

Thailand 4.0 in World Politics: The 5S Foreign Affairs Strategy

ไทยแลนด์ 4.0 กับ นโยบายต่างประเทศ: ยุทธศาสตร์การ
ต่างประเทศ 5 มี

พงษ์ฟ้า กรัพย์บุญเรือง¹
Hongpha Subboonrueng

ภูวิน บุนยเวชชีวิน¹
Poowin Bunyavejchewin

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการแม่บท ชุดโครงการวิจัย “การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสู่ประเทศไทย 4.0: ความท้าทายใหม่ การปรับตัว และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย” (ทุนวิจัยทั่วไป ประเภทกำหนดหัวข้อ กองทุนวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีงบประมาณ 2561 เลขที่สัญญา 1/2561)

Corresponding Author:

Hongpha Subboonrueng
Faculty of Economics, Thammasat University, Rangsit Campus,
Pathum Thani 12120, Thailand
E-mail: hongpha@econ.tu.ac.th

Received: 10 Jan 2019

Revised: 1 Oct 2019

Accepted: 7 Oct 2019

Abstract

This article examines how the Thai government, led by General Prayut Chan-o-cha, conducted the nation's foreign policy as part of a wider policy orientation and its vision of Thailand 4.0. It found that the Prayut government outlined its foreign policy strategy, called "5S foreign affairs strategy," comprising: security, sustainability, standard, status, and synergy. Its 5S strategy echoed the Thai foreign policy tradition, widely recognized for its flexibility in a wind of change. Despite the list of diplomatic failures during the government's first year in office, the government's foreign-policy maneuvering in world politics could manage the external environment to be more favorable for Thailand's economic development.

Keywords: Thailand 4.0, 5S strategy, 5S foreign affairs strategy,
Thai foreign policy, Thailand

บทคัดย่อ

บทความศึกษาการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ “ไทยแลนด์ 4.0” ซึ่งเป็นบริบทเชิงนโยบาย บทความพบว่ารัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ใช้ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มี เป็นหลักหมุดในการต่างประเทศ โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวสะท้อนแบบธรรมเนียมของนโยบายต่างประเทศไทย ซึ่งได้รับการยอมรับนับถือว่ามีศักยภาพท่ามกลางกระแสของความเปลี่ยนแปลง แม้ว่าช่วง 1 ปีแรกของรัฐบาล จะประสบกับข้อผิดพลาดทางการทูตในหลายโอกาส แต่หากพิจารณาโดยรวมแล้ว ก็นับว่าการปฏิบัตินโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ประสบความสำเร็จ สามารถจัดการสภาพแวดล้อมภายนอก ให้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้ในระดับหนึ่ง

คำสำคัญ: ไทยแลนด์ 4.0, ประเทศไทย 4.0, ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มี,
นโยบายต่างประเทศไทย, กระทรวงการต่างประเทศ

บทนำ

“ไทยแลนด์ 4.0” หรือ “ประเทศไทย 4.0” เป็นคำที่ใช้เรียกตัวแบบการพัฒนา (development model) ซึ่งเป็นหลักหมุดของการจัดทำนโยบายและวางแผน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014–2019) แม้ว่าการศึกษา นโยบายไทยแลนด์ 4.0 จะมีอยู่จำนวนมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ทว่าการศึกษามีอยู่ส่วนใหญ่ มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ “การก้าวไม่พ้นพลวัตภายใน” จริงอยู่ว่าหลักการและเหตุผลของ ตัวแบบประเทศไทย 4.0 จะหมุนรอบ การติดกักดัวยรายได้ปานกลาง (middle-income trap) ของเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ดี การพัฒนาตามตัวแบบประเทศไทย 4.0 คือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระบวนการมีอาจแยกขาดจากพลวัตภายนอก ที่เกี่ยวพันอย่างสลับซับซ้อนกับพลวัตภายใน ด้วยเหตุนี้ การจะปฏิบัตินโยบายสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐบาลไม่อาจควบคุมสภาพแวดล้อมภายนอก ให้เอื้อต่อการดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายด้านการต่างประเทศย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารสาธารณะในภาพรวม ดังความตอนหนึ่งจากคำบรรยายของ เอกอัครราชทูต วรพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา เมื่อปี ค.ศ. 1989 ว่า

...นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม... (MFA, 1989)

จากที่กล่าวไปนั้น บทความนี้ต้องการเติมเต็มช่องว่างของการศึกษาที่มีอยู่ โดยตอบคำถาม 3 ข้อหลัก ได้แก่

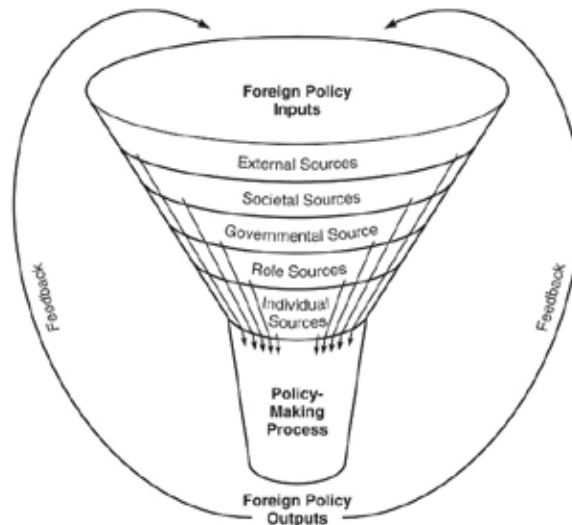
1. รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จัดทำยุทธศาสตร์การต่างประเทศอย่างไร เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศตามตัวแบบประเทศไทย 4.0
2. ภาพรวมของการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศ ต่างไปจากสมัยรัฐบาลก่อนหน้าหรือไม่ อย่างไร
3. แหล่งที่มาใดเป็นส่วนนำเข้าที่มีอิทธิพลสำคัญต่อภาพรวมของการปฏิบัตินโยบายต่างประเทศตามข้อ 2

วิธีการศึกษา

ในการตอบคำถามหลัก 3 ข้อข้างต้น ผู้เขียนรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารหอจดหมายเหตุ (archive) ของกองบรรณสารและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเทศ (กต.) ข่าวสารนิตเทศ กต. รายงานข่าวจากสำนักข่าวไทย และข้อเขียนของสำนักข่าวต่างประเทศ เมื่อประมวลข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้ว จึงทำความเข้าใจผ่านกรอบความคิด “กรวยเหตุภาพ” เพื่อตอบคำถามและอธิบายความประกอบหนึ่ง สารสำคัญของแนวความคิดที่นำมาใช้เป็นกรอบของคำอธิบายจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

กรอบความคิด

ผู้เขียนเลือกใช้แนวความคิด “กรวยเหตุภาพ” (funnel of causality) ของ Eugene Wittkopf Charles Kegley และ James Scott (2003) ซึ่งเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับแหล่งที่มา (source) ของนโยบายต่างประเทศ หรือ ส่วนนำเข้าของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy input) เป็นกรอบความคิด (conceptual framework) ในการวิเคราะห์และอภิปรายผล เพื่อตอบคำถามหลักของบทความ โดยสาระพอสั่งเขปมีดังนี้



แผนภาพที่ 1. กรวยเหตุภาพ

ที่มา: *American foreign policy: Pattern and process*, figure 2.1, p.18, by Wittkopf et al., 2003, Belmont: Thomson Wadsworth

- แหล่งที่มาภายนอก (external sources) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่ล้อมรอบรัฐ ได้แก่ ลักษณะของระบบระหว่างประเทศ (international system) และลักษณะของการปฏิบัติจากตัวแสดงอื่น รวมถึงการใด ๆ ในต่างประเทศที่สร้างเงื่อนไข หรือ มีอิทธิพลต่อการคิดคำนวณทางเลือกของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย
- แหล่งที่มาทางสังคม (societal sources) หมายถึง โครงสร้างและลักษณะของสังคมการเมือง ตลอดจนระบบความเชื่อความหมายของประชาชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐต่อภายนอก
- แหล่งที่มาทางราชการ (governmental sources) หมายถึง สภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน (institutional setting) ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการลักษณะอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการกำหนด การจัดการ และการปฏิบัตินโยบายด้านการต่างประเทศ ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ ข้างต้น

- แหล่งที่มาทางบทบาท (role sources) หมายถึง ผลกระทบอันเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ (office) ต่อพฤติกรรมของบุคคลผู้ครองตำแหน่งนั้น ในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่า บทบาท คือ ชุดเงื่อนไขทางการเมืองและปทัสถาน (norm) ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งเป็นพันธกรณีของการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ
- แหล่งที่มาทางปัจเจก (individual sources) หมายถึง ลักษณะเฉพาะของบุคคล หรือ กลุ่มบุคคลจำนวนน้อย ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ หรือ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจ ตัวอย่างของลักษณะเฉพาะนี้ ได้แก่ ทักษะ บุคลิกลักษณะ ความสามารถพิเศษ (talent) คุณค่า (value) ความเชื่อ (belief) ความโน้มเอียงทางจิตวิทยา (ทัศนคติที่โน้มเอียง) (psychological predisposition) และประสบการณ์ก่อนหน้า (prior experience) เป็นต้น

(อ้างใน Bunyavejchewin & Kridsana Chotisut, 2019, pp. 264-266)

อย่างไรก็ดี สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า แหล่งที่มาแต่ละประเภทมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดว่าเป็นอย่างไร หน่วยงาน หรือ (กลุ่ม)บุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักและส่งผลขึ้นต่อการตัดสินใจสุดท้ายของผู้นำ และแหล่งที่มาเหล่านี้มิได้แยกขาดออกจากกัน นอกจากนั้น ส่วนนำออกของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy output) มิใช่ผลตรงจากผลกิจกรรมของส่วนนำเข้า (input) เพราะการแปลง (conversion) ส่วนนำเข้าให้เป็นส่วนนำออก เป็นการดำเนินการภายในส่วนของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีความสลับซับซ้อน และประกอบด้วยองค์ประกอบจำนวนมากที่เปรียบเสมือนตัวแปรแทรกซ้อน (Bunyavejchewin & Kridsana Chotisut, 2019, pp. 263-264)

ข้อค้นพบ

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

การกลับเข้ามามีบทบาททางตรงของกองทัพในการเมืองไทย ผ่านการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 เป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political change) ที่มีได้เพียงเบเนอเมอริสของพลวัตภายใน และกระทบต่อสังคมวงกว้าง หากยังทำให้เกิดเงื่อนไขและความท้าทายใหม่ต่อการต่างประเทศของรัฐบาล ท้าวมถึงความเชื่อวาทกรรมของการเมืองโลก ความพิสดารและผันผวนของการทูตช่วง 1 ปีแรกหลังการยึดอำนาจ เป็นตัวอย่างให้เห็นจริง

การบริหารราชการหลังรัฐประหารของ คสช. ต่างไปจากแนวทางของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อปี ค.ศ. 2006 กล่าวคือ การจัดส่วนงานและการบริหารราชการด้านการต่างประเทศ ขึ้นตรงกับคณะนายทหารผู้ก่อการ มิได้แต่งตั้งอดีตข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) อำนาจการ ควบคุม และกำกับดูแลเช่นเคยเป็นมา ในทางตรงข้าม การปฏิบัติราชการของ กต. อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายความมั่นคง (Security Division) ในฐานะส่วนงานระดับแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ (implementation level) ซึ่งมี พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองหัวหน้า คสช. เป็นหัวหน้าฝ่าย และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมว.กต.) อีกหน้าที่หนึ่ง (MFA, 2014) ในขณะเดียวกัน ก็แบ่งส่วนงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการต่างประเทศ อยู่ในความรับ

ผิดชอบของฝ่ายอื่น เช่น กระทรวงแรงงาน เป็นส่วนราชการในความรับผิดชอบของฝ่ายเศรษฐกิจ (Economic Division) ซึ่งมี พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รองหัวหน้า คสช. เป็นหัวหน้าฝ่าย เป็นต้น (MFA, 2014)

ในช่วง 1 ปีที่ พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร ดำรงตำแหน่ง รมว.กต. (30 สิงหาคม ค.ศ. 2014–19 สิงหาคม ค.ศ. 2015) “คณะทำงาน” ของ คสช. มีบทบาทนำภายในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของ รมว.กต. และนายกรัฐมนตรี (นรม.) ในขณะเดียวกัน กต. (ข้าราชการประจำและแบบธรรมเนียมของกระทรวงฯ) ซึ่งเคยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก (โปรดดู Bunyavejchewin, 2017a, pp. 32-35) มีบทบาทและความเป็นอิสระน้อยลง และการทำงานมีข้อจำกัดมากขึ้น ในแง่นี้ จึงมีความคล้ายคลึงกับการที่เกิดขึ้นสมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร (ค.ศ. 2001–2006) ที่ นรม. รมว.กต. และคณะที่ปรึกษาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศ (Bunyavejchewin, 2018b)

การปรับคณะรัฐมนตรี แต่งตั้ง นายดอน ปรมัตถ์วินัย เป็น รมว.กต. จากเดิมที่ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (รมช.กต.) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015 และแต่งตั้ง นายวีระศักดิ์ พุทธะกุล เป็น รมช.กต. สืบแทน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2016 เป็นเครื่องบ่งชี้ว่า กต. กลับมามีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศ และมีอิทธิพลมากขึ้นต่อการตัดสินใจสุดท้ายของ นรม. ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะกองทัพภายใต้ คสช. ซึ่งควบคุมการบริหารประเทศ ได้เรียนรู้จากความผิดพลาดในช่วงเวลาเกือบหนึ่งปีครึ่งว่า การระหว่างประเทศและการทูตมีความต่างจากการบริหารจัดการภายในรัฐอยู่มาก และเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษและประสบการณ์ของนักการทูตอาชีพ (career diplomat) ตลอดจนวิสัยความสามารถ (capacity) และวัฒนธรรมเฉพาะขององค์กรในการจัดทำนโยบายต่อภายนอก

ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ “5 มี”

ด้วยการพัฒนาประเทศมีอาจกระทำได้ โดยปราศจากซึ่งผลกระทบจากสถานการณ์ภายนอกที่เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายต่อประเทศไทยไปพร้อมกัน นโยบายต่างประเทศจึงเปรียบเหมือน “สะพาน” (bridge) ที่เชื่อมพื้นที่ภายใน กับ พื้นที่ภายนอก เพื่อเปิดรับและคัดกรองผลภายนอก (externality) อันเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ในการเมืองระหว่างประเทศ พร้อมกันนี้ ก็พยายามควบคุมให้สภาพแวดล้อมอันอาจส่งผลต่อไทย มีความไม่แน่นอน (uncertainty) น้อยที่สุดเท่าที่สามารถเป็นได้

รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อำนาจการขับเคลื่อนประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้วยการดำเนินนโยบายต่อภายนอกอย่างมีเอกภาพและบูรณาภาพ โดยมีวิสัยทัศน์ (vision) คือ “การต่างประเทศไทยมีพลวัตและเอกภาพช่วยขับเคลื่อนให้ไทยเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” ทั้งนี้ กต. เรียกการข้างต้นว่า “การต่างประเทศ 5 มี” หรือ “การต่างประเทศ 5S” (คำแปลตรงตัวจากภาษาอังกฤษ) ซึ่งประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ หรือ 5 เสาหลัก (five pillars) ได้แก่ (1) มีความมั่นคง (2) มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน (3) มีมาตรฐานสากล (4) มีสถานะและเกียรติภูมิ และ (5) มีพลัง (MFA, 2019b) อนึ่ง ประเด็นยุทธศาสตร์ 5 ประการ มีสาระพอสังเขป ดังต่อไปนี้

มีความมั่นคง (security). ในด้านความมั่นคง ไทยกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนประชิด ให้มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็รักษาความสงบตามแนวชายแดน และยังเพิ่มจุดผ่านแดน เพื่อส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนและการค้าชายแดน

ภายใต้บริบทโลกหลายขั้วอำนาจที่เริ่มคล้ายคลึงสงครามเย็นครั้งใหม่ ไทยกำหนดท่าทีของตนในฐานะประเทศ “มัชฌิมอำนาจ” (middle power) ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปราะบางและขาดความแน่นอน (MFA, 2019b, p. 1) ในการนี้ ไทยพยายามดำเนินความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจทุกประเทศ อาทิ สหรัฐฯ จีน และญี่ปุ่น อย่างต่อเนื่องในทุกมิติของความร่วมมือ โดยยึดหลักของ “ความสมดุล” และ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ตลอดจนความมั่นคงของภูมิภาค (MFA, 2019b, pp. 1-2)

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เป็นหลักหมุดของการต่างประเทศไทยในระดับภูมิภาค และไทยได้แสดงบทบาทเชิงรุกในการผลักดันความเป็นศูนย์กลางของอาเซียน (ASEAN centrality) ในสถาปัตยกรรมส่วนภูมิภาค (regional architecture) มาโดยตลอด อาทิ การขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และบทบาทอย่างแข็งขันในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum – ARF) เป็นต้น (MFA, 2019b, pp. 1-2)

มีความมั่นคง ยั่งยืน (sustainability). การทูตไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างครอบคลุมทุกมิติ มิเพียงเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิด “ความมั่งคั่งอย่างยั่งยืน” (sustainable prosperity) ซึ่งมีฐานด้านการต่างประเทศ คือ “ความเชื่อมโยง” (connectivity) เมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มิติ จึงผลักดัน “ความเชื่อมโยงอย่างไร้รอยต่อ” (seamless connectivity) ด้วยการแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการประสานความร่วมมือในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (MFA, 2019a, p. 7) ภายใต้กรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาค อาทิ การตั้งองค์กร (organ) ซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวกการติดต่อประสานงานระหว่างองค์การต่าง ๆ ในกรอบของประชาคมอาเซียน เป็นต้น การผลักดันความเชื่อมโยงของไทย ยังแสดงผ่านการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเวทีพหุภาคีส่วนภูมิภาคหลายกรอบ เช่น ความร่วมมือเอเชีย (Asian Cooperation Dialogue – ACD) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) เป็นต้น (MFA, 2019b, p. 3)

นอกจากความเชื่อมโยงข้างต้น ไทยยังอาศัย “การทูตเศรษฐกิจ” (economic diplomacy) ซึ่งและขยายโอกาสในการลงทุนให้กับภาคเอกชนของไทย ขณะเดียวกัน เพิ่มช่องทางและดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในโครงการที่รัฐบาลกำลังผลักดัน อาทิ การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และการสร้างเมืองอัจฉริยะ (MFA, 2019b, p. 7)

พร้อมกันนี้ ไทยดำเนิน “การทูตเพื่อการพัฒนา” (development diplomacy) เผยแพร่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy – SEP) เป็นแนวทางเลือก (alternative approach) ในการมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs) ของสหประชาชาติ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา และการสนับสนุนความร่วมมือใต้-ใต้ (South-South Cooperation) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างชาติกำลังพัฒนา ดังปรากฏผ่านการทำหน้าที่ประธาน (chair) กลุ่ม 77 (G77) ของไทยในปี ค.ศ. 2016 (MFA, 2019b, p. 4)

มีมาตรฐานสากล (standard). การพัฒนาประเทศนอกจากต้องกระทำให้เกิดความยั่งยืนแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งไทยเป็นภาคี ด้วยเหตุนี้ การเร่งรัดปัญหามาตรฐานสากลที่ค้างค้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าของไทย ร่วมกับภาคเอกชนตามแนวทางประชารัฐ จึงเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล โดยการยกระดับมาตรฐานภายใน ให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ประสพความสำเร็จเป็น

ลำดับ (MFA, 2019b, pp. 4-5) ตัวอย่างเช่น ความสำเร็จของคณะเจรจา ในการเจรจากับสหภาพยุโรป เพื่อปลดใบเหลือง (yellow card) อุตสาหกรรมการประมงของไทย ซึ่งสั่งไว้เมื่อปี ค.ศ. 2015 เนื่องจากปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย (IUU fishing) และการเจรจาระหว่างคณะทำงานของไทย กับ องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization – ICAO) และองค์การบริหารการบินของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ระหว่างปี ค.ศ. 2015-2017 เพื่อปลดธงแดง (red flag) ประเทศไทย ให้อุตสาหกรรมการบินของไทยกลับมาใช้ชีวิตความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น (MFA, 2019a, pp. 8-9)

มีสถานะและเกียรติภูมิ (status). สถานะของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศ (foreign policy strategy) โดยอำนาจอย่างอ่อน (soft power) จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ (image) และชื่อเสียง (reputation) ของประเทศไทย และเป็นวิธีการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) ในการนี้รัฐบาลได้ใช้การทูตวัฒนธรรม (cultural diplomacy) เพื่อโฆษณาอาหาร ศิลปะ กีฬา และการท่องเที่ยวของไทย ซึ่งสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ (MFA, 2019b, pp. 5-6)

ในการยกสถานะระหว่างประเทศ (international status) ไทยมีศักยภาพในการวิวัฒน์ประเทศให้เป็น “เจนีวาแห่งเอเชีย” (Geneva of Asia) หมายความว่า การพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางที่ตั้งและการจัดประชุมขององค์กร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของสหประชาชาติ และสำนักงานส่วนภูมิภาคขององค์การระหว่างประเทศ หากทำได้ตามวิสัยทัศน์นี้ไม่เพียงจะยกระดับตำแหน่ง (position) ของประเทศในสังคมโลก หากยังเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยด้วย (MFA, 2019a, p. 9) นอกจากนี้ ควรกล่าวไว้ด้วยว่า นโยบายต่างประเทศของไทยได้ให้ความสำคัญกับการทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) มาโดยตลอด ด้วยมีเป้าหมายที่ยึดมั่นมายาวนาน คือ การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนระหว่างประเทศ (international partnership) เพื่อความร่วมมือและพัฒนา ตลอดจนสนับสนุนพหุภาคีนิยม (multilateralism) ท่ามกลางแนวโน้มที่หลายประเทศเอนเอียงกลับไปหาเอกภาคีนิยม (unilateralism) ในการกำหนดท่าทีของประเทศมากขึ้น (MFA, 2019b, p. 6)

มีพลัง (synergy). การประสานพลัง (synergized efforts) เป็นเสาหลักที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ การประสานพลังจำต้องทำให้มีขึ้น ทั้งระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและปฏิบัตินโยบาย และระหว่างส่วนราชการภายใน กับ คณะผู้แทนไทยที่ประจำการในต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังมีการประสานงานกับส่วนงานระดับจังหวัด และท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ตามแนวชายแดน เพื่อให้การยกย่องนโยบายมีความสอดคล้องกับบริบทที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งต่างกันไปในแต่ละประเด็น อนึ่ง รัฐบาลยังดำเนิน “การทูตประชารัฐ” ผ่านการส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการต่างประเทศ (MFA, 2019b, p. 10)

อภิปรายผล

ความก่อนหน้าได้บรรยายถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 ซึ่งนำทางรัฐนาวาในการปฏิสัมพันธ์กับภายนอก ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะอภิปรายข้อค้นพบ เพื่อตอบคำถามหลักของบทความ

การพัฒนาประเทศท่ามกลางกระแสโลกล้อมไทย

การกลับเข้ามาสู่การเมืองของกองทัพ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 ได้นำมาซึ่งแรงกดดันจากต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มรัฐประชาธิปไตย เช่น สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ผ่านการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจหลายรูปแบบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง เนื่องจากเป็นประเทศคู่ค้าและตลาดสำคัญของไทย สถานการณ์ “โลกล้อมไทย” ข้างต้น นับเป็นกระแสลมอันเชี่ยวกรากต่อการนำพารัฐนาวา ในช่วงเวลาภายหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

การปฏิบัตินโยบายด้านการต่างประเทศของไทย หรือ การทูตไทย ได้รับการยอมรับนับถือว่ามี ความยืดหยุ่น (flexibility) เปรียบเสมือน “ไผ่ลู่ลม” (bamboo bending with the wind) โดยคำว่า “ลม” มักเข้าใจกันว่าหมายถึง พลวัตของเกมการเมืองระหว่างมหาอำนาจ ซึ่งยากจะอ่านได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และการเลือกข้างผิวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์ของชาติ อย่างไรก็ตาม ความที่กล่าวไปเป็นเพียงด้านหนึ่งของเหรียญ กล่าวคือ ลมนี้ยังหมายรวมถึงความท้าทาย หรือ ความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้น แรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจจากกลุ่มประเทศตะวันตกนำโดย รัฐบาลอเมริกา จึงนับเป็นแรงลมอันแหลมคมต่อความชอบธรรมของระบอบ (regime) และการขับเคลื่อนประเทศภายใต้เงื่อนไขชุดใหม่ ด้วยสถานการณ์ข้างต้น (Raksaseri, 2018) การต่างประเทศไทยช่วง 1 ปีแรกของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ เอนเอียงเข้าหาจีนอย่างมีนัยสำคัญ (Cogan, 2019; Storey, 2015) และ กระชับความสัมพันธ์กับรัสเซีย (Reuters, 2016) เพื่อลดผลกระทบจากมาตรการและแรงกดดันจากชาติประชาธิปไตย (Fangye, 2015) อีกทั้งเป็นการส่งสัญญาณ (signal) ไปยังรัฐบาลอเมริกา ถึงผลเสียทางยุทธศาสตร์ในเกมการเมืองโลก หากสหรัฐฯ และพันธมิตร ผลักดันให้ไทยต้องเลือกร่วมขบวน (bandwagon) กับจีน และยังแสดงให้เห็นว่า ไทยยังมีรัสเซียเป็นตัวเลือกสำรองอีกด้วย (Dominguez, 2015)

นอกเหนือจากจีนและรัสเซีย รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ยังพยายามกระชับสัมพันธ์ กับ ชาติภาคีอำนาจ (regional power) ซึ่งมีความสำคัญเป็นลำดับต้นต่อเศรษฐกิจไทย อาทิ ญี่ปุ่น เพื่อกระจาย (diversify) ความสัมพันธ์ของไทย กับ ผู้เล่นหลัก (key player) ในเกมการเมืองโลกมีความหลากหลาย ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีอิสระในการกำหนดท่าที (posture) ท่ามกลางพลวัตอันเชี่ยวกรากมากยิ่งขึ้น (Yee, 2016) โดย นายปณิธาน วัฒนายากร ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เรียกแนวนโยบายนี้ว่า “การเกี่ยวพันอย่างสลับซับซ้อน” (complex engagement) (อ้างใน Raksaseri, 2018) ในขณะที่นักปฏิบัติ (practitioner) หลายคนใช้คำว่า “นโยบายต่างประเทศรอบทิศทาง” (omni-directional foreign policy) ซึ่งเป็นชื่อเรียกยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศของไทยช่วงทศวรรษ 1980 เพื่อนิยามแนวนโยบายดังกล่าวของ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ (อ้างใน Crispin, 2016)

หากกล่าวอย่างรวบรัด คงไม่ผิดนักหากจะสรุปว่า การปฏิบัตินโยบายด้านการต่างประเทศ ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ โดยเฉพาะช่วงปีแรกหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง คือ การตีฝ่าวงล้อมของ กระแสโลกนิยมไทย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ตัดโอกาสและบั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อควบคุมสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) ที่ขาดความแน่นอนให้ส่งผลทางลบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของไทยภายใต้บริบทใหม่ น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ขณะเดียวกัน ก็ใช้การต่างประเทศ ในการจำกัดปัญหาการเมืองภายใน มิให้ลุกลามกว้างขวางขึ้น

ทิศทางและความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศ

แม้ว่ารัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะถูกวิจารณ์อยู่บ่อยครั้งว่า นำพารัฐไทยเอนเอียงเข้าหา จีนเสียจนเกินพอดี โดยเฉพาะช่วง 2 ปีแรก (e.g., Busbarat, 2016; Busbarat, 2017) แต่หากถอยออกมา พิจารณาภาพกว้างแล้วจะเห็นได้ว่า แท้จริงแล้วรัฐบาลพยายามรักษาความสมดุลของนโยบายต่างประเทศ (foreign policy balance) และกำหนดท่าทีทางยุทธศาสตร์ (strategic posture) อย่างค่อนข้างระมัดระวัง เพื่อมิให้อิทธิพลของชาติมหาอำนาจต่อไทยออกห่างจากดุลยภาพ (equilibrium) ความพยายามในการรักษา สมดุลของการต่างประเทศ ปรากฏชัดเจนในหลายกรณี เช่น การสนทนาทางโทรศัพท์ระหว่าง นรม. กับ ประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ ในปี ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ทางการเมือง (Fernquest, 2017) และการเล่น “บทบาทสไปลเลอร์” (spoiler role) ยับยั้งกระบวนการที่จีนพยายามเร่งรัดภายใต้กรอบ ความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (Lancang-Mekong Cooperation) (Bunyavejchewin, 2018a) เป็นต้น เช่นนี้แล้วอาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมทิศทางของการต่างประเทศช่วง 4 ปี ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ยังคงมี ท่วงทำนองอยู่ในบันไดเสียงของแบบธรรมเนียม (tradition) การทูต “ไม่ลู่ลม” ของไทย ซึ่งมีความยืดหยุ่น สูง เพื่อตอบสนองต่อแรงลมจากหลากหลายทิศทาง ซึ่งยากจะคาดเดาและแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา

ประเพณีนิยม (traditionalism) ของนโยบายต่างประเทศสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ยังปรากฏ ผ่านการจัดทำ “ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มิ” ซึ่งจะท่อนเสียงของการดำเนินวิเทศนโยบายแบบฉบับของ ไทย ดังที่ เอกอัครราชทูต วรพจน์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา อรรถาธิบายไว้เมื่อปี ค.ศ. 1989 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า

...การดำเนินการกิจด้านการต่างประเทศให้ได้รับผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดนั้น จำต้องให้ความสำคัญ ยิ่งกับ “ความสมดุลของการต่างประเทศ”...โดยคำนึงถึงปัจจัยหลัก 3 ประการไปพร้อม กัน ได้แก่ ความมั่นคงแห่งดินแดน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือ ในประชาคมโลก...เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ทั้งสามด้านข้างต้นอย่างสมดุลและสอดคล้องกับ สภาพการณ์ระหว่างประเทศที่เป็นจริง

(MFA, 1989 อ้างใน Bunyavejchewin 2017a, p. 33)

นอกจากทิศทางการต่างประเทศของไทย สมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จะเป็นไปตามแบบ ธรรมเนียมแล้ว เมื่อพิจารณาการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) อาทิ เครื่องมือเชิงนโยบาย (policy tool) จะพบว่าค่อนข้างมีความต่อเนื่อง (continuity) กับการปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลก่อนหน้า ซึ่งต่างจาก

การจัดทำยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ที่บ่อยครั้งมักลดทอนความสำคัญ (downplay) การใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่ริเริ่ม หรือ เป็นวาระที่รัฐบาลก่อนหน้า หรือ พรรคการเมืองชั่วคราว ยักยอกเป็นตัวอย่างความสำเร็จ (Bunyavejchewin & Nimmannorwong, 2016, pp. 23-24; Chachavalpongpun, 2010, p. 195) ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การเลือกใช้การทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) ผ่านความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue – ACD) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) ซึ่งเป็นความริเริ่มสมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร และถูกยกขึ้นเป็นวาระของนโยบายต่างประเทศอีกครั้ง เมื่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่ง นรม. โดยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ ยกความร่วมมือในกรอบ ACD และ ACMECS เป็นวาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย และได้ฟื้นฟู (revitalize) กรอบ ACMECS เพื่อเป็นเวทีให้กลุ่มประเทศอาเซียนภาคพื้นทวีป แสวงหาจุดยืนร่วมกันในการเจรจากับชาติมหาอำนาจ

การกำหนดนโยบายต่างประเทศ: “ทหาร” vs “นักการทูตอาชีพ” ?

นโยบายต่างประเทศ เป็นผลิตรกรรมของกระบวนการ ซึ่งแปรส่วนนำเข้าจากแหล่งที่มาต่าง ๆ เป็นแผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ในการปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภายนอก ถึงแม้แนวความคิดทฤษฎีเหตุผล ที่นักวิชาการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย จะจำแนกแหล่งที่มาของส่วนนำเข้าออกเป็น 5 แหล่ง คือ (1) แหล่งที่มาภายนอก (2) แหล่งที่มาทางสังคม (3) แหล่งที่มาทางราชการ (4) แหล่งที่มาทางบทบาท และ (5) แหล่งที่มาทางปัจเจก แต่กรณีของประเทศไทย หากไม่นับแหล่งที่มาภายนอก ซึ่งเป็นโจทย์หลักของการต่างประเทศ จะมีก็เพียงส่วนนำเข้าจาก แหล่งที่มาทางราชการ กับ แหล่งที่มาทางบทบาท เท่านั้นที่ส่งผลสำคัญต่อการจัดทำยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการต่างประเทศ (ยกเว้นช่วงรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร) เนื่องจาก การต่างประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ จึงมักขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ มักถูกเรียกว่าเป็น “แดนสนธยา” (twilight zone) (Snitwongse, 2001, p. 189) ในแง่นี้ การอธิบายจึงต้องมุ่งพินิจไปที่บทบาทของส่วนราชการ เป็นสำคัญ

ดังที่กล่าวไปข้างแล้วในส่วนข้อค้นพบว่า การบริหารราชการแผ่นดินของ คสช. หลังการทำรัฐประหาร ค.ศ. 2014 กองทัพได้เข้ามามีบทบาทเหนือข้าราชการประจำในกระทรวง ทบวง กรม การจัดส่วนงานและการบริหารราชการด้านต่าง ๆ ในช่วงแรกขึ้นตรงกับคณะนายทหารผู้ก่อการ ในด้านการต่างประเทศ ก็เช่นกัน บทบาทของกองทัพ โดยคณะนายทหารและที่ปรึกษาพลเรือน ได้เข้าครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของ กต. เป็นหลัก นับแต่ทศวรรษ 1980 เมื่อ พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา อดีต รมว.กต. ลดบทบาทของกองทัพออกจากการต่างประเทศ (โปรดดู Funston, 1987) ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การต่างประเทศและการทูต เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยผู้มีความชำนาญพิเศษ ซึ่ง กต. มีมาตรฐานวิธีปฏิบัติ (Standard Operating Procedure – SOP) เฉพาะขององค์กร ในการจัดทำนโยบายและวางแผนเพื่อตอบสนองต่อจากทัศน์ (scenario) ที่อาจเกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงน่าเชื่อได้ว่า การกลับเข้ามามีบทบาททางตรงของกองทัพ ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นำมาซึ่งการตัดสินใจที่คาดเคลื่อน และส่งผลกระทบทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์ (image) ของไทย ตัวอย่างเช่น การออกเสียงคำณาวารรับรองสนธิสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2014 ซึ่งไทยเป็นเพียงชาติสมาชิกเดียวที่ออกเสียงคัดค้าน (Kongkirati & Kanchoochat, 2018, p. 284; Reuters, 2014) เป็นต้น

บทบาทของกองทัพที่กลับเข้าควบคุมการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศ น่าเชื่อได้ว่าเป็นส่วนนำเข้าสำคัญ ซึ่งทำให้ทิศทางของการต่างประเทศไทยช่วง 1 ปีแรก ของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ เอนเข้าข้างจีนอย่างมีนัยสำคัญ ที่กล่าวเช่นนี้ เนื่องจาก การปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลที่ฝ่ายบริหารมิได้มาจากการเลือกตั้ง มีแนวโน้มจะขาดความยืดหยุ่น โดยเปรียบเทียบ (Phuangkasem, 1999, p. 10) ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการรับภาพ (perception) ของกองทัพ ในสถานการณ์ระหว่างประเทศ มักเป็นไปแบบทวิภาวะ คือ “มิตร กับ ศัตรู” (โปรดดู Phuangkasem, 1984) จากคำอธิบายนี้ ด้วยบทบาทของกองทัพที่ครอบงำการกำหนดนโยบาย โดยขาดวิสัยความสามารถและความชำนาญพิเศษ ประกอบกับ การรับภาพท่าทีของนานาชาติแบบทวิภาวะนั้น่าจะเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งทำให้ไทยเอนเข้าหาจีน ในช่วงต้นของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ส่วนนำเข้าจากแหล่งที่มาทางบทบาท คือ ตำแหน่ง นรม. และ รมว.กต. ซึ่งมาพร้อมแบบธรรมเนียม ข้อกฎหมาย ปทัสถาน และความรับผิดชอบ เป็นตัวแปรที่จำกัด อิทธิพลของอุดมการณ์ และระบบความเชื่อความหมายของกองทัพ ต่อทิศทางของรัฐบาลมิให้เลยเกิดจากประเพณีนิยมจนก่อความเสียหายใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์หลักของประเทศ เช่นเดียวกับส่วนนำเข้าจากแหล่งที่มาทางบทบาทอีกส่วนหนึ่ง คือ บทบาทของ กต. ที่มีอาจขาดได้จากการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่คานการตัดสินใจของกองทัพในการต่างประเทศ อนึ่ง บทบาททางตรงของกองทัพในการกำหนดนโยบายช่วง 1 ปีแรกของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ทำให้กองทัพเรียนรู้ว่า การทูตและการเมืองระหว่างประเทศ มีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากกิจการภายใน และการหักหาญจะควบคุมการดังกล่าว ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งท้ายที่สุด รัฐบาลภายใต้ คสช. จึงแต่งตั้ง อดีตนักการทูตระดับสูงเป็น รมว.กต. อนึ่ง การเปลี่ยน รมว.กต. จากนายทหารผู้ก่อการ เป็น นักการทูตอาชีพ นี่เองที่เป็นจุดเปลี่ยน ซึ่งทำให้นโยบายต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ กลับเข้าหาแบบธรรมเนียม คือ ความสมดุลของการต่างประเทศ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ภายใต้เงื่อนไขชุดใหม่ (Bunyavejchewin, 2017b)

บทสรุป

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามตัวแบบไทยแลนด์ 4.0 รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้การต่างประเทศ เป็นสะพานเชื่อมระหว่างกิจการภายใน กับ สภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อควบคุมให้ปัจจัยภายนอก ส่งผลทางลบต่อการขับเคลื่อนประเทศน้อยที่สุด ทั้งนี้ ด้วยการให้ “ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ 5 มิ” ซึ่งมีแนวทางสอดคล้องกับแบบธรรมเนียมของการทูตไทย ที่ได้รับการยอมรับนับถืออย่างกว้างขวางว่า มีความยืดหยุ่น และสามารถลู่ตามกระแสลมที่ท้าทาย ไม่ว่าลมนั้นจะพัดจากปัญหภายในประเทศ หรือจากเกมการเมืองโลก อย่างไรก็ดี การกลับเข้ามามีบทบาททางตรงเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของกองทัพ เป็นตัวแปรสำคัญ ที่ทำให้การต่างประเทศในช่วง 1 ปีแรกของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ ต้องประสบกับความผิดพลาดในหลายโอกาส กระนั้น กองทัพและชนชั้นนำก็เรียนรู้จากข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น และปรับเปลี่ยนบทบาทให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งช่วยให้ทิศทางการต่างประเทศของไทย หันกลับมาสู่เส้นทางที่เหมาะสม และยังผลที่อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

บรรณานุกรม

- Bunyavejchewin, P. (2017a). *Kan kamnot nayobai tangprathet thai to khwamruammue echia kho so 2001-2003 [making thai foreign policy toward acd, 2001-2003]*. Pathum Thani: Institute of East Asian Studies, Thammasat University.
- Bunyavejchewin, P. (2017b). *Thailand's china policy: Thailand, china, and the mekong-lancang cooperation*. Paper presented at the 11th Asian Political and International Studies Association (APISA) Annual Congress, Phitsanulok.
- Bunyavejchewin, P. (2018a). *Rai-ngan phon kan wichai chabap sombun thai kap kan kotang khwamruammue lan chang - mae khong [thailand and the formation of the lancang-mekong cooperation]*. Institute of East Asian Studies, Thammasat University, Pathum Thani.
- Bunyavejchewin, P. (2018b). Thai kap kan kotang khwamruammue echia [thailand and the formation of acd]. *Journal of Social Sciences Naresuan University*, 14(2), 1-24. doi:10.14456/jssnu.2018.11
- Bunyavejchewin, P., & KridsanaChotisut. (2019). Nayobai tangprathet saharat-amerika samai prathanathibodi donan sam : Khwam tonueang khwam plianplaeng lae nai to sathianraphap nai echia tawan-ok [american foreign policy under president donald trump: Continuities, changes and implications for east asian stability]. *International Journal of East Asian Studies*, 23(1), 256-284.
- Bunyavejchewin, P., & Nimmannorrawong, P. (2016). The asia cooperation dialogue (acd): Formation and development. *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*, 35, 17-26.
- Busbarat, P. (2016). "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. (2017). Shopping diplomacy: The thai prime minister's visit to the united states and its implications for thai-us relations. *ISEAS Perspective*, (2017/78). Retrieved from ISEAS-Yusof Ishak Institute website: https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2017_78.pdf
- Chachavalpongpun, P. (2010). *Reinventing thailand: Thaksin and his foreign policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Cogan, M. (2019). Is thailand accommodating china? *Southeast Asian Social Science Review*, 4(2), 24-47.

- Crispin, S. W. (2016, June 10). Thailand's post-coup foreign policy: Omnidirectional or directionless? *The Diplomat*. Retrieved from <https://thediplomat.com/2016/06/thailands-post-coup-foreign-policy-omnidirectional-or-directionless/>
- 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>
- Fangye, Z. (2015, December 1). Thailand tilts toward china to ease us pressure. *Global Times*. Retrieved from <http://www.globaltimes.cn/content/956016.shtml>
- 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.
- Kongkirati, P., & Kanchoochat, V. (2018). The prayuth regime: Embedded military and hierarchical capitalism in thailand. *TRaNS: Trans -Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 6(2), 279-305. doi:10.1017/trn.2018.4
- MFA. (1989, November 2). *Ekkasan prakopkan banyai rueang krasuang kantangprathet doi nai won phot sanit wong na a yut ya*. [declassified document]. MFA Archives and Library Division, Bangkok.
- MFA. (2014). Announcement of the national council for peace and order (ncpo) no. 34/2557 [Press release]. Retrieved from <http://mfa.go.th/main/en/media-center/3756/46195-Announcement-of-the-National-Peace-and-Order-Maint.html>
- MFA. (2019a). *Roi rueang lao ton kan thut 5 mi*. Bangkok: MFA.
- MFA. (2019b). Thailand's foreign affairs achievements in the past four years [Press release]. Retrieved from <http://www.thaiembassy.org/wellington/contents/files/news-20190220-055222-358179.pdf>
- Phuangkasem, C. (1984). *Thailand's foreign relations, 1964-80*. (ISEAS Occasional Paper No. 74). Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Phuangkasem, C. (1999) Thailand's foreign policies: The four decades after the second world war (1945-1989). *MIR Occasional Paper Series. MIR Occasional Paper No. 1 (June 1999)*. Bangkok: MIR Program, Faculty of Political Science, Thammasat University.

- 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>
- Reuters. (2014, June 12). Thailand snubs forced-labour pact. *Bangkok Post*. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/414916/thailand-snubs-ilo-pact-to-halt-forced-labour>
- Reuters. (2016, February 21). Thailand seeks closer relations with russia as us ties cool. *The Straits Times*. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/thailand-seeks-closer-relations-with-russia-as-us-ties-cool>
- 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, Retrieved from https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS20_15.pdf
- Wittkopf, E. R., Kegley, C. W., & Scott, J. M. (2003). *American foreign policy: Pattern and process*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Yee, T. H. (2016, March 7). Thailand slips deeper into china's embrace. *The Nation*. Retrieved from <https://www.nationthailand.com/opinion/30280982>