไทยเกี่ยวกับนโยบาย ต่างประเทศ..... 68
	1. อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ..... 69
	2. บทบาทของหน่วยราชการต่อนโยบายต่างประเทศ..... 80
	1) ช่วงที่หนึ่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2516..... 81
	2) ช่วงที่สอง ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2519..... 86
	3) ช่วงที่สาม ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2523..... 95
	4) ช่วงที่สี่ ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531..... 98
4	การประสานงานและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา สามหมู่บ้าน..... 106
	1. จุดยืนและเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ในการเจรจากับ ลาว..... 108
	2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ..... 110
	1) ความพยายามแก้ไขปัญหาในระยะแรก ..... 110
	2) การส่งกองกำลังทหารเข้าควบคุมสามหมู่บ้าน..... 117
	3) ความพยายามแก้ไขปัญหากับลาวระยะที่ 2..... 123
	4) การจัดเตรียมหลักฐานในการเจรจา..... 130
	5) การเจรจาต่อรองระหว่างลาวและไทย : บทบาทของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง..... 132
	6) การปรับกองกำลังทหารในสามหมู่บ้าน..... 162
5	ปัญหาสามหมู่บ้านกับการสมัคร เป็นสมาชิกแบบไม่ถาวรของคณะมนตรี ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ..... 179
	1. ไทยกับการสมัคร เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง..... 181
	2. ปัญหาสามหมู่บ้านกับการสมัคร เป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคง..... 186
	3. การปรับกองกำลังทหาร ในสามหมู่บ้านกับการสมัคร เป็นสมาชิก คณะมนตรีความมั่นคง..... 194



บทที่	หน้า
6    บทสรุปและวิเคราะห์.....	213
บรรณานุกรม.....	221
ภาคผนวก.....	233
ประวัติผู้เขียน.....	248



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย