



นโยบายของไทยต่อจีน ค.ศ. 2014-2019: ถ่วงดุล ร่วมขบวน หรือ ป้องกันความเสี่ยง?



ภูวิน บุนยะเวชชีวิน

วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

นโยบายของไทยต่อจีน ค.ศ. 2014-2019: ถ่วงดุล ร่วมขบวน หรือ ป้องกันความเสี่ยง?



วิทยานิพนธ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนเรศวร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร

วิทยานิพนธ์ เรื่อง "นโยบายของไทยต่อจีน ค.ศ. 2014-2019: ถ่วงดุล ร่วมขบวน หรือ ป้องกันความ
เสี่ยง?"

ของ ภูวิน บุนยยะเวชชีวิน

ได้รับการพิจารณาให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กรพนัช ตั้งเขื่อนขันธ์)

..... ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชรพล พุทธิรักษา)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ สุขสวัสดิ์)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(อาจารย์ ดร.ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ หวังสัจจะโชค)

อนุมัติ

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กรองกาญจน์ ชูทิพย์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| ชื่อเรื่อง | นโยบายของไทยต่อจีน ค.ศ. 2014-2019: ถ่วงดุล ร่วมขบวน หรือ ป้องกันความเสี่ยง? |
| ผู้วิจัย | ภูวรินทร์ บุญยะเวชชีวิน |
| ประธานที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรพล พุทธิรักษา |
| ประเภทสารนิพนธ์ | วิทยานิพนธ์ ปร.ด. รัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2567 |
| คำสำคัญ | การถ่วงดุล, การร่วมขบวน, การป้องกันความเสี่ยง, ไทย, จีน |

บทคัดย่อ

นโยบายต่างประเทศของไทยภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อจีน มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นการปรับแนวทางการเมืองเข้าหาจีน ในฐานะชาติมหาอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น บ้างก็ว่าไทยยอมประนีประนอมกับจีน โดยแลกกับความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม ด้วยการใช้ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง (hedging theory) เป็นกรอบการวิเคราะห์ งานวิจัยนี้พบว่า รูปแบบนโยบายไทยต่อจีน หรือ พฤติกรรมรัฐ นั้นหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ตรงกันข้ามกลับมีการปฏิบัตินโยบายที่ก่อผลกระทบสวนทางกัน ซึ่งอาจเรียกว่า “ป้องกันความเสี่ยง” (hedging) เพื่อลดภัยอันตรายจากความไม่แน่นอนของการเมืองระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็แสวงหาประโยชน์จากจีน ทั้งนี้ การดังกล่าวมี “การทำให้ระบอบชอบธรรม” (regime legitimation) เพื่อคงความชอบธรรมทางการเมืองให้กับ คสช. เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบการปฏิบัตินโยบาย

| | |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Title | THAILAND'S CHINA POLICY, 2014-2019: BALANCING, BANDWAGONING OR HEDGING? |
| Author | Poowin Bunyavejchewin |
| Advisor | Associate Professor Watcharabon Buddharaksa, Ph.D. |
| Academic Paper | Ph.D. Dissertation in Political Science - (Type 1.1), Naresuan University, 2024 |
| Keywords | balancing, bandwagoning, hedging, Thailand, China |

ABSTRACT

Under the governance of the National Council for Peace and Order (NCPO), Thai foreign policy has been subject to significant scrutiny, with allegations of excessive alignment with China, a rising major power. Critics have contended that the NCPO's administration compromised Thailand's security interests in favor of accommodating Chinese demands. However, through the application of hedging theory as an analytical lens, this study posits that such criticisms are misplaced. The NCPO's policy toward China should instead be interpreted as a nuanced hedging strategy, designed to navigate potential threats stemming from the inherent uncertainties of international politics, while simultaneously capitalizing on the strategic benefits of its engagement with China. This hedging approach was fundamentally motivated by the regime's imperative to bolster its own legitimacy.

ประกาศคุณูปการ

ความจริงข้าพเจ้าอดใจที่จะปิดวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้จบไปนานแล้ว เพราะเจอกับหายนะที่อยู่ นอกเหนือการควบคุม เริ่มตั้งแต่ อาจารย์ที่ปรึกษาท่านแรกเสียชีวิต ไปจนถึงอุบัติเหตุชีวิต อันคงเป็นผล กรรมที่เคยก่อไว้กับผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ด้วยกาลเวลาที่ผ่านไปอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับความเมตตาของ คนใน “ครอบครัว” ซึ่งแม้จะเต็มไปด้วยบาดแผล ความเจ็บปวด และความมืดมนในความทรงจำ แต่ก็มี อัจฉริยะได้ว่า พ่อ แม่ ป้า วิ น้าไก่ พี่นุช มีพระคุณท่วมฟ้า ช่วยสร้างข้าพเจ้าให้มีวันนี้

ความเมตตาของคนในครอบครัวนี้เอง ที่ทำให้ข้าพเจ้ากลับมาพยายามปิดเล่มวิทยานิพนธ์ให้ แล้วเสร็จ อย่างน้อยก็คงพอเป็น “ของขวัญ” ให้คนในครอบครัว ด้วยข้อจำกัดเรื่องเวลาที่เหลืออยู่ ซึ่งคง ไม่นานนัก วิทยานิพนธ์นี้ถูกเขียนอย่างรีบเร่งและใช้เวลาไม่นาน แต่อาศัยการฝึกฝนและประสบการณ์ กว่า 15 ปี ในวงวิชาการ

วิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้าคงเป็นวิทยานิพนธ์ปริญาเอก ที่ “บางที่สุด” ในประวัติศาสตร์ของ รัฐศาสตร์ไทย เนื่องจากส่วนหนึ่งต้องการทำลายมายาคติว่า “จำนวนแผ่นกระดาษ” เป็นตัวชี้วัดคุณภาพ งานวิชาการ อนึ่ง เกือบ 6 ปีที่ผ่านมา นอกเหนือจากครอบครัวแล้ว มีบุคคลจำนวนหนึ่งที่สมควร ประกาศคุณูปการ ได้แก่ รศ.ดร.วิเชียร อินทะสี ที่ปรึกษาผู้ล่งลับ รศ.ดร.วัชรพล พุทธรักษา ที่ปรึกษาผู้ กรุณารับช่วงต่อ และคณะกรรมการสอบท่านอื่น ได้แก่ ผศ.ดร.กรพนัช ตั้งเชื่อนขันธ รศ.ดร.วัลลภ สุข สวัสดิ์ อ.ดร.ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ และ ผศ.ดร.วีระ หวังสัจจะโชค นอกจากนี้ ต้องขอขอบคุณ คุณสกาวัฒน์ โชติรัตนศักดิ์ อ.ดร.สันทราย วงษ์สุวรรณ และ อ.ดร.วีรชน เกษสกุล

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ ผศ.ดร.นภิสา ไชยบุรีเกียรติ คณบดีคณะสังคมศาสตร์ รศ.ดร.ชไมพร กาญจน กิจสกุล อ.ดร. Paul Chambers ผศ.ดร.นิธิ เนื่องจำนงค์ และ อ.กฤษณะ โชติสุทธิ สำหรับมิตรภาพอัน ยาวนาน ความช่วยเหลือ และการสนับสนุน ทุกครั้งที่เดินทางมา มหาวิทยาลัยนเรศวร

ข้าพเจ้ายังต้องขอบคุณเพื่อนสนิท คุณกัลยวันต์ สวนคร้ามดี และคุณทินวรรธน์ บุญเจริญ สาธิตเกษตรรุ่นเดียวกัน ที่กรุณาเป็นผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย เช่นเดียวกับมิตรสหายในวงวิชาการอีกหลาย ท่าน โดยเฉพาะ ผศ.ทภีพร สุพร อ.กิริพัฒน์ เขียนทองกุล นอกจากนั้นแล้ว ต้องขอบคุณแฟนที่คอยดูแล จัดการหลังบ้าน ถึงแม้ความสัมพันธ์จะลุ่ม ๆ ดอน ๆ ก็ตามที

ขอบคุณ รศ.ดร.ชัยวัฒน์ มีสำฐาน ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร.อำพา แก้วก่าง ดร.วทีญญา ใจบริสุทธิ์ และคุณกตมน เทพสีดา ที่กรุณา อำนวยความสะดวกในการทำงานควบคู่ไปกับการเรียนปริญญาเอกแผนวิจัยนี้

ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่เบื้องหลังความสำเร็จเล็ก ๆ นี้อันตลอดหลายปี คือ รศ.พญ.ธนิตา ตันตระกูลโรจน์ อ.พญ.พิชญวดี จิตตโรภาส รศ.พญ.ดาวชมพู นาคะวิโร และพี่ ๆ พยาบาล แผนก OPD

จิตเวช คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี หากปราศจากท่าน คงหมดลมหายใจไปตั้งแต่หลายปีก่อนหน้า ข้าพเจ้ารู้สึกซาบซึ้งจากใจจริง

แม้สังขารและสมองจะเสื่อมลงด้วยวัยและความโชคร้าย แต่นับว่าโชคดีที่ข้าพเจ้าได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าว จนสามารถปิดเล่มวิทยานิพนธ์นี้ได้ หากตกชื่อใครไปต้องขอภัย ส่วนเจ้ากรรมนายเวรที่ยังมีเรื่องค้างคา ข้าพเจ้ามิเคยลืม จบปริญญาเอกเมื่อไหร่ค่อยมาสะสางกัน

ภูวิน บุณยะเวชชีวิน



สารบัญ

| | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ค |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | ง |
| ประกาศคุณูปการ..... | จ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญตาราง..... | ญ |
| สารบัญรูปภาพ..... | ฎ |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์..... | 3 |
| 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 3 |
| บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม..... | 4 |
| 2.1 นโยบายต่างประเทศ กับ พฤติกรรมรัฐ..... | 4 |
| 2.2 นโยบายต่างประเทศไทย..... | 8 |
| 2.3 นโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ: บริบทและ ข้อถกเถียง..... | 12 |
| 2.4 แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา..... | 16 |
| บทที่ 3 ทฤษฎีและวิธีการวิจัย..... | 18 |
| 3.1 ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง..... | 18 |
| 3.1.1 สเปกตรัมพฤติกรรม..... | 21 |

| | |
|--------------------------------------------------------------|----|
| การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ | 22 |
| การปฏิเสธรภาวะครอบงำ | 23 |
| การถ่วงดุลทางอ้อม | 24 |
| การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด..... | 24 |
| การร่วมขบวนอย่างจำกัด | 25 |
| 3.1.2 กรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม..... | 26 |
| 3.2 วิธีการวิจัย | 27 |
| 3.2.1 ข้อมูลและการเก็บข้อมูล..... | 29 |
| 3.2.2 การเลือกกรณีและการวิเคราะห์ข้อมูล..... | 30 |
| บทที่ 4 ผลการศึกษา | 31 |
| 4.1 นโยบายต่างประเทศไทยของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ..... | 31 |
| 4.1.1 ภูมิหลังของนโยบายต่างประเทศ | 31 |
| 4.1.2 ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S | 33 |
| Security (มีความมั่นคง) | 34 |
| Sustainability (มีความมั่นคงยั่งยืน)..... | 34 |
| Standard (มีมาตรฐานสากล) | 35 |
| Status (มีสถานะและเกียรติภูมิ)..... | 36 |
| Synergy (มีพลัง)..... | 37 |
| 4.2 การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว | 37 |
| 4.2.1 ข้อประเมินเบื้องต้น | 38 |
| 4.3 ความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน | 39 |
| 4.3.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน..... | 39 |

| | | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.2 | โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน | 41 |
| 4.3.3 | ข้อประเมินเบื้องต้น | 46 |
| 4.4 | บทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง | 46 |
| 4.4.1 | การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาค แม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง | 46 |
| 4.4.2 | การก่อตั้งกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง | 48 |
| 4.4.3 | ผลประโยชน์และบทบาทของไทย | 55 |
| 4.4.4 | ข้อประเมินเบื้องต้น | 58 |
| 4.5 | สรุปผลข้อประเมินเบื้องต้น | 58 |
| บทที่ 5 | การอภิปรายผล | 59 |
| 5.1 | รูปแบบของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ | 59 |
| 5.1.1 | ข้อวินิจฉัย 1 | 60 |
| 5.1.2 | ข้อวินิจฉัย 2 | 61 |
| 5.1.3 | ข้อวินิจฉัย 3 | 61 |
| 5.2 | ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างพฤติกรรมรัฐของไทยต่อจีน | 62 |
| 5.3 | ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างพฤติกรรมรัฐของไทยต่อจีน | 63 |
| 5.4 | บทสรุป | 64 |
| บรรณานุกรม | | 65 |
| ประวัติผู้วิจัย | | 82 |

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ผลสรุปข้อประเมินเบื้องต้น58



สารบัญรูปลภาพ

| | หน้า |
|---------------------------------------------|------|
| แผนภาพที่ 1 แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา..... | 17 |
| แผนภาพที่ 2 สเปกตรัมพฤติกรรม..... | 22 |



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาของการปฏิบัติในด้านการต่างประเทศ อันได้แก่ การทูต ก็คือ ขั้นตอนของการดำเนินการ ตลอดจนข่าวสารบางเรื่อง จำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะปกปิดหรือไม่พึงเปิดเผย เพื่อให้บังเกิดผลดีในขั้นสุดท้าย ในบางครั้งจึงมักถูกตำหนิว่ากระทรวงการต่างประเทศ เป็นแดนสนธยาอยู่บ่อยครั้ง

—เอกอัครราชทูต วรพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

ความข้างต้นจากคำบรรยายของ เอกอัครราชทูต วรพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Ministry of Foreign Affairs, 1989) ฉายภาพให้เห็นข้อจำกัดในการวิจัยเกี่ยวกับ “นโยบายต่างประเทศไทย” (Thai foreign policy) รวมถึงการระหว่างประเทศและการทูตในภาพกว้าง ด้วยเหตุผลพื้นฐาน ได้แก่ กระบวนการต่าง ๆ ในการวางแผน จัดทำ และปฏิบัตินโยบายต่อภายนอก ถูกจัดให้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและสัมพันธ์กับความมั่นคงของชาติ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลขั้นต้นเป็นเรื่องยาก หรือ อาจเป็นไปได้เลยสำหรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัจจุบันขณะ เอกสารชั้นต้นที่นักวิชาการสามารถเข้าถึงได้ โดยมากก็มักเป็นจดหมายเหตุ (archives) ของสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งเวลาล่วงเลยไปแล้วหลายทศวรรษ เมื่อเป็นเช่นนี้ การวิจัยเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและการทูตไทย ในเหตุการณ์ร่วมสมัย จึงอาศัยแหล่งข้อมูลชั้นรองเป็นสำคัญ อันทำให้เนื้อหาที่ถูกนำเสนอผ่านงานวิชาการนั้น คาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงอยู่มาก

การเป็น “แดนสนธยา” (twilight zone) ของการต่างประเทศ (Snitwongse, 2001) ทำให้การเข้าใจเหตุการณ์ต่าง ๆ คาดเคลื่อนปรากฏอยู่บ่อยครั้ง ดังเห็นได้ผ่านงานวิชาการเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ไทย-จีน” ในศตวรรษที่ 21 ด้วยมักพินิจข่าวสารนิเทศ (press release) อันมีวัตถุประสงค์สื่อสารภาพสายสัมพันธ์ทางบวก ตัวอย่างเช่น ถ้อยแถลงว่าด้วยความร่วมมือร่วมกันของสองประเทศ ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการประชุมในระดับต่าง ๆ หารือสาระตึงการปฏิสัมพันธ์หลังประตูปิด (behind closed doors) ความคาดเคลื่อนนี้มีมากยิ่งขึ้นในงานวิชาการเกี่ยวกับ นโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนภายใต้ “รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” (คสช.)

รัฐบาล คสช. ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา ด้วยเหตุผลบางประการ ได้แก่ การปกครองของ คสช. เป็นระบอบเผด็จการทหาร (military regime) บ่อยครั้งงานวิชาการที่ศึกษาการต่างประเทศไทย ภายใต้ระบอบดังกล่าว มีปัญหาการนำเสนอข้อถกเถียงอย่างเป็นวัตถุวิสัย เนื่องจากมีอคติเกี่ยวกับการคาดหวัง อันก่อร่างจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือต่างกัน กระนั้น นโยบายต่างประเทศไทยสมัย รัฐบาล คสช. นับเป็นตัวอย่างที่ดี ซึ่งฉายภาพความต่อเนื่อง (continuity) และความไม่ต่อเนื่อง (discontinuity) ของทิศทางนโยบายต่างประเทศ จากการเปลี่ยนแปลงความเป็นผู้นำ (leadership change) ด้านการต่างประเทศจากกองทัพ (พลเอก ณะศักดิ์ ปฎิมาประกร) สู่นักวิชาการ (นายดอน ปรมภ์วินัย) นอกจากนี้ งานวิชาการเกี่ยวกับการทูตไทยยุค คสช. มักเป็นแนวพรรณนา (descriptive) ผ่านการใช้แนวความคิดอย่างกว้าง ๆ เป็นกรอบ ทำให้การระบุตัวแปรและสรุปความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์ อีกทั้งเนื้อหายังสะท้อนวาทกรรมในบันไดเสียงเดียวกันอยู่เป็นนิจ

งานวิชาการส่วนใหญ่เกี่ยวกับนโยบายไทยต่อจีนของ คสช. นับแต่ปี ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา นำเสนอวาทกรรม (discourse) ว่ารัฐบาล คสช. ปรับแนว (realign) เข้ากับฝ่ายจีน “จุดพี่น้องร่วมสายเลือด” (Busbarat, 2016a, 2016b; Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2018, 2021) บ้างก็ว่า ฟังฟังการสนับสนุนของจีน จนยอมประนีประนอมกับความต้องการของรัฐบาลกรุงปักกิ่งถึงขนาด “ยอมแลก” (trade-off) กับผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ (Cogan, 2019, 2024) อย่างไรก็ตาม วาทกรรมดังกล่าวขัดแย้งกับ คำอธิบายของ “ลัทธินิยมการเมือง” (political realism) อันเป็นหลักหมุดของอนุสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations – IR) ที่ว่า รัฐไม่ว่าจะอ่อนแอสักเพียงใด ก็จักไม่เลือกร่วมขบวน (bandwagoning) เข้ากับชาติที่เข้มแข็งกว่า ด้วยการนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคง (security) ของรัฐ จะมีข้อยกเว้นก็แต่เพียงในฉกาทิศทางการเกิดสงครามใหญ่ ซึ่งบังคับต้องเลือกข้าง (Walt, 2002) กระนั้น ไทยภายใต้รัฐบาล คสช. ก็ดูเหมือนว่าจะมิได้พยายามถ่วงดุล (balancing) จีน ในฐานะชาติมหาอำนาจที่กำลังพุ่งทะยานขึ้นมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจระหว่างประเทศ (international polarity) เสียเท่าใดนัก

ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์นำเสนอภาพของนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนสมัย รัฐบาล คสช. อย่างเป็นวัตถุวิสัย และถูกต้องสมบูรณ์ตามเหตุการณ์จริง ด้วยการสืบค้นข้อมูลขั้นต้นของกระทรวงการต่างประเทศ กอปรกับการเลือกใช้ทฤษฎีจากกลุ่มทฤษฎีนโยบายต่างประเทศ (theories of foreign policy) ที่ได้รับการยอมรับนับถือ ได้แก่ ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง (hedging theory) ของ Kuik (2008, 2016) บูรณาการเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ โดยรักษาความสมดุล (balance) ระหว่าง “ข้อเท็จจริง” (fact) จากเอกสารชั้นต้น กับ “ทฤษฎีบท” (theorem) เพื่อเป็นทางเลือกในการทำความเข้าใจนโยบายของรัฐไทยสมัย คสช. ต่อชาติมหาอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น (rising power) อนึ่ง ความละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์จะแจกแจงในหัวข้อถัดไป

1.2 วัตถุประสงค์

จากที่มาและความสำคัญของปัญหาความละเอียดกล่าวแล้ว วิทยานิพนธ์มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. สํารวจและประมวลกรณีนโยบายต่างประเทศไทยตํอจีนภายใต้รัฐบาล คสช.
2. วิจัยรูปแบบของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศไทยตํอจีน ภายใต้รัฐบาล คสช.
3. อธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลตํอการก่อร่างรูปแบบพฤติกรรมของรัฐบาลไทยตํอจีน ภายใต้รัฐบาล คสช.

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์ มีดังนี้

1. ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์นโยบายต่างประเทศไทยตํอจีน ภายใต้รัฐบาล คสช.
2. ทราบรูปแบบพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศไทยตํอจีน ภายใต้รัฐบาล คสช.
3. สามารถอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลตํอการก่อร่างรูปแบบพฤติกรรมของไทยตํอจีน ภายใต้รัฐบาล คสช.
4. นำเสนอผลการศึกษาจากวิทยานิพนธ์ ในรูปแบบบทความวิจัยตีพิมพ์วารสารวิชาการ ในฐานข้อมูลดัชนี Scopus

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

2.1 นโยบายต่างประเทศ กับ พฤติกรรมรัฐ

“นโยบายต่างประเทศ” (foreign policy) เป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งมักถูกกล่าวถึงอยู่เป็นนิจแต่หาได้รู้ความหมายอย่างถ่องแท้ จนทำให้บ่อยครั้งความเข้าใจเกี่ยวกับ นโยบายต่างประเทศ มีความคาดเคลื่อนอยู่มาก คงเป็นการดีหากจะเริ่มทบทวนวรรณกรรมด้วยคำนิยามของการที่เรียกว่า นโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตามคงมีอาจปฏิเสธได้ว่า คำนิยามของนโยบายต่างประเทศมีการนำเสนอไว้มากมายผ่านหนังสือและตำรานับแต่กว่าครึ่งศตวรรษก่อน กระนั้น คำนิยามตาตาเหล่านี้ เหมือนจะมีลักษณะร่วมประการหนึ่ง ได้แก่ การเน้นความสำคัญและผลกระทบของปัจจัยภายนอก หรือ สภาพแวดล้อมภายนอก บ้างก็ว่า สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

คงเป็นการอันสมควร หากจะเริ่มต้นทบทวนคำนิยามจากตำราคลาสสิก Modelski (1962) ให้คำนิยามว่า นโยบายต่างประเทศ หมายถึง “...ระบบของกิจการที่ชุมชน [ภายในรัฐ] วิวัฒนาการขึ้น ด้วยต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐอื่น ตลอดจนปรับเปลี่ยนกิจกรรมของรัฐตน ให้สอดคล้องเข้ากับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ” (pp. 6-7) ในบริบทนี้ ชุมชน คือ “ชุมชนทางการเมือง” (political community) ซึ่งมีกลุ่มผู้กำหนดนโยบายปฏิบัติหน้าที่หลัก และรับผิดชอบภารกิจด้านนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ ในนามของหน่วยที่เรียกว่า “รัฐ” (state) หนึ่ง ภายในชุมชนทางการเมืองยังประกอบด้วยตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งต่างมีข้อเรียกร้องอันกระทบต่อการกำหนดทิศทางของการต่อภายนอก เมื่อเป็นเช่นนี้ กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงนโยบายต่างประเทศ จึงทำหน้าที่เป็นตัวสื่อกลาง (mediation) ระหว่างชุมชนทางการเมืองภายในรัฐ กับโลกภายนอก (Modelski, 1962)

คำนิยามของ Modelski (1962) สอดคล้องกับ Webber and Smith (2002) ที่อธิบายว่า นโยบายต่างประเทศ เปรียบเสมือนแนวขวางกั้น (barrier) ป้องกันการรุกรานจากต่างชาติ แต่ขณะเดียวกันก็เป็นสะพานเทียบ (bridge) เชื่อมองคาพยพภายในไปสู่สมณพลภายนอก รัฐ การเชื่อมโยงระหว่างเอนทิตี (entity) ภายในกับภายนอกเป็นหลักหมุด ซึ่งก่อร่างลักษณะอันจริงแท้ของนโยบายต่างประเทศ ดังที่ Macridis (1989) กล่าวไว้ในส่วนนำของ *Foreign policy in world politics: States and regions* อันเป็นตำราที่ได้รับการยอมรับนับถือว่า ลักษณะอันจริงแท้ของนโยบาย

ต่างประเทศก่อร่างขึ้นจาก “ปริมาตรศูนย์กลางร่วม” (concentric circles) ที่รวมองค์ประกอบภายในไว้เป็นส่วนหนึ่ง เช่น โครงสร้างทางสังคม และคุณสมบัติความเป็นชาติ เป็นต้น

จากความพอสังเขป อาจพอสรุปด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า นโยบายต่างประเทศ หมายถึง ภาพรวมนโยบายของรัฐที่มีต่อและปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก (Breuning, 2007) เช่นนี้แล้ว คงไม่ผิดนักหากจะกล่าวว่า “การศึกษานโยบายต่างประเทศ” หรือ “การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ” (foreign policy analysis) คือ การอธิบายและทำความเข้าใจ การกระทำทางนโยบาย บ้างก็ว่ารูปแบบพฤติกรรมเชิงนโยบาย ของรัฐ ต่อรัฐอื่น ๆ และต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ในห้วงเวลาที่เฉพาะเจาะจง (Breuning, 2007)

อย่างไรก็ดี การอธิบายและทำความเข้าใจ “การกระทำทางนโยบายต่างประเทศ” (foreign policy action) มิใช่เพียงการพรรณนาเหตุการณ์ที่บังเกิดขึ้น ในรูปแบบคล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ การทูต (diplomatic history) การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ ให้ความสำคัญกับการสังเกต “ความสม่ำเสมอ” (regularity) ของการกระทำทางนโยบายต่างประเทศของรัฐ และพิจารณาค้นหารูปแบบ (pattern) ของการกระทำ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ รูปแบบการกระทำที่กล่าวไปนั้น เรียกว่า “พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ” (foreign policy behavior) หรือ “พฤติกรรมรัฐ” (state behavior; Wilkenfeld, Hopple, Rossa, & Andriole, 1980)

ว่าการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ มิได้หยุดอยู่เพียงการพิจารณาค้นหารูปแบบพฤติกรรมรัฐ หากยังต้องวิเคราะห์ “ความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล” (cause-and-effect relationship) ว่าอะไรเป็นสาเหตุ (cause) หรือ เงื่อนไข (condition) ซึ่งทำให้ พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ แบบต่าง ๆ เป็นไปเช่นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง พฤติกรรมรัฐ เป็น “ตัวแปรตาม” (dependent variable) ในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ (Wilkenfeld et al., 1980) หน้าที่ของผู้ศึกษา คือ การค้นหาและระบุตัวแปรต้น ตลอดจนตัวแปรอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดตัวแปรตาม

ก่อนจะกล่าวถึงพฤติกรรมรัฐแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อถกเถียงในหมู่นักวิชาการ จะยกตัวอย่างกรณีคำอธิบายของ Morgenthau (1949, 1954) เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ แม้ว่าจะมาจากงานเขียนก่อนการปฏิวัติพฤติกรรมนิยม แต่ก็มีความเชื่อมโยงสอดคล้อง (coherent) และคงเส้นคงวา (consistent) ใจความสำคัญของคำอธิบายมี ดังนี้

สำหรับ Morgenthau (1949, 1954) การกระทำทางนโยบายต่างประเทศ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่

1. นโยบายดำรงสถานะเดิม (status-quo policy) หมายถึง การรักษาอำนาจให้คงเดิม
2. นโยบายจักรวรรดินิยม (imperialist policy) หมายถึง การสะสมอำนาจให้มากขึ้น
3. นโยบายสำแดงเกียรติภูมิ (prestige policy) หมายถึง การแสดงอำนาจให้เห็นจริง

การทางนโยบายข้างต้นมีสาเหตุ 2 ประการ ที่ทำให้บังเกิดขึ้น ประการแรก ได้แก่ ธรรมชาติของการเมืองระหว่างประเทศ อันมีรากเหง้าจากบาปกำเนิดของมนุษย์ ประกอบกับสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) ที่บังคับให้ทุก ๆ รัฐต่างต้องมุ่งแสวงหา “ผลประโยชน์แห่งชาติที่นิยามด้วยอำนาจ” (national interest defined in terms of power) ให้มากที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ สาเหตุอีกประการหนึ่ง ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐถูกกำกับด้วย “ดุลแห่งอำนาจ” (balance-of-power) อันเป็นกลไกหลักของโครงสร้างระหว่างประเทศ (Morgenthau, 1954)

การกระทำทางนโยบายต่างประเทศ เสนอโดย Morgenthau (1949, 1954) ถูกวิจารณ์จากนักวิชาการรุ่นถัดมาว่า ไม่สามารถอธิบาย “ปรากฏการณ์นโยบายต่างประเทศ” (foreign policy phenomenon) ได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ทว่าข้อวิจารณ์จะไม่กล่าวถึงในที่นี้ ด้วยอยู่นอกขอบเขตความจำเป็นสำหรับการทบทวนวรรณกรรมว่าด้วย นโยบายต่างประเทศ กับ พฤติกรรมรัฐ คำถามที่สมควรใคร่ครวญมากกว่า ได้แก่ พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ หรือ พฤติกรรมรัฐ จักจำแนกประเภท (classification) อย่างไร Wilkenfeld et al. (1980) อรรถาธิบายว่า ในการนี้ ควรใช้หลักเกณฑ์ “ใคร ทำอะไร ต่อใคร ที่ไหน เมื่อไหร่ และในบริบทเฉพาะหน้าใด [who does what to whom, where, when, and in what immediate context?]” (p. 36)

เมื่อพิเคราะห์หลักเกณฑ์ของ Wilkenfeld et al. (1980) แล้ว อาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมรัฐ ซึ่งควรกล่าวถึงมีด้วยกัน 2 แบบหลัก ได้แก่ “การถ่วงดุล” (balancing) และ “การร่วมขบวน” (bandwagoning) คำทั้งสองมีความหมายแสดงถึง รูปแบบการกระทำทางนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่งต่อรัฐ หรือ กลุ่มรัฐอื่น ด้วยแนวปฏิบัติที่ต่างกันอย่างเป็นทวิภาวะ (binary) การถ่วงดุลและการร่วมขบวนกลายเป็นคำสำคัญที่พบบ่อย ในงานวิชาการด้านการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการวิจัยของแวดวงรัฐศาสตร์อเมริกา (อาทิ Cusack & Stoll, 1991; Jones, 1994) ที่เน้นการค้นคว้าด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ เช่น การวิเคราะห์สถิติ เพื่อทดสอบและนำเสนอคำอธิบายอย่างเป็นทางการเป็นผลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับ ปรากฏการณ์นโยบายต่างประเทศ หรือ เหตุการณ์นโยบายต่างประเทศ (foreign policy event)

วรรณกรรมว่าด้วยพฤติกรรมของรัฐ มักวางอยู่บนฐานความคิด (thought) สัจนิยมการเมือง (political realism) ซึ่งมีข้อสมมติพื้นฐาน (hypothetical assumption) ในการอ่านการเมืองระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

1. รัฐ-ชาติ (nation-state) เป็นตัวแสดงหลักและเป็นองค์การทางการเมือง (polity) เพียงเดียวที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ไม่มีตัวแสดงใดมีอำนาจเหนือรัฐ

2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กำเนิดและดำเนินไปภายในสภาพแวดล้อมอนาธิปไตย (anarchical environment)
3. ความมั่นคง (security) ได้แก่ อำนาจอธิปไตย (sovereignty) บูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) และความเป็นอิสระทางการเมือง (political autonomy) มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด (*sine qua non*) ต่อทุกรัฐ เนื่องจากต่างต้องอยู่ภายใต้สภาวะที่ไม่มีรัฐบาลโลก คอยกำกับดูแลความสงบเรียบร้อย
4. ผลได้ (gain) ของรัฐมีลักษณะสัมพัทธ์ (relative) ต่อผลได้ของรัฐอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ โจทย์หลักของเกมการเมือง คือ “ใครได้เท่าไร” มิใช่ “ใครได้อะไร”
5. ความร่วมมือ (cooperation) เป็นอนุปรากฏการณ์ (epiphenomenal) หมายความว่า อาจมีอยู่ชั่วครั้งชั่วคราว แต่ไม่ได้เกี่ยวพันอันใดกับธรรมชาติอันถาวรนิรันดร์ของการเมืองระหว่างประเทศ (Grieco, 1988; Walt, 2002; Waltz, 1979)

สำหรับนักวิชาการสังคมนิยม การถ่วงดุล เป็นพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ ซึ่งทุกรัฐมีแนวโน้มจะกระทำ ด้วยต่างต้องการอยู่รอดภายใต้แรงกดดันจากสภาวะอนาธิปไตย การปล่อยให้รัฐใดรัฐหนึ่งก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียว หรือ มีอำนาจมากจนยากจะทัดทาน เป็นภัยอันตรายและก่อภาวะไร้เสถียรภาพ (Waltz, 1979) เพราะอาจทำให้ชาติที่อ่อนแอจำต้องยินยอมตกเป็นเบี้ยล่าง ยอมรับสถานะที่ต่ำกว่า และยอมผูกเอารัดเอาเปรียบ เพื่อรักษาความอยู่รอด (survival) ลักษณะที่กล่าวไปนั้น คือ “พฤติกรรมร่วมขบวน” (bandwagoning behavior) ซึ่งนักวิชาการสังคมนิยมมองว่า จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐเผชิญกับสถานการณ์วิกฤตรุนแรงที่ไม่มีทางเลือกอื่นใดเหลือ ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างอนาธิปไตยขัดขวางที่ทัดทานการกระทำดังกล่าว มิพักต้องกล่าวอีกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ” (balancing-of-power) ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็น “วิธีการปฏิบัติ” (*modus operandi*) ในเชิงหน้าที่ของโครงสร้างระหว่างประเทศ (Waltz, 1971)

ตรงข้ามกับพฤติกรรมร่วมขบวน โครงสร้างอนาธิปไตยระหว่างประเทศ ก่อร่างอิทธิพลส่งเสริมให้เกิด “พฤติกรรมถ่วงดุล” (balancing behavior) บ้างก็เรียก “การถ่วงดุล” (balancing) โดยการถ่วงดุลสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การถ่วงดุลภายใน (internal balancing) และการถ่วงดุลภายนอก (external balancing) (Waltz, 1979) การถ่วงดุลภายใน หมายความว่า รัฐนำทรัพยากรมาใช้เสริมสร้างกำลังรบ เพื่อยกระดับความมั่นคงปลอดภัยของตนอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเชื่อถือได้ ขณะที่การถ่วงดุลภายนอก หมายความว่า รัฐลดผลประโยชน์อันขัดกันกับรัฐอื่น ๆ ด้วยการต้องการแสวงหาและก่อตั้งพันธมิตร (alliance) เพื่อยกระดับความมั่นคงปลอดภัยของตนอย่างรวดเร็ว แม้ยากจะเชื่อถือพิงพา (Morrow, 1993)

กระนั้น นักวิชาการสังคมนิยมบางท่าน อาทิ Walt (1985, 1987, 1988) แย้งว่า รัฐมิได้ถ่วงดุลอำนาจ หรือ รัฐอื่นที่มีอำนาจมากกว่า หากแต่การถ่วงดุลของรัฐเป็น “การถ่วงดุลภัยคุกคาม” (balance-of-threat) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการถ่วงดุลชาติอื่น ๆ ซึ่งถูกรับภาพว่าเป็นภัยคุกคาม (perceived threat) ต่อความมั่นคงของรัฐ โดยปัจจัยนำพาการรับภาพความเป็นภัยอันตราย ได้แก่

1. อำนาจจากผลรวมทรัพยากร (aggregate power) หมายถึง อำนาจขนาดใหญ่ที่เพิ่มพูนขึ้น อันทำให้รัฐสามารถก่อภัยคุกคามต่อชาติอื่น ๆ ได้มากขึ้น
2. ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (geographic proximity) หมายถึง ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ใกล้กว่า อันทำให้รัฐสามารถก่อภัยคุกคามต่อชาติอื่น ๆ ได้มากกว่ารัฐ ซึ่งแหล่งที่ตั้งอยู่ไกลกว่า
3. ชีตความสามารถเชิงรุก (offensive capability) หมายถึง ชีตความสามารถทางทหาร (กำลังรบและอาวุธยุทโธปกรณ์) มีพิสัยการรบตัดข้ามเขตแดน อันทำให้รัฐสามารถก่อภัยคุกคามต่อชาติอื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น
4. ภาพเจตนารุกราน (perceived aggressive intentions) หมายถึง เจตนารุกรานด้วยถูกรับภาพเป็นเช่นนั้น ว่ารัฐสามารถก่อภัยต่อชาติอื่น โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับเจตนาที่ถูกรับภาพว่า ต้องการรักษาสถานะเดิม (โปรดดู Walt, 1985, 1987, 1988)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการสังคมนิยมเองก็ยอมรับว่า พฤติกรรมถ่วงดุล มักเป็นพฤติกรรมของชาติมหาอำนาจ หากใช้รัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก (Waltz, 1979) ดังคำกล่าวที่ว่า “ทฤษฎีก็เหมือนเรื่องราวว่าด้วยการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งถูกเขียนโดยชาติมหาอำนาจแห่งยุค” (Waltz, 1979, p. 72) เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมเกิดคำถามต่อคำอธิบายว่าด้วยพฤติกรรมของรัฐ ที่ส่วนใหญ่ก่อร่างจากหลักหมุดของสังคมนิยมการเมือง ว่ามีพลังและความแม่นยำในการอธิบาย พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของรัฐอื่น ๆ ที่มีใช้มหาอำนาจ มากน้อยเพียงใด

ดูเหมือนว่า ปรากฏการณ์นโยบายต่างประเทศในกรณีของรัฐไทย จะมีได้สอดคล้องกับคำอธิบาย ซึ่งนักวิชาการสังคมนิยมนำเสนอ เท่าใดนัก กล่าวคือ ไทยมิได้พยายามจะถ่วงดุลจีน ซึ่งเป็นอำนาจลัทธิแก้ (revisionist power) ที่กำลังทะยานขึ้นอย่างจริงจังเท่าใดนัก (Bunyavejchewin, Suporn, & Sirichuanjun, 2022; Goh, 2005; Kuik, 2008, 2016, 2021) ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงมีช่องว่างเกี่ยวกับการกระทำทางนโยบายต่างประเทศและพฤติกรรมรัฐ โดยเฉพาะของรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก ในวรรณกรรมวิชาการ ซึ่งรอการเติมเต็ม

2.2 นโยบายต่างประเทศไทย

“วิเทศขยาย” หรือ “นโยบายต่างประเทศ” ของไทย มีเป้าหมายชัดเจนและต่อเนื่องมานับแต่อดีต คือ การอ้างรัฐเอกราช (independence) และบูรณภาพ (integrity; หมายถึง สถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์) ด้วยความจำกัดหลักรหัส อาทิจานาตทางภูมิศาสตร์ และทรัพยากรทางวัตถุ การปฏิบัตินโยบายให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำต้องรักษาความเป็นอิสระ (autonomy) โดยเฉพาะทางการเมืองให้มากที่สุด พร้อมกับลดทอนอิทธิพลของต่างชาติ (Bunyavejchewin, 2024; na Thalang, 2022; Phuankasem, 1984) หรือ อย่างน้อยก็ป้องกันมิให้มหาอำนาจชาติใดชาติหนึ่ง มีอิทธิพลมากเสียจนเกินพอดี ทั้งนี้ เพื่อมิให้ชาติเหล่านั้นสามารถบังคับแทรกแซงทิศทางการกำหนดนโยบายต่างประเทศและกิจการภายในของไทยได้ (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022)

นอกจากเป้าหมายที่ชัดเจนต่อเนื่อง การนำพารัฐนาวาพันฝ่าเกลียวคลื่น เหล่าชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายมีข้อคำนึงอยู่ชุดหนึ่งมาตลอดห้วงประวัติศาสตร์ จะเปลี่ยนแปลงก็เพียงแต่ถ้อยคำหาใช้สารัตถะไม่ ข้อคำนึง (concerns) ชุดนี้ยังสะท้อนนัยว่าด้วยการใคร่ครวญเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งหลักหมุดหาได้แปรเปลี่ยนตามกาลเวลา อนึ่ง ข้อคำนึงมี 3 ประการ ได้แก่ 1. ความมั่นคงแห่งดินแดน 2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และ 3. การเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือในประชาคมโลก (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022; Bunyavejchewin, Kamonpetch, Sirichuanjun, & Suporn, 2023) สารัตถะของข้อคำนึงที่กล่าวไป มีดังต่อไปนี้

1. ข้อคำนึงด้านความมั่นคงแห่งดินแดน (concerns of territorial security)

ด้วยสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยล้อมรอบด้วยประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ทำให้มีพรมแดนเป็นแนวยาว ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์กับชาติปรปักษ์ (rival) โดยเฉพาะเวียดนาม ซึ่งมีเพียงเขตแดนของต่างประเทศขวางกั้นอยู่เพียงชั้นเดียว ทำให้ความมั่นคงแห่งดินแดน รวมถึงบูรณภาพ เป็นข้อคำนึงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยเสมอมา ข้อคำนึงนี้ถูกให้น้ำหนักมากในห้วงสงครามเย็น (Sirichote, 1986; Viraphol, 1982) ซึ่งภัยจากการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่สามารถเอาชนะสงครามเวียดนามได้ มีความแหลมคม การนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะเวียดนามสามารถนำกำลังรบทางบกประชิดพรมแดนไทย ผ่านกัมพูชา (Bunyavejchewin, Suporn, & Sirichuanjun, 2022; Sirichote, 1986; Viraphol, 1985)

สภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะความใกล้ชิด (proximity) มีนัยสำคัญต่อการก่อร่างการรับรู้ (perception) ความเป็น “ภัยคุกคาม” (threat) ในแง่นี้ เวียดนามจึงถูกรับภาพว่าเป็นภัยต่อไทยมาตลอด (Jha, 1980) เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ตั้งของเวียดนามมีความใกล้ชิดกับเขตแดนไทย แม้จะไม่มีพรมแดนติดกันก็ตาม ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ จึงเป็นหนึ่งในปัจจัยกำหนดการรับรู้

ภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบายไทย (Bunyavejchewin, Suporn, & Sirichuanjun, 2022; Viraphol, 1982, 1985)

ลักษณะที่กล่าวไปนั้น สอดคล้องกับคำอธิบายของนักวิชาการสังคมนิยมร่วมสมัย ตัวอย่างเช่น Walt (1987) ผู้เสนอทฤษฎีดุลแห่งภัยคุกคาม (balance-of-threat theory) ซึ่งให้น้ำหนักกับความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ต่อการก่อร่างภาพความเป็นภัยอันตราย นอกจากนี้ ยังเป็นไปในทางเดียวกับการศึกษาเกี่ยวกับการแปรผันของระยะห่าง (distance) ต่อความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระยะห่างทางบก (Jaewook, 2020; Parent & Rosato, 2015)

2. ข้อคำนึงด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (concerns of economic wealth)

การคลายตัวและสิ้นสุดลงของสงครามเย็น ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับความสัมพันธ์ข้ามชาติ (transnational relations) ระหว่างตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และการพึ่งพากันอย่างสลับซับซ้อน (complex interdependence) ทำให้ความแหลมคมของภัยคุกคามทางความมั่นคงอ่อนกำลังลง เปิดทางให้กับข้อคำนึงด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่ถูกหยิบยกเป็นวาระสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย (Pathmanand, 2007; Pongyelar, 2007) นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (Funston, 1998; Phonprapai, 2021) เป็นตัวอย่างที่แจ่มชัด

สำหรับ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศไทย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นข้อคำนึง ซึ่งมีขอบเขตค่อนข้างกว้างหมายรวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภท เช่น การค้า และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) เป็นต้น นโยบายต่างประเทศจักเป็นเครื่องมือแสวงหาโอกาสและช่องทางในการปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างสัมพันธ์มิตรอันเป็นไปเบิกทางสู่การค้าขายและการลงทุน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022; Snitwongse, 2001) ตลอดจนกิจกรรมระดับภายใต้รัฐ เช่น การค้าชายแดน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น (P. Chambers & Bunyavejchewin, 2019; Sucharithanarugse, 2006)

ด้วยเหตุนี้ หลายรัฐบาล จึงมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นธงชัย โดยการต่างประเทศและการทูตเป็นเครื่องมือนำรัฐนาวาไปให้ถึงธงชัยดังกล่าว รัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่ชัดเจน (Bowornwathana, 2004; Panaspornprasit, 2004) ในสมัยรัฐบาลทักษิณ มีการปฏิบัติ “การทูตเชิงรุก” (proactive diplomacy) ให้วาระทางเศรษฐกิจเป็นหลักหมุด สำหรับการปฏิสัมพันธ์กับต่างชาติ และพยายามปรับบทบาทนักการทูตให้เป็นผู้บริหารบริษัท หรือที่เรียกว่า “เอกอัครราชทูต CEO” (Bowornwathana, 2004; Chachavalpongpun, 2010; McCargo & Pathmanand, 2005) เพื่อเปิดและขยายตลาดต่างประเทศให้กับสินค้าส่งออกของไทย พร้อมกันนี้ ก็

เปลี่ยนการทูตให้เป็น “เครื่องจักรรายได้” (revenue generator) อุปถัมภ์ค้าชูเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเพิ่งฟื้นตัวจากวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 และเป็นหนี้เงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ตลอดจนสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ

3. ข้อคำนึงด้านการเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือในประชาคมโลก (concerns of reputation, image and credibility)

ข้อคำนึงด้านสุดท้าย ได้แก่ การเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือในประชาคมโลก ค่อนข้างมีความหมายที่กำกวมขาดความชัดเจน ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การทำให้ต่างประเทศในระดับต่าง ๆ รู้จักและเห็นความสำคัญของไทย ตลอดจนสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับชาติไทยให้ถูกต้อง (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022) โดยพื้นฐาน การดังกล่าวจะเกิดได้ ก็ด้วยการยึดถือและปฏิบัติตาม หลักการสากลและกฎหมายระหว่างประเทศ (Burns, 1992; Sucharitkul, 2009)

การที่กล่าวไปนั้นบ้างก็เรียก “เกียรติภูมิของชาติ” (national prestige) ซึ่งนับเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่มีใช้วัดดู แต่ทุกรัฐล้วนปกป้องรักษาไว้และพยายามทำให้เพิ่มพูนขึ้น (Strange, 2024) บ้างก็มักใช้พ้องความหมายกับ “การยอมรับนับถือ” (recognition) ในสังคมระหว่างประเทศ (Agné et al., 2013) การข้างต้นกลุ่มนักวิชาการหัวใหม่ เรียกว่า “ปัจจัยสถานะ” (status factor) พวกหัวใหม่นี้มองว่า “สถานะ” ที่เผยแสดงอย่างหลากหลาย (Charoenvattananukul, 2019, 2020) เป็นต้นว่า “ความเป็นผู้นำ” (leadership) ภายในพหุภาคีนิยมส่วนภูมิภาค (regional multilateralism) เป็นสิ่งเร้าเบื้องหลังการระหว่างประเทศและการทูตไทย (Busbarat, 2012, 2014)

นอกจากนี้ ประเทศไทยภายใต้การนำของหลายรัฐบาล ได้แสดงบทบาท “ผู้ประสานงาน” (coordinator) บ้างให้นัย “ผู้เป็นสื่อกลาง” (mediator) ในการจัดการปัญหาข้อพิพาทเขตแดนระหว่างจีน กับ ชาติอาเซียน ในทะเลจีนใต้ โดยอาศัยความได้เปรียบจากการมีได้เป็นคู่ขัดแย้งในปัญหาดังกล่าว (Limsira, 2014; Pitakdumrongkit, 2015, 2016) การแสดงบทบาทข้างต้น รวมถึงบทบาทนำอื่น ๆ ไทยคาดหวังว่าจะช่วยเพิ่มภาพลักษณ์ที่ดี ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนคำจูนความชอบธรรมของระบอบการเมือง โดยเฉพาะห้วงเวลาที่รัฐบาลมิได้มาจากการเลือกตั้ง (Amphan, 2019; Chachavalpongpun, 2014)

ข้อคำนึงทั้ง 3 ด้าน ได้รับการยึดถือปฏิบัติและถูกทำให้มีลักษณะสถาบัน (institutionalized) ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีแบบธรรมเนียมและวิธีปฏิบัติค่อนข้างชัดเจนเป็นระบบ (Chachavalpongpun, 2010; Funston, 1987) นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังเป็นตัวแสดงหลักภายในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ มาตั้งแต่ปลาย

ทศวรรษ 1980 (Chachavalpongpun, 2010) ข้อคำนึงเหล่านี้ จึงมีอิทธิพลสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศไทย

นโยบายต่างประเทศไทย ไม่เพียงจัดวางอยู่บนชุดข้อคำนึงข้างต้น หากยังมีทิศทางค่อนข้างเป็นแบบแผนและคงเส้นคงวา กล่าวคือ มุ่งสร้างและรักษา “ดุลยภาพ” (equilibrium) ของอิทธิพลจากชาติมหาอำนาจ และธำรงสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) ให้มีพื้นที่เพียงพอในการปฏิบัตินโยบายอย่างเป็นอิสระ และตอบสนองต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศอันยากจะคาดเดา ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความมั่นคงภายใน (internal security) ไปพร้อมด้วย (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022; Cheeppensook, 2022; Chinwanno, 2009; Kershaw, 1976; Phuangkasem, 1984; Xuto, 1982) ทั้งนี้ ดุลยภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการปฏิบัตินโยบายบนหลัก “ปฏิบัตินิยม” (pragmatism) และ “ความยืดหยุ่น” (flexibility) เป็นสำคัญ (Dhiravegin, 1974; Neher, 1987, 1990; Phuangkasem, 1984; Suraporn, 2021; Suthiwart-Narueput, 1980) ตัวอย่างเช่น การเล่นเกมการเมืองนำพาให้มหาอำนาจถ่วงดุลคานอำนาจกันทำให้สยามสามารถปกป้องเอกราชไว้ได้ แม้จำต้องเสียเขตแดนบางส่วนก็ตาม (Khoman, 1982)

จากความข้างต้น การเลือกข้าง หรือ การปรับแนว (alignment) เข้าหาชาติมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนเกินพอดี ย่อมจะเป็นภัยต่อการปฏิบัตินโยบายและลดทอนผลอันเป็นคุณจากการดำเนินนโยบายด้วยหลักปฏิบัตินิยม อีกทั้งยังก่อผลเสียต่อผลประโยชน์แห่งชาติในภาพรวม (Mungkandi, 1976; Pongsudhirak, 2016; Viraphol, 1982) การละทิ้ง (abandonment) ชาติพันธมิตรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามเวียดนาม นับเป็นตัวอย่างที่เห็นจริงของการ “เลือกม้าผิดตัว” อันทำให้ไทยตกที่นั่งลำบาก ด้วยโดนห้อมล้อมจากอำนาจและอิทธิพลคอมมิวนิสต์ (Khoman, 1990)

การระหว่างประเทศและการทูตของไทย อันมีหลักปฏิบัตินิยมเป็นหัวใจ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราช บูรณภาพ และดุลยภาพของอิทธิพลภายนอก ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงภายใน จึงถูกเรียนขานว่า “ไผ่ลู่ลม” (bamboo-bending-with-the-wind; Kislenko, 2002) ไม่ว่าจะลมนั้นจักมาจากทางใด ชาติไทยก็สามารถโอนเอียง ยืดหยุ่น และหาทางถ่วงให้เกิดความพอเหมาะพอดีเสียจนได้ในท้ายที่สุด (Charoenvattananukul, 2017; Dhiravegin, 1974; Phuangkasem, 1984, 1999, 2001; Suthiwart-Narueput, 1980)

2.3 นโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ: บริบทและข้อถกเถียง

ก่อนจะกล่าวถึงนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนสมัย คสช. คงเป็นการดีหากจะประมวลเรื่องเล่าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-จีน ในภาพกว้าง เพื่อเผยแสดงถึงความรู้และความไม่รู้ด้วยประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม งานเขียน(กึ่ง)วิชาการ ซึ่งจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองความสัมพันธ์ทางการทูตของทั้ง 2 ประเทศ จะไม่กล่าวถึงในที่นี้ ด้วยขาดเหตุผลสมควรพิจารณาว่าเป็น “วรรณกรรมวิชาการ” ตรงกันข้ามงานเขียนเหล่านั้นควรถูกจัดเป็น “โฆษณาการ” (propaganda) เสียมากกว่า นอกจากนี้ งานอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งขาดเหตุผลสมควรให้บทพจนกล่าวถึง คือ งานวิชาการที่มีได้อ้างอิงเอกสารชั้นต้นเป็นสำคัญ เช่นนี้แล้ว ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์เฉพาะวรรณกรรมที่อ้างอิงเอกสารชั้นต้น และงานที่เขียนโดยนักปฏิบัติ (practitioner) ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ภายในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย

หากความเป็นการเมือง คือ เรื่องของการเป็นมิตรและศัตรู ความสัมพันธ์ไทย-จีน มักถูกนำเสนอว่าเป็นวิวัฒนาการปฏิสัมพันธ์อันมิตร ซึ่งช่วยเหลือเกื้อกูลในยามยาก ดังคำขวัญโฆษณาชวนเชื่อที่ว่า “จีนไทยใช้อันไกล พี่น้องกัน” บ้างก็อ้างสายสัมพันธ์ดุจครอบครัวเป็นต้นว่า “เลือดย่อมเข้มข้นกว่าน้ำ” สำนวนเหล่านี้ปรากฏอยู่บ่อยครั้ง ในคำกล่าวและเอกสารพิธีการทูตของทั้งฝ่ายไทยและจีน (Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2018)

ถึงสำนวนจะให้ภาพความสัมพันธ์ที่เกินจริงไปมาก แต่ก็มีอาจปฏิเสธได้ว่า ไทยและจีนมีผลประโยชน์ร่วมกันในหลายโอกาสนับแต่อดีต แม้ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งไทยเลือกเข้ากับฝั่งโลกเสรี และดำเนินนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ก็ตาม ไทยภายใต้การนำของ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ผู้มีภาพเกลียดชังลัทธิคอมมิวนิสต์ยิ่ง กลับพยายามหาช่องทางติดต่อกับรัฐบาลกรุงปักกิ่ง และมีการแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์อย่างลับ ๆ ระหว่างกัน (Chinvanno, 1991) ที่กล่าวไปนั้นสะท้อนว่าผู้นำของไทยต่างมีความกระอักกระอ่วน หากต้องฝากความมั่นคงของชาติไว้กับมหาอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การถอนทหารของสหรัฐอเมริกาหลังพ่ายสงครามเวียดนาม ทำให้ไทยตกอยู่ท่ามกลาง “สภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก” (dilemma) ด้วยถูกขนาบจากชาติคอมมิวนิสต์ ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม และยังคงตรึงไว้กับสงครามในอินโดจีน การนี้เป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงแห่งดินแดนของไทยโดยตรง (Khoman, 1990; Suthiwart-Narueput, 1980) ภายหลังจากสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ตามด้วยการหมดอำนาจลงของระบอบขวาจัดในกรุงเทพฯ รัฐบาลยุคต่อมาต่างพยายามเร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ โดยมีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคงเป็นสำคัญ (Paribatra, 1987; Suthiwart-Narueput, 1980; Viraphol, 1976)

ในช่วงหลังการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแผ่นดินใหญ่ งานวิชาการจำนวนมากพอควร รวมถึงสิ่งพิมพ์ของส่วนราชการ เริ่มหันมากล่าวถึงประวัติศาสตร์อันยาวนานของสายสัมพันธ์ไทย-จีน ตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย ทั้งในมิติทางการเมือง (ระบบจิ้มก้อง; tributary system; โปรด

ดู Viraphol, 2014) การค้า และประชาชนทั่วไป (Gunavibulaya, 1985) อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทั้งหมดที่จะเสนอเส้นทางอันโรยด้วยกลีบกุหลาบ งานเขียนของนักการทูตบางท่านให้ภาพความสัมพันธ์ของสองประเทศ ตามความเป็นจริงของการเมืองระหว่างรัฐว่า พลวัตความสัมพันธ์สามชั่วอำนาจ (สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และจีน) ซึ่งสหภาพโซเวียต กับ จีน ได้แตกหักจากกัน ประกอบกับชัยชนะของเวียดนามในอินโดจีนภายใต้การชี้นำของโซเวียตรัสเซีย และการถอนทหารอเมริกาออกจากภูมิภาค ได้ก่อเงื่อนไขให้ ไทยกับจีน มีผลประโยชน์ต่างตอบแทน และตระหนักถึงความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของกันและกัน กล่าวคือ ไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาจีนในด้านการทหาร เพื่อป้องกันภัยจากการขยายอำนาจของเวียดนาม พร้อมกันนี้ก็หวังให้ความร่วมมือจะนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจการค้า สำหรับรัฐบาลกรุงปักกิ่ง เห็นความสำคัญของไทยในฐานะปราการ (bulwark) ปิดล้อมการแผ่อำนาจและอิทธิพลของเวียดนามและสหภาพโซเวียต อีกทั้งเล็งเห็นถึงประโยชน์ระยะยาวที่จะได้รับจากความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจกับไทย ภายใต้บริบทโลกตอนปลายสงครามเย็น (Viraphol, 1990)

ในห้วงเวลาหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะปลายทศวรรษ 1990 วรรณกรรมวิชาการส่วนใหญ่ มักกล่าวทำนองว่าเป็นยุคทองของความสัมพันธ์ไทย-จีน บ้างก็มองว่าเป็น “ความสัมพันธ์พิเศษ” (special relations) ในหลากมิติ (Chantasasawat, 2006) ด้วยมีเอกลักษณ์ (identity) ความเป็นญาติมิตรครอบครัว เป็นพื้นฐานอุปถัมภ์ค้ำชู (Busbarat, 2016b; Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2018) ในส่วนของไทย รัฐบาลกรุงเทพฯ พยายามขับเคลื่อนความสัมพันธ์กับจีน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี อาทิ โน้มน้าวจีนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน “กรอบความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” (Quadrangle Economic Cooperation – QEC) ซึ่งก่อตั้งโดยไทย (Busbarat, 2012) นอกจากนี้ยังแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการทอดสะพานให้จีนเข้าเกี่ยวพันกับ “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรือ “อาเซียน” (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) และผลักดันให้จีนเข้ามาเป็นผู้เล่นในพหุภาคีนิยมส่วนภูมิภาค (M. R. Chambers, 2005)

ทว่า งานจำนวนหนึ่ง ให้ภาพที่ต่างออกไปเป็นต้นว่า เมื่อภัยคุกคามร่วม (หมายถึง เวียดนามและสหภาพโซเวียต) หายไป ขณะเดียวกันจีนเป็นอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น (rising power) ไทยจำเป็นต้องปรับบทบาทและการดำเนินนโยบาย ให้ตนมีความหมาย (relevance) ต่อบริบทใหม่ในทางยุทธศาสตร์ของจีน (Chinvanno, 2015; Chinwanno, 2009) ในขณะที่ งานของ Bunyavejchewin, Intasi, and Buddharaksa (2022) ชี้ให้เห็นว่า แท้จริงแล้วผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยประเมินว่าจีนเป็นภัยคุกคามระยะยาว ต่อผลประโยชน์ของไทย นับแต่ต้นทศวรรษ 1990

ในทศวรรษ 2000 ถึงกลางทศวรรษ 2010 งานวิชาการส่วนใหญ่คงนำเสนอภาพความสัมพันธ์ไทย-จีน เชิงบวก บ้างเปรียบดั่งสายสัมพันธ์พี่น้องสองแผ่นดิน (Tungkeunkunt & Phuphakdi,

2018) อิทธิพลของกลุ่มทุนชาวจีนโพ้นทะเลและการค้าถูกกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ของสองประเทศตึงเครียด (Busbarat, 2016b; Tungkeunkunt, 2016) ขณะเดียวกันรัฐบาลกรุงปักกิ่งก็ส่งเสริมภาพความสัมพันธ์อันดีข้างต้นอย่างแข็งขัน (Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2021)

ภายหลังการโค่นล้มรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และการสถาปนาอำนาจปกครองของ คสช. นักวิชาการจำนวนมากมักกล่าวทำนองว่า รัฐบาลภายใต้การบริหารของ คสช. ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ปรับเปลี่ยนแนว (realignment) เข้าหาจีน ดีตัวออกห่างจากสหรัฐอเมริกาและชาติประชาธิปไตยตะวันตก (Busbarat, 2016a; Storey, 2015) บ้างอ้างอิงคำกล่าวและสารนิเทศของทางรัฐบาล (Tungkeunkunt, 2016; Tungkeunkunt & Phuphakdi, 2018, 2021) บ้างถึงกับบอกว่า รัฐบาล คสช. เลือกร่วมขบวนเข้ากับจีน ตัวอย่างเช่น Cogan (2019) เห็นว่า คสช. พยายามเอาอกเอาใจจีน โดยยอมผ่อนปรน (accommodate) ประเด็นความมั่นคงของชาติ ทว่าความข้างต้นเกินจริงไปมาก แลขาดหลักฐานอันน่าเชื่อถือรองรับ

การโน้มเอียงเข้าหาจีนของรัฐบาล คสช. มักถูกอธิบายว่าเกิดจากปัจจัยภายใน ได้แก่ ความชอบธรรมของระบอบ (regime legitimacy) บางครั้งก็เรียกว่า การทำให้ระบอบชอบธรรม (regime legitimation; โปรดตุ บทที่ 4) ในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการยอมรับจากชาติมหาอำนาจ (Busbarat, 2016a; Pongsudhirak, 2016) เรื่องนี้มีใจเรื่องใหม่ของการต่างประเทศและการทูตไทยแต่อย่างใด หากปรากฏทุกยุคทุกสมัยเมื่อกองทัพเข้ามามีบทบาทนำทางการเมือง (Phuangkasem, 1984; Xuto, 1982)

จากที่กล่าวไปนั้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยภายในประเทศมีผลกระทบไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยภายนอก การเป็นไฝลู่ลม จึงต้องโอนเอียงเข้ากับลมนั้นเกิดจากกิจการภายใน มิใช่ลมพายุจากเกมการเมืองโลกแต่เพียงอย่างเดียว (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022) เช่นนี้แล้ว แม้จะดูขาดสมดุล (imbalance) ไปข้างด้วยแรงกระตุ้นเร้าจากภายใน กระนั้น รัฐบาล คสช. ไม่เคยมีพฤติกรรมการร่วมขบวนกับจีนแต่อย่างใด (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024; Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022) ในแง่นี้ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำต้องสรรหาจุดกึ่งกลาง ที่น่าจะพอเหมาะพอดี ทดแทนการอธิบายแบบทวิภาวะ

“การป้องกันความเสี่ยง” (hedging) เป็นแบบพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ (Goh, 2005; Kuik, 2008, 2016, 2021) ซึ่งงานวิชาการจำนวนหนึ่งที่เผยแพร่ไม่นานนี้ ใช้เป็นแนวการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจการระหว่างประเทศและการทูตไทยในยุค คสช. (Feng & Netkhunakorn, 2023; Mendiolaza, 2019; Suorsa & Thompson, 2017; Swaspitchayaskun & Surakitbovorn, 2023) อย่างไรก็ตาม งานวิชาการเหล่านี้มีจุดอ่อนร่วมกัน 2 ประการ ได้แก่ 1. การประยุกต์ทฤษฎีคลุมเครือ ไม่ชัดเจน บ้างเพียงกล่าวถึงอย่างผิวเผิน ไม่มีข้อสมมติพื้นฐานรองรับ และ 2. การอ้างอิงเฉพาะข้อมูล

ทุติยภูมิ ซึ่งบ่อยครั้งก็เป็นเพียงลมปากของนักหนังสือพิมพ์ ฉะนั้นแล้ว สถานภาพองค์ความรู้ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนสมัยรัฐบาล คสช. ยังคงมีช่องว่างที่ยากจะปฏิเสธ และรอการเติมเต็ม

2.4 แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา

ในหัวข้อก่อนหน้า ผู้วิจัยชี้ให้เห็นว่า งานวิชาการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติยุทธศาสตร์ป้องกันความเสี่ยงของไทยสมัยรัฐบาล คสช. มีจุดอ่อนร่วมกัน ได้แก่ การนำทฤษฎีมาอ้างอิง หรือ ใช้อย่างไม่เป็นระบบ อาทิ ไม่มีการระบุตัวแปรต่าง ๆ ในความละเอียด ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปนั้น ก่อนจะเสนอสารัตถะของทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง (Kuik, 2008, 2016) ในบทถัดไป หัวข้อนี้จะยกร่าง “แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา” (diagrammatic approach) เพื่ออธิบาย “ปัจจัยภาพ” (causality) หรือ “ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลลัพธ์” ของตัวแปรในการวิจัยให้เห็นจริง

ตรงกันข้ามกับงานวิจัยทั่วไป ที่มักเป็นการค้นหาตัวแปรต้น (independent variable; สาเหตุ) ที่ทำให้เกิดตัวแปรตาม (dependent variable; ผลลัพธ์) หมายถึง เหตุการณ์ที่ศึกษา บ้างก็สืบค้นตัวแปรแทรกซ้อน (intervening variable) ที่ส่งผลคั่นกลางความสัมพันธ์เส้นตรง ในวิทยานิพนธ์นี้ ตัวแปรต้น ตัวแปรแทรกซ้อน และตัวแปรตาม ถูกนิยามอย่างชัดเจนแต่แรกเริ่ม ดังนี้

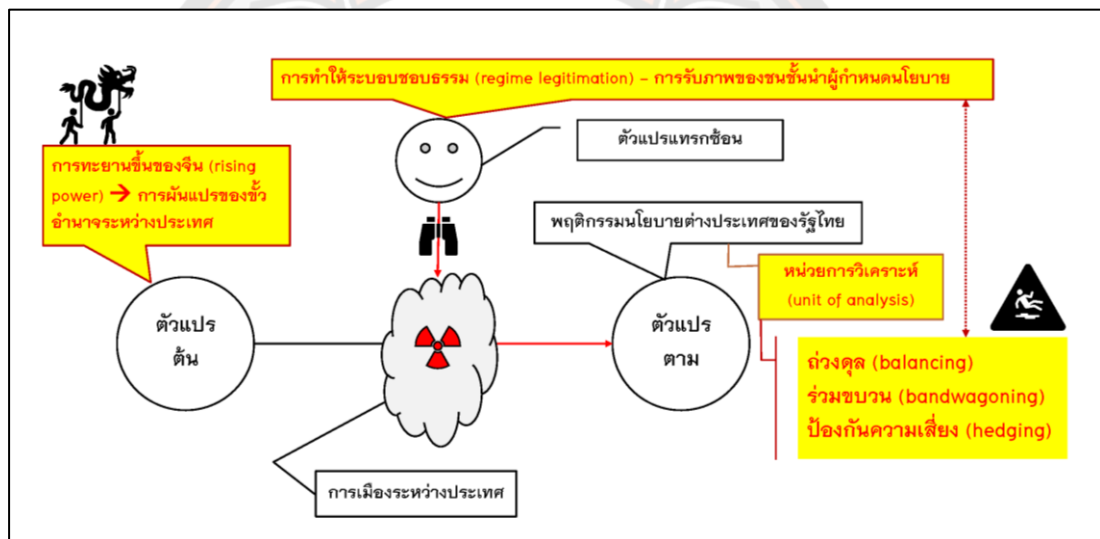
1. ตัวแปรตาม ได้แก่ นโยบายไทยต่อจีนสมัยรัฐบาล คสช. (พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ)
2. ตัวแปรต้น ได้แก่ การทะยานขึ้นของจีน อันนำมาซึ่งการผันแปรของชั่วคราวระหว่างประเทศ
3. ตัวแปรแทรกซ้อน ได้แก่ การรับภาพของชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งให้ความสำคัญกับการทำให้ระบอบชอบธรรมเป็นลำดับต้น

แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา (โปรดดู แผนภาพที่ 1) ซึ่งวางอยู่บนโครงร่างของทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง ชี้ให้เห็นว่า การทะยานขึ้นของจีนที่ทำให้ชั่วคราวระหว่างประเทศผันแปรไป มิใช่ปัจจัยกำหนดที่ส่งผลทางตรงต่อการก่อร่างพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีน การทะยานขึ้นข้างต้นเกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อมของการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีความไม่แน่นอนและพรมั่วยากที่ผู้กำหนดนโยบายจะรับภาพ (perceive) อ่านได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ในการรับภาพ (perception) ชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายจะเพ่งพินิจว่า การทะยานขึ้นของจีนจะส่งผลอย่างไรต่อความชอบธรรมของระบอบ (regime legitimacy) การรับภาพนี้เป็นตัวแปรแทรกซ้อน ที่ก่อร่างทางเลือกในการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ ณ ห้วงเวลาที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นตัวแปรตาม

จากที่กล่าวไปนั้น หน้าที่หลักของผู้วิจัยตามวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ คือ การวิเคราะห์ว่านโยบายไทยต่อจีนสมัยรัฐบาล คสช. สมควรถูกจัดว่าเป็นพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศแบบใด โดยมี 3 ตัวเลือก ได้แก่ 1. การถ่วงดุล 2. การร่วมขบวน และ 3. การป้องกันความเสี่ยง ในส่วนหลักเกณฑ์การจำแนกจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 4

อนึ่ง การทำให้ระบอบชอบธรรมจากการรับภาพของชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย อันเป็นตัวแปรแทรกซ้อนตามแผนภาพที่ 1 ยังทำหน้าที่ตีกรอบคำอธิบายว่าด้วยปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อการจัดทำและปฏิบัตินโยบายของไทยต่อจีนว่าจะเป็นไปได้ในรูปแบบใด การนี้จะบรรยายความละเอียดในบทถัดไป

แผนภาพที่ 1 แบบไดอะแกรมเข้าสู่การศึกษา



หมายเหตุ. แบบไดอะแกรมแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรตามทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง ภายใต้บริบทวัตถุประสงค์ของการวิจัย; ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

บทที่ 3

ทฤษฎีและวิธีการวิจัย

3.1 ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง

ในวิทยานิพนธ์นี้ จะนำ “ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง” (hedging theory) ของ Kuik (2008, 2016) มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ (analytical framework) เพื่อวินิจฉัยรูปแบบพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ (foreign policy behavior) ของไทยสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อจีนแผ่นดินใหญ่ ซึ่งเป็นอำนาจใหม่ที่กำลังทะยานขึ้น (rising power) และวางแนวการก่อร่างคำอธิบายเกี่ยวกับปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายตามรูปแบบพฤติกรรมนั้น

ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008) เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ทางเลือก ในการอธิบายพฤติกรรมของรัฐขนาดกลางและรัฐขนาดเล็ก ต่อการทะยานขึ้นของชาติมหาอำนาจใหม่ที่ยึดแนวทางลัทธิแก้ (revisionism) ซึ่งแตกต่างจากคำอธิบายของสังคมนิยมใหม่ (neorealism) รวมถึงสังคมนิยมการเมือง (political realism) ในภาพรวมที่คาดการณ์ว่า รัฐจะมีพฤติกรรมถ่วงดุล (balancing behavior) ต่ออำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ผ่านการปฏิบัตินโยบาย 2 แบบหลัก ได้แก่ 1. การแสวงหาพันธมิตรทางทหาร (alliance) หรือ กลุ่มแนวร่วม (coalition) และ 2. การเพิ่มขีดความสามารถทางทหาร (military capability) ภายในประเทศ (Waltz, 1971, 1979, 1988)

อย่างไรก็ตาม การถ่วงดุลชาติมหาอำนาจเป็นเรื่องยากสำหรับรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก และบ่อยครั้งรัฐเหล่านี้ ก็มิได้มองว่ามหาอำนาจลัทธิแก้จะเป็นภัยคุกคามเสียเท่าใดนัก ตรงกันข้ามหลายรัฐกลับเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ จากมหาอำนาจใหม่ ซึ่งต้องการล้มล้างระเบียบ (order) ที่มีอยู่เดิม (Schweller, 1994) กระนั้น การร่วมขบวน (bandwagoning) ในระดับสัมบูรณ์ อันต้องยอมรับสถานะเสมือนรัฐบริวาร (satellite state) ของอดีตสหภาพโซเวียต ก็มีช่องทางเลือกในการปฏิบัตินโยบายอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผล เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีคำอธิบายปรากฏการณ์นโยบายต่างประเทศ ที่หลาย ๆ ชาติเลือก “เดินทางสายกลาง” (middle position) คือ แสวงประโยชน์จากชาติอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ขณะเดียวกันก็รักษาระยะห่าง จำกัดอิทธิพลของชาติดังกล่าว ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การดึงชาติขนาดใหญ่อื่นเข้ามาเกี่ยวพัน เป็นต้น รูปแบบพฤติกรรมที่กล่าวไปนั้น เรียกว่า “การป้องกันความเสี่ยง” (hedging) หรือ “พฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง” (hedging behavior) (Kuik, 2008, 2016, 2021)

Kuik (2008) นิยาม “การป้องกันความเสี่ยง” ว่าหมายถึง “พฤติกรรมที่ประเทศหนึ่งต้องการลดทอนความเสี่ยง ด้วยการปฏิบัติทางเลือกเชิงนโยบายหลายอย่างในเวลาเดียวกัน เพื่อก่อผลตรงข้าม

และเสียดทานกันเอง ภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนและديمพันสูง” (p. 163) ในการเมืองระหว่างประเทศ ความเสี่ยง (risk) แบ่งออกได้เป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่ 1. ความมั่นคง 2. เศรษฐกิจ และ 3. การเมือง ความเสี่ยงเหล่านี้จะเป็นผลแห่งการกระทำด้วยเจตนาของรัฐหรือไม่ก็ได้ ตัวอย่างความเสี่ยงอันมิใช่ผลแห่งการกระทำด้วยเจตนา ได้แก่ แรงบังคับเชิงโครงสร้าง (structural force) ซึ่งก่อตัวขึ้นจากแหล่งที่มาในหลายระดับ เช่น ปัญหาการเมืองภายในที่เรื้อรัง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ความผันผวน (fluctuation) ของการกระจายขีดความสามารถ (distribution of capabilities) ภายในระบบระหว่างประเทศ (international system) อันเป็นตัวชี้วัดแบบโครงสร้างขั้วอำนาจ (polar structure) เป็นต้น (Kuik, 2008)

ความเสี่ยงภายในการเมืองระหว่างประเทศ เป็นภัยอันตรายต่อรัฐขนาดกลางและขนาดเล็กมากกว่าโดยเปรียบเทียบ เพราะไม่มีทรัพยากรเพียงพอต่อการดูดกลืน (absorb) บรรเทาผลกระทบจากแรงบังคับเชิงโครงสร้าง และไม่อาจลดทอนความเสี่ยงอันเป็นสาเหตุได้ด้วยตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐขนาดกลางและขนาดเล็กจำเป็นต้องพึ่งพาทบาทชาติมหาอำนาจ (great/major power) ในการบริหารจัดการความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม ความจำกัดภายใน (internal limitation) ของรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก อาทิ ระบบการเมือง และโครงสร้างเศรษฐกิจ คงก่อความเปราะบาง อันเอื้อต่อการถูกปฏิบัติอย่างเอารัดเอาเปรียบจากมหาอำนาจ จากที่กล่าวไปข้างต้น รูปแบบการปฏิสัมพันธ์กับรัฐขนาดใหญ่ จึงมีความอสมมาตร (asymmetry) ระหว่างตัวแสดง (Kuik, 2008)

ในบริบทความสัมพันธ์อสมมาตร ทบาทชาติมหาอำนาจสามารถปรากฏอย่างหลากหลาย บ้างอาจช่วยค้ำยัน บ้างอาจลดทอน “ความชอบธรรมทางการเมือง” (political legitimacy) ของชนชั้นนำผู้ปกครอง กระนั้น ภาวะอสมมาตรของปฏิสัมพันธ์ บางครั้งเปิดโอกาสให้ชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น อ้างสำแดง “สิทธิตรวจการ” (*droit de regard*) เข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก ตลอดจนถึงว่า รัฐเหล่านั้นอยู่ภายใต้เขตอิทธิพล (sphere of influence) ของตนโดยพฤตินัย (Kuik, 2008) ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพโซเวียตกับชาติยุโรปตะวันออก เป็นตัวอย่างที่เห็นจริง (Kramer, 1996)

ความสัมพันธ์อสมมาตรมักนำพาให้รัฐขนาดกลางและขนาดเล็กต้องพบกับภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) อยู่บ่อยครั้งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะต่อชาติมหาอำนาจ ซึ่งสามารถเลือกใช้แนวทางทั้งพระเดชและพระคุณ ตามแต่เจตนารมณ์ตน ด้วยเหตุนี้ คำถามหลักของผู้กำหนดนโยบายรัฐขนาดเล็กกว่า ได้แก่ “...จะมีท่าทีต่อมหาอำนาจอย่างไร จึงจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด โดยสามารถป้องกันภัยอันไม่พึงประสงค์จากชาติที่แข็งแกร่งกว่า...รัฐควรจะเลือกถ่วงดุล ร่วมขบวน หรือ ปฏิบัติการอย่างไร” (Kuik, 2008, p. 164)

ในการตอบคำถามดังกล่าว Kuik (2008) เห็นว่า สมควรพิจารณาเงื่อนไข (condition) อย่างน้อย 3 ประการ เสียก่อน ใจความสำคัญของเงื่อนไขทั้งสาม มีดังนี้

1. โครงสร้างระหว่างประเทศอนาธิปไตย ส่งผลให้ทุกรัฐต่างแสวงหาอำนาจและความมั่นคง ทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (international environment) มีความมืดมนพร่ามัว (murky) อันเป็นเหตุแห่ง “ความไม่แน่นอน” (uncertainty) เช่นนี้แล้ว การรับภาพ (perception) เจตนาของรัฐอื่น ๆ มักเป็นไปอย่างคลาดเคลื่อน ยกที่ผู้กำหนดนโยบายภายในรัฐ จะสามารถอ่านเกมการเมืองระหว่างประเทศได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การนี้เกิดขึ้นในทุกระดับ ไม่ว่าจะระดับระบบระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค หรือ ระดับอนุภูมิภาค
2. ความชอบธรรมของระบอบ (regime legitimacy) มีความสำคัญเป็นลำดับต้นต่อชนชั้นนำ ผู้ปกครอง การนำพารัฐนาเข้าใกล้ขีดมหาอำนาจ ย่อมเพิ่มโอกาสให้สูญเสียอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัตินโยบาย แลอาจนำมาซึ่งการแทรกแซงกิจการภายใน อันจะลดทอนความชอบธรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้นำ ทว่าการตีตนออกห่าง ก็อาจสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ อาทิ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญต่อการระดมทรัพยากร เพื่อนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามแคมเปญการเมือง ซึ่งสำคัญและจำเป็นต่อการครองคะแนนความนิยม (popularity) และการทำให้ระบอบธรรม เช่นเดียวกัน
3. จากข้อ 1 และ 2 การปฏิบัตินโยบายต่างประเทศแบบใดแบบหนึ่ง ย่อมมีเดิมพันสูง (high stakes) สำหรับรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก “การเลือกม้าผิดตัว” (backed the wrong horse) อาจก่อหายนะต่อผลประโยชน์แห่งชาติ เช่น การถูกล่ามโซ่ตรวนสู่ข้อพิพาท (chain-gang) และการละทิ้ง (abandonment) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขที่กล่าวไป การถ่วงดุล หรือ การร่วมขบวน จึงมีใช้ทางเลือกในการปฏิบัติ นโยบายต่างประเทศต่อชาติมหาอำนาจ ที่สมเหตุสมผลสำหรับรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก ด้วยเหตุผลนี้ รัฐขนาดเล็กกว่ามีแนวโน้มเดินทางสายกลาง หรือ มีพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ ที่เรียกว่า “การป้องกันความเสี่ยง” (Kuik, 2008)

อนึ่ง ทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008, 2016) ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ 1. สเปกตรัมพฤติกรรม (behavioral spectrum) และ 2. กรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม (regime legitimation framework – RL) ซึ่งถูกนิยามก่อนประสบการณ์ (a priori) เพื่อเป็นชุดคำอธิบาย สมมติฐาน (hypothetical explanation) และกรณีตัวอย่างสมมติฐาน (hypothetical instance) ความละเอียดจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.1.1 สเปกตรัมพฤติกรรม

ในการวิเคราะห์ “พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ” หรือ “พฤติกรรมรัฐ” (state behavior) Kuik (2008) เริ่มต้นด้วยการนิยามสเปกตรัม (spectrum) แสดงระดับการปฏิเสธ (rejection) และการยอมรับ (acceptance) ของตัวแสดงที่มีต่อชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น โดยปลายด้านหนึ่ง คือ “การถ่วงดุลสัมบูรณ์” (pure-balancing) บังคับการปฏิเสธมากที่สุด และปลายอีกด้านหนึ่ง คือ “การร่วมขบวนสัมบูรณ์” (pure-bandwagoning) บังคับการยอมรับมากที่สุด

การถ่วงดุลสัมบูรณ์ หมายถึง การปฏิบัตินโยบายถ่วงดุลอำนาจทางทหารต่อชาติที่มีขีดความสามารถเหนือกว่า อันถูกรับภาพว่าเป็นภัยคุกคามที่ชัดเจนต่อความมั่นคงของรัฐ และถูกระบุว่าเป็นเป้าหมายอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งต้องจัดการอย่างเร่งด่วน ด้วยการกระชับความร่วมมือด้านกลาโหม ผ่านกลไกทวิภาคีและพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธมิตรทางทหาร พร้อมนี้ก็ยกระดับขีดความสามารถทางทหารของกองทัพตนเอง ในทางตรงข้าม การร่วมขบวนสัมบูรณ์ หมายถึง การปรับแนวทางการเมืองและการทหารเข้าหาชาติมหาอำนาจ โดยยอมรับสถานะอันต่ำกว่าภายในลำดับศักดิ์ระหว่างรัฐ (interstate hierarchy) บ้างยอมกลายเป็นรัฐบริวารและจำต้องยอมรับการแทรกแซงทิศทางการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนั้น บ่อยครั้งยังถูกกดดันให้เว้นระยะห่างในการดำเนินความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอื่นด้วย

การป้องกันความเสี่ยงในฐานะพฤติกรรมรัฐ เป็นรูปแบบการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งถูกจัดวางอยู่บนสเปกตรัมระหว่างปลายสุดทั้งสองด้าน โดยมีการดำเนินนโยบาย จำนวน 5 แบบ เป็นองค์ประกอบ (constituent component) ได้แก่

1. การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic-pragmatism)
2. การปฏิเสธภาวะครอบงำ (dominance-denial)
3. การถ่วงดุลทางอ้อม (indirect-balancing)
4. การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด (binding-engagement)
5. การร่วมขบวนอย่างจำกัด (limited-bandwagoning)

องค์ประกอบ 2 กับ 3 (การปฏิเสธภาวะครอบงำ และการถ่วงดุลทางอ้อมตามลำดับ) จัดอยู่หมวดที่เรียกว่า “ทางเลือกสำรองความเสี่ยง” (risk-contingency options) ในขณะที่องค์ประกอบ 1 4 และ 5 (การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด และการร่วมขบวนอย่างจำกัดตามลำดับ) จัดอยู่หมวด “ทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด” (return-maximizing options) อนึ่ง การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ หากถูกปฏิบัติเดี่ยว ไม่มีนโยบายแบบอื่นปฏิบัติพร้อมกัน ให้ถือเป็น

“จุดความเป็นกลาง” (neutrality point) หมายความว่า ไม่มีนัยทางการเมืองว่าปฏิเสธรหรือยอมรับชาติขนาดใหญ่กว่าที่กำลังปฏิสัมพันธ์ด้วย

ในการวินิจฉัยว่า การดำเนินนโยบายต่อชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น เป็นการป้องกันความเสี่ยง หรือ มีรูปแบบพฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง หรือไม่นั้น หลักเกณฑ์อันเป็นหลักหมุด ได้แก่ การปฏิบัตินโยบายต้องมียุทธศาสตร์ประกอบหมวดทางเลือกป้องกันความเสี่ยงและองค์ประกอบหมวดทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุดในเวลาเดียวกัน จะขาดองค์ประกอบจากหมวดใดหมวดหนึ่งมิได้ (Kuik, 2008, 2016)

ใจความสำคัญของการปฏิบัตินโยบาย 5 รูปแบบ อันวางอยู่บนสเปกตรัมพฤติกรรม พอสรุปจาก Kuik (2008, 2016) ได้ ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 สเปกตรัมพฤติกรรม



หมายเหตุ. ดัดแปลงจาก “The essence of hedging: Malaysia and Singapore’s response to a rising China,” C.C. Kuik, 2008. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 166.

การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ

การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการเชื่อมโยงการค้าการลงทุน กับ ชาติมหาอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ในการปฏิบัตินโยบายอาจดำเนินไปท่ามกลางปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างกัน อาทิ ข้อพิพาทเขตแดน เป็นต้น อนึ่ง ควรจกต้องเน้นย้ำว่า การปฏิบัตินโยบายดังกล่าว มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจง คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หาได้มีนัยทางการเมืองอันใด ซึ่งแสดงถึงการปฏิเสธร หรือ ยอมรับ คู่ปฏิสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม การใช้การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจระยะหนึ่ง มักก่อร่างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic linkage) รวมถึง การประสานงานราชการ

(bureaucratic coordination) อันเป็นพื้นฐานสำคัญ ในการพัฒนาความสัมพันธ์ทางการเมือง เมื่อเงื่อนไขแวดล้อมเอื้ออำนวย

ตัวอย่างของการปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การสร้างสายสัมพันธ์ทางการค้าของชาติอาเซียน อาทิ สิงคโปร์ กับ จีนคอมมิวนิสต์ ในทศวรรษ 1960–1970 ถึงแม้จะยังไม่มี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลกรุงปักกิ่ง ก็ตาม

การปฏิเสฐภาวะครอบงำ

การปฏิเสฐภาวะครอบงำ หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ เพื่อปฏิเสฐและป้องกันการปรากฏขึ้นของชาติผู้ครองอำนาจเหนือ (predominant power) ซึ่งมีศักยภาพที่จะเข้าจำกัดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย หรือ แทรกแซงกิจการภายในของตน รวมถึงรัฐขนาดเล็กกว่าอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ วิธีการปฏิบัติ (modus operandi) ของการปฏิเสฐภาวะครอบงำ จึงเป็นเรื่องทางการเมืองโดยแท้ ทั้งนี้ การดังกล่าวจะเป็นการกระทำเดี่ยว (individual) หรือ การกระทำกลุ่ม (collective) ก็ได้

ในการปฏิเสฐและป้องกัน การทะยานขึ้นของชาติที่เข้มแข็ง ซึ่งมีแนวโน้มจะดำเนินนโยบายครองความเป็นเจ้า (hegemonic policy) ต่อรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก รัฐขนาดเล็กกว่ามีอย่างน้อย 2 ทางเลือก ได้แก่

1. ชักนำให้ชาติที่มีอำนาจทัดเทียม หรือ ใกล้เคียง มาร่วมเป็นผู้เล่นหลักภายในเกมการเมืองภูมิภาค
2. พัฒนาวิสัยสามารถ (capacity) ของตนและพยายามเสริมพลังให้กับ อิทธิพลร่วมทางการทูต (collective diplomatic clout) ของกลุ่มรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก

อนึ่ง การปฏิเสฐภาวะครอบงำมีลักษณะแตกต่างจาก การถ่วงดุลสัมบูรณ์ อยู่ 2 ประการ ได้แก่

1. การปฏิเสฐภาวะครอบงำ มีวิธีการปฏิบัติ คือ การถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง (balance of political power) ในขณะที่การถ่วงดุลสัมบูรณ์ เป็นการถ่วงดุลอำนาจทางทหาร (balance of military power)
2. การปฏิเสฐภาวะครอบงำ เป็นการปฏิบัตินโยบายที่อาจไม่มีเป้าหมายที่รัฐใดรัฐหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง ในทางตรงกันข้าม การถ่วงดุลสัมบูรณ์ เป็นการอันระบุเป้าหมายอย่างชัดเจนว่าจะถ่วงดุลอำนาจทางทหารต่อชาติใด

ตัวอย่างของการปฏิเสธรภาวะครอบงำ ได้แก่ การโน้มน้าวให้จีนเข้ามาเกี่ยวพันกับความร่วมมือส่วนภูมิภาคของอาเซียน ขณะเดียวกัน ก็มีมาตรการให้มั่นใจว่า ผู้เล่นที่มีอำนาจทัดเทียมจะยังคงมีบทบาทอย่างแข็งขันในภูมิภาค

การถ่วงดุลทางอ้อม

การถ่วงดุลทางอ้อม หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ อันเป็นความพยายามทางการทหาร (military effort) ในการบริหารจัดการ ความไม่แน่นอนที่แผ่ขยาย (diffuse uncertainties) ด้วยการกระชับความร่วมมือด้านกลาโหมกับพันธมิตร และยกระดับกำลังรบของกองทัพตน ทั้งนี้ การถ่วงดุลทางอ้อม แตกต่างจาก การถ่วงดุลอย่างอ่อน (soft-balancing) ตรงที่มีใช้การปรับแนวทางทหารแบบไม่เป็นทางการ (informal military alignment) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการถ่วงดุล

การข้างต้นเป็นการปฏิบัตินโยบาย ที่ไม่มีเป้าหมายถ่วงดุล ชาตินิยมอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ชาติใดชาติหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง หากเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์ (situation) หรือ สภาพแวดล้อม (environment) ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมิได้รับภาพชาติแลอำนาจนั้นว่าเป็นภัยคุกคาม ทั้งภัยคุกคามชัดเจนเฉพาะหน้า (clear-and-present threat) และภัยคุกคามกำกวม (ambiguous threat) อันจำเป็นต้องใช้การถ่วงดุลอำนาจทางการทหาร

การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด

ในการอธิบายการเกี่ยวพันอย่างผูกมัด สมควรต้องทำความเข้าใจนัยของแม่คำ ได้แก่ “การเกี่ยวพัน” (engagement) และ “การผูกมัด” (binding) เสียก่อน

การเกี่ยวพัน คือ การดำเนินนโยบายของรัฐ ในการสถาปนาและพัฒนาความสัมพันธ์กับชาติที่เข้มแข็งกว่า (ชาตินิยมอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น) ด้วยต้องการเปิดช่องทางติดต่อสื่อสาร (channel of communication) เพื่อว่าโอกาสของเสียง (voice opportunity) ตนจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลชาติที่เข้มแข็งกว่านั้น สำหรับ การผูกมัด คือ การดำเนินนโยบายของรัฐ ที่ต้องการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalize) ให้ความสัมพันธ์กับชาติใดชาติหนึ่ง โดยนำพาชาติดังกล่าวเข้ามามีบทบาทเกี่ยวพันในกิจกรรมและพิธีการทูต ซึ่งมีการจัดอย่างต่อเนื่องเป็นกิจวัตร

เมื่อรวมแม่คำทั้งสองเข้าด้วยกัน “การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด” หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ ในการขัดเกลาทางสังคม (socialize) และบูรณาการ (integrate) ชาตินิยมอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ให้เข้าเกี่ยวพันจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบที่เป็นอยู่เดิม (established order) ทั้งนี้ เพื่อลดแนวโน้มลัทธิแก้ (revisionism) ในทิศทางการต่างประเทศของชาติขนาดใหญ่ขึ้น

ตัวอย่างการเกี่ยวพันอย่างผูกมัด อาทิ นโยบายของชาติอาเซียน ซึ่งโน้มน้าวชักชวนให้เงินเข้ามาเกี่ยวพันกับความร่วมมือพหุภาคีภายในสถาปัตยกรรมส่วนภูมิภาคที่อาเซียนเป็นศูนย์กลาง (ASEAN-centric regional architecture) ในช่วงทศวรรษ 1990 และ 2000 เป็นต้น

การร่วมขบวนอย่างจำกัด

การร่วมขบวนอย่างจำกัด หมายถึง การปฏิบัตินโยบายของรัฐ ที่ปรับแนว (align) เข้าหาชาติมหาอำนาจ ซึ่งแสดงออกถึงอำนาจเหนือ เพื่อผลตอบแทนเฉพาะหน้า หรือ ผลตอบแทนระยะยาว อนึ่ง การร่วมขบวนอย่างจำกัด มีข้อแตกต่างจาก การร่วมขบวนสมบูรณ์ 3 ประการ ได้แก่

1. การปรับแนว (alignment) จำกัดเฉพาะ ความเป็นหุ้นส่วนทางการเมือง (political partnership) ซึ่งอาจปรากฏใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1. การประสานงานเชิงนโยบาย (policy coordination) ในประเด็นคัดสรร และ 2. การยอมรับนับถือแบบสมัครใจ (voluntary deference) ต่อหุ้นส่วนที่เหนือกว่า ในขณะที่การร่วมขบวนสมบูรณ์ เป็นการปรับแนวทางการเมืองและการเมือง (political and military alignment) คู่กัน
2. การร่วมขบวนอย่างจำกัด เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์บังคับเลือกข้าง (zero-sum situation) หรือ ไม่บังคับเลือกข้าง (non-zero-sum situation) ก็ได้ ฉากทัศน์แรก หากรัฐเลือกร่วมขบวน (bandwagon) เข้ากับชาติมหาอำนาจหนึ่ง รัฐดังกล่าวจำเป็นต้องตีตนออกห่างจากชาติมหาอำนาจอื่น ๆ รวมถึง กลุ่มพันธมิตรที่มหาอำนาจเหล่านั้นเป็นผู้นำ ในขณะที่ฉากทัศน์ถัดมา รัฐยังสามารถคงความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอื่นได้ แม้นจะเลือกเข้ากับชาติมหาอำนาจหนึ่งแล้วก็ตาม อนึ่ง การร่วมขบวนสมบูรณ์ มักเป็นข้อบ่งชี้ว่ารัฐตกอยู่ในสถานการณ์บังคับเลือกข้างให้เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
3. การร่วมขบวนอย่างจำกัด โดยรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก จะกระทำอย่างระมัดระวัง และหลีกเลี่ยงการใด ๆ ที่อาจทำให้ตนสูญเสียอิสระ (autonomy) ตลอดจนการอันก่อให้เกิดภาวะพึ่งพิงเกินสมควร (over-dependent) เมื่อเป็นเช่นนี้ การร่วมขบวนอย่างจำกัดจึงเป็น “การหลีกเลี่ยงลำดับศักดิ์” (hierarchy-avoidance) ในทางตรงข้าม การร่วมขบวนสมบูรณ์ เป็น “การยอมรับลำดับศักดิ์” (hierarchy-acceptance) โดยเคารพความสัมพันธ์แบบนายทาส-บริวาร (superior-subordinate relations) และไม่ปฏิเสธสถานะ “ผู้อุปถัมภ์” (patron) ของชาติมหาอำนาจ

ตัวอย่างการร่วมขบวนอย่างจำกัด อาทิ การเข้าหาเงินของรัฐบาลไทย เพื่อขอให้สนับสนุนการผลิตันกรอบความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue – ACD) และการยึดมั่นอย่าง

เคร่งครัดในนโยบายจีนเดียว (One China policy) อันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหลักของจีน ของรัฐบาลมาเลเซีย เป็นต้น (โปรดดู Kuik, 2008)

3.1.2 กรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม

หัวข้อ 3.1.1 ได้อธิบายถึง สเปกตรัมของพฤติกรรม ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น “ตัวแปรตาม” (dependent variable) ในปัจจัยภาพ (causality) เช่นนี้แล้ว กรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม (RL) จึงเป็นเครื่องมืออธิบายตัวแปรอื่น ๆ อันเป็นตัวกำหนดอยู่เบื้องหลังพฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง

สำหรับ Kuik (2008, 2016) พฤติกรรมของรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก มิได้ถูกกำหนดด้วยแรงบังคับเชิงโครงสร้างจากการเปลี่ยนแปลงของขั้วอำนาจ (polarity) ภายในระบบระหว่างประเทศ (international system) โดยตรง ตรงกันข้าม การจัดทำและปฏิบัตินโยบายของกลุ่มรัฐขนาดเล็กกว่าต่อชาติมหาอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ถูกขับเคลื่อนจาก “กระบวนการภายใน” (internal process) ที่เรียกว่า “การทำให้ระบอบชอบธรรม” (regime legitimation) บางครั้งก็เรียกว่า “การทำให้ภายในชอบธรรม” (domestic legitimation) (Kuik, 2013) การทำให้ระบอบชอบธรรมหมายความว่า “...ชนชั้นนำผู้ปกครอง (ruling elites) ประเมินและเลือกใช้ประโยชน์จากโอกาสและความท้าทาย ซึ่งมาพร้อมกับชาติที่กำลังทะยานขึ้น โดยมีเป้าหมายสูงสุด ได้แก่ การเสริมสร้างสิทธิอำนาจ (authority) ในการปกครองบ้านเมือง” (Kuik, 2008, p. 161)

คำอธิบายของกรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม วางอยู่บนข้อสมมติพื้นฐาน (assumption) 3 ประการ ได้แก่

1. แนวการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำผู้ปกครอง ซึ่งให้ความสำคัญกับ “ความอยู่รอดทางการเมือง” (political survival) ของตนและพวกพ้อง เป็นลำดับต้น ในกรณีนี้ การปฏิบัตินโยบายย่อมมุ่งลดทอนความเสี่ยงในทุกมิติ ด้วยเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อ “วิสัยความสามารถการบริหารปกครอง” (governance capacity)
2. การพิจารณากำหนดว่าความเสี่ยงใดถูกระบุว่าเป็น “ปัญหานโยบายต่างประเทศ” (foreign policy problems) ไม่ได้มีลักษณะสถิต แต่ก่อแบบขึ้นร่างตามแนวทางซึ่งชนชั้นนำผู้ปกครองสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้แก่หมู่ตน โดยการปฏิบัตินโยบายจะสอดคล้องกับ “รากฐานสถาปนา” (very foundations) อันค้ำยันสิทธิอำนาจ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง
3. รากฐานสถาปนา หมายถึง ความสามารถของชนชั้นนำผู้ปกครองในการพิทักษ์ อธิปไตย (sovereignty) ความมั่นคงของชาติ (national security) ความเชื่อมั่นภายในประเทศ

(domestic cohesion) นอกจากนั้น ยังรวมถึงการมีสมรรถนะทางเศรษฐกิจที่ดี (good economic performance) อีกทั้งต้องค้ำชู “อุดมคติตรรกยะ” (rationalized ideal) อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมการเมือง ตัวอย่างอุดมคติตรรกยะ อาทิ การรักษาดุลยภาพทางชาติพันธุ์ภายในรัฐของมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น

จากข้อสมมติพื้นฐาน มหาอำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ซึ่งก่อความผันแปรต่อโครงสร้างอำนาจภายในระบบระหว่างประเทศ มิใช่ปัจจัยกำหนด (decisive factor) พฤติกรรมของรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก หากแต่เป็นการรับภาพของชนชั้นนำผู้ปกครองต่อการทะยานขึ้น ว่าส่งผลกระทบต่ออะไรต่อการทำให้ระบอบชอบธรรม ดังนั้น การรับภาพอันเชื่อมต่อการทำให้ระบอบชอบธรรมเปรียบเสมือน “ตัวแปรแทรกซ้อน” (intervening variable) ซึ่งแรงบังคับเชิงโครงสร้าง หรือ ตัวแปรต้น (independent variable) ต้องถูกอ่านว่าจะมีผลเช่นใด (Bunyavejchewin & Buddhakrasa, 2024)

อนึ่ง แนวโน้มการปฏิเสธและการยอมรับของรัฐขนาดเล็กกว่าต่ออำนาจที่กำลังทะยานขึ้นอาจมีฉากทัศน์ต่อไปนี้

1. ในกรณีที่มีมหาอำนาจทะยานขึ้น ถูกรับภาพว่าเป็นผลดีต่อการทำให้ระบอบชอบธรรม รัฐขนาดเล็กกว่ามีแนวโน้มจะยอมรับการทะยานขึ้นนั้น
2. ในกรณีที่มีมหาอำนาจทะยานขึ้น ถูกรับภาพว่าเป็นผลเสียต่อการทำให้ระบอบชอบธรรม รัฐขนาดเล็กกว่ามีแนวโน้มจะปฏิเสธและพยายามชะลอการทะยานขึ้นนั้น
3. ในกรณีที่มีมหาอำนาจทะยานขึ้น ถูกรับภาพอย่างไม่ชัดเจนว่าผลจะเป็นอย่างไรต่อการทำให้ระบอบชอบธรรม รัฐขนาดเล็กกว่ามีแนวโน้มจะใช้ทางเลือกเชิงนโยบายที่สลับซับซ้อน โดยแนวทางจะสอดคล้องกับรากฐานสถาปนา อันเป็นหลักหมุดค้ำยันความชอบธรรมของระบอบ ณ ช่วงเวลานั้น

3.2 วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์อาศัย “วิธีการกรณีศึกษา” (case study method) เป็นหลักหมุดทางวิธีวิทยาในการตีกรอบการวิเคราะห์และก่อร่างคำอธิบาย ทว่าวิธีการวิจัยข้างต้นมักมีค่านิยมที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน และบ่อยครั้งถูกนำมาใช้เรียกงานวิจัย ซึ่งขาดทฤษฎีและวิธีวิทยา (Bennett & Elman, 2007; Maoz, 2002) ด้วยเหตุนี้ ก่อนจะกล่าวถึงวิธีการวิจัยอย่างเฉพาะเจาะจง ผู้วิจัยจะนำเสนอภาพกว้างของวิธีการกรณีศึกษาเสียก่อน

โดยทั่วไป งานวิชาการที่ใช้วิธีการกรณีศึกษา หรือ งานวิจัยกรณีศึกษา (case study research) จะพบลักษณะต่อไปนี้บ่อยครั้ง

1. กรณีตัวอย่างเดียว (ปรากฏการณ์เดียว)
2. กลุ่มตัวอย่างขนาดเล็ก (small-N)
3. ใช้แนวการเข้าสู่การศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative approach)
4. ใช้การสืบหากระบวนการ (process-tracing)
5. ปฏิบัติการวิจัยแบบมานุษยวิทยา เช่นชาติพันธุ์วรรณา (ethnography) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการลงภาคสนาม (fieldwork) (Bennett & Elman, 2007; George & Bennett, 2004; Runhardt, 2021; Seawright & Gerring, 2008; Yin, 2009)

ในแง่ของคำนิยาม Gerring (2004) นิยาม “กรณีศึกษา” (case study) ว่า “การศึกษาอย่างเข้มข้นว่าด้วยหน่วยเดียว ด้วยมีเป้าหมายในการค้นหาลักษณะทั่วไปอันตัดข้ามครอบคลุมชุดของหน่วยที่กว้างขวางกว่า...” (p. 341) กล่าวอีกนัยหนึ่ง “กรณีศึกษาเป็นการศึกษาอย่างเข้มข้นว่าด้วยกรณีเดียวหรือกรณีจำนวนน้อย ด้วยการใช้ข้อมูลสังเกตได้ [(observational data)] พร้อมคำมั่นที่จะอธิบายกล่มประชากรของกรณีที่กว้างขวางกว่า” (Gerring, 2017, p. 28) ในมิติทางปฏิบัติการ Gerring (2004) ย่อความละเอียดว่า “การออกแบบวิจัยกรณีศึกษา [(case study research design)] ก่อร่างกรณี หรือ กลุ่มกรณี จากหน่วยเดียว ขณะเดียวกันยังคงให้ความสำคัญต่อการอนุมาน [(inference)] อันแผ่ทั่วหน่วยลักษณะเดียวกัน นอกเหนือขอบเขตที่เป็นทางการของการสำรวจตรวจสอบ” (p. 353)

คำนิยามข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า วิธีการกรณีศึกษา มิใช่การศึกษาที่ไม่มีทฤษฎี (atheoretical) หรือ ขาดวิธีวิทยาที่แจ่มชัด ตรงกันข้าม วิธีการวิจัยดังกล่าว เป็นการเสริมฤทธิ์ (synergy) ขององค์ประกอบ ได้แก่ กรณี (case) ทฤษฎี (theory) อาทิ ปัจจัยภาพ (causality) และการค้นหาลักษณะทั่วไป (generalization) ของกลุ่มกรณีจำพวกเดียวกัน (Gerring, 2004, 2017)

งานวิชาการภาษาอังกฤษของอนุสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations – IR) จำนวนมาก ได้อาศัยวิธีการกรณีศึกษาในทางวิธีวิทยา เพื่อก่อร่างข้อถกเถียง ทั้งมิติทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ (Bennett & Elman, 2007; Maoz, 2002) งานวิชาการเหล่านี้มีการออกแบบที่หลากหลาย บ้างเป็นการเลือกกรณีเบี่ยงเบน (deviant case) จากคำอธิบายของทฤษฎี บ้างก็เป็นการเปรียบเทียบกรณีที่ไม่น่าเป็นไปได้ (least-likely case) เพื่อชี้ให้เห็นความเหมือนและความแตกต่าง ตลอดจนนัยต่อปัจจัยภาพอันเป็นหัวใจของทฤษฎีทั้งหมด (Bennett & Elman, 2007)

วิทยานิพนธ์นี้เลือกอ้างอิง Maoz (2002) เป็นหลักสำหรับการนำวิธีการกรณีศึกษา มาปฏิบัติ ออกแบบวิจัย เนื่องจาก Zeev Maoz เป็นนักรัฐศาสตร์ ผู้ได้รับการยอมรับนับถือในวงการรัฐศาสตร์ อเมริกา โดยเฉพาะจากผลงานเกี่ยวกับวิธีการวิจัยของเขา สำหรับ Maoz (2002) คุณสมบัติเด่น ประการหนึ่งของวิธีการกรณีศึกษา ได้แก่ การอนุญาตให้ผู้วิจัยสามารถเชื่อมโยง “เรื่องราวสมมติ” (hypothetical story) เข้ากับ “เรื่องราวจริง” (actual story) เพื่อเปรียบเทียบ “เรื่องราวที่ คาดหมาย” (expected story) จากทฤษฎีว่า เหมือนหรือแตกต่างจากเรื่องราวจริงหรือไม่อย่างไร และบางครั้งอาจเผยแสดงปัจจัย หรือ ตัวแปร ซึ่งอยู่นอกเหนือปัจจัยภาพทางทฤษฎี ในทางวิธีวิทยา การนี้ เรียกว่า “กลวิธีสืบหากระบวนการ” (process-tracing technique)

สำหรับ Maoz (2002) ทฤษฎีที่ใช้นั้น มีใช้เพียงชุดของสมมติฐาน ซึ่งเชื่อมประสานตัวแปรต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน แต่ทฤษฎีที่ดี โดยเฉพาะภายใต้บริบททางสังคมและการเมือง ต้อง “ร่างเค้าโครง กระบวนการที่บอกเล่าเรื่องราว” (Maoz, 2002, p. 163) ที่จะถูกทดสอบผ่านทฤษฎีด้วย ฉะนั้น การเลือกกรณีศึกษาต้องทำอย่างเป็นระบบระเบียบ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้วิจัยสามารถจับคู่ “เรื่องราวสมมติ รากฐาน” (underlying hypothetical story) เข้ากับ ข้อเท็จจริง (fact) หรือ ค้นพบความลึกลับ ด้วยไม่อาจจับเข้าคู่กันได้ (Maoz, 2002)

ในการวิจัยนี้ ซึ่งนำวิธีการกรณีศึกษามาใช้เป็นหลักหมุดออกแบบทางวิธีวิทยา เป็นการ พยายามจับคู่เรื่องราวสมมติจากทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง รวมถึงกรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม เข้ากับข้อเท็จจริงจากชุดเหตุการณ์ ความละเอียดจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.2.2

3.2.1 ข้อมูลและการเก็บข้อมูล

ในการวิจัย วิทยานิพนธ์ใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลประเภทแรก ได้แก่ เอกสารชั้นต้นของส่วนราชการไทย การสืบค้นและคัดสำเนาเอกสารเหล่านี้ ได้รับอนุญาตเป็นราย กรณีจาก กระทรวงการต่างประเทศ ผ่านกองบรรณสารและห้องสมุด สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเอกสารบางส่วน “ยัง มิได้ยกเลิกชั้นความลับ” และมี “ความละเอียดอ่อน” การอ้างอิงความจากเอกสารภาษาไทยโดยตรง จึงทำเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ผลการศึกษาและการอภิปรายผลของวิทยานิพนธ์ ซึ่งอ้างข้อมูลปฐมภูมิ ได้เผยแพร่แล้ว ผ่านบทความวิจัยภาษาอังกฤษ จำนวน 2 เรื่อง ตีพิมพ์ลงวารสาร *Asian International Studies Review* และ *Heliyon* ตามลำดับ (โปรดดู Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024; Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022) ดังนั้น เอกสารชั้นต้นที่ถูกอ้างแล้วในบทความ

อันเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจะทำการอ้างอิงบทความดังกล่าวแทน เว้นเสียแต่จำเป็นต้องขยายความอย่างมีนัยสำคัญ จึงจะอ้างอิงเอกสารเหล่านั้น

ในส่วนของข้อมูลทุติยภูมิ นอกเหนือจากข่าวสารของสื่อระหว่างประเทศ (international media outlet) ที่มีความน่าเชื่อถือ วิทยานิพนธ์คัดสรรและพยายามอ้างอิงเฉพาะงานวิชาการและสิ่งพิมพ์เชิงนโยบาย ซึ่งอ้างอิงข้อมูลปฐมภูมิ หรือ เขียนโดยนักปฏิบัติ ผู้มีประสบการณ์ทำงานในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เป็นหลัก เพื่อว่าคำอธิบายและข้อถกเถียงที่นำเสนอ จะสอดคล้องกับความจริงมากที่สุด

3.2.2 การเลือกกรณีและการวิเคราะห์ข้อมูล

วิทยานิพนธ์ออกแบบด้วยวิธีการกรณีศึกษา และใช้วิธีการดังกล่าวตีกรอบการเลือกกลุ่มกรณีตัวอย่างและการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวคือ กลุ่มกรณีตัวอย่างถูกเลือกแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น ได้แก่ ชุดของเหตุการณ์ ซึ่งฉายผ่านข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อเป็นเช่นนี้การเลือกเหตุการณ์หนึ่ง ๆ จึงเป็นการด้วยแนวทางอัตวิสัย (subjective approach) ตามข้อเสนอแนะของ Maoz (2002) เพื่อเปรียบเทียบและจับคู่ “คำอธิบายสมมติฐาน” (hypothetical explanation) และ “กรณีตัวอย่างสมมติฐาน” (hypothetical instance) จากทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง เข้ากับข้อเท็จจริงที่บอกเล่าผ่านเอกสารชั้นต้น ตลอดจนข้อมูลข่าวสารประเภทอื่น

ในการวิเคราะห์และวินิจฉัยรูปแบบของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีน ภายใต้รัฐบาล คสช. ว่าเป็น พฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง หรือไม่ มีหลักเกณฑ์ประการเดียว ได้แก่ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล คสช. ต่อจีน ต้องใช้ทางเลือกสำรองความเสี่ยง กับ ทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด คู่ขนานไปพร้อมกัน หากมิได้เป็นเช่นนั้น พฤติกรรมของไทยสมัยรัฐบาล คสช. ย่อมเป็นรูปแบบอื่น ๆ

อนึ่ง การก่อร่างคำอธิบายเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล ระหว่างปัจจัย (การทำให้ระบอบชอบธรรม) กับ พฤติกรรมของรัฐ จะนิรนัย (deduce) จากทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง ทั้งนี้ โดยมีหลักฐานชั้นต้นสนับสนุน

บทที่ 4 ผลการศึกษา

บทที่ 4 จะดำเนินการสำรวจและประมวลกรณีนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีน ในสมัยรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ (โปรดดู หัวข้อ 1.2) โดยจะเริ่มต้นจากการนำเสนอภูมิหลังของนโยบายต่างประเทศไทย ค.ศ. 2014–2019 ด้วยต้องการร่างภาพกว้างของนโยบาย โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S หลังจากนั้นจะประมวลสาระสำคัญของกรณีนโยบายต่างประเทศจำนวน 3 กรณี เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการวินิจฉัยรูปแบบของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีน ตลอดจนการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการก่อร่างพฤติกรรมดังกล่าว

นอกจากนั้น การประมวลข้อเท็จจริงจากเอกสารชั้นต้นเกี่ยวกับกรณีนโยบายต่างประเทศ ยังฉายให้เห็นความละเอียดในประเด็นปลีกย่อย ที่อาจอยู่นอกเหนือกรอบการวิเคราะห์ แต่มีนัยสำคัญ และสมควรถูกกล่าวถึงเพิ่มเติม

4.1 นโยบายต่างประเทศไทยของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

4.1.1 ภูมิหลังของนโยบายต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศไทยสมัยรัฐบาล คสช. ถูกกล่าวหาอยู่บ่อยครั้งทำนองว่ายอมอ่อนข้อให้ชาติขนาดใหญ่ แม้จะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะช่วงที่ พลเอก ณะศักดิ์ ปฎิมาประกร ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมว.กต.) (Cogan, 2019) อย่างไรก็ตามความจริงแล้วนโยบายต่างประเทศของ คสช. ดำเนินแนวทางตามแบบธรรมเนียมการทูตไทยที่เรียกว่า “ไผ่ลู่ลม” (bamboo-bending-with-the-wind) และยึดถือการพิทักษ์ “อธิปไตยของชาติ” (national sovereignty) “บูรณภาพ” (integrity) และ “ความมั่นคง” (security) เป็นหลักหมุดสำคัญ (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024; Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022)

ทว่า “ลม” ที่รัฐบาล คสช. ต้องเผชิญนั้น มิใช่ลมจากภายนอก (การเมืองระหว่างรัฐ) ปกติทั่วไป หากยังมีกระแสลมอันเชี่ยวกรากจากการเมืองภายใน ซึ่งก่อความสลับซับซ้อนให้การจัดวางตำแหน่งของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy position) โดยเฉพาะการบริหารจัดการความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจ (great/major power) จากที่กล่าวไป ภาพการต่างประเทศของไทย

ภายหลังรัฐประหาร พฤษภาคม ค.ศ. 2014 ระยะแรกจึงโน้มเอียงเข้าหาจีนและกลุ่มชาติที่มีใช้ตะวันตกอยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 2 ประการหลัก ได้แก่

1. รัฐบาล คสช. ต้องเผชิญกับมาตรการคว่ำบาตรทางตรงและทางอ้อมจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และกลุ่มชาติประชาธิปไตยอื่น ๆ ซึ่งจำกัดพื้นที่ “การจัดกลยุทธ์” (maneuverability) ในการปฏิบัตินโยบายของไทย ทำให้ คสช. ต้องพยายามตีฝ่าวงล้อมเพิ่มพื้นที่ ผ่านการกระชับสัมพันธ์กับชาติที่มีใช้ตะวันตก (Chachavalpongpun, 2014)
2. คสช. แต่งตั้งนายทหารระดับสูงผู้ก่อการดำรงตำแหน่ง รมว.กต. มีใช้หนักการทูตอาชีพตั้งรัฐประหารในอดีต และการแสดงบทบาทการต่างประเทศของกองทัพ (และคณะที่ปรึกษา) ซึ่งความรู้สึกนึกคิด (mentality) ของกองทัพ มีแนวโน้มอ่านการเมืองระหว่างรัฐเป็นทวิภาวะ “ขาว-ดำ” “มิตร-ศัตรู” (โปรดดู Phuankasem, 1984) ส่งผลให้ท่าทีของรัฐบาลและผู้แทนไทยในหลายโอกาส ไม่สอดคล้องกับแบบธรรมเนียมทางการทูต เช่น การเปรยทำนองบอกรัก รมว.กต.จีน ของ พลเอก ณะศักดิ์ เป็นต้น (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024)

ถึงแม้ภาพต่อสาธารณชนในช่วง 1 ปีแรก ของ คสช. จะดูประดักประเดิดและโอนอ่อนผ่อนตามจีนอยู่มาก (Bunyavejchewin, 2022; Busbarat, 2016a; Storey, 2015) แต่หากประมวลจากสารัตถะของการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศและการทูตหลังมานี้ จะพบว่า รัฐบาล คสช. ยังคงพยายามจะสร้าง “ดุลยภาพ” (equilibrium) ของอิทธิพลชาติมหาอำนาจ และเปิดสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) ให้เพียงพอต่อการรักษาอิสระ (autonomy) ในการจัดทำและปฏิบัตินโยบาย ทั้งนี้ โดยป้องกันความมั่นคงภายในรัฐ มิให้ถูกบั่นทอนไปพร้อมกัน (Bunyavejchewin, 2022; Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024; Busbarat, Bunyavejchewin, & Suporn, 2021; Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ตัวอย่างเช่น การกระชับความสัมพันธ์กับรัสเซีย เพื่อคานอิทธิพลของจีนและเป็นสัญญาณให้กลุ่มชาติประชาธิปไตยเห็นว่า ไทยไม่เพียงมีจีนสนับสนุน หากยังมีรัฐบาลกรวมสโก เป็นทางเลือกด้วย (Domínguez, 2015)

การแสวงหาดุลยภาพนั้นชัดเจนขึ้น เมื่อการระหว่างประเทศและการทูตกลับมาอยู่ในมือของกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) โดยนายดอน ปรมัตถ์วินัย อดีตนักการทูตอาชีพขึ้นดำรงตำแหน่ง รมว.กต. สืบแทนเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015 ตามด้วยการแต่งตั้ง นายวีระศักดิ์ พุทธะกุล อดีตปลัด กต. เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมช.กต.) ดุลยภาพของอิทธิพลชาติมหาอำนาจ โดยเฉพาะจีน กับ สหรัฐอเมริกา เหนือการต่างประเทศไทยที่สมดุลกว่าเดิม เห็นได้จาก

เหตุการณ์เชิงสัญลักษณ์ที่จงใจกระทำให้เป็นข่าว อาทิ การต่อสายโทรศัพท์หารือระหว่าง นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กับ ประธานาธิบดี Donald Trump แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อกลางปี ค.ศ. 2017 (Fernquest, 2017) และการเปิดประตูตอบรับคำเชิญการเดินทางเยือนกรุง วอชิงตัน (Name withheld, 2014) อันเป็นการทำให้ความสัมพันธ์กับชาติขนาดใหญ่มีความ หลากหลายขึ้น (diversification) เป็นต้น

ด้วยความพยายามกระชับความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจ และชาติผู้เล่นสำคัญภายในเอเชีย อาทิ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินเดีย หนึ่งในคณะที่ปรึกษาของรัฐบาล คสช. จึงให้ข้อเสนอแนะ ต่างประเทศสมัยรัฐบาลนี้ว่า “การเกี่ยวพันอย่างสลับซับซ้อน” (complex engagement) (Raksaseri, 2018)

4.1.2 ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S

ในการจัดทำยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศ (foreign policy strategy) ของรัฐบาล คสช. ชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบาย จัดวางและนิยามสถานะ (status) ของประเทศไทยว่า เป็น “ชาติอำนาจ กลาง” (middle-power nation) (Ministry of Foreign Affairs, 2019) อันเป็นกลุ่มตัวแสดงใหม่ที่มี บทบาทอย่างแข็งขันในการระหว่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยการปฏิบัตินโยบาย ของไทยจะวางอยู่บนแผนยุทธศาสตร์ เรียกว่า “ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S” (5S Foreign Affairs Strategy; คำแปลภาษาไทยใช้ “ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มี”) ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อน วิสัยทัศน์ (vision) ว่า “การต่างประเทศไทยมีพลวัตและเอกภาพ ช่วยขับเคลื่อนให้ไทยเป็นประเทศ พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S มีเสาหลัก ได้แก่

1. Security หมายความว่า “มีความมั่นคง”
2. Sustainability หมายความว่า “มีความมั่งคั่งยั่งยืน”
3. Standard หมายความว่า “มีมาตรฐานสากล”
4. Status หมายความว่า “มีสถานะและเกียรติภูมิ”
5. Synergy หมายความว่า “มีพลัง”

จากเอกสารเชิงนโยบายของ กต. (Ministry of Foreign Affairs, 2019) ใจความสำคัญของยุทธศาสตร์ การต่างประเทศ 5S อาจพอสรุปได้ ดังความในหัวข้อถัดจากนี้

Security (มีความมั่นคง)

ไทยมองว่า การเมืองโลกปัจจุบันมีลักษณะ “หลายขั้วอำนาจ” (multipolarity) และ คลับคล้ายคลับคลาว่ากำลังก่อตัวเป็น “สงครามเย็นครั้งใหม่” (new Cold War) ในแง่นี้ สภาพแวดล้อมภายนอกจึงเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (uncertainty) และความเปราะบาง (fragility) ภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าว ไทยจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนในฐานะ “อำนาจขนาดกลาง” (middle power) ในการดำเนินการระหว่างประเทศและการทูต ซึ่งจำต้องชั่งน้ำหนักทั้งจากมิติทางการเมืองและมิติทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน

ในการ “มีความมั่นคง” (security) ไทยกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในทุก ระดับ และเสริมสร้างสันติตามแนวพรมแดน อีกทั้งส่งเสริมการเปิดจุดผ่านแดน (border checkpoint) ใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน (people-to-people exchange) อันจะวิวัฒนาการค้าระหว่างเศรษฐกิจไทยกับเพื่อนบ้านอย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับการจัดการความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจ การเกี่ยวพัน (engagement) ของไทย กับชาติเหล่านี้จะต้องเป็นไปอย่างมียุทธศาสตร์ สร้างสรรค์ และสมดุล หมายความว่า ความสัมพันธ์ นั้นจะต้องมี “ดุลยภาพทั้งหมด” (overall balance) อย่างไรก็ดี การเกี่ยวพันกับมหาอำนาจแต่ละ ชาติอาจต่างกันไปตามแต่กรณี ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของไทยและหลักการระหว่างประเทศ อนึ่ง แกนกลางของการทูตไทย ได้แก่ การรักษาความมั่นคงของชาติและภูมิภาค ตลอดจนการยึดมั่นใน พันธกรณีว่าด้วยการเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) การไว้น้ำใจเชื่อใจกัน (mutual trust) และการมีผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual benefit)

ตัวอย่างในการนี้ ได้แก่ การกระชับความร่วมมือในเชิงลึกกับสหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลีย อย่างต่อเนื่องไปพร้อมกันในทุกด้าน

Sustainability (มีความมั่นคงยั่งยืน)

สำหรับรัฐบาล คสช. การ “มีความมั่นคงยั่งยืน” (sustainability) ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1. ความเชื่อมโยง (connectivity) 2. ความยั่งยืนทุกมิติ (sustainability in all dimensions) และ 3. ประชาคมมุ่งสู่อนาคต (future-oriented community) โดยสารัตถะจักต้องบูรณาการ องค์ประกอบทั้งสามเข้าด้วยกัน

รัฐบาลไทยภายใต้ คสช. เห็นว่า ความเชื่อมโยงเป็นรากฐานของความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน สำหรับชาติอาเซียน และไทยแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการผลักดันให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างกัน ผ่านกลไกพหุภาคีส่วนภูมิภาค ในกรอบอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) ทางกรไทยสนับสนุนการจัดตั้ง ศูนย์อาเซียนเพื่อการศึกษาและการหารือด้านการพัฒนาที่

ยังยืน (ASEAN Centre for Sustainable Development Studies and Dialogue – ACSDD) ซึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประสานงานความร่วมมือเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากอาเซียน รัฐบาลไทยยังให้ความสำคัญกับประเด็นความเชื่อมโยง ผ่านกรอบพหุภาคี ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ในระดับทวีป ไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอด “ความร่วมมือเอเชีย” (Asia Cooperation Dialogue – ACD) ครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ. 2017 ที่กรุงเทพฯ ในระดับอนุภูมิภาค ไทย ผลักดันเรื่องดังกล่าว ด้วยการสนับสนุนให้ชาติลุ่มแม่น้ำโขงรับรอง แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยง (Master Plan on Connectivity) ภายใต้ “ความร่วมมือสามแม่น้ำ” (Ayeyawady–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสุดยอดครั้งที่ 8 ในปี ค.ศ. 2018

ไทยยังสนับสนุนความเชื่อมโยงผ่านการค้าและการลงทุน อันนำมาซึ่งการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก (Eastern Economic Corridor – EEC) ซึ่งรัฐบาล คสช. มีแผนให้เป็น “โรงกำเนิด นวัตกรรมทางเศรษฐกิจ” (innovative economic powerhouse) ของอนุภูมิภาค

ในด้านการทูตเพื่อการพัฒนา (development diplomacy) ไทยนำเสนอ “ปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง” (Sufficiency Economy Philosophy – SEP) ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ให้เป็นแนวทางเลือก (alternative approach) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ในการทำให้ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals – SDGs) ของ สหประชาชาติ บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เมื่อคราวเป็นประธาน “กลุ่ม 77” (G77) ในปี ค.ศ. 2016 ไทยได้นำเสนอปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในฐานะแนวทางสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึง ส่งเสริมให้เป็นส่วนหนึ่งของ “ความร่วมมือใต้-ใต้” (South–South cooperation)

การมุ่งสู่ความมั่งคั่งยั่งยืนยากจะเกิดขึ้น หากประชาชนทั้งในประเทศไทยและดินแดน ไกลเคียง ยังต้องเผชิญกับปัญหามนุษยธรรม ด้วยตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้ รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติการทูต เพื่อมนุษยธรรม (humanitarian diplomacy) โดยการให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ต่อกลุ่ม เปราะบางในประเทศพม่า ความช่วยเหลือนี้ไม่เพียงแสดงถึงไมตรีและความเป็นมิตร หากยังเพิ่มความ ไว้วางใจระหว่างกัน และส่งเสริมความเข้าใจข้ามพรมแดน (cross-border understanding)

Standard (มีมาตรฐานสากล)

เสาหลักที่ 3 ของยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S คือ “มีมาตรฐานสากล” (standard) รัฐบาล คสช. ตระหนักและให้ความสำคัญยิ่งต่อ กฎระเบียบ พันธกรณี และมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป (European Union – EU) และองค์การ

การบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization – ICAO) ด้วยมีผลทางตรงต่อเศรษฐกิจไทย

เมื่อ คสช. เข้ามาเป็นรัฐบาล อุตสาหกรรมประมงของไทย ได้รับ “ใบเหลือง” (yellow card) จาก EU ซึ่งถือเป็นหนึ่งในตลาดขนาดใหญ่ เนื่องจากปัญหา “การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม” (illegal, unreported and unregulated fishing – IUU fishing) รัฐบาล คสช. เข้าจัดการแก้ไขปัญหา ผ่านการใช้มาตรการทางกฎหมายและการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ทั้งนี้ โดยให้ กต. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ของ EU ในการนี้ กต. ได้แต่งตั้ง เอกอัครราชทูต (ออท.) วีรชัย พลาศรัย เป็นหัวหน้าทีมเจรจา ควบคู่กับคณะผู้แทนไทย ณ กรุงบรัสเซลส์ เพื่อสื่อสารกับฝ่าย EU ถึงความก้าวหน้าเชิงบวกที่รัฐบาล คสช. ได้ดำเนินการไป

ในเวลาใกล้เคียงกัน ประเทศไทย “ถูกติดธงแดง” (red-flagged) จาก ICAO ซึ่งเป็นทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ทำหน้าที่บริหารดูแลกิจการด้านการบินระหว่างประเทศ ด้วยมิได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ และมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการบิน การดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการบินของไทยและภาคส่วนเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องอย่างรุนแรง นอกเหนือจากการปฏิรูปกฎระเบียบภายในด้านการบินพลเรือนแล้ว รัฐบาล คสช. โดย กต. แต่งตั้ง ออท.พิศาล มาณวพัฒน์ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ทำการปรึกษารื้อกับ องค์การบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration – FAA) ของสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการด้านความปลอดภัยการเดินอากาศของ EU เพื่อแจ้งความคืบหน้าอันเป็นการช่วยสื่อสารเกี่ยวกับการดำเนินการของไทยให้ ICAO รับทราบอีกทางหนึ่ง การดังกล่าวนับว่าประสบความสำเร็จ โดย ICAO ได้ปลดธงแดงในปี ค.ศ. 2017

กรณีข้างต้นถือเป็นตัวอย่างให้ประชาคมโลกได้เห็นถึง ความพยายามอย่างแข็งขันของไทย ในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ประเทศมีความก้าวหน้า โดยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งได้รับการยอมรับนับถือ

Status (มีสถานะและเกียรติภูมิ)

“มีสถานะและเกียรติภูมิ” (status) เป็นอีกเสาหลักหนึ่งของยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S รัฐบาล คสช. เห็นว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ ในมิติภาพลักษณ์ (image) และชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ (reputation) จะเพิ่มพูนได้ก็ด้วยการนำแนวคิด “ซอฟต์พาวเวอร์” มาปรับใช้ ในการนี้ รัฐบาล คสช. จึงส่งเสริม “การทูตวัฒนธรรม” (cultural diplomacy) โฆษณาสินค้าและกิจกรรมที่สะท้อนความเป็นไทย ได้แก่ อาหาร ศิลปะ กีฬา และการท่องเที่ยว เพื่อก่อ “กระแสนิยมไทย” (Thailand’s popularity) อันจะเพิ่มรายรับ (revenue) ให้กับภาคส่วนเศรษฐกิจของประเทศ

อีกกลวิธีหนึ่งที่จะยกระดับสถานะระหว่างประเทศ (international status) ของไทย คือ การวิวัฒนาการให้ประเทศเป็น “เจนีวาแห่งเอเชีย” (Geneva of Asia) ด้วยกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ เป็นที่ตั้งของสำนักงานภูมิภาค (regional office) ทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างรัฐบาล เป็นทุนเดิม การผลักดันในการนี้ไม่เพียงเพิ่มจำนวนชาวต่างชาติที่มีถิ่นพำนักในประเทศไทย หากยังเป็นประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากธุรกิจและกิจกรรมการจัดประชุมประเภทต่าง ๆ บ้างเรียกว่า อุตสาหกรรมไมซ์ (meetings, incentives, conferences and exhibitions – MICE) ถ้าทำได้เช่นนี้ ก็จะช่วยยกระดับตำแหน่งแห่งที่ (position) ของไทย ในการมีอิทธิพลต่อนโยบายระดับภูมิภาคและนานาชาติ (international and regional policies)

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ คสช. ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายข้างต้น อนึ่ง สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ไทยให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น (high priority) ต่อการทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) และให้การสนับสนุนพหุภาคีนิยม (multilateralism) ในระดับต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสถานะและเกียรติภูมิ ตลอดจนการเป็น “หุ้นส่วนระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือและการพัฒนา” (international partnership for cooperation and development) อีกด้วย

Synergy (มีพลัง)

ในบรรดาเสาหลักทั้งหมดของยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5S อาจกล่าวได้ว่า เสาหลักที่ 5 คือ “มีพลัง” (synergy) มีความสำคัญมากที่สุด เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของชาติย่อมไม่อาจบรรลุได้ หากปราศจาก “ความพยายามร่วมกันอย่างเสริมฤทธิ์” (synergized effort) ของส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการบริหารราชการภายในประเทศ กต. ปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม และภาคประชาชน เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุม (inclusive) และรับฟังทุกความเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย สำหรับการบริหารราชการต่างประเทศ รัฐบาล คสช. และ กต. ปฏิบัติราชการอย่างใกล้ชิดกับ คณะผู้แทนไทยประจำสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลทั่วโลก ตลอดจนสำนักงานของส่วนราชการไทยในต่างประเทศ เพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ อย่างมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

4.2 การยึดมั่นในนโยบายเงินเดียว

นโยบายจีนเดียว (One China policy) หมายถึง การให้การยอมรับนับถือว่ารัฐบาลกรุงปักกิ่ง เป็นรัฐบาลผู้แทนประชาชนชาวจีน อันมีความชอบธรรมหนึ่งเดียวในการระหว่างประเทศ ทั้งนี้ผ่านการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการ และหลีกเลี่ยงการใด ๆ อันมีนัยถึงการมีอำนาจอธิปไตยของไต้หวัน ตลอดจนตัวแสดงอื่น ซึ่งจีนมองว่าเป็นส่วนหนึ่งภายใต้อธิปไตยอันล่วงละเมิดมิได้ของตน

การทำทายนโยบายจีนเดียว อันเป็นพันธกรณีที่มาพร้อมกับการสถาปนาความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ เป็นเกมการเมืองที่รัฐบาลหลายประเทศ โดยเฉพาะชาติขนาดใหญ่ อาทิ สหรัฐอเมริกา ปฏิบัติอยู่บ่อยครั้ง ผ่านการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ ตัวอย่างที่เห็นจริง ได้แก่

1. การขายอาวุธให้กับกองทัพไต้หวันของสหรัฐอเมริกา
2. การเข้าพบหารือกับ องค์กรดาไล ลามะ แห่งทิเบตของประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลกรุงวอชิงตัน (Ministry of Foreign Affairs, 2012)

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ คสช. ยึดมั่นและเคารพ (deference) ในนโยบายจีนเดียวมาโดยตลอด และหลีกเลี่ยงการใด ๆ ซึ่งให้นัยการมีอธิปไตย หรือ อิสระของไต้หวัน และองค์ดาไล ลามะ (Phumas, 2016) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนติดตามการปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับไต้หวันอย่างใกล้ชิด และได้นัยย้ำกับส่วนราชการด้านเศรษฐกิจสัมพันธ์ของไทย อาทิ กระทรวงพาณิชย์ ว่าขอให้ระมัดระวังการมีปฏิสัมพันธ์กับไต้หวัน โดยเฉพาะการลงนามความตกลงด้านเศรษฐกิจการค้า อันมีลักษณะหรือเข้าใจได้ว่ารับรองอธิปไตยของไต้หวัน (Phumas, 2016)

นอกจากนี้ รัฐบาล คสช. ยังปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลกรุงปักกิ่ง ในการส่งตัวผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ (Uighur refugees) กลับไปยังจีนแผ่นดินใหญ่ เพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้วย (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024)

4.2.1 ข้อประเมินเบื้องต้น

แม้นักวิชาการบางท่านอาจมองว่า การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว เป็นเงื่อนไขที่ต้องมีก่อน (prerequisite) ในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตและการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ แต่ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว อันเป็นผลประโยชน์แกนกลาง (core interest) ของรัฐบาลกรุงปักกิ่ง ถูกนำมาใช้เป็นเกมการเมืองและกลการต่อรอง โดยหลาย ๆ ชาติ โดยเฉพาะมหาอำนาจตะวันตก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางและขนาดเล็ก มีการใช้

แนวทางที่สลับซับซ้อนแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับท่าทีต่อจีนในภาพรวม (Ian, 2023) เมื่อเป็นเช่นนี้ การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว จึงเป็นทางเลือกในการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ มิใช่เงื่อนไขที่ต้องมีก่อนการยึดมั่นใน นโยบายจีนเดียว ของรัฐบาล คสช. จึงเป็น “การร่วมขบวนอย่างจำกัด” (limited-bandwagoning) ตามทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008, 2016) เพื่อผลประโยชน์หลายประการ อาทิ การแสวงหาการยอมรับจากชาติมหาอำนาจ ซึ่งจะช่วยเพิ่มความชอบธรรม (legitimacy) ของรัฐบาลทหารในเวทีระหว่างประเทศ (โปรดดู บทที่ 5)

4.3 ความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน

4.3.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน

การสร้างการเชื่อมโยง (connectivity) ระหว่างอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กับ มณฑลทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน ผ่านการพัฒนาการเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure link) สำหรับการคมนาคมทางบก น้ำ และอากาศ เป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยและจีน ร่วมผลักดันมานับแต่ช่วงปลายสงครามเย็น โดยฝ่ายจีนเริ่มพูดถึงความเป็นไปได้ที่จะให้มณฑลยูนนาน เป็นจุดรวมในการเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับไทย ตั้งแต่การเจรจาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-จีน ในช่วงปี ค.ศ. 1975

การพัฒนาการเชื่อมโยงผ่านโครงสร้างพื้นฐาน มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อ นายกรัฐมนตรี Li Peng ของจีนประกาศใช้ “นโยบายมุ่งใต้” (Look South Policy) ขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยการใช้มณฑลยูนนานเป็นด่านหน้าเปิดการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศทางใต้ โดยวางแผนให้ไทยเป็นสะพาน (bridge) เชื่อมจีนกับกลุ่มประเทศอินโดจีนพม่า และกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นสมุทร) ตามลำดับ เพื่อปูทางไปสู่การฟื้นฟูความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านการเมือง (Ministry of Foreign Affairs, 1992)

ในทางยุทธศาสตร์ ส่วนราชการไทยประเมินว่า นโยบายมุ่งใต้ของจีน เป็นการเสริมต่อนโยบายที่จะรักษาและขยายบทบาทและอิทธิพลของตนภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้คงอยู่ หรืออย่างน้อยก็ป้องกันมิให้ชาติมหาอำนาจอื่นใด เข้ามาสร้างเขตอิทธิพล (sphere of influence) เหนือภูมิภาคอันใกล้ชิดกับพรมแดนจีน ในลักษณะเป็นภัยคุกคาม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Busbarat et al., 2021; Ministry of Foreign Affairs, 1992) นอกจากนี้ ปัจจัยภายในมีส่วนสำคัญเช่นกัน กล่าวคือ จีนต้องการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ผ่านรัฐบาลท้องถิ่น (ยูนนาน) เพื่อช่วยการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในมณฑลยูนนานและมณฑลใกล้เคียง (ก๊วยโจว เสฉวน และกวางสี) ซึ่งอยู่ทางภาคตะวันตก

เฉียดได้ อันจะสอดคล้องกับการผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษตามชายฝั่งภาคตะวันออก และสอดคล้องกับวาระการเปิดประเทศและปฏิรูปเศรษฐกิจของจีนแผ่นดินใหญ่ (Ministry of Foreign Affairs, 1992) รายงานลับมาก ปี ค.ศ. 1992 ได้ประเมินฉากทัศน์ (scenario) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-จีน มีใจความสำคัญต่อไปนี้

1. การคลี่คลายของปัญหากัมพูชา การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีน และการเมืองภายในที่มีเสถียรภาพมากขึ้น จะทำให้จีนดำเนินนโยบายเชิงรุกและขยายความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจอย่างแข็งขัน ต่อกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
2. จีนจะยังคงให้ความสำคัญและรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับไทยไว้ อย่างน้อยก็ในอนาคตอันเห็นได้ ทว่าระยะยาวมีความเป็นไปได้ที่ผลประโยชน์ของสองประเทศจะขัดกันมากขึ้น
3. แนวโน้มของความสัมพันธ์ไทย-จีนในระยะข้างหน้า อาจไม่ใกล้ชิดดังเดิม เนื่องจากผลประโยชน์ร่วมกันในการปิดล้อมการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตหายไป และปัญหากัมพูชาได้ยุติลง
4. ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะเกือบลดลง และประสบปัญหาการแข่งขันมากขึ้น โดยจีนจะอาศัยการค้าการลงทุนจากไทย เพื่อหาประโยชน์ด้านเทคโนโลยีและทุนภายในจีน
5. การขยายการติดต่อกับไทยในระดับท้องถิ่น ทำให้จีนสามารถขยายอิทธิพลสู่ระดับท้องถิ่นของไทยได้ รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาข้ามแดนตามมา อาทิ การลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของบุคคลสัญชาติจีน
6. ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีน เพราะขาดเอกภาพในการประสานงานระหว่างส่วนราชการในระดับต่าง ๆ อีกทั้ง จีนยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ระดับสูงฝ่ายไทยผ่านสายสัมพันธ์ใกล้ชิด และจากความสัมพันธ์กับมูลนิธิสมาคม และบุคคลต่างสาขาอาชีพ อันเป็นชาวจีนโพ้นทะเล เพื่อประโยชน์ด้านงานข่าวกรอง
7. จากความที่กล่าวไปนั้น กอปรกับข้อเท็จจริงที่ว่า จีนยังยึดถืออุดมการณ์สังคมนิยมอย่างเหนียวแน่น ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ตั้งมั่นเข้มแข็ง เช่นนี้แล้ว “จีนน่าจะ เป็นภัยต่อไทยในระยะยาว” (โปรดดู Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022)

หนึ่งในหนทางเพื่อลดผลกระทบเชิงลบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเชิงรุกของจีนมายังประเทศเพื่อนบ้านทางตอนใต้ ได้แก่ การโน้มน้าวให้ชาติมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค อาทิ ญี่ปุ่น เข้ามา

เกี่ยวข้องกับกิจการลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อจำกัดอิทธิพลจีนที่อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัตินโยบายของไทย (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022)

ในทศวรรษ 1990 จีนประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วในการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าจนอาจกล่าวได้ว่า พม่าตกอยู่ภายใต้วงจักร (orbit) ของจีนเสียแล้ว (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022) ขณะเดียวกัน รัฐบาลกรุงปักกิ่งกำลังพยายามสลายขั้วอินโดจีน และมีแนวโน้มจะลดทอนอิทธิพลของเวียดนามเหนือ สปป.ลาว และกัมพูชา ได้สำเร็จ (Ministry of Foreign Affairs, 2001) ในส่วนของไทย ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจการค้า ส่งผลให้เหลือไฟและอำนาจต่อรองกับจีนอย่างจำกัด (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022)

อย่างไรก็ดี ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ไทยเล่นบทบาทสะพาน (bridging role) อย่างแข็งขัน โดยพยายามโน้มน้าวให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในพหุภาคีนิยมส่วนอนุภูมิภาค (sub-regional multilateralism) ผ่านการก่อตั้งกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาค (regional multilateral) ขนาดเล็ก บ้างก็เรียกว่า มินิภาคี (minilateral) ชื่อ “ความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ” (Quadrangle Economic Cooperation – QEC) เมื่อช่วงต้นทศวรรษ 1990 QEC นับเป็นกรอบพหุภาคีแรกในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีรัฐบาลท้องถิ่นจีน (ยูนนาน) ร่วมเป็นสมาชิก โดยกรอบ QEC มุ่งเน้นความร่วมมือเกี่ยวกับการก่อสร้างและเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สามารถเปิดเส้นทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกได้ (Busbarat, 2012)

ถึงแม้งานวิชาการที่มีอยู่มากจะไม่ได้กล่าวถึงนัก แต่หนึ่งในข้อสมควรพิจารณาเกี่ยวกับกรอบ QEC อันเกี่ยวเนื่องกับบริบทโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ไทยและประเทศสมาชิก QEC (รวมรัฐบาลท้องถิ่นจีน) มีการผลักดันความร่วมมือโครงการเชื่อมเส้นทางรถไฟ (rail link) ระหว่างชาติสมาชิกอยู่ด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการเชื่อมเส้นทางรถไฟไทย-ยูนนาน (Thailand-Yunnan link) โดยมีจังหวัดเชียงราย เป็นด่านหน้า เป็นต้น (โปรดดู Busbarat, 2009)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แท้จริงแล้ว โครงการก่อสร้างเชื่อมเส้นทางรถไฟระหว่างไทย กับ จีน มิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด หากอาจทำความเข้าใจได้ถึงความสัมพันธ์และนโยบายต่างประเทศของทั้งสองประเทศ เมื่อเกือบ 35 ปีก่อนหน้า

4.3.2 โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน

การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี Xi Jinping เมื่อปี ค.ศ. 2013 เปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองจีนอย่างมีนัยสำคัญ ต่างจากอดีตผู้นำจีนคนก่อน ๆ Xi Jinping สามารถครองตำแหน่งหลักทั้งหมดในระบบการเมืองจีนไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ได้แก่ 1. ประธานาธิบดี 2. เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ และ 3.

ประธานคณะกรรมการบริหารการทหารกลาง ในแง่นี้ ทิศทางของนโยบายต่างประเทศจีน และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ย่อมผันแปรดุจกระแสน้ำอันเชี่ยวกรากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Xi ได้ประกาศ “ความฝันของจีน” (Chinese Dream) คติพจน์ (slogan) อันสื่อถึงหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1. การสร้างความเข้มแข็งและความเจริญรุ่งเรืองให้กับจีนด้วยแนวทางการพัฒนาอย่างสันติ 2. การทำให้จีนมั่นคง มั่งคั่ง และประชาชนมีความสุข และ 3. มุ่งเน้นการวางแผนยุทธศาสตร์จีนในระยะยาว ด้วยการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการเมือง (Ministry of Foreign Affairs, 2014d) รัฐบาล Xi ยังนิยามสถานะ (status) ของจีนในการเมืองโลกเสียใหม่ คือ ประกาศยกระดับสถานะ (status) ตนอย่างแจ้งชัดว่าเป็น “ชาติมหาอำนาจ” (great-power nation) ที่ทรงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์พิเศษ (privilege) เหมือนสหรัฐอเมริกา และเรียกร้องให้มหาอำนาจอื่นปฏิบัติตามที่รัฐบาลปักกิ่งเยี่ยงความเป็นมหาอำนาจนั้น อาทิ การเคารพเขตอิทธิพลของกันและกัน

ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลจีนภายใต้ Xi ประกาศยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศ (foreign policy strategy) “หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง” (One Belt One Road – OBOR; ต่อมาเปลี่ยนใช้คำว่า Belt and Road Initiative – BRI) หมายถึง การสร้างเส้นทางสายไหมทางบกและทางทะเลขึ้นใหม่ ด้วยการพัฒนาเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน ก่อสร้างเชื่อมโยงการคมนาคมตัดผ่านประเทศต่างๆ มายังจีนอันเป็นศูนย์กลาง เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างจีนกับประเทศตลอดแนวเส้นทางสายไหม ยุทธศาสตร์ BRI ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก ได้แก่ “แนวเขตเศรษฐกิจบนเส้นทางสายไหม” (Silk Road Economic Belt) และ “เส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21” (Maritime Silk Road in 21st Century) (Ministry of Foreign Affairs, 2014d)

แนวเขตเศรษฐกิจบนเส้นทางสายไหม ประกอบด้วย 6 ระเบียงเศรษฐกิจ (economic corridor) ได้แก่

1. สะพานเศรษฐกิจยูเรเชียใหม่ (New Eurasia Land Bridge Economic Corridor – NELB)
2. ระเบียงเศรษฐกิจจีน-มองโกเลีย-รัสเซีย (China-Mongolia-Russia Economic Corridor – CMREC)
3. ระเบียงเศรษฐกิจจีน-เอเชียกลาง-เอเชียตะวันตก (China-Central Asia-West Asia Economic Corridor – CCWAEC)
4. ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน (China-Indochina Peninsula Economic Corridor – CIPEC)
5. ระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน (China-Pakistan Economic Corridor – CPEC)

6. และระเบียงเศรษฐกิจบังกลาเทศ-จีน-อินเดีย-เมียนมา (Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor – BCIMEC)

โดยการเชื่อมโยงเส้นทางสายไหมทางบก รวมถึงระเบียงเศรษฐกิจเข้าด้วยกันนั้น จีนมีแผนจะใช้ “รถไฟความเร็วสูง” (high-speed rail) เป็นรูปแบบการคมนาคมหลัก สำหรับเส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21 จะใช้การเชื่อมต่อท่าเรือตลอดแนวชายฝั่งตะวันออกของจีน เข้ากับท่าเรือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ministry of Foreign Affairs, 2014d) อนึ่ง จีนให้การสนับสนุนโครงการก่อสร้างตลอดแนวเส้นทาง ผ่านธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) ซึ่งก่อตั้งขึ้นใหม่เพื่อการนี้

ที่ตั้งของไทยมีความสำคัญทางภูมิยุทธศาสตร์ (geostrategics) ต่อการพัฒนา “ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน” หรือ CIPEC โดยเฉพาะการก่อสร้างโครงข่ายคมนาคมระบบรางสำหรับรถไฟความเร็วสูง ที่จีนต้องการจะเปิดเส้นทางเดินรถจากมณฑลยูนนาน ไปยังสิงคโปร์ (P. Chambers & Bunyavejchewin, 2019) แม้ว่าการหารือเกี่ยวกับ “ความร่วมมือด้านรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน” จะเริ่มขึ้นก่อนการรัฐประหาร ปี ค.ศ. 2014 แต่ก็ไม่ได้มีความคืบหน้าเท่าใดนัก โดยยังคงอยู่ในขั้นตอนศึกษาความเป็นไปได้ของเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กับ เส้นทางกรุงเทพฯ-หนองคาย และการต่อรองเกี่ยวกับการชำระค่าก่อสร้าง

การรัฐประหารของ คสช. ทำให้กระบวนการเจรจาก่อสร้างหยุดชะงักลง ถึงแม้ทางการจีนจะมีได้แทรกแซงกิจการภายในของไทย แต่ฝ่ายจีนก็ได้แจ้งผู้แทนไทยว่า หาก คสช. จัดตั้งรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลกรุงปักกิ่งหวังว่า ทางกรไทยจะดำเนินการพิจารณา “โครงการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูงเส้นทางกรุงเทพฯ-หนองคาย” เป็นลำดับต้น (Ministry of Foreign Affairs, 2014b) ในประเด็นนี้ เมื่อพิเคราะห์แล้ว จะเห็นว่า จีนต้องการให้โครงการก่อสร้างดังกล่าวแล้วเสร็จในเวลาไล่เลี่ยกับ “โครงการก่อสร้างทางรถไฟลาว-จีน” (Laos-China Railway) เส้นทางจากนครคุนหมิง (มณฑลยูนนาน) ไปกรุงเวียงจันทน์ สปป.ลาว เพื่อเชื่อมต่อกันเป็นเส้นทางนครคุนหมิงมายังกรุงเทพฯ ทั้งนี้ หากสำเร็จลงด้วยดี ก็จะทำให้ความคาดหวังของรัฐบาลปักกิ่ง ในการเปิดเส้นทางเดินรถไฟความเร็วสูงจากนครคุนหมิง-สิงคโปร์ (Kunming-Singapore railway) มีโอกาสเกิดขึ้นจริง (Ministry of Foreign Affairs, 2014b, 2014f)

เมื่อ คสช. เข้าสู่อำนาจปกครอง การก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่สำหรับเดินรถไฟความเร็วสูง เป็นวาระสำคัญทางนโยบายสาธารณะ โดยรัฐบาล คสช. ให้ความเห็นชอบในหลักการ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งของไทย” ระยะ 8 ปี (ค.ศ. 2015-2022) รวมถึง “โครงการพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน (1.435 เมตร)” จำนวน 2 เส้นทาง เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและตอนใต้ของจีน ได้แก่ 1. เส้นทางหนองคาย-

นครราชสีมา-ท่าเรือแหลมฉบัง และ 2. เส้นทางเชียงใหม่-เด่นชัย-บ้านภาชี (Ministry of Foreign Affairs, 2014b)

อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่และเส้นทางเดินรถไฟความเร็วสูง เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงอย่างกว้างขวาง และประสบกับปัญหาหลายประการทั้งด้านเทคนิค ข้อกฎหมาย และการชำระค่าก่อสร้าง อีกทั้งมีการแข่งขันระหว่างชาติมหาอำนาจ ได้แก่ ญี่ปุ่น และจีน เข้ามาเกี่ยวพัน ทำให้กระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินไปอย่างล่าช้า (Aiyara, 2019) โดยปัญหาอันเป็นอุปสรรคหลักของการเจรจาระหว่างฝ่ายไทย กับ จีน คือ ประเด็นเงินช่วยเหลือพร้อมดอกเบี้ยเงินกู้ และกรรมสิทธิ์ที่ดินข้างทางรถไฟ (Aiyara, 2019; Horsaengchai, 2020) เพราะประเด็นทั้งสองจะก่อผลกระทบทางลบต่อ “ความชอบธรรมของระบอบ” (regime legitimacy) ของ คสช.

ก่อนจะกล่าวถึงประเด็นข้างต้น จำต้องแจ้งก่อนว่า มติมหาชน (public opinion) ของไทย แม้จะมีได้ต่อต้านจีน แต่ก็มือคดเชิงลบต่อผลิตภัณฑ์และสินค้าจีน ซึ่งฝักรากลึกในการรับภาพของหมู่ชนทั่วไป (Bunyavejchewin, 2022) ในแง่นี้ ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มาทพสมควรจึงไม่มีความไวเนื้อเชื่อใจต่อมาตรฐานเทคโนโลยีการขนส่งทางรางและรถไฟความเร็วสูงของจีน หากญี่ปุ่นเป็นผู้ร่วมลงทุนจักมีความพึงใจมากกว่า และเมื่อพิจารณาจากข้อเสนอเงินกู้จากจีน ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าญี่ปุ่นมาก ยิ่งทำให้สาธารณชนมีความเคลือบแคลงสงสัยต่อโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน (Bunyavejchewin, 2022) ในแง่นี้ เพื่อลดแรงเสียดทานจากสาธารณะ และจำกัดอำนาจต่อรองของจีน รัฐบาลไทยสมัย คสช. จึงพยายามโน้มน้าวให้ญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในการร่วมทุนก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่สำหรับเดินรถไฟความเร็วสูง โดยเลือกเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ เป็นโครงการร่วมทุนกับญี่ปุ่น (Aiyara, 2019)

รัฐบาล คสช. ใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการเจรจาทันทีกับจีนเกี่ยวกับโครงการรถไฟ-จีน เพราะจำเป็นต้องหาจุดที่พอเหมาะพอดี กล่าวคือ ขณะที่ต้องพัฒนาโครงข่ายรถไฟทางคู่สำหรับเดินรถไฟความเร็วสูง เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อันส่งผลทางตรงต่อ “ความชอบธรรมแบบสมรรถนะ” (performance legitimacy) ซึ่งค้ำยันระบอบที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ในเวลาเดียวกันนั้นก็ต้องเจรจาทันทีกับจีนอย่างระมัดระวังและสมดุล ด้วยไม่ต้องการทำให้รัฐบาลกรุงเทพฯไม่พอใจมากเกินไป และมีให้ผลลัพธ์กระทบต่อบูรณภาพและความมั่นคงแห่งดินแดน จากที่กล่าวไปนั้น ย่อมอนุมานได้ว่า กรรมสิทธิ์ที่ดินข้างทางรถไฟ ซึ่งจีนเรียกร้อง ทางของไทยไม่สามารถอนุญาตได้ การนี้เป็นหนึ่งในเหตุผลสำคัญที่รัฐบาล คสช. “จงใจ” ให้การเจรจากับฝ่ายจีนมีความยืดเยื้อ (Horsaengchai, 2020)

ภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) เนื่องจากต้องไม่ทำให้จีนไม่พอใจเกินไป และรักษาผลประโยชน์ ซึ่งก่อผลทางตรงต่อ “การทำให้ระบอบชอบธรรม” (regime legitimation) สะท้อน

ผ่านบทสนทนาระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย กับ ออท.จีน ณ กรุงเทพฯ ในปลายปี ค.ศ. 2015 ใจความสำคัญตอนหนึ่งเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือก่อสร้างรถไฟไทย-จีน ว่า

...การที่ฝ่ายไทยเสนอโครงการดังกล่าวให้แก่จีนแต่ผู้เดียวนั้น เป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญว่า ไทยได้ให้ความสำคัญกับจีนเพียงใด โดยจะเห็นได้ว่า ในการดำเนินโครงการดังกล่าว ฝ่ายจีนไม่ต้องการแข่งขันกับประเทศใด (We reserved it for China) ซึ่งเรื่องนี้ได้ *สร้างแรงกดดันแก่รัฐบาลไทยพอสมควร* เนื่องจากมีความคาดหวังจากสาธารณชนว่า โครงการดังกล่าวมีความหมายมากกว่าเชิงธุรกิจ ดังนั้น การที่ฝ่ายจีนยืนยันอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ฝ่ายไทยที่ร้อยละ 2.5 ซึ่งสูงกว่าดอกเบี้ยที่ไทยสามารถกู้ได้ภายในประเทศ จึงเกิดเสียงวิจารณ์ในหมู่สาธารณชนที่มีความคาดหวังดังกล่าว และมองในเชิงว่า จีนจะร่วมมือกับไทยเฉพาะในส่วนที่เป็นประโยชน์กับจีนเท่านั้น (เน้นโดยผู้วิจัย) (Name withheld, 2014)

ในโอกาสเดียวกัน เจ้าหน้าที่อาวุโสไทย กล่าวย้ถึง ผลลบจากการยืนยันอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เดิมของจีน ที่มีต่อรัฐบาล คสช. และย้ำเน้นความจำเป็นของไทยที่ต้องรักษา “ดุลยภาพ” (equilibrium) ในการระหว่างประเทศและการทูต ความตอนหนึ่งว่า

จากแรงกดดันของสาธารณชน...ซึ่ง [เอกอัครราชทูต] เองก็คงทราบดีจากรายงานข่าวในไทย ทำให้ไทยต้องพิจารณาทำที่อย่างระมัดระวังในการรักษา*ภาพลักษณ์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้ “สมดุล” กับ ประเทศต่าง ๆ* ด้วย ซึ่งเรื่องนี้ก็เกี่ยวข้องกับ...การเยือนสหรัฐฯ ของ [นายกรัฐมนตรี]...เนื่องจากประชาชนทั่วไปไม่สามารถมองเห็นภาพรวมความสัมพันธ์ไทย-จีน ...ทำให้เรื่องดอกเบี้ย ที่ฝ่ายจีนไม่ประนีประนอม กลายเป็นประเด็นที่*ทำให้รัฐบาลถูกกดดันมาก...* (เน้นโดยผู้วิจัย) (Name withheld, 2014)

กระนั้น ฝ่ายจีนก็มีได้นำพา แลโอนอ่อนผ่อนตาม โดย ออท.จีน ให้เหตุผลว่า จีนยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงไม่สามารถให้อัตราดอกเบี้ยต่ำเหมือนประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้ ยังย้ำด้วยว่า อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 2.5 เป็นอัตราพิเศษที่รัฐบาลกลางได้กำหนดไว้ให้รัฐบาลไทย (Name withheld, 2014)

ความละเอียดกล่าวแล้วนั้น เป็นเหตุผลหลักที่ รัฐบาล คสช. รักษาเวลาการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างช้า ๆ นำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ขาดรูปธรรม จนทำให้ทางการจีนไม่พอใจยิ่ง และตัดสินใจปฏิบัติยุทธวิธี “ทำให้อับอายอย่างก้าวร้าว” (shame offensive) ต่อไทย โดยการไม่เชิญ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้าร่วมการประชุมสุดยอด BRI ครั้งที่ 1 อันเป็นสัญญาณทางการ

ทูตว่า รัฐบาลปักกิ่งรู้สึกคับข้องใจและจะไม่อดทนต่อความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน (Busbarat, 2019)

4.3.3 ข้อประเมนเบื้องต้น

หลังการก้าวขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี Xi Jinping ทางการเงินได้เร่งรัดความร่วมมือการก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่สำหรับเดินรถไฟความเร็วสูง และพยายามกดดันรัฐบาลไทย ให้จีนเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจต่อการดังกล่าวแต่ผู้เดียว อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แผนและข้อตกลงต่าง ๆ ที่จีนเสนอ ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่มาก อีกทั้งยังมีประเด็นอ่อนไหว อาทิ กรรมสิทธิ์ที่ดินข้างทางรถไฟ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาล คสช. จำเป็นต้องโน้มน้าว ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ทัดเทียมจีน เข้ามาเป็นผู้เล่นในกิจการก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่ข้างต้น มิให้จีนผูกขาดและมีอำนาจต่อรองเกินกว่าจะยับยั้ง

ญี่ปุ่น จึงเป็น ผู้ถ่วงดุล (balancer) ซึ่งรัฐบาลไทยดึงเข้ามาเกี่ยวพัน เพื่อถ่วงดุลอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของจีน เหนือกิจการภายในของประเทศ ในกรณีนี้ จึงเป็น “การปฏิเสธภาวะครอบงำ” (dominance-denial) ตามทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008, 2016; โปรดดูบทที่ 5)

4.4 บทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง

4.4.1 การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง

ความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (Lancang-Mekong Cooperation – LMC) เป็นกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาค (regional multilateral) ซึ่งจีนแสดงบทบาทนำ และเป็นกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคเดียวภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong subregion) ที่รัฐบาลกลาง ณ กรุงปักกิ่ง เข้าเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ ตรงข้ามกับกรอบอื่น ๆ อาทิ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion – GMS) ที่มีเพียงรัฐบาลท้องถิ่น (มลฑลยูนนาน) ซึ่งมีได้มีอำนาจเต็มเป็นผู้แทนจีน กล่าวอีกนัยหนึ่ง LMC เป็นเวทีเดียวที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอื่น สามารถหารือกับรัฐบาลกลางของจีน ในประเด็นเกี่ยวกับอนุภูมิภาค (Busbarat et al., 2021) โดยเฉพาะการบริหารจัดการน้ำ เพราะชาติปลายน้ำต้องประสบปัญหาภัยพิบัติจากความผันผวนของระดับน้ำ อันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานและการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ภายในเขตแดนจีน ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำ กอปรกับข้อเท็จจริงที่ว่า จีนถือว่าแม่น้ำโขง (ฝ่ายจีน

เรียก “แม่น้ำล้านช้าง”) เป็นแม่น้ำภายใน (national river) รัฐบาลจีนจึงไม่มีความจำเป็นต้องข้องเกี่ยวกับรัฐบาลประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ในเรื่องนี้ (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024; Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022; Busbarat et al., 2021)

จริงอยู่ว่าก่อนปี ค.ศ. 2014 (อันเป็นปีก่อนตั้ง LMC) จะมี “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” (Mekong River Commission – MRC) ที่เป็นกลไกพหุภาคีและมีสถานะ “องค์การระหว่างประเทศ” ดำรงอยู่ แต่รัฐบาลจีนและพม่า ซึ่งเป็นประเทศต้นน้ำ ก็เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ (observer) มิใช่สมาชิก (Ministry of Foreign Affairs, 2014e) ในแง่นี้ จึงไม่มีเหตุอันสมควรที่รัฐต้นน้ำจักต้องเข้าเกี่ยวพัน อันจะนำมาซึ่งพันธผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ และชัดเจนว่าการเข้าเป็นสมาชิก MRC นั้น ไม่ได้ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของจีนและพม่า ในส่วนการดำเนินงานของ MRC เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เป็นนิจ บ้างว่าเป็นเสือกระดาษไร้ผลรูปธรรม บ้างก็ว่าตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐสมาชิกบางรัฐ แลห่มชาติตะวันตก (Bunyavejchewin, 2019)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้น รัฐบาลไทย (ตั้งแต่ช่วงปลายรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) จึงเสนอให้ก่อตั้งกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่ ชื่อ “การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง” (International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-region ใช้ตัวย่อว่า ICSD) เพื่อเป็น “เวทีการประชุม” (forum) กับประเทศต้นน้ำเกี่ยวกับการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและระดับรัฐมนตรี โดยไทยนำเสนอ “เอกสารหลักการ” (Concept Paper) ต่อจีนและกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงในปี ค.ศ. 2012 (Ministry of Foreign Affairs, 2015a)

เมื่อพิจารณาเอกสารหลักการว่าด้วย ICSD ซึ่งไทยเป็นผู้ยกร่าง (Ministry of Foreign Affairs, 2013b) จะพบว่าขอบเขตความร่วมมือให้น้ำหนักกับเรื่องเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำเสียมาก ทำให้จีนค่อนข้างสงวนท่าทีในเบื้องต้น ถึงแม้จะไม่ได้ปฏิเสธแนวความคิดของไทยอย่างตรงไปตรงมาก็ตาม (Ministry of Foreign Affairs, 2015a) อนึ่ง จีนขอให้ฝ่ายไทยขยายขอบเขตความร่วมมือให้มีความหลากหลายครอบคลุมประเด็นอื่น ๆ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ความเชื่อมโยงคมนาคมขนส่ง สังคม และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ฝ่ายไทยเพิ่มเติม ได้แก่ การท่องเที่ยว ความปลอดภัยในการเดินเรือ การเกษตร และการประมง ซึ่งยังไม่เป็นที่พอใจสำหรับจีน (Ministry of Foreign Affairs, 2015a)

ตามแผนการของไทย หากได้รับเสียงสนับสนุนจากจีน (และประเทศลุ่มแม่น้ำโขง) จักได้จัดการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials’ Meeting – SOM) และระดับรัฐมนตรี (Foreign Ministers’ Meeting – FMM) ที่จังหวัดเชียงราย และให้การรับรอง “ปฏิญญาเชียงรายว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำล้านช้าง-แม่โขง” (Chiang Rai Declaration on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region) (โปรดดู Ministry of

Foreign Affairs, 2013a) ทว่าทางการจีนปฏิเสธคำเชิญเข้าร่วมการประชุมของไทย โดยอ้างว่าไม่พร้อมและให้เหตุผล ดังนี้

1. หลายประเด็นที่จะหารือไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศจีน ตัวอย่างเช่น เรื่องน้ำและความปลอดภัยในแม่น้ำโขงเป็นประเด็นอ่อนไหว จำเป็นต้องหารืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่รับผิดชอบก่อน
2. รูปแบบและประเด็นการหารือไม่ควรซ้ำซ้อนกับกรอบความร่วมมืออื่น ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ของจีนเป็นหน่วยงานหลักอยู่แล้ว
3. เอกสารหลักการยังคงมีลักษณะเทคนิคเกินไปและเน้นประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมากจนเกินพอดี
4. กำหนดการจัดประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสและการประชุมรัฐมนตรี ISCD ณ จังหวัดเชียงราย ช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 และมกราคม ค.ศ. 2013 ซึ่งฝ่ายไทยเสนอ คาบเกี่ยวกับห้วงเวลาการผลัดเปลี่ยนผู้นำภายในกรุงปักกิ่ง เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนจึงไม่สะดวกจะเข้าร่วม (Ministry of Foreign Affairs, 2014a, 2015a)

การไม่นำพาของจีนทำให้การประชุมที่จังหวัดเชียงราย ไม่สามารถจัดขึ้นได้ ซึ่งทำให้ข้อเสนอการก่อตั้ง ICSD ของไทยถูกตีตกไปโดยปริยาย ถึงแม้ไทยจะพยายามสอบถามความกังวลใจของจีน และเสนอให้มีการประชุมระดับคณะทำงานระหว่างไทยกับจีนก่อน พร้อมขอรับความเห็นจากจีนในหลายโอกาส แต่ฝ่ายจีนก็มีได้ให้คำตอบใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว (Ministry of Foreign Affairs, 2015a)

4.4.2 การก่อตั้งกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง

ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน-จีน (ASEAN-China Senior Officials' Meeting – ASEAN-China SOM) ครั้งที่ 20 เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2014 ผู้แทนจีนได้หยิบยกข้อเสนอจัดตั้ง ICSD ขึ้นอีกครั้ง และแจ้งว่าจีนให้การสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว โดยจะเร่งผลักดันการหารือในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส แต่รัฐบาลกรุงปักกิ่งจะเป็นผู้ร่างเอกสารหลักการของกรอบความพหุภาคีที่จะก่อตั้งใหม่เอง (Ministry of Foreign Affairs, 2015e) ทั้งนี้ ในเบื้องต้นผู้แทนจีนแจ้งสาขาความร่วมมือ ได้แก่ 1. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) 2. การโยกย้ายถิ่นฐาน (migration) 3. การบริหารจัดการชายแดน (border management) 4. อาชญากรรมข้ามชาติ

(transnational crimes) และ 5. ความเชื่อมโยง (connectivity) (Ministry of Foreign Affairs, 2015e)

ในเดือนพฤษภาคม ปีเดียวกัน ฝ่ายไทยมีการประชุมระดมสมองเกี่ยวกับท่าทีของจีน และเห็นว่า มีหลายเรื่องต้องหารือกับฝ่ายจีนเพิ่มเติม ได้แก่

1. ขอบความชัดเจนเกี่ยวกับข้อเสนอของฝ่ายจีน เพราะเป็นกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่ ด้วยมีเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ แตกต่างจาก เอกสารหลักการ ICSD ที่ไทยยกอ้าง ซึ่งเป็นเพียงเวทีการประชุมระหว่างประเทศ (international forum) อยู่ค่อนข้างมาก
2. กรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่นี้ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับกรอบต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม และควรมี “มูลค่าเพิ่ม” (value added) ต่อยอดจากความร่วมมือที่มีอยู่แล้ว โดยฝ่ายไทยอาจเสนอ “การจัดการทรัพยากรน้ำ” (water resources management) ซึ่งยังไม่มีกรอบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงใดรองรับ
3. ไทยไม่สบายใจกับประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานและการบริหารจัดการชายแดน และคาดว่าจะประเด็นละเอียดอ่อนสำหรับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอื่นเช่นเดียวกัน (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

อนึ่ง ผู้กำหนดนโยบายไทยเห็นว่า ยังไม่จำเป็นต้องเร่งรีบในการนี้ เพราะสมควรศึกษาเอกสารหลักการจากฝ่ายจีนให้ดีเสียก่อน อย่างไรก็ตาม เห็นควรใช้ประโยชน์จากโมเมนตัม (momentum) ในการเกี่ยวพันกับจีน เพื่อสะท้อนผลประโยชน์ของไทยและอนุภูมิภาค (Ministry of Foreign Affairs, 2015e)

อย่างไรก็ดี รัฐบาลกรุงปักกิ่ง เน้นย้ำท่าทีของตนที่ต้องการผลักดันและสนับสนุนการก่อตั้งกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่ ในโอกาสต่าง ๆ อีกหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกับ คู่เจรจา ภายหลังการประชุมระดับรัฐมนตรี (ASEAN Post-Ministerial Conference – ASEAN PMC) เมื่อเดือนสิงหาคม ปีเดียวกัน ณ กรุงเนปิดอว์ รพม.กต. Wang Yi ผู้แทนจีน ได้ยืนยันว่า รัฐบาลจีน มีเจตนารมณ์ส่งเสริมข้อเสนอการจัดทำกรอบพหุภาคีภายในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งฝ่ายไทยเคยยกเป็นวาระ และหวังว่าไทยจะมีบทบาทอย่างแข็งขันในการนี้ (Ministry of Foreign Affairs, 2014c) ถัดมาในเดือนพฤศจิกายน นายกรัฐมนตรี Li Keqiang ย้ำถึงจุดยืนของฝ่ายจีน และกล่าวด้วยว่า มีแผนให้กรอบพหุภาคีใหม่จัดการประชุมระดับรัฐมนตรี ภายในปี ค.ศ. 2015 (Ministry of Foreign Affairs, 2015e)

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 คณะทำงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของจีน เดินทางมาเยือนไทยพร้อมนำส่ง ร่างเอกสารหลักการ ให้กับผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศ และย้ำเตือน

เจตนารมณ์ ตลอดจนท่าทีอันแข็งขันของรัฐบาลกรุงปักกิ่ง ที่ต้องการผลักดันการก่อตั้งกลไกความร่วมมือใหม่ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทว่าดังที่กล่าวไปตอนต้น สารัตถะของเอกสารหลักการ ซึ่งจีนเป็นผู้ยกร่าง แตกต่างจากเนื้อหาเอกสารหลักการเดิมของไทยอย่างมีนัยสำคัญ (Ministry of Foreign Affairs, 2015e) กล่าวคือ เอกสารหลักการของจีน ระบุความร่วมมือหลักไว้ 3 ด้าน ได้แก่ 1. ประเด็นการเมืองและความมั่นคง (political and security issues) 2. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (economic cooperation) และ 3. สังคม วัฒนธรรม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (social, cultural, and people-to-people exchanges) นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนชื่อกรอบจาก ICSD เดิมเป็น “Lancang–Mekong River Dialogue and Cooperation” (LMRDC) (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, n.d.) และขอเปลี่ยนอีกครั้งเป็น “Mechanism of LMRDC” ในเวลาต่อมา (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2015) อนึ่ง จีนขอให้รัฐบาลไทยทำหน้าที่ “ผู้ประสานงาน” (coordinator) แจกจ่ายร่างเอกสารหลักการของจีน ไปยังเมืองหลวงของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส LMRDC (LMRDC SOM) ครั้งที่ 1 จัดขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 ณ กรุงปักกิ่ง ทว่าจากการวางแผนเบื้องต้น ผู้แทนรัฐบาลประเทศลุ่มแม่น้ำโขง มีเจตนาให้การประชุมดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมระดับคณะทำงาน ที่ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาร่างเอกสารหลักการของจีน หาข้อถ้อยเป็นารประชุม LMRDC SOM ครั้งแรก ด้วยกรอบ LMRDC ยังมีได้ถูกก่อตั้งอย่างเป็นทางการตามธรรมเนียมทางการทูต (Ministry of Foreign Affairs, 2015e) อย่างไรก็ตาม การนี้มาจากความต้องการและการดำเนินการของฝ่ายจีน ที่ต้องการเร่งกระบวนการจัดทำกรอบ อีกทั้งยังต้องการจัดการแถลงข่าวการเปิดตัวกลไกความร่วมมือใหม่อย่างรวดเร็ว (Ministry of Foreign Affairs, 2015j)

ในการประชุม LMRDC SOM ครั้งที่ 1 หนึ่งในข้อหาหรือสำคัญเกี่ยวกับร่างเอกสารหลักการของจีน ได้แก่ ขอบเขตความร่วมมือที่ฝ่ายจีนผนวก “ประเด็นการเมืองและความมั่นคง” ไว้เป็นสาขาหนึ่ง ซึ่งฝ่ายไทยและเวียดนาม เห็นแย้งและคัดค้าน โดยสองประเทศให้เหตุผลว่า ประเด็นการเมืองและความมั่นคง มีกลไกพหุภาคีภายใต้สถาปัตยกรรมส่วนภูมิภาคของอาเซียน (ASEAN’s regional architecture) รองรับเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว คือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) (Ministry of Foreign Affairs, 2015h)

ฝ่ายไทยยังแสดงความกังวลว่า ประเด็นการเมืองและความมั่นคงจะเหนี่ยวรั้งความร่วมมือด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์ระหว่างกัน (Ministry of Foreign Affairs, 2015h) ในความเห็นของไทย “การร่วมงานทางเศรษฐกิจ” (economic collaboration) สมควรเป็น

จุดโฟกัส (focal point) ของกรอบ LMRDC และหากบรรลุความร่วมมือเกี่ยวกับ “การจัดการทรัพยากรน้ำเพิ่มเติม” ก็จักเป็นมูลค่าเพิ่มและก้าวอย่างสำคัญ สำหรับพหุภาคีนิยมส่วนภูมิภาค (Ministry of Foreign Affairs, 2015h) การดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของเวียดนาม ที่ต้องการให้รวมสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเน้นประเด็นน้ำ (water issues) เป็นหนึ่งในสาขาความร่วมมือ (Ministry of Foreign Affairs, 2015c)

นอกจากนี้ ฝ่ายไทยได้พยายามย้ากับผู้แทนจีนอยู่หลายครั้งเมื่อคราวการประชุมว่า ไทยมีความประสงค์ให้กรอบพหุภาคีใหม่ มีการออกแบบสถาบัน (institutional design) สอดคล้องกับกรอบพหุภาคีอนุภูมิภาคกับประเทศคู่เจรจาอื่น ๆ (Ministry of Foreign Affairs, 2015e) เช่น กรอบความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong–Japan Cooperation) และกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง–สาธารณรัฐเกาหลี (Mekong–ROK Cooperation) ซึ่งเป็น “ระบบ 5+1” มุ่งเน้นมิติด้านเศรษฐกิจ ความเชื่อมโยงหลายรูปแบบ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (โปรดดู Suporn & Bunyavejchewin, 2024)

แม้ว่าฝ่ายไทยและเวียดนามจะไม่เห็นด้วยกับจีน ในการบรรลุประเด็นการเมืองและความมั่นคงเข้าไว้ในสาขาความร่วมมือ แต่ทางการจีนคงยืนยันกรานว่า กรอบ LMRDC จักต้องมีการเมืองและความมั่นคงเป็นหนึ่งในสามสาขาความร่วมมือหลัก ทั้งนี้ ฝ่ายจีนให้เหตุผลอันสมควรต่อการนี้ว่า 1. จีนต้องการให้กรอบ LMRDC มีการร่วมมืออย่างครอบคลุม (comprehensive) ในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และ 2. จีนมิใช่ประเทศคู่เจรจา ซึ่งตำแหน่งที่ตั้งอยู่นอกอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของอนุภูมิภาคที่มีอาจแยกขาดได้ เนื่องจากมีพรมแดนติดกับชาติลุ่มแม่น้ำโขง (ได้แก่ สปป.ลาว พม่า และเวียดนาม) ดังนั้น ในกรณีนี้ จีนย่อมแตกต่างจากญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จะนำมาตรการเดียวกันมาใช้ไม่ได้ (Ministry of Foreign Affairs, 2015j)

ในโอกาสเดียวกัน จีนได้ให้คำมั่นว่า ขอบเขตความร่วมมือของกรอบพหุภาคีที่กำลังจัดตั้งขึ้นใหม่ จะครอบคลุมเฉพาะประเด็นเกี่ยวข้องกับการทางบกและแม่น้ำเท่านั้น ประเด็นเกี่ยวกับการทางทะเลอยู่นอกเหนือความร่วมมือของกรอบดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อลดความกังวลของเวียดนาม ซึ่งเป็นคู่พิพาทเขตแดนทางทะเล (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ฝ่ายจีนยังกล่าวด้วยว่า กรอบ LMRDC จะ “ไม่แทนที่” กลไกความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ก่อนหน้า อาทิ MRC และ GMS ตรงกันข้ามจะช่วยเติมเต็มและเสริมฤทธิ์ซึ่งกันและกัน (Ministry of Foreign Affairs, 2015h)

อนึ่ง ด้วยการอันอาจเรียกได้ว่าเป็น “การมัดมือชก” ของฝ่ายจีน ในการยกระดับถือว่าการประชุมคณะทำงานเป็นการประชุม LMRDC SOM ครั้งที่ 1 ฝ่ายไทยกับเวียดนามได้หารืออย่างไม่เป็นทางการนอกรอบ และเห็นพ้องว่าทั้งสองประเทศ ตลอดจนประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอื่น ควรหารือกันล่วงหน้า เพื่อให้เสียงเป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกันและมีน้ำหนักมากขึ้น ก่อนที่จะประชุมกับฝ่ายจีน (Ministry of Foreign Affairs, 2015j)

อย่างไรก็ดี ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2015 ณ การประชุมคณะทำงาน (working group) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ เพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างเอกสารหลักการของทางการเงิน ผู้แทนรัฐบาลกรุงปักกิ่งมีท่าทีประนีประนอมกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงหลายเรื่อง (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ตัวอย่างมีดังต่อไปนี้

1. ในประเด็นเกี่ยวกับสาขาความร่วมมือที่ไทยและเวียดนามแสดงความกังวล ฝ่ายจีนยอมลดความเข้มข้นของนัยและขยายความหมายของ ความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง ให้กว้างขวางมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ยินยอมเจอกันครึ่งทาง (middle ground) ต่อความประสงค์ของเวียดนาม โดยปรับเปลี่ยนคำจาก “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ” เป็น “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Ministry of Foreign Affairs, 2015k)
2. ฝ่ายจีนยอมเปลี่ยนชื่อกรอบพหุภาคีจาก LMRDC เป็น “ความร่วมมือแม่โขง-ล้านช้าง” (Mekong-Lancang Cooperation – MLC) ถึงแม้ว่าตนอยากให้นำชื่อแม่น้ำล้านช้างขึ้นก่อนก็ตามที่ นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า “กลไก” (mechanism) เป็น “กรอบ” (framework) ในเอกสารสำคัญ (Ministry of Foreign Affairs, 2015k)

กระนั้น ในเรื่องชื่อของกรอบพหุภาคีใหม่ รัฐบาลลุ่มแม่น้ำโขงยอมเจอกับจีนครึ่งทาง โดยบรรลุข้อตกลงว่ากรอบใหม่นี้จะเรียกว่า MLC ในเอกสารสำคัญของชาติอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง แต่จะเรียกว่า “ความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง” หรือ LMC ในเอกสารสำคัญของฝั่งจีน ด้วยเหตุนี้ ทำให้กรอบพหุภาคีดังกล่าว มี 2 นามเรียกขาน (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015 การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC SOM) ครั้งที่ 2 จัดขึ้น ณ จังหวัดเชียงราย ผู้แทนกรุงปักกิ่งและเมืองหลวงประเทศลุ่มแม่น้ำโขงให้ความเห็นชอบ ร่างเอกสารหลักการ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งทางการเงินเป็นผู้ยกร่าง ที่ประชุมได้ข้อสรุปว่า กรอบพหุภาคีสันภูมิภาคใหม่จะมีความร่วมมือ 3 สาขา สอดคล้องกับความร่วมมือสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ได้แก่ 1. การเมืองและความมั่นคง (political and security issues) 2. เศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (economic and sustainable development) และ 3. สังคม วัฒนธรรม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน (social, cultural, and people-to-people exchanges) (Ministry of Foreign Affairs, 2015i) ทั้งนี้ ทุกฝ่ายเห็นสมควรเสนอร่างเอกสารหลักการ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ของจีน เป็นวาระให้การประชุม FMM พิจารณารับรองต่อไป อนึ่ง เจ้าหน้าที่อาวุโสของจีนได้เสนอ “โครงการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการทันที” (early harvest

project) ซึ่งจีนจะนำมาปฏิบัติภายใต้กรอบ LMC จำนวน 16 โครงการ ในโอกาสเดียวกันนี้ด้วย (Ministry of Foreign Affairs, 2015g)

จริงอยู่ว่าการประชุม LMC SOM ครั้งที่ 2 จะสามารถมีฉันทามติร่วมกัน ทว่าก็มีประเด็นถกเถียงและความไม่พอใจเกิดขึ้นระหว่างผู้แทนจีน กับ ผู้แทนประเทศลุ่มแม่น้ำโขงบางประเทศเกี่ยวกับเรื่อง “ข้อกำหนดและแบบวิธี” (terms and modalities) ของโครงสร้างสถาบัน (institutional structure) ซึ่งมีนัยสำคัญและสมควรหยิบยกมาเพื่อการอภิปราย (Busbarat et al., 2021; Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ดังนี้

1. จีนไม่เพียงต้องการให้ LMC มีความร่วมมือที่ครอบคลุมตามรายละเอียดกล่าวแล้ว หากยังต้องการให้มีการประชุมหารือในทุกระดับ ได้แก่ การประชุม SOM การประชุม FMM และการประชุมสุดยอด (summit) ระหว่างผู้นำ (Leaders' Meeting – LM) ในขณะที่เวียดนามต้องการให้กรอบ LMC มีเฉพาะการประชุม SOM และ FMM ซึ่งผู้แทนจีนแสดงความไม่พอใจยิ่ง ทำให้ฝ่ายไทยต้องช่วยเป็นสื่อกลางไกล่เกลี่ย (good offices) จนได้ข้อสรุปที่เจอกันครึ่งทาง คือ ในเอกสารสำคัญจะใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ ว่า LMC เป็น “กลไกหลายระดับ” (multilayered mechanism) แทนที่จะระบุรายละเอียดถึงระดับการหารือ (Ministry of Foreign Affairs, 2015i)
2. ในเอกสารหลักการที่จีนยกร่าง จำกัดแหล่งทุนสนับสนุน (funding source) โครงการความร่วมมือภายใต้กรอบ LMC ว่าต้องมาจากเฉพาะ “สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่จีนมีบทบาทนำ” เช่น AIB เท่านั้น ซึ่ง สปป.ลาว เวียดนาม และไทย ต่างไม่เห็นด้วยและต้องการแก้ไขความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ให้กิจกรรมภายใต้กรอบ LMC สามารถแสวงหาเงินทุนจากสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้เช่นกัน อาทิ “ธนาคารพัฒนาเอเชีย” (Asian Development Bank – ADB) โดยจีนยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้อง (Ministry of Foreign Affairs, 2015i)

รัฐบาลจีนจัดให้การก่อตั้งกรอบ LMC มีความสำคัญเป็นลำดับต้น และแสดงบทบาทอย่างแข็งขัน ในการผลักดันกระบวนการจัดตั้ง ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วเท่าที่จะทำได้ และไม่ต้องการให้กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงชะลอกระบวนการดังกล่าว ในการนี้ จึงวิ่งเต้นหาเสียง (lobby) และส่งสัญญาณทางการทูต ผ่านการกระทำต่างกรรมต่างวาระ (Busbarat et al., 2021; Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ตัวอย่างที่เห็นจริง ได้แก่ คำกล่าวของนาง Yin Haihong ที่ปรึกษา (counsellor) สถานเอกอัครราชทูตจีนประจำประเทศไทย ต่อนักการทูตของไทย ใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

...กรอบความร่วมมือ [LMC] เป็นเวทีที่ *สำคัญที่สุด* สำหรับจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้ สะท้อนจากการที่จีนเร่งผลักดันการจัดประชุมระดับต่าง ๆ ในกรอบ [LMC] ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งการเสนอเอกสาร Concept Paper และโครงการ Early Harvest ต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังเริ่มมีแนวโน้มที่จีนจะ *ปรับบางโครงการในกรอบอนุภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ GMS มาอยู่ภายใต้...*[LMC] (เน้นโดยผู้วิจัย) (Ministry of Foreign Affairs, 2015d)

การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC FMM) ครั้งที่ 1 มีขึ้นในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ณ เมืองจิ่งหง (Jinghong) มณฑลยูนนาน โดยมี Wang Yi รมว.กต.จีน และ ดอน ปรมัตถ์วินัย รมว.กต.ไทย เป็น “ประธานร่วม” (co-chair) ในการประชุมมีข้อหารือ 4 วาระหลัก (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ได้แก่

1. เอกสารหลักการ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) จากมติที่ประชุมคณะทำงาน
2. ประเด็นที่จะให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น
3. โครงสร้างของกรอบและกลไกเชิงสถาบัน
4. โครงการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการทันที

ที่ประชุม LMC FMM เห็นพ้องรับรองเอกสารหลักการ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ที่จีนยกวาง ให้เป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์และกิจกรรมภายใต้กรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่นี้ นอกจากนี้ ที่ประชุมแสดงเจตจำนงทางการเมือง (political will) ร่วมกันว่า การประสานงานและร่วมมือจะต้องวางอยู่บนหลักการ ได้แก่ 1. ฉันทามติ (consensus) 2. ความเท่าเทียม (equality) 3. ผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual benefit) และ 4. ความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ (respect for the United Nations Charter and international laws) (Ministry of Foreign Affairs, 2015l)

ในส่วนของการร่วมมือ 3 สาขาหลัก ได้แก่ 1. การเมืองและความมั่นคง 2. เศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ 3. สังคม วัฒนธรรม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ทั้งนี้ ยึดตามมติจากการประชุม LMC SOM ครั้งที่ 2 โดยภายใต้ความร่วมมือ 3 สาขาหลักดังกล่าว มี “ประเด็นที่จะให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น” ช่วงระยะแรกจำนวน 5 ประเด็น ได้แก่ 1. ความเชื่อมโยง 2. ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม 3. ความร่วมมือเศรษฐกิจข้ามพรมแดน 4. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และ 5. เกษตรกรรมและการลดความยากจน (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022) ในแง่

อาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือช่วงต้นของ LMC เป็น “แผนงานร่วม 3+5” (3+5 Cooperation Framework) (Busbarat et al., 2021)

สำหรับเรื่องโครงสร้างและกลไก ที่ประชุมมีมติให้จัดการประชุม SOM และ FMM อย่างต่อเนื่องทุกปี อย่างไรก็ตาม ยังไม่สามารถบรรลุฉันทมติเกี่ยวกับความถี่ของการจัดประชุมผู้นำ (LMC LM) ในขั้นนี้ อนึ่ง ที่ประชุมพิจารณาเห็นชอบโครงการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการทันที ซึ่งจำนวนมากจีนเป็นผู้เสนอ และได้กำหนดแนวทางประเมินและคัดเลือกข้อเสนอโครงการของชาติสมาชิกในอนาคต (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

อนึ่ง เนื่องจากการประชุม LMC FMM ครั้งที่ 1 รัฐมนตรีต่างประเทศของชาติสมาชิก มีมติเอกฉันท์รับรอง “ถ้อยแถลงร่วม” (Joint Press Communique) อันเป็นเอกสารผลลัพธ์การประชุม รวมถึงให้การรับรองเอกสารหลักการของกรอบพหุภาคีส่วนภูมิภาคใหม่ ในแง่นี้ จึงถือว่าการก่อตั้งกรอบ LMC อย่างเป็นทางการตามแบบธรรมเนียมทางการทูต ทั้งนี้ ดังความปรากฏในถ้อยแถลงร่วม (Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

4.4.3 ผลประโยชน์และบทบาทของไทย

เมื่อพิจารณาหัวข้อก่อนหน้าจะพบว่า การก่อตั้งกรอบ LMC ถูกดำเนินการอย่างรีบเร่งโดยฝ่ายจีน และรัฐบาลอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมถึงไทย ไม่ค่อยมีเสียงหรือบทบาทเท่าใดนัก ถึงแม้ว่ากรอบ LMC จะมีต้นกำเนิดจากข้อเสนอ ICSD ของไทยก็ตาม ดังที่กล่าวไปแล้วว่า วัตถุประสงค์ของไทยแรกเริ่มเดิมทีนั้น ได้แก่ การสร้างกลไกพหุภาคีสำหรับหารือกับรัฐบาลกรุงปักกิ่ง เกี่ยวกับประเด็นแม่น้ำโขง โดยเฉพาะมิติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Bunyavejchewin, 2019) เนื่องจากทางจีนถือว่าแม่น้ำโขงตอนบนเป็นแม่น้ำภายใน ทำให้จีนไม่มีข้อผูกมัดอันใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกับกลุ่มชาติลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง หรือ องค์การระหว่างประเทศอย่าง MRC เพื่อจัดการน้ำและป้องกันภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยฉับพลัน และภาวะขาดแคลนน้ำ อันมีสาเหตุหลักจากเขื่อนขนาดใหญ่ ซึ่งก่อสร้างภายในพื้นที่ต้นน้ำ การขุดลอกแม่น้ำ (dredging) ตลอดจนการเพิกเฉยไม่แจ้งข้อมูลเทคนิคเรื่องน้ำ ที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนขนาดใหญ่ในเขตแดนจีน (Ministry of Foreign Affairs, 2015f)

จากที่กล่าวไปนั้น ผลประโยชน์หลักที่ไทยต้องการ แลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนกระบวนการ LMC (LMC process) อันเป็นไปอย่างรวดเร็วตามความประสงค์ของจีน ได้แก่ การแบ่งปัน “ข้อมูลน้ำระดับน้ำซึ่งเป็นปัจจุบันขณะ” (real-time water level data) ให้กับ MRC และฝ่ายไทย เพื่อว่าส่วนราชการภายในของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง จะสามารถคาดการณ์การไหลเวียนของกระแสน้ำที่มิได้เกิดตามธรรมชาติ (อันเป็นผลจากการกักเก็บ-ปล่อยน้ำของเขื่อนจีนและการขุดลอกแม่น้ำของจีน)

ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต่อการป้องกันภัยพิบัติ (Busbarat et al., 2021; Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022)

ในการก่อตั้งกรอบ LMC ไทยจึงพยายามอย่างยิ่งที่จะบรรจุ “การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ” เข้าเป็นสาขาความร่วมมือหลักและประเด็นที่จะให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น แม้ว่ารัฐบาลไทยจะรู้สึกไม่สบายใจต่ออัตราเร็วของกระบวนการ LMC รวมถึงโครงการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการทันทีซึ่งจีนเป็นผู้เสนอบางส่วน ตัวอย่างเช่น การก่อตั้งศูนย์ความร่วมมือเฉพาะด้าน (sectoral center) ในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะ “ศูนย์ความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายล้านช้าง-แม่โขง” (Lancang-Mekong Law Enforcement Cooperation Center – LM-LECC) ซึ่งขอบเขตความร่วมมือรวมถึงการด้านความมั่นคง เช่น การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง (intelligence exchange) และการลาดตระเวนร่วมตามแนวพื้่นน้ำ (joint patrol) เป็นต้น (Ministry of Public Security of China, 2015)

สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า จากเอกสารหลักการของโครงการก่อตั้งศูนย์ความร่วมมือเฉพาะด้าน จะพบว่า ศูนย์เหล่านี้มี โครงสร้างองค์การ สถาปัตยกรรมทางกฎหมาย และสำนักเลขาธิการ (secretariat) ของตนเอง หากเป็นเพียงองค์กร (organ) หนึ่งของ LMC กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการข้างต้นจะพัฒนาเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) (Busbarat et al., 2021; Phumas, 2016) ซ้อนอยู่ภายใต้ร่มใหญ่ของสถาปัตยกรรม (architecture) ที่มี LMC เป็นศูนย์กลาง

ในห้วงเวลาของการเจรจาต่อรอง ไทย พยายามเล็งสาขาคือความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงมาตลอด โดยแสดงความไม่สะดวกต่อการจัดตั้ง LM-LECC ซึ่งรัฐบาลจีนให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น และต้องการให้ไทยสนับสนุน เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะ สำนักเลขาธิการ LM-LECC จะตั้งอยู่ ณ มณฑลยูนนาน ซึ่งจะต้องดำเนินกิจกรรมภายใต้กฎหมายภายในของจีน นอกจากนี้ ความร่วมมือของ LM-LECC เช่น ปฏิบัติการร่วมด้านความมั่นคงปลอดภัย “...จะส่งผลต่ออำนาจอธิปไตย การดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมายทั้งในแม่น้ำโขงและบนบกของไทยอย่างมีนัยสำคัญ” (Phumas, 2016, p. 17)

ท่าทางการเงินดูเหมือนจะทราบถึงความต้องการและข้อกังวลของรัฐบาลไทย จึงแสดงออกเป็นนัยว่า อาจให้ข้อมูลระดับน้ำที่ไทยต้องการ แลกเปลี่ยนกับท่าทีเชิงบวกของไทยต่อกระบวนการ LMC และบรรจุการจัดตั้ง “ศูนย์ความร่วมมือด้านทรัพยากรน้ำล้านช้าง-แม่โขง” (Lancang-Mekong Water Resources Cooperation Center – LMC Water Center) เป็นหนึ่งในโครงการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการทันที ซึ่งอาจถือเป็นสัญญาณทางการทูตที่จีนส่งถึงผู้กำหนดนโยบายไทย (Ministry of Foreign Affairs, 2015b) สัญญาณทางการทูตดังกล่าวยังให้นัยเกี่ยวกับความต้องการของจีน ที่ต้องการไฟเขียวในการขุดลอกแม่น้ำโขง สำหรับการขนส่งทางน้ำ โดยเฉพาะบริเวณ

ชายแดนไทย-สปป.ลาว เพื่อให้เรือสินค้าขนาดใหญ่สัญชาติจีนสามารถเดินเรือผ่านได้ (Ministry of Foreign Affairs, 2015b)

การโยกการขุดลอกแม่น้ำโขงเข้ากับกระบวนการ LMC เพื่อกระตุ้นไทยทางอ้อมนั้น เป็นการอันยากจะยอมรับ ด้วยหากเห็นคล้ายตามก็จักกระทบต่อการปักปันเขตแดนไทย-สปป.ลาว อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกเหนือจากนั้น ในสายตาของผู้กำหนดนโยบายจำนวนหนึ่ง การเปิดช่องทางให้เรือสินค้าขนาดใหญ่จากจีนเดินเรือได้ ไม่เพียงกระทบต่อท่าเรือเชียงแสนของไทย ซึ่งมีศักยภาพด้อยกว่าท่าเรือจีนในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Bunyavejchewin, Intasi, & Buddharaksa, 2022; Busbarat et al., 2021) หากยังอาจก่อภัยทางความมั่นคง ในฉกทศน์ข้อพิพาทด้วยกำลังรบ เนื่องจากจะเปิดโอกาสให้เรือรบจีนใช้เส้นทางน้ำ เพื่อการทางทหารได้ (Burusapat, 2018; Phumas, 2016)

อนึ่ง เหตุผลหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังการเร่งก่อตั้ง LMC และศูนย์ความร่วมมือเฉพาะด้าน คือ รัฐบาลจีนต้องการให้ LMC ทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสถาบัน สำหรับการก่อสร้าง “ระเบียงเศรษฐกิจจีน-คาบสมุทรอินโดจีน” หรือ “CIPEC” ผ่านการเชื่อมโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และขนส่ง อาทิ โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน ซึ่งดำเนินการไปพร้อมกัน (P. Chambers & Bunyavejchewin, 2019)

แม้ว่าฉากหน้าการแสดงออกต่อสาธารณะจะเต็มไปด้วยความชื่นมื่น แต่เมื่อพิจารณาบทบาทของไทยภายในการก่อตั้งกรอบ LMC และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะพบว่ารัฐบาลไทยใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะป้องกันมิให้จีนผูกขาดกิจกรรมความร่วมมือ หรือ กระทำการมัดมือชกประเทศลุ่มแม่น้ำโขงแต่เพียงฝ่ายเดียว ในส่วนสำคัญที่สุด ไทยเล่น “บทบาทสปอยเลอร์” (spoiler role) เพื่อต้านความเร็วลมจากจีน ที่หวังให้การก่อตั้งกรอบและกระบวนการต่าง ๆ เสร็จสิ้นในระยะเวลาอันสั้น ตลอดจนไม่นำพาต่อเสียงคัดค้านของชาติขนาดเล็กกว่า

ท่าทีและบทบาทของไทยต่อกรอบ LMC ซึ่งจีนเป็นผู้นำ สามารถสรุปได้อย่างรวบรัดผ่าน “การเปรยอย่างแนบเนียน” ของ รมว.กต. ดอน ปรมัตถ์วินัย ต่อผู้แทนจีนในโอกาสหนึ่ง ว่า การต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการ LMC นั้น “too fast and too soon” (อ้างใน Tungkeunkunt & Bunyavejchewin, 2022, p. 505) นัยทางการเมืองและการทูตของคำเปรยดังกล่าวเห็นจริงได้ ผ่านการยืนยันปฏิเสธไม่สนับสนุนการจัดตั้ง LM-LECC (Secretariat of the Cabinet, 2016) และประเด็นความร่วมมืออื่น ๆ ยกเว้นเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลไทย (Bunyavejchewin, 2019) ส่งผลให้กระบวนการ LMC ในภาพรวม จำต้องชะลอออกไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

4.4.4 ข้อประเมินเบื้องต้น

จากความละเอียดที่กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาล คสช. พยายามลดความเร็วของกระบวนการ LMC และพยายามขัดขวางข้อเสนอที่กระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของไทย หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า ไทยร่วมมือกับเวียดนามอย่างไม่เป็นทางการในการแสวงหาจุดยืนร่วมกันก่อนจะมีการเจรจากับจีน เพื่อให้เสียงของชาติขนาดเล็กกว่าดังขึ้น นอกจากนี้ ไทยยังต่อรองการยกร่างเอกสารสำคัญของ LMC เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งทุนนอกเหนือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเงินครอบครัว อาทิ ADB ที่ญี่ปุ่นมีบทบาทนำ

การร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการกับเวียดนามในการเจรจากับจีน กอปรกับการเปิดช่องให้ ADB ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีรัฐบาลกรุงโตเกียวเป็นผู้นำ เป็นแหล่งที่มาของเงินสนับสนุนสำหรับกิจกรรมภายใต้กรอบ LMC ได้ ทำให้พอพิจารณาได้ว่าเป็น “การปฏิเสธภาวะครอบงำ” (dominance-denial) ตามทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008, 2016; โปรดดู บทที่ 5)

4.5 สรุปผลข้อประเมินเบื้องต้น

เมื่อพิจารณาข้อประเมินเบื้องต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า จากกรณีนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีน ที่ยกมาจำนวน 3 กรณี เข้ากับหมวดทางเลือกสำรองความเสี่ยง (risk-contingency options) 2 กรณี และหมวดทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด (return-maximizing options) 1 กรณี ความละเอียดดังตารางที่ 1 หนึ่ง บทถัดไปจะขยายความเกี่ยวกับผลสรุปดังกล่าว

ตารางที่ 1 ผลสรุปข้อประเมินเบื้องต้น

| Hedging Strategy | | | | |
|--------------------------|------------------|---------------------------|--------------------|----------------------|
| Risk-Contingency Options | | Return-Maximizing Options | | |
| Indirect-Balancing | Dominance-Denial | Economic-Pragmatism | Binding-Engagement | Limited-Bandwagoning |
| | 2 และ 3 | | | 1 |

หมายเหตุ. 1 = กรณีการยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว; 2 = กรณีความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน; 3 = กรณีบทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง

บทที่ 5 การอภิปรายผล

บทที่ 4 ได้สำรวจภาพรวมนโยบายต่างประเทศไทยสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และเลือกประมวลกรณีนโยบายต่างประเทศจำนวน 3 กรณี อันเป็นการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของวิทยานิพนธ์ และเป็นข้อมูลต่อการวินิจฉัย พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ (foreign policy behavior) ของไทยภายใต้ คสช. ต่อจีน ว่าสมควรถูกจัดเป็นรูปแบบใด พร้อมนี้จะอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลก่อร่างพฤติกรรมข้างต้น โดยความตอนหลังจะบรรยายและยกตัวอย่างให้เห็นจริงในบทที่ 5 นี้

5.1 รูปแบบของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ ได้แก่ การวินิจฉัยรูปแบบพฤติกรรมรัฐไทยต่อจีน สมัยรัฐบาล คสช. ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะกระทำผ่านการเปรียบเทียบและจับคู่ “คำอธิบายสมมติฐาน” (hypothetical explanation) และ “กรณีตัวอย่างสมมติฐาน” (hypothetical instance) จากทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง (hedging theory) ของ Kuik (2008, 2016) เข้ากับข้อเท็จจริงตามกรณีนโยบายต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยเลือกประมวล 3 กรณี ความละเอียดกล่าวแล้วในบทก่อนหน้า ได้แก่

1. การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว
2. ความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน
3. บทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง

โดยการวิเคราะห์จัดประเภทพฤติกรรมรัฐ (state behavior) ตามทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง มีข้อวินิจฉัยหลัก ที่ต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบ 3 ประการ ได้แก่

1. กรณีนโยบายต่างประเทศที่ยกมาข้างต้น มีการดำเนินนโยบายทางเลือกสำรองความเสี่ยง (risk-contingency options) ได้แก่ การปฏิเสธภาวะครอบงำ (dominance-denial) หรือ การถ่วงดุลทางอ้อม (indirect-balancing) หรือไม่
2. กรณีนโยบายต่างประเทศที่ยกมาข้างต้น มีการดำเนินนโยบายทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด (return-maximizing options) ได้แก่ การปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic-

pragmatism) การเกี่ยวพันอย่างผูกมัด (binding-engagement) หรือ การร่วมขบวนอย่างจำกัด (limited-bandwagoning) หรือไม่

3. พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีน จะถูกจัดว่าเป็น “การป้องกันความเสี่ยง” (hedging) หรือ “พฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง” (hedging behavior) ได้ก็ต่อเมื่อกรณีนโยบายต่างประเทศที่ยกมา 3 กรณี มีการดำเนินนโยบายตามทางเลือกทั้งในข้อ 1 และ 2

5.1.1 ข้อวินิจฉัย 1

กรณีนโยบายต่างประเทศที่ยกมาประมวล มีข้อเท็จจริงสอดคล้องกับทางเลือกสำรองความเสี่ยงจำนวน 2 กรณี ได้แก่ 1. ความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน และ 2. บทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง โดยทั้งสองกรณีมีการปฏิบัตินโยบายสอดคล้องกับ “การปฏิเสธภาวะครอบงำ” อันมีข้อบ่งชี้ (indication) 2 ประการหลัก ได้แก่

1. การชักนำให้ชาติที่มีอำนาจทัดเทียม หรือ ใกล้เคียง มาร่วมเป็นผู้เล่นหลักภายในเกมการเมืองภูมิภาค
2. การพัฒนาวิสัยสมารถ (capacity) ของตน และการพยายามเสริมพลังให้กับอิทธิพลร่วมทางการทูต (collective diplomatic clout) ของกลุ่มรัฐขนาดกลางและขนาดเล็ก (Kuik, 2008)

เป้าหมายของข้อบ่งชี้ทั้งสอง คือ การถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง (Kuik, 2008)

ในกรณีความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน จะเห็นได้ว่า รัฐบาล คสช. หลีกเลี่ยงที่จะให้จีนเข้ามาผูกขาดโครงการรถไฟความเร็วสูงภายในประเทศทั้งหมด จึงโน้มน้าวให้ญี่ปุ่นเข้ามาร่วมทุนก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่ เพื่อการเดินทางเส้นทางกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ทั้งนี้ ด้วยต้องการป้องกันผลอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจเกิดจากโครงการร่วมทุนกับจีน เช่น กับดักหนี้ (debt trap) อันเป็นผลจากการถูกกดดันให้ยอมรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงเกินสมควร เป็นต้น

กรณีความล่าช้าของโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน จึงเข้ากับข้อบ่งชี้ประการแรก คือ การชักนำให้ชาติขนาดใหญ่อื่นมาร่วมเป็นผู้เล่นหลัก ดังนั้น ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นการปฏิเสธภาวะครอบงำ

ในกรณีบทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง จะเห็นได้ว่า ไทยไม่เพียงเล่นบทบาทสปอยเลอร์ (spoiler role) ฉุดรั้งความเร็วของกระบวนการที่รัฐบาลจีนผลักดัน

อย่างแข็งขัน หากยังพยายามให้กลุ่มรัฐขนาดเล็กกว่า โดยเฉพาะเวียดนาม ได้หารือเกี่ยวกับจุดยืนร่วมกัน เพื่อให้เสียงในการเจรจากับจีน ดังและเป็นเอกภาพขึ้น

กรณีบทบาทของไทยภายในกระบวนการความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง จึงเข้ากับข้อบ่งชี้ประการที่สอง คือ การพยายามเสริมสร้างอิทธิพลร่วมทางการทูตของรัฐขนาดเล็กกว่า ดังนั้น ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นการปฏิเสธภาวะครอบงำ

5.1.2 ข้อวินิจฉัย 2

กรณีนโยบายต่างประเทศที่ยกมาประมวล มีข้อเท็จจริงสอดคล้องกับทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด จำนวน 1 กรณี ได้แก่ การยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว โดยกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับตัวอย่างประเทศมาเลเซีย ที่ยึดมั่นและเคารพนโยบายจีนเดียว ในงานของ Kuik (2008)

ในกรณีการยึดมั่นในนโยบายจีนเดียว การปฏิบัตินโยบายแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยภายใต้ คสช. เคารพในผลประโยชน์แห่งชาติแกนกลาง (core national interest) ของรัฐบาลกรุงปักกิ่ง ซึ่งสะท้อนนัยว่ารัฐบาล คสช. ต้องการคงความเป็นหุ้นส่วน (partnership) กับจีน ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ

จากที่กล่าวไปนั้น การดำเนินนโยบายของไทย ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็น “การร่วมขบวนอย่างจำกัด” อันเป็นส่วนหนึ่งของทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด (Kuik, 2008)

5.1.3 ข้อวินิจฉัย 3

เมื่อพิเคราะห์ข้อวินิจฉัย 1 และ 2 แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า นโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนสมัย คสช. มีรูปแบบเป็น “การป้องกันความเสี่ยง” หรือ “พฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง” ตามคำอธิบายและกรณีตัวอย่างสมมติฐาน จากทฤษฎีป้องกันความเสี่ยงของ Kuik (2008) ทั้งนี้ ด้วยมีหลักฐานอันเห็นจริงว่า รัฐบาล คสช. ดำเนินนโยบายทางเลือกสำรองความเสี่ยง (การปฏิเสธภาวะครอบงำ) และทางเลือกเพิ่มผลตอบแทนสูงสุด (การร่วมขบวนอย่างจำกัด) ไปพร้อมกัน

กล่าวโดยสรุป ข้อวินิจฉัย 3 เป็นการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เกี่ยวกับรูปแบบพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศไทยต่อจีน ภายใต้รัฐบาล คสช. กล่าวคือ พฤติกรรมรัฐไทยต่อจีนภายใต้ระบอบ คสช. มีรูปแบบป้องกันความเสี่ยง ตามทฤษฎีของ Kuik (2008, 2016) อย่างค่อนข้างชัดเจน

5.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างพฤติกรรมรัฐของไทยต่อจีน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ของวิทยานิพนธ์ เป็นการให้อธิบาย “ปัจจัย” ที่มีผลต่อการก่อร่างพฤติกรรมรัฐไทยต่อจีน ซึ่งจากหัวข้อ 5.1.3 ได้วินิจฉัยแล้วว่า มีรูปแบบเป็นพฤติกรรมป้องกันความเสี่ยง ในการอธิบายว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการดังกล่าว จะใช้การนิรนัย “ปัจจัยภาพ” (causality) จากกรอบการทำให้ระบอบชอบธรรม (regime legitimation framework – RL) อันเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีป้องกันความเสี่ยง (Kuik, 2008, 2016)

หากนิรนัยความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล ซึ่งนิยามแบบก่อนประสบการณ์ (a priori) จากกรอบ RL (Kuik, 2008) การอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบพฤติกรรมรัฐของไทยต่อจีนสมัยรัฐบาล คสช. จะมุ่งให้ความสนใจไปที่ปัจจัยภายใน (internal factor) ได้แก่ “ความชอบธรรมของระบอบ” (regime legitimacy) อันเป็นหลักประกันความอยู่รอดทางการเมือง (political survival) ของชนชั้นนำผู้ปกครอง (คณะรัฐประหารและกองทัพ) เมื่อเป็นเช่นนี้ การตอบสนองต่อจีน ในฐานะชาติมหาอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น (rising power) ของไทย ย่อมวางอยู่บนเงื่อนไขว่า การทะยานขึ้นนั้น มีผลอย่างไรต่อ “การทำให้ระบอบชอบธรรม” (regime legitimation) ของรัฐบาล คสช.

ด้วยอำนาจปกครองของรัฐบาล คสช. ไม่มีมิติมหาชนรองรับดังเช่นระบอบประชาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตยครึ่งใบ “ความชอบธรรม” (legitimacy) จึงไม่เหมือนกับความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป กล่าวคือ ความชอบธรรมของ ระบอบที่มีใช้ประชาธิปไตย (non-democratic regime) มีลักษณะที่เรียกว่า “ความชอบธรรมแบบสมรรถนะ” (performance legitimacy) อันมีแหล่งที่มาจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัตินโยบายสาธารณะให้ประชาชนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี (Dagher, 2018; Ratigan, 2022; Zhu, 2011) โดยมากแล้วมักมีสมรรถนะทางเศรษฐกิจ (economic performance) เป็นตัวแปรสำคัญ (White, 1986)

เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิเสธหรือยอมรับเงินจนเกินพอดี (imbalance) มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อทำให้ระบอบ คสช. ชอบธรรม (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024) รวมถึงจะก่อผลเสียต่อ “รากฐานสถาปนา” (very foundations) อันมีการพิทักษ์ “อธิปไตย” (sovereignty) และ “ความมั่นคงของชาติ” (national security) เป็นหนึ่งในหลักหมุด (Kuik, 2008) สำหรับ คสช. อธิปไตยและความมั่นคงของชาติ จะเปราะบางมากเป็นพิเศษ เนื่องจากการปลุกกระแสชาตินิยม (nationalism) ของรัฐบาลทหาร (Tejapira, 2017) อนึ่ง ในหัวข้อนี้ จะยกกรณี โครงการก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่และเส้นทางเดินรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน เป็นตัวอย่างให้เห็นจริง

ในการเจรจากับจีนเกี่ยวกับ การก่อสร้างโครงข่ายรถไฟทางคู่และเส้นทางเดินรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน รัฐบาล คสช. รมต.ระวังและสงวนท่าทีต่อข้อเรียกร้องของจีนอยู่มาก โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ที่ดินข้างทางรถไฟ ซึ่งสาธารณชนมองว่า หากปล่อยให้เกิดขึ้นย่อมเป็นการละเมิดบูรณภาพ

แห่งดินแดน กอปรกับเงินช่วยเหลือพร้อมดอกเบี้ยเงินกู้อัตราสูงของฝ่ายจีน ทำให้ผู้คนตั้งคำถามกับวิสัยความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของ คสช. การเหล่านี้เป็นภัยใหญ่หลวงต่อการทำให้ระบอบคสช. ชอบธรรม (โปรดดู หัวข้อ 4.3.2) จึงกลายเป็นตัวกำหนดให้รัฐบาล คสช. ตัดสินใจชะลอกระบวนการไว้ พร้อมดึงญี่ปุ่นเข้ามาเป็นผู้ถ่วงดุล เพื่อลดแรงกดดันจากทางฝ่ายจีน (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024)

ดังนั้น การทำให้ระบอบชอบธรรม ซึ่งวางอยู่บนสมรรถนะ (performance) เป็นปัจจัยอันทรงอิทธิพลต่อการจัดทำและปฏิบัตินโยบายต่างประเทศของรัฐบาล คสช. ต่อจีน ในฐานะชาติมหาอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความอยู่รอดทางการเมืองของเหล่าชนชั้นนำผู้ปกครองในกรุงเทพฯ (Bunyavejchewin & Buddharaksa, 2024)

5.3 ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างพฤติกรรมรัฐของไทยต่อจีน

ความสัมพันธ์เชิงเหตุ-ผล ซึ่งนิยามแบบก่อนประสบการณ์จากกรอบ RL (Kuik, 2008) ระบุนิยามและตีกรอบคำอธิบายเกี่ยวกับปัจจัยกำหนด ที่มีอิทธิพลต่อการก่อร่างพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีน ได้แก่ การทำให้ระบอบชอบธรรม (โปรดดู หัวข้อ 5.2) อย่างไรก็ตาม กรณีเหตุการณ์ที่ยกมาได้ฉายภาพให้เห็นปัจจัยภายในอื่น ๆ ซึ่งมีผลต่อรูปแบบการปฏิบัตินโยบายของ คสช. เช่นเดียวกันและสมควรกล่าวถึง ณ ที่นี้ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงความเป็นผู้นำ (leadership change) ด้านการต่างประเทศของรัฐบาล คสช. (โปรดดู หัวข้อ 4.1.1)

พลเอก ณะศักดิ์ ปฐมาประกร หนึ่งในคณะนายทหารผู้ก่อการ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นเวลาประมาณ 1 ปี ในห้วงเวลานี้ ท่าทีของไทยโน้มเข้าหาฝ่ายจีนอยู่ค่อนข้างมาก นอกจากเหตุผลเรื่องการทำให้ระบอบชอบธรรมในชุมชนระหว่างประเทศ การรับภาพ (perception) การเมืองระหว่างรัฐเป็น ขาว-ดำ มิตรแท้-ศัตรูถาวร อันเป็นลักษณะแบบฉบับของกองทัพ อาจสามารถอธิบายความโน้มเอียงจนแทบจะเกินพอดีของท่าทีรัฐบาลไทยได้ แต่เมื่อ นายดอน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งเป็นอดีตนักการทูตระดับสูงขึ้นเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศ ท่าทีของไทยต่อชาติมหาอำนาจ ได้เริ่มหันเหกลับเข้าหาดุลยภาพ (equilibrium) ดังนั้น การเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และการคืนการทูตให้กับนักการทูตอาชีพ น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งพออธิบายพฤติกรรมของรัฐไทยต่อจีนได้

ในส่วนของปัจจัยภายนอก การผันแปรของขั้วอำนาจระหว่างประเทศ อันเกิดจากการทะยานขึ้นของจีน มิได้ส่งผลกระทบทางตรงต่อพฤติกรรมของรัฐไทยต่อจีน ตรงกันข้ามการที่เกิดขึ้นภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป เป็นปัจจัยภายนอกที่ชนชั้นนำผู้กำหนดนโยบายไทยให้ความสำคัญมากที่สุด กรณีกระบวนการ LMC ถือเป็นตัวอย่างที่เห็นจริง

5.4 บทสรุป

วิทยานิพนธ์เริ่มด้วยคำกล่าวของ เอกอัครราชทูต วรพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Ministry of Foreign Affairs, 1989) ว่าบ่อยครั้งการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ เป็นอาณาบริเวณเสมือน “แดนสนธยา” (twilight zone) ซึ่งมีเพียงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รู้ว่าเกิดอะไรขึ้นบนโต๊ะเจรจาต่อรองกับต่างชาติ เช่นนี้แล้ว งานวิชาการจำนวนมากเข้าไม่ถึงข้อมูลปฐมภูมิ ส่งผลให้เกิด “วาทกรรม” (discourse) อันกลายเป็น “มายาคติ” (myth) เกี่ยวกับการต่างประเทศไทย กรณีศึกษานโยบายต่างประเทศไทยต่อจีนภายใต้รัฐบาล คสช. เป็นตัวอย่างที่เห็นจริง เพราะเมื่อบูรณาการ “ข้อเท็จจริง” (fact) จากเอกสารชั้นต้น เข้ากับ “ทฤษฎี” (theory) แล้วได้ฉายภาพที่แตกต่างจากงานวิชาการที่เผยแพร่ก่อนหน้านี้อย่างมาก

วัตถุประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์ มีความเฉพาะเจาะจง คือ ต้องการทราบว่า พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ หรือ พฤติกรรมรัฐ ของไทยต่อจีน ในสมัยรัฐบาล คสช. ควรถูกจำแนกว่ามีรูปแบบอย่างไรกันแน่ และปัจจัยใดขับเคลื่อนการปฏิบัตินโยบายให้เป็นอย่างนั้น ข้อค้นพบของวิทยานิพนธ์สามารถสรุปอย่างรวบรัดได้ว่า รัฐบาล คสช. เลือกดำเนินนโยบายตามแนวทางที่เรียกว่า “การป้องกันความเสี่ยง” ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างการถ่วงดุลอำนาจสัมบูรณ์ (pure-balancing) กับการร่วมขบวนสัมบูรณ์ (pure-bandwagoning) อันให้เห็นว่า ไทยมิได้ปฏิเสธแต่ขณะเดียวกันก็ได้ยอมรับ จีนในฐานะชาติมหาอำนาจ/อำนาจที่กำลังทะยานขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ความเห็นของนักวิชาการจำนวนหนึ่งทำนองว่า ไทยเลือกปรับแนวร่วมขบวนเข้ากับฝ่ายจีน (โปรดดู Cogan, 2019, 2024) จึงเป็นข้อถกเถียงที่ไร้แก่นสารและความสมเหตุสมผล

อนึ่ง ในด้านปัจจัยภาพ การทำให้ระบอบชอบธรรม เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของไทยภายใต้ คสช. ต่อจีน ดังนั้น การปฏิเสธหรือการยอมรับจีนอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงมิใช่ทางเลือก ด้วยจักก่อความเสี่ยงและเป็นภัยต่อความชอบธรรมของระบอบ คสช.

บรรณานุกรม



- Agné, H., Bartelson, J., Erman, E., Lindemann, T., Herborth, B., Kessler, O., . . . Krasner, S. D. (2013). Symposium 'the Politics of International Recognition'. *International Theory*, 5(1), 94-107. doi:10.1017/S1752971913000018
- Aiyara, T. (2019). The long and winding railway: Domestic politics and the realization of China-Initiated high-speed railway projects in Thailand. *Chinese Political Science Review*, 4(3), 327-348. doi:10.1007/s41111-019-00124-2
- Amphan, K. (2019). *From domestic legitimacy to international recognition: Sufficiency Economy Philosophy as foreign policy in Thailand*. (Master's thesis), Lund University, Lund.
- Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195. doi:10.1177/0010414006296346
- Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime ministerialisation through "a country is my company" approach. *Asian Journal of Political Science*, 12(1), 135-153. doi:10.1080/02185370408434237
- Breuning, M. (2007). *Foreign policy analysis: A comparative introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bunyavejchewin, P. (2019). Is the Mekong-Lancang Cooperation a "new" hope for water resources management in the Mekong?. *Mekong Connect*, 1(1).
- Bunyavejchewin, P. (2022, May 2). Will the 'Milk Tea War' have a lasting impact on China-Thailand relations. *The Diplomat*. Retrieved from <https://thediplomat.com/2020/05/will-the-milk-tea-war-have-a-lasting-impact-on-china-thailand-relations/>
- Bunyavejchewin, P. (2024). Constructive engagement with Russia: Why does it matter for Asian nations and how to do it?. *Economic and Political Weekly*, 59(1), 1-10.
- Bunyavejchewin, P., & Buddharaksa, W. (2024). Thailand's China Policy, 2014–2019: Hedging against China?. *Heliyon*, 10(12), e33366. doi:10.1016/j.heliyon.2024.e33366
- Bunyavejchewin, P., Intasi, W., & Buddharaksa, W. (2022). The myth of Sino–Thai brotherhood: Archival evidence on Thailand's relations with China in

- Continental Southeast Asia in the 1990s. *Asian International Studies Review*, 23(1), 28-52. doi:10.1163/2667078X-bja10014
- Bunyavejchewin, P., Kamonpetch, P., Sirichuanjun, K., & Suporn, T. (2023). Regime type and Thailand's foreign policy position, 1950–2020: Some statistical evidence. *Kasetsart Journal: Social Sciences*, 44(3), 645-652. doi:10.34044/j.kjss.2023.44.3.01
- Bunyavejchewin, P., Suporn, T., & Sirichuanjun, K. (2022). Thailand's balancing behavior, 1947-1991: Some empirical evidence. *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, 30(2), 407-428. doi:10.47836/pjssh.30.2.01
- Burns, W. D. (1992). *Thailand and international law*. (Master's thesis), University of British Columbia, Vancouver. Retrieved from <https://open.library.ubc.ca/collections/831/items/1.0086668> University of British Columbia Library database.
- Burusapat, N. (2018). *Kan Phatthana Khwamruammue Nai Krop Anu Phumphak Lumnam Khong : Okat Lae Khwam Thatthai Khong Thai* [Enhancement of cooperation in sub-regional Mekong frameworks: opportunities and challenges for Thailand]. (Foreign Affairs Executive Programme), MFA Devawongse Varopakarn Institute of Foreign Affairs, Bangkok.
- Busbarat, P. (2009). *Embracing proaction: The role of self-perception in Thailand's post-Cold war foreign policy*. (Doctoral thesis), The Australian National University, Canberra.
- Busbarat, P. (2012). A review of Thailand's foreign policy in mainland Southeast Asia: Exploring an Ideational approach. *European Journal of East Asian Studies*, 11(1), 127-154. doi:10.1163/15700615-20120009
- Busbarat, P. (2014). Thailand's foreign policy: The struggle for regional leadership in Southeast Asia. In B. C. G. Teh (Ed.), *Globalization, development and security in Asia* (pp. 133-153). Singapore: World Scientific.
- Busbarat, P. (2016a). "Bamboo swirling in the wind": Thailand's foreign policy imbalance between China and the United States. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 38(2), 233-257. doi:10.1355/cs38-2c

- Busbarat, P. (2016b). "Family" making in Sino-Thai relations. *Kyoto Review of Southeast Asia*, 18. <https://kyotoreview.org/yav/family-sino-thai-relations/>
- Busbarat, P. (2019). China's "shame offensive": The omission of Thailand's Prime Minister from the Belt and Road Initiative Summit 2017. *ISEAS Perspective* (2017/54), 1-9.
- Busbarat, P., Bunyavejchewin, P., & Suporn, T. (2021). China and Mekong regionalism: A reappraisal of the formation of Lancang-Mekong Cooperation. *Asian Politics & Policy*, 13(2), 193-211. doi:10.1111/aspp.12575
- Chachavalpongpun, P. (2010). *Reinventing Thailand: Thaksin and his foreign policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Chachavalpongpun, P. (2014). The politics of international sanctions: The 2014 coup in Thailand. *Journal of International Affairs*, 68(1), 169-185.
- Chambers, M. R. (2005). 'The Chinese and the Thais are brothers': The evolution of the Sino-Thai friendship. *Journal of Contemporary China*, 14(45), 599-629. doi:10.1080/10670560500205100
- Chambers, P., & Bunyavejchewin, P. (2019). Thailand's foreign economic policy toward mainland Southeast Asia. *ISEAS Perspective* (2019/64), 1-11.
- Chantasawat, B. (2006). Burgeoning Sino-Thai relations: Heightening cooperation, sustaining economic security. *China: An International Journal*, 04(1), 86-112. doi:10.1142/s0219747206000057
- Charoenvattananukul, P. (2017). Rethinking approaches to the study of Thai foreign policy behaviours. *Kyoto Review of Southeast Asia*, (21).
- Charoenvattananukul, P. (2019). Beyond bamboo diplomacy: The factor of status anxiety and Thai foreign policy behaviours. In P. Chachavalpongpun (Ed.), *Routledge handbook of contemporary Thailand* (pp. 408-419). London: Routledge.
- Charoenvattananukul, P. (2020). *Ontological security and status-seeking: Thailand's proactive behaviours during the Second World War*. Abingdon: Routledge.
- Cheepensook, K. (2022, November 8). Diplomatic balancing in the quagmire: Thailand's foreign policy among great powers. *Heinrich-Böll-Stiftung*

- Southeast Asia*. Retrieved from <https://th.boell.org/en/2022/11/08/thai-foreign-policy>
- Chinvanno, A. (1991). *Brief encounter: Sino-Thai rapprochement after Bandung, 1955-1957*. Bangkok: International Studies Centre.
- Chinvanno, A. (2015). "Rise of China": A perceptual challenge for Thailand. *Rangsit Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(2), 13-18.
- Chinvanno, C. (2009). Rising China and Thailand's policy of strategic engagement. In J. Tsunekawa (Ed.), *The rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*. Tokyo: National Institute for Defense Studies.
- Cogan, M. S. (2019). Is Thailand accommodating China?. *Southeast Asian Social Science Review*, 4(2), 24-47.
- Cogan, M. S. (2024). Can Thailand's military evolve?: Moving beyond domestic interference, institutional corruption, and personal gain. *Journal of Indo-Pacific Affairs*, 7(1), 97-118.
- Cusack, T. R., & Stoll, R. J. (1991). Balancing behavior in the interstate system, 1816-1976. *International Interactions*, 16(4), 255-270.
doi:10.1080/03050629108434761
- Dagher, R. (2018). Legitimacy and post-conflict state-building: The undervalued role of performance legitimacy. *Conflict, Security & Development*, 18(2), 85-111.
doi:10.1080/14678802.2018.1447860
- Dhiravegin, L. (1974). Thailand foreign policy determination. *Warasan Sangkhomsat*, 11(4), 37-65.
- Domínguez, G. (2015, February 8). Why Thailand is boosting ties with Russia and China. *Deutsche Welle*. Retrieved from <https://www.dw.com/en/why-thailand-is-boosting-ties-with-russia-and-china/a-18367018>
- Feng, Y., & Netkhunakorn, C. (2023). Thailand's hedging strategy under the strategic competition between China and the United States *Scope*, 13(4), 1336-1347.
- Fernquest, J. (2017, May 2). Trump-Prayut phone call: closer ties begin. *Bangkok Post*. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/learning/advanced/1242361/trump-prayut-phone-call-closer-ties-begin>

- Funston, J. (1987). The role of the Ministry of Foreign Affairs in Thailand: Some preliminary observations. *Contemporary Southeast Asia*, 9(3), 229-243.
- Funston, J. (1998). Thailand's diplomacy on Cambodia: Success of realpolitik. *Asian Journal of Political Science*, 6(1), 53-79. doi:10.1080/02185379808434115
- George, A. L., & Bennett, A. (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American Political Science Review*, 98(2), 341-354. doi:10.1017/S0003055404001182
- Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and practices* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goh, E. (2005). *Meeting the China challenge: The U.S. In Southeast Asian regional security strategies*. [Policy Studies] (Vol. 16). Washington, D.C.: East-West Center Washington.
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485-507.
- Gunavibulaya, N. (1985). The normalisation of relations between Thailand and the People's Republic of China. *Saranrom*, 244-257.
- Horsaengchai, E. (2020). *Kansueksa Khwam Samphan Thai-Chin Phan Khrongkan Rotfai Khwamreo Sung Nai Pi Khoso 2013-2020* [The study of Thai-Chinese relations through the co-operation on the high-speed railway project between 2013 and 2020]. (Independent study), Chulalongkorn University, Bangkok.
- Ian, C. J. (2023, February 9). The many "One Chinas": Multiple approaches to Taiwan and China. *Carnegie China*. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/research/2023/02/the-many-one-chinas-multiple-approaches-to-taiwan-and-china?lang=en>
- Jaewook, C. (2020). Capability distribution between allies, geographical proximity and alliance duration. *The Korean Journal of International Studies*, 18(1), 1-31. doi:10.14731/kjis.2020.04.18.1.1
- Jha, G. (1980). New dimensions in Thailand's China policy. *China Report*, 16(2), 29-37. doi:10.1177/000944558001600203

- Jones, D. M. (1994). Balancing and bandwagoning in militarized interstate disputes. In F. W. Wayman & P. F. Diehl (Eds.), *Reconstructing realpolitik* (pp. 227-244). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kershaw, R. (1976). Thailand after Vietnam: After Vietnam Thailand?. *Asian Affairs*, 7(1), 19-32. doi:10.1080/03068377608729780
- Khoman, T. (1982). National threat perceptions in East Asia-Pacific. In C. E. Morrison (Ed.), *Threats to security in East Asia-Pacific: National and regional perspectives* (pp. 19-22). Lexington: D.C. Heath and Company.
- Khoman, T. (1990). Thailand–the United States: Can the Past Guide the Future?. *Saranrom*, 47, 12-23.
- Kislenko, A. (2002). Bending with the wind: The continuity and flexibility of Thai foreign policy. *International Journal*, 57(4), 537-561. doi:10.1177/002070200205700403
- Kramer, M. (1996). The Soviet Union and Eastern Europe: Spheres of influence. In N. Woods (Ed.), *Explaining international relations since 1945* (pp. 98-125). Oxford: Oxford University Press.
- Kuik, C.-C. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159-185.
- Kuik, C.-C. (2013). Making sense of Malaysia's China policy: Asymmetry, proximity, and elite's domestic authority. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(4), 429-467. doi:10.1093/cjip/pot006
- Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking Asean states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514. doi:10.1080/10670564.2015.1132714
- Kuik, C.-C. (2021). Getting hedging right: A small-state perspective. *China International Strategy Review*, 3(2), 300-315. doi:10.1007/s42533-021-00089-5
- Limsira, P. (2014). Thailand as an Asean-China coordinator country on the South China Sea disputes. *Journal of East Asia and International Law*, 7(2), 554-560.
- Macridis, R. C. (Ed.) (1989). *Foreign policy in world politics: States and regions* (7th ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Maoz, Z. (2002). Case study methodology in international studies: From storytelling to hypothesis testing. In M. Brecher & F. P. Harvey (Eds.), *Evaluating methodology in international studies* (pp. 161-186). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McCargo, D., & Pathmanand, U. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Mendiola, G. A. (2019). An examination of foreign policy strategies of middle powers during great power competition: A case study of Thailand's strategic hedging between a dominant USA and ascending China. *AU eJournal of Interdisciplinary Research*, 4(1), 19-36.
- Ministry of Foreign Affairs. (1989, November 2). Ekkasan Prakopkan Banyai Rueang Krasuang Kantangprathet Doi Nai Won Phot Sanit Wong Na a Yut Ya [Script for a lecture on the Ministry of Foreign Affairs]. [declassified document]. MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (1992, March 16). Khosanoe Kiaokap Naeokhit Nai Kan Kamnot Thitthang Kan Damnoen Nayobai Nai Choeng Ruk Khong Thai to Chin [Recommendations on the approaches to set directions in Thailand's proactive policy towards China]. [declassified report]. (No. 0304/145). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2001). Satharanarat Prachachon Chin [People's Republic of China]. (0704-322-706-103-44/01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2012, September 14). Nayobai Lae Botbat Khong Saharat to Phumphak Echia Lae Thathi Khong Thai [The US role and foreign policy toward Asia and Thailand's posture]. (I1205-072-302-601-5501). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2013a, July 3). - Draft - Chiang Rai Declaration on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2013b, July 2). International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region. [Concept Paper draft]. (I0704-191-703-401-57-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

- Ministry of Foreign Affairs. (2014a, May 16). Kan Prachum Rawang Prathet Wa Duai Kan Phatthana Thi Yangyuen Nai Anu Phumphak Maenam Lan Chang-Maenam Khong, Nai Okat Thi Palat Kot Cha Phop Harue Kap Fai Chin Nai Kan Prachum the 2nd China-Thailand Strategic Dialogue Wanthi 26 Phruetsaphakhom Phoso 2557 Na Krung Pakking [International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-Region, on the occasion of MFA Deputy Permanent Secretary to have consultation with the Chinese side at the 2nd China-Thailand Strategic Dialogue on 26 May 2014 in Beijing.]. (I0704-191-703-401-57-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2014b, August). Khwamruammue Dan Rotfai Khwamreo Sung Thai-Chin [Cooperation on Sino-Thai high-speed rails]. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2014c, August 22). Khwamruammue Phuea Kan Phatthana Thi Yangyuen Nai Anu Phumphak Maenam Lan Chang-Mae Khong [Cooperation on sustainable development in the Lancang-Mekong Sub-Region]. (I0704-191-703-401-58-01, No. 1206/1409/2557). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2014d, August). Naeo Khet Setthakit Bon Senthang Sai Mai Lae Senthang Sai Mai Thang Thale Nai Satawat Thi 21 Khong Chin [China's Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road]. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2014e, May 8). Sarup Phon Kan Prachum Radom Samong Rueang Kan Chatkan Prachum Rawang Prathet Wa Duai Kan Phatthana Thi Yangyuen Nai Anu Phumphak Maenam Lan Chang - Maenam Khong [Outcomes of the brainstorming meeting on the International Conference on Sustainable Development in the Lancang-Mekong Sub-region]. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2014f, August). Suggested Talking Points. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Ministry of Foreign Affairs. (2015a, January 13). Banthuek Prathan Kan Prachum Harue Kiaokap Khwamruammue Nai Krop Lum Maenam Khong-Lan Chang

[Chairman's note on the meeting on cooperation in the Lancang-Mekong framework]. (I0704-191-703-401-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015b, July 17). Banthuek Prathan Kan Prachum Triam Kan Thathi Thai Nai Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang Khrang Thi 2 [Chairman's Note, 2nd Meeting on the Mekong-Lancang Cooperation]. (I0704-191-703-401-58-02). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015c, March 27). Kan Harue Phuea Phicharana Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang [Consultations on the Mekong-Lancang Cooperation]. [Telegram (cable)]. (I0704-191-703-401-57-01, No. 0704/78/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015d, September 30). Kan Phop Harue Kap Sathan Thut Chin / Pothotho. Rueang Kan Prachum Nai Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang (Mlc) [Consultations with the Chinese Embassy in Thailand on the Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Meeting]. (I0704-191-703-401-58-02, No. 0704/2080/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015e, February 11). Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang [Mekong-Lancang Cooperation]. [Telegram (cable)]. (I0704-191-703-401-57-01, No. 0704/153). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015f, February 17). Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang (Mekong-Lancang Cooperation) [Mekong-Lancang Cooperation Framework]. (I0704-191-703-401-57-01, No. 0704/307/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015g, August 21). Minutes, the 2nd Mekong-Lancang Cooperation Senior Officials' Meeting, 21 August 2015 Chiang Rai, Thailand. (I0704-191-703-401-58-02). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015h, May 8). Sarup Phon Kan Harue Kiaokap Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang Kap Nai Yang Shichao Pha-O a Kanmueang Lae Saranithet So O Tho Chin / Pothotho [Summary of outcomes of the discussions with Mr Yang Shichao (Embassy of China in Bangkok) on the

Mekong-Lancang Cooperation]. (I0704-191-703-401-57-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015i, August 24). Sarup Phon Kan Prachum Chaonathi Awuso Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang Khrang Thi 2 [Summary of outcomes of the 2nd Lancang-Mekong Cooperation Senior Officials' Meeting]. (I0704-191-703-401-58-02, No. 0704/1768/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015j, April). Sarup Phon Kan Prachum Radap Chaonathi Awuso Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang Khrang Thi 1 Na Krung Pakking [Summary of outcomes of the 1st Lancang-Mekong River Dialogue and Cooperation Senior Officials' Meeting]. (I0704-191-703-401-57-01, No. 0704/706/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015k, July 29). Sarup Phon Kan Prachum Radap Khana Thamngan Krop Khwamruammue Mae Khong-Lan Chang [Summary of outcomes of the Mekong-Lancang Cooperation's working-level meeting]. (I0704-191-703-401-58-02, No. 0704/1601/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2015l, November 30). Sarup Phon Kan Prachum Ratthamontri Tangprathet Mae Khong-Lan Chang Khrang Thi 1 [Summary of the 1st Mekong-Lancang Cooperation Foreign Ministers' Meeting]. [Telegram (cable)]. (I0704-191-703-401-58-03, No. 0704/1562/2558). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs. (2019). Thailand's Foreign Affairs Achievements in the Past Four Years. [press release]. MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2015, April 5). Concept Paper on the Mechanism of Lancang-Mekong River Dialogue and Cooperation (Chinese Draft). [Concept Paper draft]. (I0704-191-703-401-57-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (n.d.). [ca. 2015]. Concept Paper Proposed by China. [Concept Paper draft]. (I0704-191-703-401-57-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.

- Ministry of Public Security of China. (2015, June). Concept Paper for Mekong River Comprehensive Law Enforcement Cooperation Center. (I0704-191-302-302-58-01). MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- Modelski, G. (1962). *A theory of foreign policy*. New York: Frederick A. Praeger.
- Morgenthau, H. J. (1949). The primacy of the national interest. *The American Scholar*, 18(2), 207-212.
- Morgenthau, H. J. (1954). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (2nd ed.). New York: Alfred A. Knopf.
- Morrow, J. D. (1993). Arms versus allies: Trade-offs in the search for security. *International Organization*, 47(2), 207-233.
- Mungkandi, W. (1976). Ready resiliency: A Hobson's choice in Thai diplomacy. *Warasan Sangkhomsat*, 13(1), 43-71.
- na Thalang, C. (2022). Making sense of Thailand's agency in changing global and regional environments. *The Pacific Review*, 35(2), 245-268.
doi:10.1080/09512748.2021.1998204
- Name withheld. (2014, Date withheld). Title withheld. [Secret document]. Bangkok.
- Neher, C. D. (1987). Thailand in 1986: Prem, parliament, and political pragmatism. *Asian Survey*, 27(2), 219-230. doi:10.2307/2644616
- Neher, C. D. (1990). The foreign policy of Thailand. In D. Wurfel & B. Burton (Eds.), *The Political economy of foreign policy in Southeast Asia* (pp. 177-203). London: Palgrave Macmillan.
- Panaspornprasit, C. (2004). Thailand: Politicized Thaksinization. In D. Singh & C. K. Wah (Eds.), *Southeast Asian Affairs 2004* (pp. 257-266). Singapore: ISEAS.
- Parent, J. M., & Rosato, S. (2015). Balancing in neorealism. *International Security*, 40(2), 51-86. doi:10.1162/ISEC_a_00216
- Paribatra, S. (1987). *From enmity to alignment : Thailand's evolving relations with China*. Bangkok: Institute of Security and International Studies.
- Pathmanand, U. (2007). Thailand and Cambodia after 1991: Cambodia as a new interest for Thailand. *Asian Review*, 20(1), 3-30.
doi:10.58837/CHULA.ARV.20.1.1

- Phonprapai, S. (2021). *Battlefield to marketplace: Responses to Thailand's major foreign policy change*. Bangkok: International Studies Center.
- Phuangkasem, C. (1984). *Thailand's foreign relations, 1964-80*. (ISEAS Occasional Paper No. 74). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Phuangkasem, C. (1999) Thailand's foreign policies: The four decades after the Second World War (1945-1989). In, *MIR Occasional Paper Series. MIR Occasional Paper No. 1 (June 1999)*. Bangkok: MIR Program, Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Phuangkasem, C. (2001). Thailand's foreign policies: The four decades after the Second World War (1945-1989). In N. Mektrairat, S. Lertpaithoon, J. Dejanipont, & S. Chardchawarn (Eds.), *Noranit Setabutr: 60 Pi Ki Rata Ya Chan* [Noranit Setabutr: 60 years of honorary lecturer] (Vol. 1, pp. 17-40). Bangkok: Thammasat Printing House.
- Phumas, L. (2016). *Thitthang Nayobai Tangprathet Khong Thai to Satharanarat Prachachon Chin Phailang Pi 2558* [Directions in Thai foreign policy towards China after 2015]. (Foreign Affairs Executive Programme), MFA Devawongse Varopakarn Institute of Foreign Affairs, Bangkok.
- Pitakdumrongkit, K. (2015). Coordinating the South China Sea issue: Thailand's roles in the code of conduct development. *International Relations of the Asia-Pacific*, 15(3), 403-431. doi:10.1093/irap/lcv006
- Pitakdumrongkit, K. (2016). *Managing ASEAN's external relations via the country coordinator: Lessons learned from Thailand*. [RSIS Policy Report]. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies.
- Pongsudhirak, T. (2016). An unaligned alliance: Thailand-U.S. relations in the early 21st century. *Asian Politics & Policy*, 8(1), 63-74. doi:10.1111/aspp.12233
- Pongyular, S. (2007). Thailand's foreign policy-making towards Myanmar since 1988: The reflection from the business sector's roles. *Kasetsart Journal: Social Sciences*, 28(1), 127-140.
- Raksaseri, K. (2018, January 2). Thailand prepares to show ASEAN leadership. *Bangkok Post*. Retrieved from

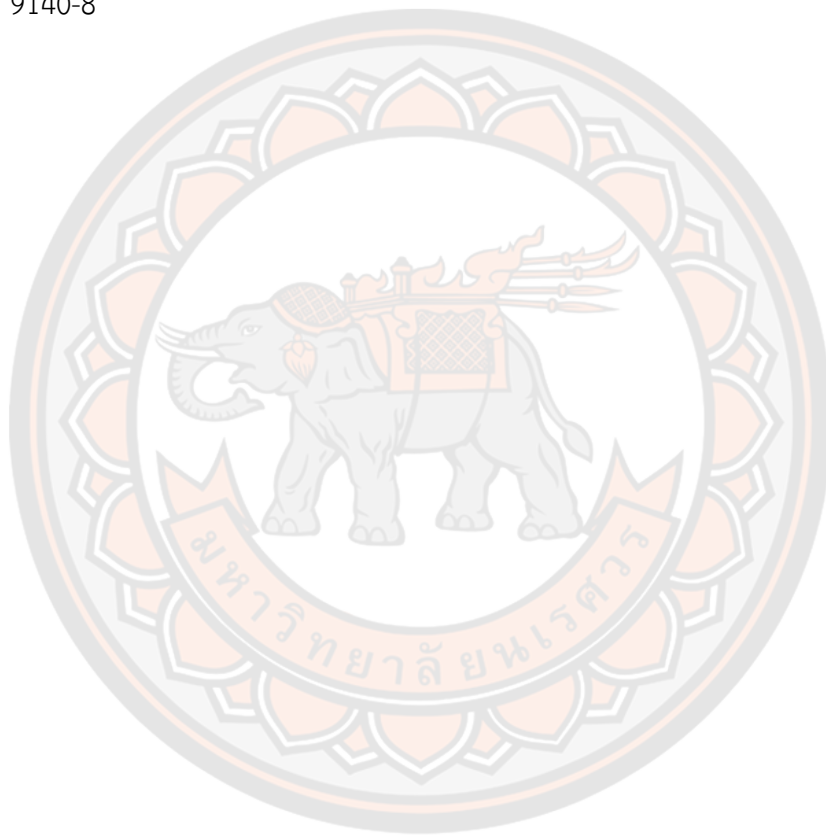
<https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1388982/thailand-prepares-to-show-asean-leadership>

- Ratigan, K. (2022). Riding the tiger of performance legitimacy? Chinese villagers' satisfaction with state healthcare provision. *International Political Science Review*, 43(2), 259-278. doi:10.1177/0192512120927482
- Runhardt, R. W. (2021). Evidential pluralism and epistemic reliability in political science: Deciphering contradictions between process tracing methodologies. *Philosophy of the Social Sciences*, 51(4), 425-442. doi:10.1177/00483931211008545
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security*, 19(1), 72-107. doi:10.2307/2539149
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- Secretariat of the Cabinet. (2016, March 15). Sarup Sara Samkhan Phon Kan Prachum Khanaratthamontri [Summary of the outcomes of the cabinet meeting]. [press release]. The Secretariat of the Cabinet, Bangkok.
- Sirichote, T. (1986). *Realism and Thailand's foreign policy after the Second World War*. (Master's thesis), The Australian National University, Canberra.
- Snitwongse, K. (2001). Thai foreign policy in the global age: Principle or profit?. *Contemporary Southeast Asia*, 23(2), 189-212.
- Storey, I. (2015). *Thailand's post-coup relations with China and America: More Beijing, less Washington*. [Trends in Southeast Asia]. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Strange, A. (2024). Symbols of state: Explaining prestige projects in the global south. *International Studies Quarterly*, 68(2). doi:10.1093/isq/sqae049
- Sucharithanarugse, W. (2006). Concept and function of the ACMECS. *South Asian Survey*, 13(2), 285-294. doi:10.1177/097152310601300209
- Sucharitkul, S. (2009). A choice of means of dispute settlement in international practice: Thailand's experience. *Asia Pacific Law Review*, 17(sup1), 139-150. doi:10.1080/10192557.2009.11788214

- Suorsa, O., & Thompson, M. R. (2017). Choosing sides? Illiberalism and hedging in the Philippines and Thailand. *Panorama*, 2, 63-76.
- Suporn, T., & Bunyavejchewin, P. (2024). Mekong–ROK Cooperation: A perspective from Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 51(2), 80-89.
doi:10.1080/00927678.2023.2298173
- Suraporn, P. (2021). *Thailand's diplomatic dance in the midst of US-China Rivalry*. (Master's thesis), Seoul National University, Seoul. Retrieved from <https://hdl.handle.net/10371/176393> Seoul National University Institutional Repository database.
- Suthiwart-Narueput, S. (1980). *A strategy for survival of Thailand: Reappraisal and readjustment in her alliances (1969-1976)*. (Doctoral Thesis), University of Oklahoma, Norman.
- Swaspitchayaskun, J., & Surakitbovorn, S. (2023). Thailand and its development strategies under USA-China power rivalry: The difficulty of balancing influence and hedging. *The Chinese Economy*, 56(4), 330-338.
doi:10.1080/10971475.2022.2136699
- Tejapira, K. (2017). The Sino-Thais' right turn towards China. *Critical Asian Studies*, 49(4), 606-618. doi:10.1080/14672715.2017.1380875
- Tungkeunkunt, K. (2016). Culture and commerce: China's soft power in Thailand. *International Journal of China Studies*, 7(2), 151-173.
- Tungkeunkunt, K., & Bunyavejchewin, P. (2022). (Re-)Narrating the evolution of the Lancang-Mekong Cooperation: China's diplomacy behind the scenes. *Strategic Analysis*, 46(5), 494-509. doi:10.1080/09700161.2022.2136196
- Tungkeunkunt, K., & Phuphakdi, K. (2018). Blood is thicker than water: A history of the diplomatic discourse "China and Thailand are brothers". *Asian Perspective*, 42(4), 597-621.
- Tungkeunkunt, K., & Phuphakdi, K. (2021). Rethinking diplomatic discourse with Chinese characteristics: The brotherhood discourse. In L. L. To (Ed.), *Chinese people's diplomacy and developmental relations with East Asia* (pp. 132-145). Abingdon: Routledge.

- Viraphol, S. (1976). The Thai perception of China and Japan. *Warasan Sangkhomsat*, 13(1), 108-121.
- Viraphol, S. (1982). National threat perceptions: Explaining the Thai case. In C. E. Morrison (Ed.), *Threats to security in East Asia-Pacific: National and regional perspectives* (pp. 145-153). Lexington: D.C. Heath and Company.
- Viraphol, S. (1985). The Soviet threat: Development of the Thai perception. *Asian Affairs*, 11(4), 61-70.
- Viraphol, S. (1990). U.S.–U.S.S.R.–P.R.C.: Triangular relationships in transition. *Saranrom*, 47, 38-53.
- Viraphol, S. (2014). *Tribute and profit: Sino-Siamese trade, 1652-1853*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Walt, S. M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *International Security*, 9(4), 3-43. doi:10.2307/2538540
- Walt, S. M. (1987). *The origins of alliance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, S. M. (1988). Testing theories of alliance formation: The case of Southwest Asia. *International Organization*, 42(2), 275-316. doi:10.1017/S0020818300032823
- Walt, S. M. (2002). The enduring relevance of the realist tradition. In I. Katznelson & H. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline III* (pp. 197-230). New York: W.W. Norton.
- Waltz, K. N. (1971). Conflict in world politics. In S. L. Spiegel & K. N. Waltz (Eds.), *Conflict in world politics* (pp. 454-474). Cambridge: Winthrop Publishers.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Waltz, K. N. (1988). The origins of war in neorealist theory. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 615-628. doi:10.2307/204817
- Webber, M., & Smith, M. (2002). *Foreign policy in a transformed world*. Harlow: Prentice Hall.
- White, S. (1986). Economic performance and communist legitimacy. *World Politics*, 38(3), 462-482. doi:10.2307/2010202
- Wilkenfeld, J., Hopple, G. W., Rossa, P. J., & Andriole, S. J. (1980). *Foreign policy behavior: The interstate behavior analysis model*. Beverly Hills: SAGE Publications.

- Xuto, S. (1982). Thai security perceptions in historical perspective. In C. E. Morrison (Ed.), *Threats to security in East Asia-Pacific: National and regional perspectives* (pp. 155-160). Lexington: D.C. Heath and Company.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4ed ed.). Thousand Oaks: SAGE.
- Zhu, Y. (2011). “Performance legitimacy” and China’s political adaptation strategy. *Journal of Chinese Political Science*, 16(2), 123-140. doi:10.1007/s11366-011-9140-8



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล นายภูวิน บุนยะเวชชีวิน
วัน เดือน ปี เกิด 8 กุมภาพันธ์ 2531
ที่ทำงานปัจจุบัน สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12121
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน หัวหน้า หน่วยวิจัยด้านประวัติศาสตร์และการเมืองระหว่างประเทศแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัยชำนาญการพิเศษ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

