



บทที่ 1

บทนำ

หลังจากที่ได้มีการตกลงยุติสงครามในเวียดนามเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2516 แล้ว สหรัฐอเมริกาได้ทยอยถอนกำลังทหารของตนออกจากเวียดนามใต้ และในปลายปี พ.ศ. 2517 ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เปิดฉากการรุกรบขึ้นใหม่ในเวียดนามตอนใต้และ เป็นฝ่ายได้เปรียบเรื่อยมาจนกระทั่งวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 เวียดนามทั้งประเทศตกอยู่ในความยึดครองของฝ่ายคอมมิวนิสต์ การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบสังคมนิยมของเวียดนามใต้ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศโดยทางเรือจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

1. บรรดาคนที่มีผลประโยชน์ทั้งโดยตรงและทางอ้อมกับสหรัฐอเมริกาอันเป็นผลจากการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาดังแต่ พ.ศ. 2497 จนถึง พ.ศ. 2518 รวมเวลา 21 ปี ในกลุ่มคนเหล่านี้มีจำนวนมากที่ไม่ชอบหรือไม่อาจอาศัยอยู่ในระบบสังคมนิยมได้

2. สภาวะเศรษฐกิจของเวียดนามไม่อาจฟื้นตัวขึ้นมารับภาระเลี้ยงดูประชาชนของตนได้ทันทั่วทั้งนี้เพราะผลของสงครามในช่วงปี พ.ศ. 2508 ถึง พ.ศ. 2518 ได้ทำลายโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเกษตรกรรมของเวียดนามเสียหายจนไม่อยู่ในสภาพที่ผลิตได้เต็มที่ กล่าวคือ เรือสวนไร่นาได้อยู่ในสภาพทั้งร้างและถูกระเบิดเคมีต่างๆ เป็นเวลานาน รวมทั้งสงครามได้ทำให้เกิดการเสียสัดส่วน (distortion) ในสังคมของเวียดนาม เพราะมีกำลังคนจำนวนมากเข้าไปอยู่ในระบบทหารซึ่งไม่มีผลผลิตตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อระบบ และมีคนชนบทจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในเมืองเพื่อหาความปลอดภัย คนเหล่านั้นอยู่ได้ด้วยอาหารที่ส่งมาจากสหรัฐอเมริกา เมื่อสงครามสิ้นสุดลงและสหรัฐอเมริกางดส่งอาหาร ประชาชนในเมืองจึงไม่สามารถหาอาหารได้ เพราะระบบเศรษฐกิจจากชนบทที่รองรับเศรษฐกิจในเมืองถูกทำลายไปเกือบหมดจากสงคราม คนในเมืองส่วนหนึ่งจึงตัดสินใจเดินทางออกจากประเทศแทนที่จะยอมกลับไปอยู่ชนบทเพื่อใช้ชีวิตดั้งเดิมของคนอีก

3. ความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในต้นปี พ.ศ. 2521 โดยมีการสร้างฐานปฏิบัติการทางการทหาร และมีการปะทะ

กันอย่างประปรายตามแนวชายแดนจีนและเวียดนาม เหตุการณ์ได้เข้ามาสู่จีนวิกฤตในกลางเดือน มีนาคม พ.ศ. 2521 เมื่อเวียดนามได้ดำเนินการตามนโยบายที่จะ เปลี่ยนรูป เศรษฐกิจแบบทุนนิยมให้เป็นสังคมนิยมและประกาศว่าการประกอบการโดย เอกชนของพวกทุนนิยมหรือนายทุนถือว่าเป็นการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย ผลคือ มีการยึดถือกิจการต่าง ๆ และผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนมากที่สุดได้แก่ พวกพ่อค้าจีนในตำบลโซลอง (Cholon) ซึ่งเรียกว่า ไชน่าทาวน์ (Chinatown) ในนครโฮจิมินห์ นอกจากนี้ได้มีการยกเลิกระบบเงินตราที่แตกต่างกันในภาคเหนือและภาคใต้ให้เหลือระบบเดียวและเกณฑ์ประชาชนไปสร้างบ้านในเขต เศรษฐกิจใหม่ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ชาวจีนในเวียดนามได้อพยพออกนอกประเทศโดยทางเรือเป็นจำนวนกว่า 300.000 คน ไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วภูมิภาค เอเชียอาคเนย์และแปซิฟิก

#### ความหมายของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ

ก่อนที่จะพูดถึงผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในรายละเอียดต่อไปควรที่จะได้ทำความเข้าใจถึงความหมายและสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ และพิจารณาว่าในกรณีของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้เข้าข่ายที่จะเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพ นอกจากนี้จะศึกษาว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของพวกเขาเหล่านี้ไว้อย่างไร

คำว่า "ผู้ลี้ภัย" (refugee) นั้น ตามอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (Convention Relating to the Status of Refugee, 1951) และพิธีสารต่อท้ายในเรื่องเดียวกัน ค.ศ. 1967 (Protocol Relating to the Status of Refugee, 1967) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึงบุคคลที่ไม่สามารถอยู่ในประเทศของตนหรือไม่ประสงค์ที่จะขอรับความคุ้มครองจากรัฐบาลประเทศที่ตนมีสัญชาติ ทั้งนี้เพราะได้มีความกลัวอย่างมีเหตุผล (well-founded fear) ต่อการที่จะถูกประหัตประหารเนื่องจากเหตุผลในเรื่อง เชื้อชาติ ศาสนา และความคิดเห็นทางการเมืองของตน ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถจะอยู่ร่วมกับสังคมในประเทศของตนได้ และไม่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน สำหรับสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยนั้นการที่ผู้ลี้ภัย เดินทาง เข้ามาอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งถือว่าเป็นการเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย คือสามารถจะขอพำนักอาศัยอยู่ในประเทศนั้นต่อไปได้เรื่อยๆ โดยไม่มีกำหนด ผู้ลี้ภัยมีสิทธิที่จะขอมีสถานะ เป็นคนต่างด้าวและมีสิทธิจะได้สัญชาติของประเทศนั้น ถ้ามีคุณสมบัติ เข้าข่ายตามที่กฎหมายภายในได้กำหนดไว้

ส่วนกรณีของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม รัฐบาลไทยไม่ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย และกำหนดให้เป็นผู้อพยพโดยเรียกชื่อ เป็นทางการว่า "ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม" เพื่อเป็นการเลี่ยงที่จะเข้าไปมีพันธะทางกฎหมายในอันที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวตามอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารฯ ปี ค.ศ. 1967 ซึ่งเรื่องนี้ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา และ พิธีสารฯ ดังกล่าว ฉะนั้นการที่รัฐบาลไทยจะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" จึงไม่น่าจะมีผลผูกพันทางกฎหมายให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวตามอนุสัญญา และพิธีสารฯ แต่ในทางปฏิบัติในอนุสัญญา ตลอดจนพิธีสารหรือตราสารระหว่างประเทศใด ๆ ก็ตามจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะอนุสัญญาหรือพิธีสารในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้น อนุสัญญา ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารฯ ปี ค.ศ. 1967 ย่อมจะมีผลผูกพันทางศีลธรรมต่อทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ การกำหนดสถานะของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามให้เป็นผู้อพยพนั้นก็ เป็นประโยชน์ต่อไทยพอสมควรคือ การเดินทางออกจากประเทศมาตุภูมิของผู้อพยพนั้นจะไม่ทำให้บุคคลดังกล่าวขาดจากความเป็นพลเมืองของประเทศตนคือในกรณีที่ผู้อพยพเดินทางออกจากถิ่นเดิม เนื่องจากสงครามหรือวิกฤตการณ์ทางการเมืองรวมทั้งภัยพิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น แผ่นดินไหว ไรศติดต่อกัน เป็นต้น เมื่อเหตุการณ์สงบลงแล้ว ผู้อพยพจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน ดังนั้นสถานะทางกฎหมายของผู้อพยพคือ การที่ผู้อพยพเดินทางเข้าไปลี้ภัยเพื่อพำนักอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง จะถูกจัดว่าเป็นการเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อพระราชบัญญัติเข้าเมืองของประเทศนั้น เพราะฉะนั้นผู้อพยพจึงต้องถูกจับกุมและคุมขังตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองหรืออย่างน้อยที่สุด ก็จะถูกกักขังไว้เพื่อรอการส่งกลับออกนอกประเทศ<sup>1</sup> ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นได้ควบคุมผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามไว้เพื่อส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตะวันตกตามความต้องการของผู้อพยพดังกล่าวต่อไป การปฏิบัติของรัฐบาลไทยได้แสดงให้เห็นว่า เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความผูกพันทาง

---

<sup>1</sup> ดร.วิสูตร คุ้มยานนท์. ที่ปรึกษาากกฎหมาย, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงต่างประเทศ ในการประชุมทางวิชาการเรื่อง "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน" ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2522.

ศีลธรรมและ เหตุผลทางมนุษยธรรม เท่านั้น

จำนวนของผู้อพยพในประเทศไทย

ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้มีใช้ผู้อพยพแต่เพียงกลุ่มเดียวที่เดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยในประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามก่อนหน้าที่ผู้อพยพพวกนี้จะเดินทางเข้ามา รัฐบาลไทยประสบกับปัญหาผู้อพยพหลายต่อหลายรุ่น ได้แก่ ญวนอพยพรุ่นเตียนเบียนฟู, จีนฮ่อ, ทหารจีนกองพลที่ ๑๓, ชนกลุ่มน้อยชาวพม่า กะเหรี่ยง มอญ ที่อพยพเข้ามาเพื่อลี้ภัยและเป็นปัญหาหนักใจอย่างยิ่งของรัฐบาลไทยมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงปัจจุบัน เฉพาะอย่างยิ่งญวนอพยพรุ่นเตียนเบียนฟู ขณะนี้มีจำนวนกว่า ๕๐,๐๐๐ คน<sup>๑</sup> กระจายอยู่ใน ๑๐ จังหวัดควบคุมญวน คือ หนองคาย, อุดรธานี, สกลนคร, นครพนม, อุบลราชธานี, ยโสธร, มุกดาหาร, ปราจีนบุรี, สุราษฎร์ธานี และพัทลุง ที่สำคัญยิ่งกว่าคือพร้อม ๆ กับที่มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเดินทางเข้ามานั้น มีผู้อพยพทางบกเดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยในราชอาณาจักรมีจำนวนนับแสนคน ดังรายละเอียดที่ได้พิจารณาโดยแยกตามหลักเชื้อชาติคือ

๑. ชาวแหม้ว	มีจำนวนประมาณ	๕๕,๐๐๐ คน
๒. ชาวลาว	มีจำนวนประมาณ	๖๕,๐๐๐ คน
๓. ชนกลุ่มน้อยสัญชาติลาว	มีจำนวนประมาณ	๗,๔๖๖ คน
๔. ชาวเขมร	มีจำนวนประมาณ	๑๔,๔๘๓ คน
๕. ชาวเขมรเชื้อชาติไทย	มีจำนวนประมาณ	๘,๐๐๐ คน
๖. ชาวเวียดนามที่อพยพมาทางบก	มีจำนวนประมาณ	๑,๓๖๓ คน <sup>๒</sup>

ผู้อพยพจำนวนมากเหล่านี้รัฐบาลไทยจำต้องรับไว้อย่างไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

<sup>๑</sup> ขจัดภัย มุรุษพัทธ์. ญวนอพยพ (สำนักพิมพ์ดวงกมล : กรุงเทพฯ, ๒๕๒๑).

<sup>๒</sup> สถิติจากสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.

เนื่องจากทั้งประ เทศลาวและกัมพูชามีพรมแดนติดต่อกับไทย ทำให้รัฐบาลไทยมีภาระหนักมาก เรื่องผู้อพยพดังกล่าว

ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามดังกล่าวแล้ว มีจุดมุ่งหมายในการ เดินทางออกนอก ประเทศของตน เพื่อ ไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตะวันตกเป็นการถาวร ดังนั้นการเดินทาง เข้ามายังประเทศไทยของผู้อพยพ เหล่านี้จึง เป็นการ เดินทางที่จะ เข้ามาพักพิง เพียงชั่วคราว เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามก็เป็นปัญหาที่มีผลกระทบกระ เทือนต่อความมั่นคง ของชาติ เป็นอย่างยิ่ง คือได้มีจารชนต่างด้าวหลายราย เดินทางปะปนมากับผู้อพยพทำการโฆษณา ต่อต้านไทยในศูนย์รับผู้อพยพทำการจารกรรมต่าง ๆ การปฏิบัติงานของจารชน เหล่านี้มีข่าย ประสานงานกันตามศูนย์รับผู้อพยพต่าง ๆ ทั่วประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวก็ยังมีผล กระทบต่อประ เทศไทยในด้านการ เมืองและ เศรษฐกิจรวมถึง เป็นผล เสียต่อภาพพจน์ของประเทศ ในวงการ เมืองนานาชาติ เป็นอย่างมาก ส่วนประชาชนก็มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐบาลที่ให้การดูแล เลี้ยงดูผู้อพยพ เหล่านี้หนักว่าราษฎรไทยเอง และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น การ ลากถางป่าสวน เพื่อ เป็นที่ตั้งของศูนย์รับผู้อพยพ รวมถึงการต้องสิ้น เปลืองงบประมาณในการจัด สรรอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ เพื่อทำการดูแลและควบคุมผู้อพยพดังกล่าว<sup>1</sup> ฉะนั้นกระบวนการกำหนด นโยบายและมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม รวมไปถึงการดำเนินงานทาง การทูตทั้งในระดับภูมิภาค ระดับการ เมืองนานาชาติและองค์การสหประชาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น จึง เป็น เรื่องที่ควรจะศึกษา เป็นอย่างยิ่งสำหรับกระบวนการการกำหนดนโยบายต่อ ผู้อพยพนั้น ได้มีปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ รัฐบาลในระยะ เวลาที่ต่างกันไป ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในบทที่ 2

#### สมมติฐานในการศึกษา

1. อิทธิพลของทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ เข้ามามีบทบาทในระยะ เวลาที่

<sup>1</sup> ก้อยแกลงของพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมปรึกษาหารือ เกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่นครเจนีวา เมื่อ 11 ธันวาคม 2521.

ต่างกันมีส่วนกำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทยต่อผู้พลัดถิ่น เรือชาว เวียดนาม

ปัจจัยภายในได้แก่

- ปัจจัยทางด้านทัศนคติของคนไทยต่อ เวียดนาม
- ปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติและการ เมือง
- ปัจจัยทางด้าน เศรษฐกิจ
- ปัจจัยทางสังคม

ปัจจัยภายนอกได้แก่

- เหตุการณ์การ เมืองในภูมิภาค
- ปัจจัยทางด้านภาพพจน์ของประเทศ
- การที่ไทย เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติกับสำนักทางมนุษยธรรม
- โครงการเดินทางอย่าง เป็นระเบียบของ เวียดนาม
- ท่าทีของประเทศผู้รับผู้พลัดถิ่นไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวร

2. จำนวนผู้พลัดถิ่น เรือชาว เวียดนามที่เข้ามาในไทย ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับ

2.1 นโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทย

2.2 นโยบายของเวียดนามในการสกัดกั้นมิให้มีการลักลอบ เดินทางทาง เรือ และโครงการการอพยพ เดินทางอย่าง เป็นระเบียบ

2.3 บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR)

และท่าทีของประเทศต่าง ๆ ในการรับผู้พลัดถิ่นไปตั้งหลักแหล่งในประเทศ

ที่ 3

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ต้องการศึกษานโยบายหลักของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นทางเรือชาว เวียดนาม รวมไปถึงมาตรการที่ปรับเปลี่ยนไปเพื่อความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาด้วย

2. ต้องการวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายใน (Internal Settings) และปัจจัยภายนอก (External Settings) นอก

จากนี้ยังได้ศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติในแต่ละ

ละช่วง เวลาด้วย

3. ต้องการวิเคราะห์ถึงกลไก (Machanism) และกระบวนการ (Process) ของการกำหนดนโยบายดังกล่าว โดยเน้นประเด็นศึกษาบทบาทของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

4. ต้องการศึกษาถึงวิธีดำเนินงานทางด้านต่างประเทศ ได้แก่ การดำเนินการทางด้านความร่วมมือกับกลุ่มอาเซียน การดำเนินงานในสหประชาชาติ และการดำเนินงานในการเมืองนานาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นหรือชาวเวียดนาม

#### ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้มุ่งศึกษา เฉพาะนโยบายและการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อปัญหาผู้พลัดถิ่นหรือชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาโดยทางเรือในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2525 โดยจะไม่ครอบคลุมไปถึงผู้พลัดถิ่นที่เข้ามาก่อนหน้านี้ หรือผู้พลัดถิ่นชาวเขมรและลาวที่อพยพเข้ามาในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ในการวิเคราะห์เรื่องการกำหนดนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไทย จะเน้นประเด็นศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอก รวมไปถึงกลไกและกระบวนการในการเลือกตัดสินใจ เป็นประการแรก อีกประการหนึ่งคือ ต้องการศึกษถึงการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ท้ายที่สุดต้องการที่จะวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานดังกล่าวว่าประสบผลสำเร็จเพียงใดบ้าง

#### ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานโยบายต่างประเทศของไทยในด้านต่าง ๆ นั้น [ควรที่จะมีทฤษฎีมาประกอบในการวิเคราะห์ เพื่อมีการจัดระเบียบข้อมูลตัวแปรต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถวิเคราะห์ได้อย่างละเอียดและลึกซึ้งยิ่งขึ้น] เกี่ยวกับทฤษฎีและแนววิเคราะห์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านพยายามสร้างขึ้นสำหรับใช้อธิบายการกระทำหรือการเลือกสรรนโยบายของประเทศต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นที่สำคัญได้แก่ เจมส์ เอ็น โรสเนา (James N. Rosenau), เกรแฮม ที อัลลิสัน (Graham T. Allison), จอห์น โมเดลสกี (George Modelski), ริชาร์ด ซี. สไนเดอร์ (Richard C. Snyder) และเดวิด ซิงเจอร์

(David Singer)

๑. ทฤษฎีเกี่ยวกับพันธของโรสเนา\*

โรสเนาได้อธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีของเขาว่า เป็นทฤษฎีที่ถือว่าปัจจัยทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายใน (internal factors) หรือปัจจัยภายนอก (external factors) ต่างมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งออกไป โดยปัจจัยเหล่านี้จะมีลักษณะเหมือน "ส่วนที่ใส่เข้าไป" (inputs) ในนโยบายเป็นผลให้เกิดปฏิกิริยาเป็น "ส่วนที่เป็นผลออกมา" (outputs) ซึ่งย่อมจะถือได้ว่า "ส่วนที่เป็นผลออกมา" จะต้องมีความเกี่ยวพัน (linkage) กับ "ส่วนที่ใส่เข้าไป" อย่างแน่นอน โรสเนาได้เสนอโครงสร้างเพื่อให้การวิจัยมีขอบเขตมองเห็นได้ชัด โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายใน และส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยภายนอกซึ่งต่างก็มีผลกระทบกระเทือนต่อการกำหนดนโยบาย

สำหรับปัจจัยภายใน โรสเนาแบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะใหญ่ ๆ คือลักษณะของผู้ปฏิบัติการ (actors), ทศคติทางการเมือง (attitudes), สถาบันทางการเมือง (institutions) และขบวนการทางการเมือง (process) ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นประกอบด้วย ๘ ลักษณะคือ เหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน, เหตุการณ์ทางการเมืองในภูมิภาค, อิทธิพลของสงครามเย็น, ปัญหาเชื้อชาติ, อิทธิพลทางทรัพยากรธรรมชาติ และบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ในการศึกษานโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่ง ๆ โรสเนาได้เน้นว่าจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในประเทศนั้นกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งโรสเนาอธิบายไว้ว่าเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบของประเทศอันได้แก่ระบบย่อย (sub system) ได้แก่ประเทศแต่ละประเทศกับระบบใหญ่คือ ระบบระหว่าง

---

\*อ่านรายละเอียดใน James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics (New York : Collier Macmillan Limited, 1969, pp. 1-52.



ประเทศ (International System) อันเป็นระบบที่เกิดจากการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ โดยมีปัจจัยภายในและภายนอกเป็นตัวประกอบสำคัญ การศึกษาในลักษณะนี้เรียกว่าเป็นการศึกษาที่ยึดหลักการของทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับเมือง อย่างไรก็ดีโรสเนาได้ย้าว่าทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับเมืองนี้ยังไม่อาจถือเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์ได้ แต่พออนุมานได้ว่าเป็นแบบอย่างที่จะช่วยในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศได้เป็นอย่างดี

## 2. ทฤษฎีของเกรแฮม อัลลิสัน\*

อัลลิสันเสนอรูปแบบการวิเคราะห์การตัดสินใจในวิกฤตการณ์ความ โดยการใช้วิเคราะห์ 3 ตัวแบบด้วยกันคือ ก) ตัวแบบการกำหนดนโยบายโดยอนุมานด้วยเหตุผล (the Rational Policy Model) ข) ตัวแบบกระบวนการในลักษณะองค์กร (the Organizational Process Model) ค) ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (the Bureaucratic Politics Model) จากทั้ง 3 รูปแบบนี้อัลลิสันคิดว่าจะช่วยทำให้วิเคราะห์ได้อย่างดีที่สุด เพราะแต่ละตัวแบบทางทฤษฎีจะอุดช่องว่างในแต่ละตัวแบบการวิเคราะห์

ตัวแบบการกำหนดนโยบายโดยอนุมานด้วยเหตุผล จะตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่ารัฐบาลแห่งรัฐ เป็นผู้กระทำการแต่ผู้เดียวในการที่จะแก้ปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ รัฐจะทำการแก้ปัญหาหนึ่งด้วยวิธีการคิดอย่างอนุมานด้วยเหตุผล ทั้งนี้เพราะต้องการให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างดีที่สุด และสูญเสียน้อยที่สุดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐกระทำการโดยแสวงหาข้อมูลที่ดีที่สุดและหาทางเลือกที่จะปฏิบัติการด้วยการอนุมานด้วยเหตุผลอย่างดีที่สุด

ตัวแบบกระบวนการในลักษณะองค์กร วิเคราะห์การกระทำของรัฐเกิดขึ้นจากผลหรือการกระทำระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นรัฐบาล โดยมีข้อสมมติฐานอยู่ที่ว่าองค์กรเหล่านี้กระทำการอย่างไม่มีประสานงานกันมากนัก และการมองปัญหาขององค์กรแต่ละแห่งมักจะ เสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลโดยการวิเคราะห์อย่างแคบ ๆ ภายในความต้องการ

---

\* Craham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," in Wolfram F. Hanrieder, ed., Comparative Foreign Policy : theretical Essays (New York : David Mckey Company, Inc., 1971), pp. 322 - 384.

ขององค์กร ยิ่งไปกว่านั้นยังมีสมมุติฐานว่าองค์กรแต่ละองค์กรไม่ได้กระทำการเพียงวิเคราะห์ปัญหาในแง่มุมมองขององค์กรตัวเท่านั้น แต่ยังคงกระทำการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ขององค์กรนั้นๆ นอกเหนือจากนั้นองค์กรมักปฏิบัติในการแก้ปัญหาระยะสั้นมากกว่าการแก้ปัญหาระยะยาว

ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ วิเคราะห์ปัญหาการตัดสินใจโดยดูจากกระบวนการต่อรองระหว่างบุคคลในรัฐบาล หรือการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูง อัลลิสันได้ตั้งสมมุติฐานในการวิเคราะห์ว่า ในแต่ละองค์กรมีการแข่งขันกันมากระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้นการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นผลมาจากการดึงและดันของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และการตัดสินใจนั้นมีใช้การเลือกโดยอนุমানด้วยเหตุผล ในการศึกษาในตัวแบบผู้ร่วมตัดสินใจแต่ละคนมักมีจุดสนใจในนโยบายใหญ่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงให้ความสนใจเฉพาะปัญหาในขอบเขตที่เขาสนใจ อีกทั้งแต่ละคนยังมีความคิดเห็นและจุดมุ่งหมาย เกี่ยวกับชาติ องค์กรและส่วนบุคคลที่แตกต่างกันออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการที่บุคคลมีผลประโยชน์และความคิดเห็นแตกต่างกัน ต่างคนก็พยายามผลักดันให้มีผลก่อให้เกิดนโยบายตามอำนาจ ส่วนบุคคลและจากองค์กร ดังนั้นการตัดสินใจจึงเกิดขึ้นจากการต่อรองระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในคณะรัฐบาล การที่จะมีการตัดสินใจไปในทางใดนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจและความสามารถในการต่อรองของบุคคลในรัฐบาล

จากสมมุติฐานหลัก 3 ตัวแบบทางทฤษฎี อัลลิสันนำมาวิเคราะห์วิกฤตการณ์จรวดในคิวบาระหว่างวันที่ 16 ถึง 28 ตุลาคม 2525 ในแง่มุมมองที่แตกต่างกัน และได้ชี้ให้เห็นถึงการนำเอาทฤษฎีแต่ละตัวแบบมาช่วยการเสนอแนวความคิดทางทฤษฎีและการนำมาใช้พิสูจน์ด้วยข้อเท็จจริงนี้ นับว่าเป็นผลงานที่มีความสำเร็จและมีประโยชน์ต่อการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามความพยายามสร้างทฤษฎีในการวิเคราะห์แบบนี้ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น ประการหนึ่ง เป็นการอธิบายวิกฤตการณ์มากกว่าจะใช้วิเคราะห์นโยบายที่มีระยะเวลามากกว่า และอีกประการหนึ่งที่มีปัญหาคือการตั้งข้อสมมุติฐานซึ่งไขไม่ได้เป็นการทั่วไปและมีข้อโต้แย้งได้มาก

### 3. ทฤษฎีของจอร์จ โมเดลสกี\*

\* George Modelski, A theory of Foreign Policy (Center of International Studies, Princeton University, 1962) pp. 1-152.

เป็นเรื่องของ Input - Output Model ทฤษฎีนี้ถือว่าพฤติกรรมของรัฐใดรัฐหนึ่งจะกระทบกระเทือนถึงอีกรัฐหนึ่งไม่เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ก็เสียประโยชน์ การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะทำโดยอาศัยปัจจัยต่างๆ ซึ่งอยู่รอบตัว และคิดถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ โมเดลนี้ก็ไ้แบ่งปัจจัยต่างๆ ออกเป็น 2 ประเภทคือ ปัจจัยนำเข้า (power input) และปัจจัยส่งออก (power output) ในด้านปัจจัยนำเข้านั้นโมเดลก็ยังสามารถแยกแยะเป็นปัจจัยนำเข้าภายใน (Internal power inputs) อันได้แก่ระดับเทคโนโลยี, พื้นฐานทางเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม, ฐานะทางเศรษฐกิจ, ภาวะจิตที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล เป็นต้น และปัจจัยนำเข้าภายนอก (External power inputs) ได้แก่สนธิสัญญาความร่วมมือต่างๆ, มิตรประเทศ เป็นต้น ส่วนปัจจัยส่งออกเป็นพลังที่จะก่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย ได้แก่ จดหมาย, การใช้กลอุบายต่างๆ, การบันทึกประจานให้ประเทศที่ 3 รับรู้, การเดินทางไปเยือนประเทศของผู้นำระดับต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศของความเป็นมิตรที่ดี, ความช่วยเหลือต่างๆ (aids), การซ้อมรบ, การเคลื่อนย้ายกำลังกองทัพ, การจารกรรม, การโฆษณาชวนเชื่อ, การสร้างความสัมพันธ์ที่ดี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีนี้ได้ให้ความสำคัญกับรูปแบบพื้นฐานของรัฐด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบคือ ประเทศเกษตรกรรม และประเทศอุตสาหกรรม และได้เน้นให้เห็นว่าแต่ละรูปแบบได้ส่งผลกระทบต่ออย่างเด่นชัดต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศต่างๆ และต่อการเมืองระหว่างประเทศโดยส่วนรวม นอกจากนี้ ทฤษฎีของโมเดลนี้ก็ได้นำสิ่งที่เห็นจริงแล้ว เป็นจุดเริ่มต้นของการวางสมมุติฐานซึ่งอาจจะไม่มีอะไรเลยที่สัมพันธ์กับความเป็นจริง

#### 4. ทฤษฎีการตัดสินใจของริชชาร์ด ฮ. ไนเดอร์\*

\*  
อ่านรายละเอียดใน James E. Dougherty and Robert L. Pfalzgraff, Jr. Contending theories of International Relations (New York : Harper & Row, Publishers, 1981) pp. 496 - 504.

ทฤษฎีการตัดสินใจของ ชไนเดอร์ มีสมมติฐานในการกำหนดรูปแบบทางทฤษฎีดังต่อไปนี้คือ

1. มีการสร้างกรอบอย่าง เป็นระบบขึ้น เพื่อให้มีการศึกษาสัมพัทธ์และวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เพื่อให้สามารถใช้ทฤษฎีนี้ศึกษาทุกรัฐได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะจำเพาะของแต่ละรัฐ

3. พฤติกรรมของรัฐเกิดจากผู้กระทำหลายหน่วยที่กระทำการในนามของรัฐ

ทฤษฎีของชไนเดอร์ เป็นทฤษฎีที่ทำการศึกษาริเคราะห์การตัดสินใจจากแง่มุมของผู้กำหนดนโยบาย และชไนเดอร์ได้กำหนดกรอบของทฤษฎีโดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ

1. บังคับนำเข้า ได้แก่ บังคับภายในและบังคับภายนอก
2. ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ตัดสินใจนโยบายและระดับปฏิบัติ
3. ตัวนโยบาย
4. ส่วนของผลอันเกิดจากมาตรการปฏิบัติ

กล่าวคือ ทฤษฎีนี้ กำหนดว่าการตัดสินใจของรัฐ เป็นผลมาจากอิทธิพลของบังคับนำเข้า ซึ่งแบ่งออกเป็นบังคับภายในและบังคับภายนอก บังคับนำเข้านี้จะ เป็นข้อมูลสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจะกำหนดนโยบายพร้อมทั้งมาตรการปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผล

5. ทฤษฎีของ เดวิด ซิงเงอร์

ทฤษฎีการตัดสินใจของ เดวิด ซิงเงอร์ เป็นการกำหนดกรอบในเรื่องนี้

David Singer, "The Level of Analysis Problems in International Relations" in James N. Rosenau ed. International Politics and Foreign Policy (New York : The Free press, the Macmillan Company, 1969) pp. 20 - 30.

กว้างๆ กล่าวถึงเพียงแต่ในการตัดสินใจ เรื่องราวใดๆ ก็ดีของผู้กำหนดนโยบายจะคำนึงถึง อิทธิพลของปัจจัยทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เข้ามา เกี่ยวข้องได้เสมอ

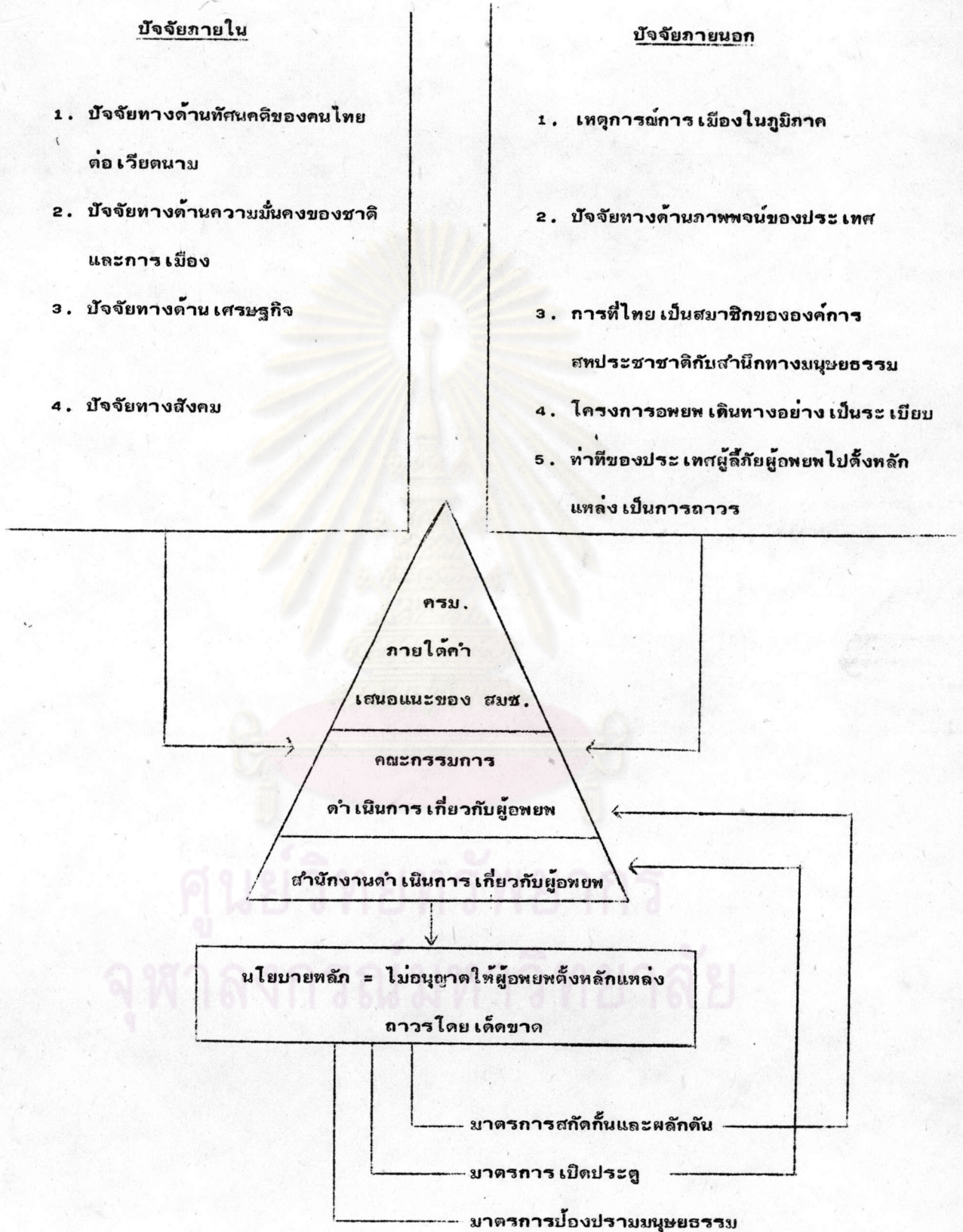
เนื่องจากการศึกษาริวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่เหมาะที่จะใช้ทฤษฎีของโรสเนา, อัลลิสัน, โยเดสส์ก หรือ สโนเดอร์ ได้โดยตรงเลย ทั้งนี้เพราะการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัย ที่มีอิทธิพลและกระบวนการในการกำหนดนโยบายของไทยต่อผู้อพยพทาง เชื้อชาวเวียดนามนี้ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงน้ำหนักของปัจจัยแต่ละตัวที่ เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจนโยบายดังกล่าว อย่างไรบ้าง แต่ทฤษฎีเกี่ยวกับของโรสเนามุ่งที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ของการ เมืองภายใน และการ เมืองระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าทุกตัวอย่าง เท่าเทียมกัน สำหรับทฤษฎีของอัลลิสันนั้น เป็นการ เหลือวิสัยที่จะใช้ศึกษากับกรณีนี้ได้ เพราะมีข้อมูลหลายประการ ที่เป็นความลับไม่อาจที่จะศึกษาเจาะให้ลึก เช่นกรอบของทฤษฎีกำหนดไว้ได้เลย เช่นเดียวกับ ทฤษฎีของโยเดสส์ก ก็ได้กำหนดปัจจัยต่างๆ รวมทั้งปรัชญา พื้นฐานของทฤษฎีไม่เหมาะกับการ นำมาใช้ศึกษาเลย และทฤษฎีของสโนเดอร์กั้ได้กำหนดปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกต่างๆ ไว้มากมาย ซึ่งล้วนแต่ไม่เหมาะสมและไม่อาจนำมาใช้ได้กับสภาพการเมืองของไทย ซึ่งเป็น เช่นนี้เพราะทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้ได้พัฒนามาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรูปแบบการปกครองและพื้นฐานทางวัฒนธรรมต่างจากประเทศไทยมาก ดังนั้น เพื่อให้การ ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย กลไก และกระบวนการใน การตัดสินใจของรัฐมีกรอบ (framework) ในการอธิบายที่เหมาะสม รัดกุม และสามารถ อธิบาย เรื่องต่างๆ กระทั่งชัด ผู้ศึกษาจึงใช้ทฤษฎีการตัดสินใจต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมา เฉพาะ ส่วนที่คิดว่าเหมาะสมและเข้ากันได้กับเรื่องราวที่ศึกษาอยู่ โดยใช้ทฤษฎีของเดวิด ซิงเงอร์ ผสมผสานกับทฤษฎีการตัดสินใจของริชาร์ด สโนเดอร์ กันเข้าเป็นกรอบใช้ในการวิเคราะห์ กรณีนี้ดังรูปแบบแผนภูมิที่จะ เสนอคือ

ปัจจัยภายใน

1. ปัจจัยทางด้านทัศนคติของคนไทย  
ต่อเวียดนาม
2. ปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติ  
และการเมือง
3. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
4. ปัจจัยทางสังคม

ปัจจัยภายนอก

1. เหตุการณ์การเมืองในภูมิภาค
2. ปัจจัยทางด้านภาพพจน์ของประเทศ
3. การที่ไทยเป็นสมาชิกขององค์การ  
สหประชาชาติกับสำนักทางมนุษยธรรม
4. โครงการอพยพเดินทางอย่าง เป็นระเบียบ
5. ท่าทีของประเทศผู้ลี้ภัยผู้อพยพไปตั้งหลัก  
แหล่ง เป็นการถาวร



### วิธีการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้า เรื่องนี้จะใช้ทั้งการวิจัยภาคสนาม (Field Research) และการค้นคว้าทางด้านเอกสาร (Documentary Research) ส่วนที่เป็นการศึกษาภาคสนามคือการสัมภาษณ์เพื่อหาข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปัญหาผู้อพยพโดยตรง และการค้นคว้าข้อมูลต่างๆ จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงบทความหรือความเห็นของนักวิชาการที่ได้เขียนลงไว้ในหนังสือต่างๆ ที่สามารถค้นหามาประกอบ เป็นหลักฐานข้อมูล

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ได้ทราบถึงนโยบายหลัก และมาตรการที่ปรับเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลาของรัฐบาลไทยต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม
- (2) เพื่อให้ได้เข้าใจถึงกลไกและกระบวนการในการเลือกกำหนดนโยบายต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม รวมทั้งบทบาทของปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในต่อการกำหนดนโยบายและปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา
- (3) เพื่อให้ได้ทราบถึงวิธีการดำเนินการทางด้านต่างประเทศของรัฐบาลไทยทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### การนำเสนอ เรื่อง

ในการเสนอผลการศึกษานั้น ใช้วิธีบรรยาย โดยการนำเสนอข้อมูลแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 คือบทนำเป็นการกล่าวถึง ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ สมมติฐานของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา วิธีการและประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา ตลอดจนการนำเสนอเรื่องของวิทยานิพนธ์นี้

บทที่ 2 จะกล่าวถึงนโยบายของไทยต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 จนถึงปัจจุบัน ว่าได้มีนโยบายหลัก และมีการปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างใดบ้าง รวมทั้งกลไกและกระบวนการในการกำหนดนโยบายดังกล่าว

บทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ด้วยบทบาทของปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายใน (Internal Settings) และปัจจัยภายนอก (External Settings) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนด

นโยบาย การดำเนินนโยบาย โดยได้ยึดหลักทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) ของ Richard Snyder เป็นแนวทางในการศึกษา

บทที่ 4 เป็นเรื่องของ การดำเนินการทางด้านการทูตของรัฐบาลไทย เพื่อแก้ไข ปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามหนีอย่างไบบ้าง โดยจะศึกษาการดำเนินการทางด้านการทูตของไทยใน 2 ระดับคือ

- (1) ระดับภูมิภาค = การดำเนินการทางการทูตร่วมกับสมาคมอาเซียน
- (2) ระดับโลก = การดำเนินการในการเมืองนานาชาติ  
= การดำเนินการในองค์การสหประชาชาติ

บทที่ 5 เป็นบทสรุปและวิเคราะห์ผลของการตัดสินใจและการดำเนินนโยบายของ รัฐบาลไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม รวมทั้งดูแนวโน้มของปัญหาดังกล่าวในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย