

บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000 :

ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18

นายขงยุทธ ห่อทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE ROLE OF CIVILIAN LEADERS
IN THE FORMULATION OF THAILAND'S SECURITY POLICY DURING 1997-2000:
THE CASE STUDY OF THE CANCELLATION OF F-18 JET FIGHTERS PROCUREMENT**

Mr. Yongyooth Horthong

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations**

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

491624

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย,
1997-2000 : ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18

โดย

นายยงยุทธ ห่อทอง


สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


อาจารย์ที่ปรึกษา

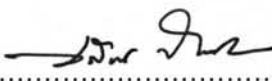
รองศาสตราจารย์ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร

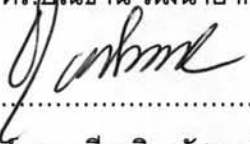
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
ของภาควิชาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปณิธาน วัฒนายากร)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธพรประสิทธิ์)

ยงยุทธ ห่อทอง: บทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย, 1997-2000: ศึกษากรณีการส่งคืนเครื่องบินรบเอฟ-18 (THE ROLE OF CIVILIAN LEADERS IN THE FORMULATION OF THAILAND'S SECURITY POLICY DURING 1997-2000: THE CASE STUDY OF THE CANCELLATION OF F-18 JET FIGHTERS PROCUREMENT) อ. ที่ปรึกษา: รศ. ดร. ปณิธาน วัฒนายากร, 157 หน้า.

วิทยานิพนธ์นี้มีประเด็นการศึกษา คือ เพราะปัจจัยใดที่ผู้นำพลเรือนจึงสามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย โดยเฉพาะในกรณีการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1997-2000 ซึ่งแต่เดิมทหารมักจะ มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายความมั่นคง แต่กรณีดังกล่าวพลเรือนกลับมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และทหารกลับมีบทบาทลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงดังกล่าวด้วย

การศึกษานี้ใช้กรอบแนวคิด 3 แนวทาง คือ 1) กรอบแนวคิดการตัดสินใจกำหนดนโยบาย อันแสดงให้เห็นถึงเหตุที่บุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ ที่เหมาะสมต่อปัญหาและสถานการณ์นั้นๆ 2) กรอบแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร เป็นการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร ในขอบเขตที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย และ 3) กรอบแนวคิดการช่วยเหลือต่างประเทศในเชิงการเมือง ที่แสดงให้เห็นถึงนัยของการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้และความต้องการของประเทศผู้รับ

การศึกษา พบว่า ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้นำพลเรือนในการปฏิรูปรองานด้านความมั่นคงเพื่อทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพโดยเพิ่มบทบาทพลเรือนในการควบคุมกองทัพ และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติที่ติดต่อการพัฒนาความเป็นทหารอาชีพของผู้นำทางทหารในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ กับ ปัจจัยภายนอก ซึ่งได้แก่ การพึ่งพาการให้ความช่วยเหลือความมั่นคงทางทหารจากสหรัฐอเมริกาในไทยและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และปัจจัยเสริมจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภัยคุกคามความมั่นคงในแถบประเทศเพื่อนบ้านของไทย เป็นปัจจัยกำหนดมาประกอบกันสำหรับการมีบทบาทของผู้นำพลเรือนในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยในกรณีการแก้ไขปัญหาการส่งคืนเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของกองทัพอากาศไทยให้ประเทศสหรัฐอเมริกา อันนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาให้มีความใกล้ชิดมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4681148224: MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD: THE ROLE OF CIVILIAN LEADERS / THAILAND'S SECURITY POLICY/ THE F-18 JET FIGHTERS
YONGYOOH HORTHONG: THE ROLE OF CIVILIAN LEADERS IN THE FORMULATION OF THAILAND'S SECURITY POLICY DURING 1997-2000: THE CASE STUDY OF THE CANCELLATION OF F-18 JET FIGHTERS PROCUREMENT. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. PANITAN WATTANAYAGORN, 157 pp.

The aim of this thesis is to find out what are the factors contributing to the role of civilian leaders in the process of Thailand's security policy's formulation during 1997-2000. In doing so, the thesis examines the cancellation of the Royal Thai Air Force's F/A-18 Jet Fighters procurement from the United States of America.

The theories utilized in the thesis are; the decision-making approach which shows the causes of the policy-makers to chose the appropriate choices for the situations, the civil-military relations approach which shows the interactions between civilians and military leaders, and the foreign military aid approach which shows implication of major country's foreign aid and the need of the small countries.

The study found out that the internal factors were especially the concepts, believes and experiences of the civilian leaders to reform the security sector allowed the civilian leaders to have power to control the military. In addition, the military accepted the role of the civilian leaders more because of the economic crisis. Moreover, there were external factors including the reliance on the foreign military aid from the United States of America and the changes of the new security threat in neighboring countries. Both of those factors not only affected the role of the civilian leaders in the process of Thailand's security policy's formulation during 1997-2000, but also, led to the improvement of the relationship between Thailand and the United States in the late of 1990s.

Department International Relations
Field of study International Relations
Academic Year 2006

Student's signature.....
Advisor's signature.....
Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้เสียสละเวลาให้ความรู้ ชี้แนะแนวทางในการวางโครงเรื่องการศึกษา และวิธีการเขียน วิทยานิพนธ์ ตลอดจนคำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ได้ในที่สุด

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข ประธานกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ชี้แนะแนวทางการค้นหาข้อมูล การให้ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยเพื่อสนับสนุนการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความรู้ เกี่ยวกับด้านรัฐศาสตร์ รวมถึงการอบรมสั่งสอนทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อให้ลูกศิษย์ได้ เป็นคนดีของสังคมต่อไป

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ คุณย่า คุณพ่อ และสมาชิกครอบครัวห่อทองทุกท่าน รวมถึงน้องสาว และเพื่อนๆ ทุกคนที่เป็นห่วงและเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยในการเรียนและเขียน วิทยานิพนธ์มาโดยตลอด

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉุ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
การสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
นิยามคำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	14
กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	15
สมมติฐานของการศึกษา.....	25
ขอบเขตของการศึกษา.....	25
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	26
วิธีดำเนินการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	26
วิธีการนำเสนอข้อมูล.....	27
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	27
บทที่ 2 ความเป็นมาของการจัดซื้อและการยกเลิกโครงการเครื่องบินรบแบบเอฟ-18.....	28
การจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหารของไทย.....	28
ความเป็นมาของการจัดซื้อและการยกเลิกจัดหาเครื่องบินรบแบบเอฟ-18.....	46
การเจรจายกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18 ของไทยจากสหรัฐอเมริกา.....	52
ข้อมูลการยกเลิกการจัดซื้อเครื่องบินรบแบบเอฟ-18.....	62
ข้อมูลพื้นฐานของเครื่องบินรบแบบเอฟ-18.....	63
บทสรุป.....	67

บทที่ 3	ปัจจัยภายในที่ส่งผลให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาท	
	ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000.....	69
	ปัจจัยด้านแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ของผู้นำพลเรือน.....	69
	ปัจจัยด้านแนวคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ของผู้นำทางทหาร.....	85
	การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ.....	90
	สภาพสังคมภายในประเทศ.....	95
	บทสรุป.....	98
บทที่ 4	ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้ผู้นำพลเรือนเข้าไปมีบทบาท	
	ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทย ระหว่างปี ค.ศ. 1997-2000.....	99
	บทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก.....	99
	การให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงจากสหรัฐอเมริกาต่อไทย.....	102
	ไทยกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณประเทศเพื่อนบ้าน.....	109
	บทสรุป.....	120
บทที่ 5	บทสรุปและวิเคราะห์.....	122
	รายการอ้างอิง.....	137
	ภาคผนวก.....	148
	ภาคผนวก ก. ลำดับเหตุการณ์สำคัญ.....	149
	ภาคผนวก ข. คำแถลงการณ์กรณีเอฟ-18.....	151
	ภาคผนวก ค. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง.....	154
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	157

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987-2004.....	41
ตารางที่ 2 เครื่องบินรบแบบเอฟ-16 และเอฟ-18ของกองทัพอากาศในเอเชีย-แปซิฟิก.....	112
ตารางที่ 3 เครื่องบินรบใหม่ของรัสเซียในกองทัพอากาศในเอเชีย-แปซิฟิก.....	113
ตารางที่ 4 การสั่งซื้อเครื่องบินรบหลักที่ทันสมัยของกองทัพอากาศในภูมิภาค.....	113

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกระบบกับ
 ตัวแสดง/ผู้กำหนดนโยบาย.....18

แผนภาพที่ 2 การจัดหน่วยงานของกระทรวงกลาโหม.....39

แผนภาพที่ 3 การแสดงขั้นตอนการตัดสินใจจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ของไทย.....42

แผนภาพที่ 4 แสดงรายละเอียดขั้นตอนระยะเวลาจัดซื้อจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์หลัก.....44

แผนภาพที่ 5 คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (ค.ศ. 1997-2000)
 ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....71

แผนภาพที่ 6 คณะที่ปรึกษาพิเศษวิชาการความมั่นคงทางการทหารและกระทรวงกลาโหม.....82

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

AMRAAM	Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile อาวุธแบบปล่อยที่ก้าวหน้าระยะกลางจากอากาศสู่อากาศ
ARF	ASEAN Regional Forum กรอบความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของกลุ่มประเทศอาเซียน
ASEAN	Associations of Southeast Asian Nations สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ATARS	Advanced Tactical Airborne Reconnaissance System ระบบลาดตระเวนทางอากาศยุทธวิธีที่มีสมรรถนะสูง
FMS	Foreign Military Sales โครงการขายอาวุธให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ
G To G	Government To Government การซื้อขายสินค้าระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล
IMET	International Military Education Training โครงการศึกษาและการฝึกทางทหารระหว่างประเทศ
IMF	International Monetary Fund กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
JDC	Joint Development Area ความร่วมมือด้านการพัฒนาพื้นที่ร่วม
LOA	A Letter of Office and Acceptance ความตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์
MAP	Military Assistance Program โครงการความช่วยเหลือทางทหาร
SEATO	The Southeast Asia Treaty Organization องค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
UNHCR	United Nation High Commissioner for Refugees สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ