

### การกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

คำจำกัดความของนโยบายต่างประเทศนั้นมีมากมายและกว้างขวางพอ ๆ กับจำนวนของนักรัฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ คำว่า นโยบายนั้นตามพจนานุกรมของ Webster's ก็คือ วิธีปฏิบัติที่สร้างขึ้นเพื่อรัฐบาล สถาบัน กลุ่มบุคคล หรือบุคคล เอาไปดำเนินการให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายที่ใดวางเอาไว้ ดังนั้นนโยบายต่างประเทศก็คือวิธีการทางปฏิบัติที่ประเทศหนึ่งยึดถือ เอาไปดำเนินการกับประเทศอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในอาณาเขตของตนเพื่อให้เกิดผลตามจุดประสงค์ของประเทศชาติ<sup>๒</sup>

โดยหลักการแล้ว นโยบายต่างประเทศมีรากเง้ามาจากพื้นฐานทางการเมือง มีความเกี่ยวข้องกับชนบทนิยมประเพณี ความต้องการทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางค่านอำนาจ ความปรารถนาของประชาชน ลักษณะที่ตั้งของประเทศและค่านิยมที่ยึดถือในแต่ละประเทศ<sup>๓</sup> นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับท่าทีและความนึกคิดของกลุ่มผู้นำและผู้ดำเนินนโยบายในแต่ละประเทศอีกด้วย ไม่ว่าจะประเทศประชาธิปไตยหรือประเทศเผด็จการก็ตาม โดยนโยบายนั้นต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศมีระบอบการปกครองแบบเผด็จการอย่างจัดหรือประเทศที่มีมติมหาชนยังไม่เป็นที่แพร่หลายและมีน้ำหนักพอ<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> Webster's New International Dictionary (2nd ed.; Springfield, Mass, 1949), p.556.

<sup>๒</sup> C.B. Marshall, "The Nature of Foreign Policy," Department of State Bulletin, March 17, 1952 อ้างใน Norman J. Padelford and George A. Lincoln, International Politics (New York : the Macmillan Co., 1945), p.306.

<sup>๓</sup> Padelford and Lincoln, Ibid., p.307.

<sup>๔</sup> Ibid.

## ๒.๑ องค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศ

องค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศจะแยกออกเป็น ๕ ส่วนใหญ่ ๆ คือ นโยบาย (policy) เป้าหมาย (goal) หลักการ (principle) วัตถุประสงค์ (objective) และผลประโยชน์แห่งชาติ (interests)

๒.๑.๑ นโยบาย คือ แนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ใดเลือกไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของตน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่ประเทศนั้นเชื่อว่า ถ้าทำได้สำเร็จแล้วจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติ นโยบายที่ประเทศต่าง ๆ เลือกปฏิบัตินั้นอาจมีอยู่หลายอย่างในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปประเทศแต่ละประเทศจะเลือกนโยบายที่เสียงถ้อยหนักที่สุด ปฏิบัติง่ายที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด<sup>๖</sup>

ขอบเขตของนโยบายในที่นี้ กว้างขวางกว่านโยบายภายในมาก เพราะเป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐหนึ่งยึดถือในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กับมิตรประเทศ กับประเทศที่เป็นศัตรูและอื่น ๆ ทั้งนี้ยังจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรืออำนาจที่แท้จริงของตนในทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และฐานะของตนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย<sup>๗</sup>

๒.๑.๒ เป้าหมาย (goal) คือ สิ่งที่ประเทศถือว่าปรารถนาที่สุด และเป็นสิ่งที่ประเทศนั้นจะปฏิบัติการทุกอย่างเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายดังกล่าวนี้ จุดมุ่งหมายของแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปจะครอบคลุมพื้นฐานหลักอยู่ ๔ ประการ คือ (๑) เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ (๒) เพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (๓) การธำรงรักษาไว้ซึ่งกำลังอำนาจของประเทศ และ (๔) เกียรติภูมิของประเทศในวงการการเมืองระหว่างประเทศ<sup>๘</sup>

<sup>๕</sup> กระมล ทองธรรมชาติ การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา พ.ศ.๒๕๑๔), หน้า ๕๖-๕๗.

<sup>๖</sup> เรื่องเดิม หน้าเดิม

<sup>๗</sup> Padelford and Lincoln, op.cit., p.306.

<sup>๘</sup> Ibid., p.320.

๒.๑.๓. หลักการ (principle) หมายถึงแบบฉบับของความประพฤติและปฏิบัติที่ประเทศหนึ่งยึดถือว่าดีที่สุด และอ้างว่าควรเป็นแบบฉบับของความประพฤติและการปฏิบัติของประเทศอื่น ๆ ทั่ว หลักการในความหมายนี้มาจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หรือศีลธรรมระหว่างประเทศ แต่หลักการบางอย่างอาจจะเกิดจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ หรืออุคมาการทางการเมืองก็ได้

กล่าวโดยสรุปหลักการที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถืออยู่ในปัจจุบันนี้มีอยู่ด้วยกัน ๓ ชนิด คือ หลักการของประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือความอิสระเสรีของประชาชนในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองโดยปราศจากการบีบบังคับ ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกรัฐบาลที่ตนต้องการให้ปกครองประเทศ หลักการที่สองคือ หลักการของประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งมุ่งปลดปล่อยประชาชนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากชนชั้นนายทุน หรือจากฝ่ายจักรวรรดินิยม หลักการประการสุดท้ายคือ หลักการของประเทศไม่ผูกพันกับฝ่ายใด ใดแก่ หลักปรัชญาที่ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ทุกประเทศไม่รุกรานกัน ทุกประเทศต้องเคารพ บูรณาภาพและอธิปไตยของกันและกัน ไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของกันและกัน เคารพในความเท่าเทียมกันและทุกประเทศต้องอยู่ร่วมกันโดยสันติ

๒.๑.๔. วัตถุประสงค์ (objective) โดยทั่วไป วัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจากอุคมาการที่รัฐหนึ่ง ๆ ใควางเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในระยะยาว ดังนั้นวัตถุประสงค์จึงเป็นแนวทางปฏิบัติปลีกย่อยที่ใช้ในระยะสั้น เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของอุคมาการในที่สุด วัตถุประสงค์ในนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับภูมิหลังของประเทศนั้น ๆ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางภูมิศาสตร์ ความต้องการของประเทศ แนวโน้มทางการเมือง ผลประโยชน์แห่งชาติ และปัจจัยทางคานกำลัง

<sup>๕</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๐.

<sup>๑๐</sup> Joseph Frankel, International Politics : Conflict and Harmony (London : Cox and Wyman Ltd., 1973), pp.111-117.

๒.๑.๕ ผลประโยชน์แห่งชาติ คำนียามและทัศนคติเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทย มีลักษณะขอบข่ายกว้างขวาง ยากแก่การให้คำจำกัดความที่ถูกต้องได้ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ<sup>๑๑</sup> แต่โดยทั่วไปแล้ว ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศหนึ่ง หมายถึงสิ่งที่ผู้นำและประชาชนของประเทศนั้น เห็นว่ามีผลช่วยธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติ ส่งเสริมวิถีชีวิตและความผาสุกของประชาชน และให้หลักประกันต่อความมั่นคงทางดินแดนและทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น

ในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การหลอหลอมผลประโยชน์แห่งชาตินั้นได้มาจากหลายสถาบันและหลายฝ่าย เช่น จากหนังสือพิมพ์ จากมติมหาชน จากรัฐสภา จากองค์การทางศาสนา จากสมาคมกรรมกร และสมาคมธุรกิจต่าง ๆ เป็นต้น แต่ในประเทศเผด็จการ กลุ่มผู้นำเท่านั้นที่มีอำนาจกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติอาจแบ่งออกได้เป็น ๕ ประเภทใหญ่ ๆ คือ<sup>๑๒</sup>

(๑) ผลประโยชน์พื้นฐานของชาติ (Primary interests) คือ ผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศชาติ สถาบันทางการเมือง วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และความปลอดภัยจากการรุกรานจากภายนอก<sup>๑๓</sup> ผลประโยชน์ประเภทนี้ไม่สามารถต่อรองหรือแลกเปลี่ยนได้ ทุกชาติจะต้องป้องกันและรักษาไว้จนสุดความสามารถ<sup>๑๔</sup>

(๒) ผลประโยชน์ชนทุติยภูมิ (Secondary interests) คือ ผลประโยชน์ของชาติที่มีอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งชาติจะต้องรักษาไว้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น การรักษาผลประโยชน์

<sup>๑๑</sup> ดูเพิ่มเติมจาก Padelford and Lincoln เรื่องเดิม หน้า ๓๐๘-๓๑๑.

<sup>๑๒</sup> Thomas W. Robinson, "National interests" in James N. Rosenau (ed.), International Politics and Foreign Policy (New York : The Free Press, 1969), p.184.

<sup>๑๓</sup> Hans J. Morgenthau, "Dilemmas of Politics" อ้างใน James N. Rosenau, Ibid., p.184.

<sup>๑๔</sup> Ibid.

ของพลเมืองของตนในต่างประเทศ หรือการป้องกันเอกลักษณ์ของนักรบทูตของตนที่ไปประจำอยู่ในต่างประเทศ เป็นต้น

(๓) ผลประโยชน์ถาวร (Permanent interests) คือ ผลประโยชน์ที่มีลักษณะคงอยู่เป็นเวลายาวนาน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างตามระยะเวลาและสถานการณ์ แต่ก็เป็นไปอย่างช้าๆ ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ มีผลประโยชน์ทางการเดินเรือทั่วโลกในหลายศตวรรษ และค่อย ๆ เสื่อมอำนาจลงในระยะหลัง ๆ นี้

(๔) ผลประโยชน์ที่ผันแปร (Variable interests) คือ ผลประโยชน์ที่ก่อตัวมาจากมติมหาชน เกิดจากกลุ่มนักรบเมืองและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมหรือเกิดจากแนวโน้มทางการเมือง ซึ่งมักแปรเปลี่ยนในระยะเวลาอันสั้น<sup>๑๖</sup>

(๕) ผลประโยชน์ทั่วไป (General interests) คือ ผลประโยชน์ที่มีลักษณะสร้างสรรค์ใช้กับอาณาบริเวณกว้างในเขตหลายประเทศและในหลายด้าน เช่น ด้าน เศรษฐกิจ การค้า การทูต กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น อังกฤษดำเนินนโยบายรักษาความสมดุล ในทางอำนาจ ในศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ เพื่อไม่ให้ประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดมีอิทธิพลเหนือทวีปยุโรป ซึ่งเป็นผลประโยชน์รวมของประเทศต่าง ๆ ในแถบนั้น เป็นต้น

๒.๒ ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ในโลกนั้น โดยทั่วไปมีความแตกต่างกันตามระบบการปกครอง รัฐธรรมนูญและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ก่อนการกำหนดนโยบายประเทศต่าง ๆ จะศึกษาพิจารณาการวางนโยบายอย่างละเอียด รวมทั้งหนทางที่จะแก้ไข

<sup>๑๕</sup> Ibid.

<sup>๑๖</sup> Ibid.

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>๑๗</sup> ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ คือ กลุ่มผู้นำของประเทศ แต่ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มผู้นำจะกำหนดนโยบายตามใจชอบ เพราะการกำหนดนโยบายนั้นเป็นการกระทำในนามของรัฐและเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ<sup>๑๘</sup> ดังนั้น ในทางปฏิบัติ กลุ่มผู้นำจึงถูกจำกัดขอบเขตอำนาจตามระบอบการปกครองของประเทศตน ระบอบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันพอจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย และระบอบการปกครองแบบเผด็จการคอมมิวนิสต์ ซึ่งขอบเขตอำนาจของกลุ่มผู้นำในแต่ละระบอบมีความแตกต่างกันดังนี้

๒.๒.๑ ผู้นำในประเทศเสรีประชาธิปไตย อำนาจและขอบเขตในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของผู้นำในประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้น ยังขึ้นอยู่กับระบบการปกครองสองประเภท คือระบบประธานาธิบดีแบบของสหรัฐอเมริกา และระบบรัฐสภาแบบของอังกฤษ

(ก) ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีนั้น โดยทั่วไปประธานาธิบดี รัฐมนตรีต่างประเทศและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในการตัดสินใจเลือกนโยบายนั้น คณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบร่วมกัน แต่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีต่างประเทศมีบทบาทสำคัญและเป็นบุคคลแรกที่ควรรับผิดชอบโดยตรง<sup>๑๙</sup> ในบางประเทศมีหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายอีกด้วย เช่น ในสหรัฐอเมริกา นอกจากประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย อาทิ สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะที่ปรึกษากันการต่างประเทศของประธานาธิบดี (ในบางสมัย) และกระทรวงกลาโหม เป็นต้น<sup>๒๐</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>๑๗</sup> Padelford and Lincoln, op.cit., p.37.

<sup>๑๘</sup> Joseph Frankel, op.cit., pp.21-22.

<sup>๑๙</sup> Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy : An Analysis of Decision Making (New York : Oxford University Press, 1971), p.21.

<sup>๒๐</sup> Ibid.

ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มากมาย บุคคลเหล่านี้จึงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอีกด้วย <sup>๒๑</sup>

นอกจากนี้ รัฐสภาในบางประเทศยังมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างมาก เช่นรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินนโยบาย หรือเรียกผู้รับผิดชอบระดับต่าง ๆ ในด้านกิจการต่างประเทศมาซักถามเมื่อเกิดข้อสงสัย ตลอดจนมีอำนาจในการพิจารณาหรือตั้งงบประมาณทางด้านการต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งบางครั้งรัฐสภาของสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลจนสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลได้ เช่นสภาสูงของสหรัฐอเมริกาสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลที่มีต่ออูนิกาตเอเซียอาคเนย์ในสมัยประธานาธิบดี จอห์นสัน และนิกสัน เป็นต้น

(ข) ส่วนประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น โดยมากคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมีรัฐมนตรีต่างประเทศ รัฐมนตรีกลาโหม หรือรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในบางปัญหา เป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเลือกนโยบายในประเทศอังกฤษ ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง คณะรัฐบาลจะใช้เวลาส่วนหนึ่งเพื่อทบทวนและกำหนดนโยบายต่างประเทศ

อนึ่ง ในประเทศที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา และตัวนายกรัฐมนตรีได้รับความเชื่อถือสูงในคณะรัฐบาลแล้ว นายกรัฐมนตรีในประเทศนั้นมักมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น ในอังกฤษ อดีตนายกรัฐมนตรีเซอร์ซิลล์ ได้ตัดสินใจดำเนินการรุนแรงเกี่ยวกับปัญหาคลองสุเอซ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๖ โดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา <sup>๒๒</sup>

ตรงกันข้ามในประเทศที่มีรัฐบาลผสม การดำเนินนโยบายต่างประเทศจะมีความอิสระน้อยลง เพราะจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และ รัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ เมื่อมีการประชุมเพื่อ

<sup>๒๑</sup> Padelford and Lincoln, op.cit., p.317.

<sup>๒๒</sup> Joseph Frankel, The Making of Foreign Policy, op.cit., p.22.

ประกาศกฎบัตรแอตแลนติก ร่วมกันระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา นายกรัฐมนตรีเซอร์ซิลล์  
ของอังกฤษต้องปรึกษารัฐมนตรีของตน (ซึ่งเป็นรัฐบาลผสมในขณะนั้น) ถึง ๓๐ กว่าครั้ง  
กว่าจะตัดสินใจดำเนินนโยบายได้ เป็นต้น <sup>๒๓</sup>

๒.๒.๒. ผู้นำในประเทศเผด็จการ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า ในประเทศเผด็จการ  
คอมมิวนิสต์ต่าง ๆ นั้น นโยบายทุกอย่างมาจากพรรคคอมมิวนิสต์ หรือ คณะกรรมการกลางของ  
พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งส่วนมากประกอบด้วยบุคคลสำคัญของพรรคเพียงไม่กี่คน <sup>๒๔</sup>  
ดังนั้นทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ คณะผู้นำของพรรคจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการ  
กำหนดทั้งสิ้น สถาบันหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเหมือน  
ประเทศที่มีระบบการปกครองเสรีประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกาคงกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น  
ในสหภาพโซเวียต คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบการตัดสินใจต่าง ๆ  
ของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตเท่านั้น

ดังนั้น การกำหนดนโยบายต่างประเทศของบรรดาประเทศคอมมิวนิสต์จึงไม่ซับซ้อน  
เหมือนประเทศเสรีประชาธิปไตย เพราะไม่ต้องการความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น ๆ ยิ่งสมัยใด  
เลขาธิการของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศนั้นมีอำนาจและอิทธิพลมากด้วยแล้ว การกำหนดนโยบาย  
ต่าง ๆ จะอยู่ที่เลขาธิการของพรรคคนเดียว เช่น สมัย สตาลิน และสมัยครุสเชฟ เป็นเลขาธิการ  
พรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต ได้กุมอำนาจในการกำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่จำเป็นต้อง  
ขอความเห็นชอบหรือความเห็นพ้องต้องกันจากคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินนโยบายต่าง ๆ <sup>๒๕</sup>

ดังนั้นเมื่อเอาสองระบบมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการกำหนด  
นโยบายต่างประเทศของประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้นซับซ้อนและมีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้ามา  
เกี่ยวข้อง การคาดคะเนแนวทางหันเหของนโยบายต่างประเทศ จึงต้องพิจารณาถึงอิทธิพลของ

<sup>๒๓</sup> Ibid.

<sup>๒๔</sup> Ibid., p.23.

<sup>๒๕</sup> Ibid.



สถาบันต่าง ๆ ทักถามมาแล้วด้วย ส่วนในประเทศไทยคอมมิวนิสต์นั้น ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์เพียงไม่กี่คน จึงไม่มีความซับซ้อนและกระทำไ้รวดเร็วกว่า

### ๒.๓. ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

ในการศึกษา ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น ได้มีนักรัฐศาสตร์หลายท่าน พยายามสร้างทฤษฎีสำหรับใช้อธิบายการกระทำ หรือการเลือกสรรนโยบายของประเทศต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทฤษฎีหนึ่งที่ผู้เขียนมีความสนใจมากเป็นพิเศษ คือทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics theory) ซึ่งมีนักรัฐศาสตร์ชื่อ เจมส์ เอ็น โรสเนา (James N. Rosenau) ได้สร้างขึ้นและได้อธิบายไว้ว่า เป็นทฤษฎีที่ถือว่า ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายใน (internal factors) หรือ ปัจจัยภายนอก (external factors) ต่างมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลของประเทศดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งออกไป<sup>๒๖</sup>

โรสเนาอธิบายไว้ว่า ปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเหมือน "ส่วนที่ใส่เข้าไป" (inputs) ในนโยบาย ซึ่งทำให้ประเทศนั้นแสดงปฏิกิริยาเหมือนเป็น "ส่วนที่เป็นผลออกมา" (outputs) ของนโยบายนั้นเอง ฉะนั้นเมื่อถือได้ว่า "ส่วนที่เป็นผลออกมา" จะต้องมีความเกี่ยวพัน (Linkage) กับ "ส่วนที่ใส่เข้าไป" อย่างแน่นอน<sup>๒๗</sup> ตัวอย่างเช่น ความต้องการของนักการเมืองที่จะอยู่ในอำนาจต่อไป เป็นปัจจัยภายในอย่างหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองผู้นั้นประสงค์จะทำอะไรที่เป็นผลงานอันดีเกินต่อประเทศชาติซึ่งจะทำให้เขาได้รับความนิยมมากขึ้นในหมู่ประชาชน และอยู่ในอำนาจต่อไปได้ เช่น กรณีประธานาธิบดีนิกสันตัดสินใจหันหน้าเขาพบปะพูดกับผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีน

<sup>๒๖</sup> James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics (New York : Collier Macmillan Limited ,1969), pp.1-17.

<sup>๒๗</sup> ดูเพิ่มเติมจาก กระมล ทองธรรมชาติ "ทฤษฎีในวิชาการเมืองระหว่างประเทศ" ใน รวมบทความ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๕), หน้า ๑๐ - ๑๘.

ในปีที่ทำการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสหรัฐ ย่อมเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีคนใด มีความเกี่ยวข้องกับความต้องการของเขาที่มุ่งให้ประชาชนเลือกเป็นประธานาธิบดีอีกสมัยหนึ่งนั่นเอง

ดังนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่ง จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศนั้นกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่ง โรสเนา อธิบายไว้ว่า เป็นการศึกษาคำความสัมพันธ์ระหว่างระบบของชาติ อันเป็นระบบย่อย (sub system) กับระบบใหญ่คือระบบระหว่างประเทศ (International system) อันเป็นระบบที่เกิดจากการรวมกันของชาติต่าง ๆ โดยมีปัจจัยภายในและภายนอกเป็นตัวประกอบที่สำคัญ การศึกษาในลักษณะนี้ เรียกว่าเป็นการศึกษาที่ยึดหลักการของทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับ

อย่างไรก็ดี โรสเนาเห็นว่าทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับนี้ ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์ แต่พออนุโลมได้ว่าเป็นแบบอย่างที่จะช่วยในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศได้เป็นอย่างดี <sup>๒๔</sup>

เพื่อให้การศึกษานโยบายต่างประเทศ มองเห็นได้ชัด โรสเนาได้เสนอโครงสร้างเพื่อการวิจัย โดยแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายใน และส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอก ซึ่งต่างก็มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

สำหรับปัจจัยภายใน โรสเนาแบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ลักษณะของปฏิบัติการ (actors) ทัศนคติทางการเมือง (attitudes) สถาบันทางการเมือง (institutions) และกระบวนการทางการเมือง (processes) ส่วนปัจจัยภายนอกนั้น ประกอบด้วย ๖ ลักษณะ คือ เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค อิทธิพลของสงครามเย็น ปัญหาเชื้อชาติ อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ และบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ <sup>๒๕</sup> ดังจะเห็นได้จากแผนผังดังต่อไปนี้

<sup>๒๔</sup> James N. Rosenau, op.cit., pp.9-14, 44.

<sup>๒๕</sup> Ibid., p.52.

โครงสร้างในการวิจัย <sup>๓๐</sup>

	ปัจจัยภายใน polity ↓ outputs and inputs	ปัจจัยภายนอก					
		เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศ เพื่อนบ้าน	เหตุการณ์ทางการเมือง ในภูมิภาค	อิทธิพลของ สงคราม เย็น	ปัญหา เชื้อชาติ	อิทธิพลทาง ทรัพยากร ธรรมชาติ	บทบาทของ องค์กร ระหว่างประเทศ
ผู้ปฏิบัติการ	๑. เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร						
	๒. เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ						
	๓. ข้าราชการ						
	๔. ทหาร						
	๕. พรรคการเมือง						
	๖. กลุ่มผลประโยชน์						
	๗. กลุ่มปัญญาชน						
ทัศนคติ	๘. อุดมการณ์						
	๙. วัฒนธรรมทางการเมือง						
สถาบัน	๑๐. ประชาชาติ	006739					
	๑๑. สถาบันบริหาร						
	๑๒. สถาบันนิติบัญญัติ						
	๑๓. สถาบันข้าราชการ						
	๑๔. สถาบันทางทหาร						
	๑๕. การเลือกตั้ง						
	๑๖. ระบบพรรคการเมือง						
	๑๗. ระบบสื่อสาร						
	๑๘. สถาบันทางสังคม						
	๑๙. ระบบสังคม						
๒๐. การเชื่อมตอมวลประโยชน์แห่งชาติ							



โครงสร้างในการวิจัย

	ปัจจัยภายใน →	ปัจจัยภายนอก					
	Polity ↓ outputs and inputs	เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน	เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค	อิทธิพลของสงครามเย็น	ปัญหาเชื้อชาติ	อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ	บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ
กระบวนการ	๒๑. การประมวลผลประโยชน์แห่งชาติ						
	๒๒. การกำหนดนโยบายทั่วไป						
	๒๓. นโยบายทางการปกครอง						
	๒๔. การรวมพลัง - การไม่รวมพลัง						

๒.๓.๑. ปัจจัยภายใน จากโครงสร้างที่โรสเนาได้เสนอแนะ จะเห็นได้ว่า ปัจจัยภายในประกอบควย ๒๔ ประเภท ซึ่งตามทัศนะของโรสเนาแล้ว ทุกประเภทต่างก็มีความสำคัญทั้งสิ้น ลักษณะของปัจจัยภายใน ๒๔ ประเภทนี้ยังมีความแตกต่างกัน ตามแต่ละลักษณะของกลุ่มผู้นำทัศนคติ สถาบันทางการเมือง และกระบวนการทางการเมืองที่ไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ ซึ่งโรสเนาเสนอว่าควรจะใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ช่วยทำการวิจัย

อย่างไรก็ดี เพื่อความเหมาะสมในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ประมวลลักษณะปัจจัยภายในขึ้นเป็น ๕ ประเภท ซึ่งต่างก็ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ที่โรสเนากำหนดไว้เกือบสมบูรณ์ คือ ลักษณะของระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง และลักษณะของกลุ่มผู้นำ ดังจะได้อธิบายถึงรายละเอียดพอเป็นสังเขปตามลำดับ คือ :

(๑) ลักษณะของระบบการเมือง ลักษณะของระบบการเมืองหรือรูปแบบของการปกครองเป็นตัวกำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ เป็นตัวการที่ช่วยให้เราสามารถคาดคะเนหรือเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของนโยบายได้ อนึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า นโยบายต่างประเทศของทุกประเทศ มีจุดประสงค์คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราช เพื่อรักษามลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติและเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ เป็นต้น<sup>๓๑</sup> แต่กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งจุดประสงค์เหล่านี้ มีลักษณะแตกต่างกันตามลักษณะระบบการเมืองภายในของแต่ละประเทศ และความแตกต่างกันนี้มีผลทำให้นโยบายต่างประเทศมีความแตกต่างกันควย เช่น ในประเทศคอมมิวนิสต์ บรรดาผู้นำของพรรคสามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศได้โดยอิสระ แต่ในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ผู้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย ต้องคำนึงถึงความเห็นชอบของรัฐสภาควย เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา

<sup>๓๑</sup> ดูเพิ่มเติมจาก สุจิต บุญบงการ , "ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ" ในรวมบทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, แหล่งเก็บ

รัฐสภามีบทบาทควบคุมและตรวจสอบนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด ลักษณะของนโยบายต่างประเทศที่ออกมา จึงต้องตอบสนองความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

หนึ่งในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางการเมือง เช่นมีการจลาจลเกิดขึ้นภายในประเทศบ่อย ๆ หรือในประเทศที่รัฐบาลไม่เสถียรภาพ หรือมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ ย่อมมีผลทำให้นโยบายต่างประเทศพลอยไม่มีความแน่นอนไปด้วย เพราะการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้บริหารประเทศ ย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศไม่มากนัก

(๒) ระบบเศรษฐกิจ เศรษฐกิจเป็นตัวประกอบที่แปรเปลี่ยนได้ จึงเป็นตัวประกอบที่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะและนโยบายของประเทศได้มาก ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้เจริญก้าวหน้า ย่อมสามารถยกฐานะของตนให้สูงขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ยิ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากเพียงใดก็ย่อมอยู่ในฐานะที่จะรักษาและเพิ่มกำลังทางทหารได้มากเพียงนั้น รวมทั้งการมีส่วนช่วยในการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดีอีกด้วย และเมื่อจำเป็นก็สามารถทำสงครามได้นานกว่าประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจ

๓๒

ลาหลัง

นอกจากนี้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจมั่นคงสุดยอด ยังสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจบีบบังคับประเทศที่อ่อนแอกว่าจนยอมจำนนในบางปัญหาที่ตนประสงค์จะให้คล้อยตาม ซึ่งวิธีบีบบังคับนี้อาจจะรวมถึงการส่งสินค้าไปตีตลาดการค้าของประเทศที่ด้อยกว่า ยกเลิกการซื้อสินค้า หรือไม่ยอมขายสินค้าให้ประเทศที่ไม่ยอมอ่อนข้อต่อตน หรือบางครั้งถึงกับมีการกวาดซื้อสินค้าเพื่อสร้างความขาดแคลนขึ้น ทั้งหมดนี้เป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายทางการเมืองของนโยบายต่างประเทศที่ประเทศมีอำนาจประสงค์

๓๓

<sup>๓๒</sup> Klaus Knorr, "Concept of Economic Potential for War" in William C. Olson and Fred A. Sondermann (ed.), The Theory and Practice of International Relations (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1966), pp.170-173.

<sup>๓๓</sup> Olson and Sondermann, Ibid., pp.308-309.

อนึ่งขีดความสามารถหรือฐานะทางเศรษฐกิจยังเป็นเครื่องชี้ว่าประเทศนั้นควรดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวใดจึงจะเป็นประโยชน์ต่อชาติ ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำหรืออ่อนแอย่อมจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างระมัดระวัง และยอมไม่ยอมเสี่ยงกับการทำสงครามกับชาติอื่นโดยไม่จำเป็น ที่เห็นได้ชัดก็คือมาตรการในการป้องกันประเทศของประเทศที่มีรายได้ประชาชาติเท่ากับ ๒,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ นั้นแตกต่างกันมากกับประเทศที่มีรายได้ประชาชาติเพียง ๕๐๐ หรือ ๑๐๐ เหรียญ<sup>๓๔</sup> ถ้าประเทศที่มีเศรษฐกิจอ่อนแอแต่หันไปดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่เสี่ยงภัยหรือหาเรื่องกับประเทศอื่น แมวว่าจะควยจกมุ่งหมายเพื่อสร้างความสามัคคีในประเทศก็ตาม นับว่าเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่นำความยุ่งยากมาให้แก่ประเทศชาติ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียสมัยประธานาธิบดี ซูการ์โน เรื่องอำนาจ ซึ่งขอหาเรื่องกับประเทศอื่น ได้ก่อให้เกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจและฐานะทางการเมืองของอินโดนีเซียอย่างมหันต์

(๓) กลุ่มผลประโยชน์และประชาชาติ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชาติต่างก็มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ<sup>๓๕</sup> ในประเทศประชาธิปไตย อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชาติมีอยู่อย่างกว้างขวาง กลุ่มผลประโยชน์ในที่นี้หมายถึงถึงกลุ่มนักอุตสาหกรรม นักธุรกิจ กรรมกร นักศึกษา ชาวนา เป็นต้น อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างอันดีที่แสดงให้เห็นว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล เช่น การสนับสนุนหรือคัดค้านการช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ หรือ คานทหาร เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้สามารถทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับความประสงค์ของกลุ่มตน

<sup>๓๔</sup> Klaus Knorr, op.cit., p.171.

<sup>๓๕</sup> Cecil V. Crabb, American Foreign Policy in the Nuclear Age (New York : Harper and Row, 1965), pp.129-149 อ้างในสุจิต บุญมการ เรื่องเดิม หน้า ๑๘๕.

<sup>๓๖</sup> Ibid.

ส่วนประชาคมนั้น ก็มีบทบาทไม่น้อยต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือประชาชาติของประชาชนชาวอเมริกันที่แสดงออกเพื่อต่อต้านการทำสงครามของรัฐบาลสหรัฐในเวียดนาม จนทำให้ทั้งประธานาธิบดี จอห์นสัน และประธานาธิบดี นิกสัน ต้องทำการประนีประนอมกับประชาชนหลายครั้งหลายหน จนในที่สุดรัฐบาลสหรัฐต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีต่อเวียดนาม และประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ เป็นต้น

(๔) อุดมการณ์ทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมืองไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อนโยบายภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศอีกด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ทางการเมืองภายในของประเทศหนึ่ง ย่อมมีผลทำให้นโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย <sup>๓๗</sup>

ในปัจจุบัน อุดมการณ์ทางการเมืองที่ประเทศต่าง ๆ ยึดถือนั้นมีอยู่ด้วยกัน ๔ อุดมการณ์ใหญ่ ๆ คือ <sup>๓๘</sup> (๑) อุดมการณ์เสรีนิยม เป็นอุดมการณ์ที่ยึดถือสายกลางระหว่างสังคมนิยมและอนุรักษนิยม (๒) อุดมการณ์ฟาสซิสต์ ซึ่งถือประโยชน์ของชาติยิ่งใหญ่กว่าอิสระเสรีภาพส่วนบุคคล (๓) อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ซึ่งมุ่งกำจัดระบบนายทุนโดยยึดถือทฤษฎีของมากซ์-เลนิน เป็นหลัก และ (๔) คืออุดมการณ์สังคมนิยมที่มุ่งให้รัฐดำเนินการทุกอย่างเพื่อความเสมอภาคและความผาสุกของชนในชาติ

โดยปกติ อุดมการณ์ของประเทศหนึ่ง ๆ นั้น มักก่อตัวจากความต้องการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ประเทศต้องดำเนินการและกำหนดนโยบายเพื่อสนองอุดมการณ์นั้น ๆ รวมทั้งนโยบายทางด้านต่างประเทศด้วย <sup>๓๙</sup> ดังนั้นในการกำหนดนโยบายทุกประเภทกลุ่มผู้นำในประเทศจะต้องคำนึงว่านโยบายนั้น ๆ จะสอดคล้องกับอุดมการณ์ของตน เช่น ในประเทศคอมมิวนิสต์ การวางนโยบายจะต้องมีพื้นฐาน อุดมการณ์ของมากซ์-เลนิน รองรับอยู่

<sup>๓๗</sup> สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดิม หน้าเดียวกัน

<sup>๓๘</sup> Joseph Frankel, op.cit., p.105.

<sup>๓๙</sup> Ibid.



ในประเทศประชาธิปไตยจะยึดถืออุดมการณ์เสรีนิยม หรือในประเทศที่เพิ่งเกิดใหม่ เช่น สิงคโปร์ มักจะยึดถืออุดมการณ์ชาตินิยม ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความรักชาติ และความเสียสละในหมู่ประชาชน เพื่อสร้างสรรค์ประเทศให้เจริญรุ่งเรืองในระยะเวลานั้น

(๕) ลักษณะของผู้นำ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น กลุ่มผู้นำมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะนโยบายที่ตัดสินใจเลือกนั้นย่อมมีผลดีหรือกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ<sup>๕๐</sup> ยิ่งประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกาแล้ว การตัดสินใจดำเนินนโยบายยิ่งมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะสหรัฐเป็นผู้นำในค่ายโลกเสรี นโยบายต่างประเทศของสหรัฐจึงมีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศ หนึ่งในประเทศประชาธิปไตย ประชาชนยังมีหน้าที่ที่จะต้องเลือกสรรบุคคลที่มีความสามารถและเชื่อถือได้ไว้รับหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายต่างประเทศอีกด้วย เพราะธรรมชาติของประเทศไทยในวงการเมืองระหว่างประเทศนั้นในทางปฏิบัติอยู่ในกำมือของกลุ่มผู้นำ ประชาชนจึงต้องมีความแน่ใจว่า บรรดาผู้นำที่มีอำนาจกำหนดนโยบายต่างประเทศจะรักษาเกียรติภูมิและฐานะของประเทศตนให้คงทนถาวรได้เป็นอย่างดี<sup>๕๑</sup>

เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน มีผู้นำอยู่ ๓ ลักษณะที่ควรนำมากล่าวคือ (๑) ผู้นำที่ยึดถือสภาพความเป็นจริงของปัญหาต่าง ๆ (Bureaucratic-Pragmatic type of leadership)

(๒) ผู้นำที่ยึดถืออุดมการณ์สำคัญกว่าสิ่งอื่นใด (Ideological type of leadership) และ

(๓) คือผู้นำที่มีลักษณะพิเศษและเป็นนักปฏิวัติ (Charismatic - Revolutionary type of Leadership)<sup>๕๒</sup> ซึ่งจะขอลงมาถึงลักษณะเหล่านี้พอเป็นสังเขปคือ :

<sup>๕๐</sup> Olson and Sonderman op.cit., p.457.

<sup>๕๑</sup> Ibid., pp.457 - 458.

<sup>๕๒</sup> Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy" in James N. Rosenau (ed.), International Politics and Foreign Policy (New York : The Free Press, 1969), pp.261-273.

(๕.๑) ผู้นำที่ยึดถือสภาพความเป็นจริงของปัญหาต่าง ๆ เป็นผู้นำที่ดำเนินและกำหนดนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศตน ไม่ว่าจะป็นสภาพทางการเมือง การเมือง ทางทหาร หรือ ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น มักกำหนดหลังจากที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว และไม่มี ความเชื่อถือในสมมติฐานที่เลื่อนลอยไม่แน่ชัด ผู้นำประเภทนี้จึงมักมีรื่อในการกำหนดนโยบายล่วงหน้า แต่อาจจำเป็นต้องวางนโยบายแล้วจะกำหนดนโยบายในลักษณะที่ความยืดหยุ่นพอสมควร เพื่อสวดกตอการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เมื่อมีเหตุการณ์ไม่คาดฝันเกิดขึ้น ผู้นำประเภทนี้มากในกลุ่มประเทศตะวันตก และประสบการณ์ในอดีตหรือเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์มีอิทธิพลต่อผู้นำประเภทนี้เป็นอันมาก <sup>๕๓</sup>

(๕.๒) ผู้นำที่ยึดถืออุดมการณ์สำคัญกว่าสิ่งอื่นใด คือ ลักษณะของผู้นำที่ยึดถืออุดมการณ์เป็นบรรทัดฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายทั้งภายในและนโยบายต่างประเทศ เช่น บรรดาผู้นำในประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งส่วนมากมักอ้างว่าอุดมการณ์ของมากซ์-เลนิน เป็นอุดมการณ์ที่ประเสริฐและดีเลิศกว่าอุดมการณ์อื่น ๆ และเป็นอุดมการณ์ที่ไร้แก่ปัญหาต่าง ๆ ของโลกได้เป็นอย่างดี ผู้นำประเภทนี้มีความเด็ดขาด ไม่หวั่นไหวและยอมอุทิศตนเองเพื่ออุดมการณ์ <sup>๕๔</sup>

(๕.๓) ผู้นำที่มีลักษณะพิเศษและเป็นนักปฏิวัติ คือ ลักษณะผู้นำที่มุ่งสรรสร้างการปฏิวัติจริงใจจน เป็นผู้นิยมการปฏิวัติเพื่อให้ได้มาซึ่งความมุ่งหมายของตนในระยะเวลาอันสั้น ผู้นำประเภทนี้ไม่นิยมการแก้ปัญหาดังต่าง ๆ ที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ไม่ว่าจะป็นปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม แต่ประสงค์จะปฏิวัติระบบต่าง ๆ เพื่อให้เห็นผลการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อเรียกคะแนนนิยมสูงจากปวงชนในชาติ เช่น กรณีนายกรัฐมนตรี้ ฟิเดล คาสโตร (Fidel Castro) ของคิวบา เลือกลงเอาการเป็นผู้นำของการปฏิวัติในประเทศลาตินอเมริกาทั้งหมด

<sup>๕๓</sup> Ibid., p.269.

<sup>๕๔</sup> Ibid., p.271.

แทนที่จะคอยดำเนินการทางการเมืองเป็นขั้นตอน<sup>๕๕</sup> ผู้นำประเภทนี้มีในประเทศที่เพิ่งเกิดใหม่ หรือประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือสามารถ จูงใจประชาชนทั้งทางด้านการชักจูงและการกระทำ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสศรัทธา และยอมเสียสละ หรือทำตามความประสงค์ของผู้นำประเภทนี้ ทั้งนี้นโยบายต่าง ๆ ที่ผู้นำประเภท นี้เลือกปฏิบัติจึงมักได้รับการสนับสนุนจากปวงชนในชาติเป็นอย่างดี

๒.๓.๒ ปัจจัยภายนอก สำหรับปัจจัยภายนอก ตามโครงสร้างการวิจัยของโรสเนา ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ๒ ประเภท ดังที่โลกกล่าวมาแล้ว และเพื่อความรัดกุมของการวิจัย โรสเนา ได้กำหนดลักษณะการศึกษาของปัจจัยภายนอกไว้ดังต่อไปนี้<sup>๕๖</sup>

(๑) เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนประชิดกับประเทศที่กำลังศึกษา ว่ามีผลกระทบกระเทือน ต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษามากน้อยเพียงใด ซึ่งรวมทั้งความขัดแย้งกันทาง พรมแดน ในอดีตเคยเป็นศัตรูหรือเป็นมิตรกันมากน้อยแค่ไหน ตลอดจนความสัมพันธ์อื่น ๆ ที่มี ต่อกัน

(๒) เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค เป็นการศึกษาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองของกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกับประเทศที่กำลังศึกษา โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่มีผลกระทบ กระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศกำลังศึกษาเท่านั้น เป็นการศึกษาที่มีขอบเขต กว้างขวางออกไปจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านเป็นระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาค ซึ่งอาจจะแบ่ง ภูมิภาคออกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา หรือความเกี่ยวพันกันทางด้านประวัติศาสตร์ ก็นได้ เช่นการศึกษาของกลุ่มประเทศในอเมริกากลาง กลุ่มประเทศอาหรับ หรือกลุ่มประเทศในเอเชีย อากเนย์ เป็นต้น

<sup>๕๕</sup> Ibid., p.272.

<sup>๕๖</sup> James N. Rosenau, Linkage Politics, op.cit., pp.60-63.

(๓) อิทธิพลของสงครามเย็น เป็นการศึกษาถึงลักษณะการทำสงครามเย็นของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคของประเทศที่กำลังศึกษาว่ากระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศมากน้อยเพียงใดซึ่งรวมถึงมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดกำลังอาวุธ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เศรษฐกิจ การค้าและสังคม ที่ประเทศมหาอำนาจให้แก่ประเทศที่พัฒนาในภูมิภาค ซึ่งบางครั้งมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลง หรือการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศที่รับความช่วยเหลือ

(๔) ปัญหาเชื้อชาติ เป็นการศึกษาถึงข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งภายนอกประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเชื้อชาติ ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศที่กำลังศึกษาอย่างไร โดยปกติปัญหานี้ไม่มีอิทธิพลมากนักในคานาต่างประเทศ ยกเว้นประเทศที่กำลังศึกษามีปัญหาเชื้อชาติหรือปัญหานานกลุ่มน้อยกับประเทศอื่นในภูมิภาคของตน เช่น กรณีอินโดนีเซีย (สมัยซูการ์โน) ทำการปราบปรามชาวจีนในอินโดนีเซีย ย่อมมีผลก่อให้เกิดปฏิกิริยาของชาวจีนในมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น

(๕) อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการศึกษาถึงสมรรถภาพของประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่กำลังศึกษา ว่ามีความสามารถในการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาทำประโยชน์ให้แก่ประเทศตนทางคานาวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด และมีผลต่อประเทศที่กำลังศึกษามากน้อยแค่ไหน อนึ่ง บ่อยครั้งที่เราพบว่า ความเจริญรุดหน้าของประเทศหนึ่งทางคานาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของประเทศอื่น ๆ ที่ด้อยกว่า เช่น การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ ทำให้ประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย มองจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจ เช่นเดียวกับประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ในตะวันตก เป็นต้น

(๖) อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศ เป็นการศึกษาถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาค ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศที่กำลังศึกษาอย่างไร นอกเหนือไปจากองค์การสหประชาชาติ หรือศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ องค์การในลักษณะนี้ต้องมีบทบาทพอสมควรในภูมิภาค ทั้งนี้ไม่นับสนธิสัญญาความร่วมมือต่าง ๆ ที่มีความสำคัญน้อย

จากปัจจัยภายในอีก ๒ ลักษณะดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์หาความเกี่ยวพันกับปัจจัยภายในอีก ๒๔ ประเภทตามที่ โรสเนา ไค์เสนอแนะในโครงสร้างการวิจัย (หน้า ๑๕-๑๖) จะเห็นได้ว่า ลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้นจะปรากฏในของต่าง ๆ ๑๔๔ ของ ในโครงสร้างของโรสเนา และเมื่อใช้คอมพิวเตอร์เข้าช่วยในการวิจัยโดยพิจารณาถึงส่วนที่ใส่เข้าไป (inputs) และส่วนที่ปรากฏออกมา (outputs) ของปัจจัยภายในและภายนอกแล้ว ลักษณะใหม่ที่เกิดขึ้นจะเป็นหลายร้อยลักษณะ<sup>๔๗</sup>

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีความรัดกุม ผู้เขียนจึงยึดหลักการใหญ่ ๆ ของโรสเนา ทำการวางขอบเขตการศึกษา เน้นหนักเฉพาะปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโดยตรงต่อนโยบายต่างประเทศสิงคโปร์ โดยส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายในนั้นจะครอบคลุมปัญหาภายใน ๕ ประการคือ (๑) ลักษณะของระบบการเมือง (๒) ระบบเศรษฐกิจ (๓) กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชาติ (๔) อุดมการณ์ทางการเมือง และ (๕) ลักษณะของผู้นำ ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นจะศึกษาเน้นหนักเกี่ยวกับปัญหาใหญ่ ๆ สองประการ คือ (๑) อิทธิพลทางการเมืองของประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ซึ่งหมายถึงเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านของสิงคโปร์ สถานะสงครามในภูมิภาค และปัญหาของวางแห่งอำนาจภายหลังสงครามอินโดจีน และ (๒) ลักษณะอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะศึกษาวิจัยปัจจัยทั้งภายในและภายนอกดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความเป็นมาของสาธารณรัฐสิงคโปร์บางพอเป็นสังเขป เพราะพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของสิงคโปร์มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัจจัยเหล่านี้ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยทำให้การศึกษามีความรัดกุมนโยบายต่างประเทศของสิงคโปร์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง.