



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 8/2568 | พฤศจิกายน 2568

การผงาดของสายเหยี่ยว: ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน

นภควัฒน์ วันชัย¹

การทำความเข้าใจนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีน ไม่ใช่แค่การวิเคราะห์ตัวบุคคลอย่างประธานาธิบดี แต่เป็นการทำความเข้าใจฉันทมติสายเหยี่ยว (Hawk Consensus)² ที่ฝังรากลึกในโครงสร้างทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา แม้ประธานาธิบดีจะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่แนวทางการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์จากยุคสงครามเย็นที่มีสหภาพโซเวียต (ภัยคอมมิวนิสต์) มาสู่จีน (ภัยของระบอบเผด็จการ) ถือเป็นฉันทมติหลักของทั้งสองพรรคการเมืองไปแล้ว บทความชิ้นนี้จึงชี้ให้เห็นว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างและอิทธิพลของกลุ่มสายเหยี่ยวคือตัวกำหนดทิศทางนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีน โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้นำ ดังนั้น คำถามที่สำคัญคือ เหตุใดกลุ่มสายเหยี่ยวถึงดูเหมือนมีอิทธิพลเหนือสายพิราบมาโดยตลอด โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

¹ ผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

² คำนิยามโดยทั่วไปของสายเหยี่ยวหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มที่นิยมใช้กำลังทางการทหาร การทูตที่เด็ดขาด การเผชิญหน้าโดยตรงในเวทีระหว่างประเทศ แข็งกร้าว และเน้นใช้มาตรการที่เข้มงวดในการตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ในทางตรงกันข้ามกับสายพิราบ (Dove) หมายถึงกลุ่มหรือบุคคลที่มีแนวคิดในการใช้แนวทางสร้างสันติวิธี การเจรจา และการประนีประนอม มากกว่าจะใช้การเผชิญหน้าหรือการใช้กำลัง ลักษณะสำคัญของสายพิราบคือเน้นการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศโดยใช้การทูต คัดค้านการใช้กำลังทางการทหารโดยไม่จำเป็น และเน้นความร่วมมือ

คำตอบอาจอยู่ในงานศึกษา *The Insiders' Game: How Elites Make War and Peace* (2024)³ โดย Elizabeth N. Saunders ได้เสนอเหตุผลที่ว่าเหตุใดสายเหยี่ยวจึงดูเหมือนมีอิทธิพลเหนือสายพิราบ ทั้งนี้ Saunders ตั้งต้นว่านโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาถูกวิเคราะห์จากปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศตามการประเมินกระแสหลัก แต่ในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายมักถูกขับเคลื่อนจากพลวัตทางการเมืองภายในของกลุ่มชนชั้นนำมากกว่าเพราะประธานาธิบดีต้องแต่งตั้งที่ปรึกษาความมั่นคง คณะรัฐมนตรี และผู้นำกองทัพ Saunders ได้กล่าวถึงกลุ่มสายพิราบกับสายเหยี่ยว ในลักษณะที่สายพิราบเปรียบเสมือนคำสาป (The Dove's Curse) เพราะผู้นำสายพิราบมีความน่าเชื่อถือต่ำในด้านความมั่นคงจากมุมมองของสายเหยี่ยว เช่น ในการรับมือกับความท้าทายด้านการต่างประเทศ ผู้นำสายพิราบมักเลือกใช้แนวทางที่ประนีประนอมและเน้นการเจรจาซึ่งมักได้รับการคัดค้านจากผู้นำสายเหยี่ยวที่ต้องการทำที่ที่แข็งแกร่ง อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในรัฐบาลสายพิราบก็อาจมีสมาชิกบางคนแสดงออกซึ่งท่าทีที่แข็งแกร่งแบบสายเหยี่ยวได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ สายพิราบจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องยอมรับนโยบายการต่างประเทศที่แข็งแกร่งเกินกว่าที่สายตนต้องการ เช่น สนับสนุนการส่งกองกำลังทางการทหารเพื่อซื้อใจกลุ่มสายเหยี่ยว ในขณะที่สายเหยี่ยวมักมีความน่าเชื่อถือด้านความมั่นคงสูงในสายตาชนชั้นนำกลุ่มอื่น ๆ การเสนอแนะจากมุมมองสายเหยี่ยวมักเผชิญแรงต่อต้านที่ต่ำมาก ดังนั้นกลุ่มหรือบุคคลที่แนวคิดสายกลางจึงมีแนวโน้มที่จะเผชิญแรงกดดันมากกว่าสายเหยี่ยว การกำหนดนโยบายจึงเป็นไปในลักษณะสายเหยี่ยวมากกว่าพิราบ

ทั้งนี้ ในความเป็นจริง อิทธิพลของกลุ่มสายเหยี่ยวมีรากฐานที่ฝังลึกมานับตั้งแต่ยุคสงครามเย็นที่มีสหภาพโซเวียตเป็นภัยคุกคาม ประเด็นในเรื่องความมั่นคงทางการทหารจึงเป็นเสาหลักที่สำคัญ ตัวอย่างสำคัญที่บ่งบอกว่าในยุคสงครามเย็นที่กลุ่มสายเหยี่ยวมีผลต่อการตัดสินใจนโยบายการต่างประเทศและความมั่นคงมาจากการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณด้านกลาโหม กลุ่มบุคคลตัวอย่างได้แก่ Earl Landgrebe สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครีพับลิกัน Wallace Bennett วุฒิสมาชิก พรรครีพับลิกัน หรือ Michael Enzi วุฒิสมาชิก พรรครีพับลิกัน มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการร่างกฎหมายอนุมัติงบประมาณกลาโหม (Defense Authorization Bills) และร่างกฎหมายจัดสรรงบประมาณกลาโหม (Defense Appropriations Bills) เพื่อสนับสนุนการส่งกองกำลังทางการทหารเข้าไปประจำการ การสนับสนุนระบบอาวุธ หรือการดำเนินปฏิบัติทั้งทหาร ข้อเสนอส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนในสัดส่วนที่สูงกว่าข้อเสนอของฝ่ายพิราบซึ่งมักเป็นไปในทางตรงกันข้าม ดังนั้น สมมุติฐานว่าเมื่อรัฐบาลที่มาจากพรรคเดโมแครตเป็นรัฐบาล นโยบายก็ควรเอนเอียงไปในทางสันติ หรือหากพรรครีพับลิกันขึ้นเป็น

³ Elizabeth N. Saunders, *The Insiders' Game: How Elites Make War and Peace* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2024).

รัฐบาลแนวนโยบายจะไปในทิศทางที่แข็งแกร่ง สิ่งนี้ควรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาอยู่เป็นประจำ แต่ในความเป็นจริง การแกว่งไปมาของนโยบายตามชั่วอำนาจทางการเมืองนั้นไม่เคยเกิดขึ้นจริง อาจกล่าวได้ว่านโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทหารหรือความมั่นคงมักต่อเนื่องและเอนเอียงไปทางสายเหยี่ยวเสมอ⁴

เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจกลับเป็นโจทย์สำคัญมากกว่าเรื่องความมั่นคงทางการทหาร เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือนโยบายเศรษฐกิจจึงกลายเป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายการต่างประเทศนับตั้งแต่รัฐบาล Bill Clinton (ค.ศ. 1993-2001) จนถึงรัฐบาล Barack Obama (ค.ศ. 2009-2017) อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการพึ่งพากันและกัน โดยสามารถนำไปสู่สันติภาพโลกหรือเรียกว่าสันติภาพทุนนิยม แนวคิดนี้เชื่อว่าความร่วมมือจะนำไปสู่ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง และลดโอกาสความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ในทำนองเดียวกัน ในช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกายังคงมีความเชื่อข้างต้นอยู่ สาธารณรัฐประชาชนจีนถือเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือที่มีศักยภาพของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงปลายรัฐบาล Obama โดยมีบริบทจากคดีการกรรมาของ Glenn Duffie Shriver ช่วง ค.ศ. 2004-2010 มาจากการโจรกรรมข้อมูลของจีนผ่านบัณฑิตมหาวิทยาลัย เหตุการณ์นี้เป็นชนวนความตึงเครียดที่ทำให้สายเหยี่ยวมีอิทธิพลมากขึ้นกว่าเดิมในรัฐบาล ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ นำไปสู่นโยบายการปรับสมดุลของเอเชียจากสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2011 และการประกาศนโยบาย Made in China 2025 (MIC2025) ใน ค.ศ. 2015 ซึ่งกลายเป็นปมความขัดแย้งบนความสัมพันธ์ทางเทคโนโลยีกับสหรัฐอเมริกา⁵ สะท้อนได้จากคำสั่งประธานาธิบดี ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ประธานาธิบดี Obama ออกคำสั่งประธานาธิบดีตามกฎหมายความมั่นคง เพื่อสกัดกลุ่มทุนจีนเข้าซื้อกิจการ Aixtron ซึ่งเป็นบริษัทลูกที่ผลิตอุปกรณ์สำหรับเซมิคอนดักเตอร์สัญชาติเยอรมนีสาขาในสหรัฐอเมริกา โดยผลิตเทคโนโลยีทางการทหาร ขณะเดียวกัน คณะกรรมการการลงทุนต่างประเทศได้ตรวจสอบซึ่งพบว่า การซื้อกิจการอาจทำให้กลุ่มทุนจีนสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา⁶

⁴ การศึกษาวิเคราะห์การลงมติร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศทั้งหมดตั้งแต่ ค.ศ. 1971-2016 ว่าข้อเสนอของสมาชิกกลุ่มใดได้รับการสนับสนุนมากที่สุด โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน William Bendix and Gyung-Ho Jeong, "Hawks versus Doves: Who Leads American Foreign Policy in the US Congress?," *Foreign Policy Analysis* (October 2023).

⁵ Ingvid Bode, Cecilia Ducci, and Par K. Leed, "Narrating and Practising the US-China 'Tech War'," *Global Studies Quarterly* 5, no. 2 (2025): ksaf037, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksaf037>, 6-7.

⁶ Covington & Burling LLP, "President Obama Blocks Chinese Acquisition of Aixtron SE," December 5, 2016.

ในช่วงรัฐบาลโดนัลด์ทรัมป์ Donald Trump (ค.ศ. 2017-2021) การแต่งตั้ง Mike Pompeo ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดย Pompeo มีแนวคิดสายเหยี่ยวและชื่นชอบการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมากกว่าแนวปฏิบัติทางการทูต รวมไปถึงการแต่งตั้ง John R. Bolton เป็นที่ปรึกษาด้านความมั่นคง ซึ่ง Bolton เป็นผู้ผลักดันและต้องการยกเลิกข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่าน (Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA) รวมไปถึงความพยายามของ Bolton ซึ่งกระตือรือร้นที่จะเปิดฉากการโจมตีทางการทหารต่อเกาหลีเหนือ⁷ Bolton ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการทูตและการประนีประนอม Bolton กล่าวว่า “ถ้าไม่เอาตามผมก็ไสหัวไป” (my way or the highway)⁸ อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกบุคคลที่มีแนวคิดสายเหยี่ยวเป็นหนึ่งในส่วนสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ แต่ในความรู้สึกของประธานาธิบดี Trump กลับรู้สึกที่ตนเองถูกดื้อจนมุมมากจนเกินไปจากการที่ Bolton เสนอแนะให้ใช้การแทรกแซงการทหารอยู่ตลอดเวลา ในท้ายที่สุด ประธานาธิบดี Trump ก็ปลด Bolton ออกจากตำแหน่ง รวมไปถึงการแต่งตั้ง Peter Kent Navarro เจ้าของผลงาน Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action (2011) ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสภาการค้าแห่งชาติประจำทำเนียบขาว ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายการค้าและการผลิต และผู้ช่วยประธานาธิบดี ซึ่งทำให้ Navarro มีอิทธิพลในการกำหนดมาตรการการค้าสงครามการค้ากับจีน และกลายเป็นนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาแม้จะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล Trump สมัยแรกก็ตาม⁹ สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าประธานาธิบดี Trump เลือกใช้บุคคลที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของสายเหยี่ยวที่มีอยู่เดิมเพื่อตอบสนองต่อภัยคุกคามที่มาจากจีนตั้งแต่ปลายสมัยรัฐบาลโอบามา

ความต่อเนื่องของฉันทมติในช่วงรัฐบาล Joseph Biden ที่মনโยบายการต่างประเทศ เช่น Antony Blinken รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เคยเป็นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัฐบาล Obama หรือ Lloyd Austin รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองบัญชาการกลางในสมัยรัฐบาล Obama¹⁰ รายชื่อที่กล่าวมา แม้จะเคยทำงานในสมัยประธานาธิบดี

⁷ Ken Gude, “Trump, Pompeo, and Bolton: The Path to War,” Center for American Progress, <https://www.americanprogress.org/article/trump-pompeo-bolton-path-war/>

⁸ Richard Sokolsky and Aaron David Miller, “What Stands Between John Bolton and Blowing Up the World?,” Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/posts/2018/03/what-stands-between-john-bolton-and-blowing-up-the-world?lang=en>.

⁹ Bridget Lonergan, “Peter Navarro, the Jumbo who is shaping Trump’s trade policies,” The Tufts Daily, <https://www.tuftsdaily.com/article/2025/02/peter-navarro-the-jumbo-who-is-shaping-trumps-trade-policies>

¹⁰ Barbara A. Perry, “Joe Biden: Foreign Affairs,” University of Virginia, <https://millercenter.org/president/biden/foreign-affairs>.

Obama แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่แนวทางที่เน้นการทูตหรือประนีประนอมแม้แต่หน่อย เพราะความคิดที่เป็นเอกฉันท์ว่าจีนคือคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รวมไปถึงการแต่งตั้ง Ely Ratner ที่ปรึกษาของ Austin เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สายเหยี่ยวเรื่องจีน (China Hawk)¹¹

นอกจากนี้ เสียงสะท้อนจากสังคมอเมริกันยังสะท้อนให้เห็นบริบททางการเมืองและสังคมที่มองจีนเปลี่ยนแปลงไป การสำรวจของ Chicago Council on Global Affairs ใน ค.ศ. 2024 พบว่าทัศนคติเชิงบวกชาวอเมริกันที่มีต่อจีนลดลงต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ โดยได้คะแนนอยู่ที่ 26 จาก 100 คะแนนในมาตรวัดความรู้สึก 0-100 ซึ่งลดลงจาก 32 คะแนนใน ค.ศ. 2022 ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ร้อยละ 55 กล่าวว่าสหรัฐอเมริกาควรดำเนินการเพื่อจำกัดการเติบโตอำนาจของจีน ในขณะที่ร้อยละ 40 มองว่าควรดำเนินความร่วมมือและการมีส่วนร่วมที่เป็นมิตรกับจีน และชาวอเมริกันส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 56 มองว่าการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนจะทำให้ความมั่นคงแห่งชาติอ่อนแอลง ส่วนร้อยละ 39 จะทำให้สหรัฐอเมริกาแข็งแกร่งขึ้น¹² โดยชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมได้ตอกย้ำและให้ความชอบธรรมแก่นโยบายสายเหยี่ยวในการเผชิญหน้ากับจีนโดยตรง

ในแวดวงผู้กำหนดนโยบายและวงวิชาการก็ได้ให้ข้อสรุปและความเห็นที่คล้ายคลึงกันที่มีจีนเป็นภัยคุกคามและการเผชิญหน้าอย่างตรงไปตรงมา เช่น งานศึกษา *World on the Brink & Lessons from the New Cold War* (2024)¹³ โดย Dmitri Alperovitch และ Garrett M. Graff ได้นิยามภัยคุกคามว่าจีนภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์คือภัยคุกคามอันดับหนึ่ง การแข่งขันในครั้งนี่คือสงครามเย็นครั้งที่ 2 งานศึกษาชิ้นนี้ได้ให้ทัศนะว่านโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยภายนอกจากจีนเป็นหลัก¹⁴ ซึ่งเสนอว่าสหรัฐอเมริกาควรทำให้จีนพึ่งพาสหรัฐอเมริกามากกว่าสหรัฐอเมริกาทิงพาดจีนเพื่อสร้างอำนาจต่อรอง หรืองานศึกษา *Lessons from the New Cold War: America Confronts the China Challenge* (2025)¹⁵ โดย Hal Brands ซึ่งชี้ให้เห็นว่าจีนถือเป็นความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดนิยามการแข่งขัน แต่ Brands กล่าวว่าการแข่งขันในครั้งนี่จะมีลักษณะ

¹¹ Victoria Cooper, “Key players in the Biden administration,” United States Studies Centre, <https://www.ussc.edu.au/key-players-in-the-biden-harris-administration>.

¹² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Craig Kafura, “American Views of China Hit All-Time Low,” Chicago Council on Global Affairs, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/american-views-china-hit-all-time-low>.

¹³ Dmitri Alperovitch, with Garrett M. Graff, *World on the Brink: How America Can Beat China in the Race for the Twenty-First Century* (New York: PublicAffairs, 2024).

¹⁴ แม้จะมีความแตกต่างจากข้อเสนอของ Saunders ที่นโยบายการต่างประเทศล้วนขับเคลื่อนด้วยพลวัตทางการเมืองภายใน แต่ยังคงมองการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีนที่คล้ายคลึงกันกับนักวิชาการคนอื่น ๆ

¹⁵ Hal Brands, ed., *Lessons from the New Cold War: America Confronts the China Challenge* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2025).

ที่ยาวนาน ดึงเครียด และเต็มไปด้วยภัยอันตราย ซึ่งการแข่งขันไม่ใช่เพียงแค่สงครามแต่ยังเกี่ยวข้องกับการรวบรวม ข้าราชการ หรือการชนะสงครามข้อมูล กล่าวคือการแข่งขันกับจีนคือการแข่งขันที่ต้องใช้ยุทธศาสตร์ระยะยาว รวมไปถึงงานศึกษา Autocracy, Inc.: The Dictators Who Want to Run the World (2024)¹⁶ โดย Anne Applebaum นำเสนอในอีกมุมมองหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง คือ ภัยคุกคามไม่ใช่เพียงแค่การแข่งขันจีนหรือรัสเซียแต่เป็นภัยคุกคามจากเครือข่ายระบอบเผด็จการโดยใช้โครงสร้างทางการเงินข้ามชาติ เทคโนโลยีสอดแนม และปฏิบัติการข้อมูลข่าวสารจากปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นข้อเสนอที่คอยสนับสนุนนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเพื่อปกป้องและส่งเสริมประชาธิปไตยเนื่องจากความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาผูกติดอยู่กับโลกที่เสรีทั้งในทางการเมือง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

เมื่อถึงรัฐบาล Trump สมัยที่สอง หลังเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2025 กลุ่มสายเหยี่ยว ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มมากกว่าเดิม สะท้อนได้จากแผนงาน Project 2025 จัดทำโดยมูลนิธิ The Heritage Foundation และอดีตเจ้าหน้าที่ในรัฐบาล Trump สมัยหนึ่ง แผนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อปรับโครงสร้างฝ่ายบริหารเพื่อแทนที่ข้าราชการเดิมด้วยบุคลากรที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ของ ประธานาธิบดี Trump โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูให้สหรัฐอเมริกาคลับมายิ่งใหญ่อีกครั้ง¹⁷ โดยเฉพาะแผน Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise¹⁸ ถือเป็นเอกสารที่สำคัญซึ่งแสดงวิสัยทัศน์ในสายเหยี่ยวอย่างชัดเจน เช่น การกำหนดภัยคุกคามในนโยบายว่าจีนเป็นศัตรูเผด็จการเบ็ดเสร็จ ซึ่งเสนอให้สหรัฐอเมริกามีมาตรการเชิงรุกและป้องกันที่ชัดเจนเพื่อให้การรุกรานของจีนไม่คุ้มค่า การกำหนดให้เศรษฐกิจและการเงินของสหรัฐอเมริกาแยกตัวออกจากเงินบนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูอำนาจอธิปไตยของชาติ และประเด็นที่สำคัญ คือ การระบุถึงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการเป็น “ผู้นำทางปัญญาและยุทธศาสตร์” เพื่อเป็นผู้ออกแบบยุทธศาสตร์หลัก (Grand Strategy) เอกสารดังกล่าวเจาะจงหน่วยงาน Policy Planning Staff (S/P) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ George Kennan ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1947 ตามคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานคิดการณ์ไกล (Long-term strategic thinking) นัยที่สำคัญของการเจาะจงหน่วยงานดังกล่าวคือ

¹⁶ Anne Applebaum, *Autocracy, Inc.: The Dictators Who Want to Run the World* (New York: Doubleday, 2024).

¹⁷ Henry Larson, Scott Detrow, Tinbete Ermyas, and Jordan-Marie Smith, “Understanding President Trump's relationship with the Heritage Foundation,” KAWC, <https://www.kawc.org/2025-08-17/understanding-president-trumps-relationship-with-the-heritage-foundation>

¹⁸ The Heritage Foundation เป็นสถาบันคลังสมองในกรุงวอชิงตัน ดี. ซี. ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมค่านิยมและนโยบายแบบอนุรักษนิยม สถาบันดังกล่าวมีส่วนสำคัญในรายงานข้างต้นอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดวาระนโยบายซึ่งเปรียบเสมือนคู่มือที่ครอบคลุมฝ่ายบริหารพรรคการเมืองรีพับลิกัน โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Heritage Foundation, *Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise* (Washington, D.C.: Heritage Foundation, 2023).

ต้องการฟื้นฟูหน่วยงาน S/P ให้กลับมาทำหน้าที่ในการร่าง Article X for China ดังที่เคยร่างยุทธศาสตร์ในยุคสงครามเย็นจาก Article X (The Sources of Soviet Conduct) ซึ่ง X มาจากนามแฝงของ Kennan ในการศึกษายุทธศาสตร์ของสหภาพโซเวียต ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า Mandate for Leadership 2025 คือแนวทางที่จะฟื้นฟูบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศให้กลายเป็นศูนย์กลางทางปัญญาของนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งดังที่เคยเกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็น

ด้วยเหตุนี้ตัวแปรทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นบุคคล โครงสร้างเศรษฐกิจ บริบททางประวัติศาสตร์ และเงื่อนไขทางสังคมเป็นหนึ่งในตัวแปรที่ทำให้แนวโน้มทิศทางยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสหรัฐอเมริกล้วนไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะการมองจีนเป็นภัยคุกคามและเป็นโจทย์ที่สำคัญของนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่ประเทศอื่นต้องรับมือ

สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาก็มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนซึ่งเป็นสิ่งที่ควรจะเป็นตามหลักการทางทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงของเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ การดำเนินยุทธศาสตร์ในบางด้านทั้งจากสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอื่น ๆ จึงอาจมีต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์และไม่คุ้มเสีย จากมุมมองเช่นนี้ การที่บางประเทศเข้าไปลงทุนในสหรัฐอเมริกา ในระยะสั้นอาจเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงแต่ในระยะยาวผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์อาจมากกว่าที่เป็นอยู่ กรณีเช่นนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อประเทศที่เข้าไปลงทุนมีศักยภาพทางเศรษฐกิจและการคลังที่แข็งแกร่ง

กลับมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยที่ผู้นำกำหนดนโยบายมักเลือกใช้ความเป็นกลางในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน แต่คำถามที่สำคัญมากกว่านั้นคือการประเมินความเป็นกลางในประเด็นร่วมสมัย เป็นการประเมินบนพื้นฐานใด? หลักการใด? หรือต้นทุนใด? โดยเฉพาะเมื่อทิศทางอิทธิพลของสายเหยี่ยวให้น้ำหนักกับการแข่งขัน ผลประโยชน์ของชาติ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความซับซ้อนทางเทคโนโลยีและเครือข่ายการผลิตที่ไม่ได้เหมือนยุคสงครามเย็น สิ่งนี้ จึงเป็นประเด็นที่ต้องคิดและทำความเข้าใจกลุ่มอิทธิพลสายเหยี่ยวอย่างลึกซึ้งในการรับมือบทบาทของสายเหยี่ยวที่เพิ่มมากขึ้น

หากจะถอดบทเรียนที่สำคัญสำหรับสังคมไทยในเรื่องนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนมองว่าคงเป็นเรื่องการมองนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทันทีมากกว่าเรื่องตัวบุคคล (ผู้นำ) หรือวาทกรรมทางการเมือง เช่น America First แต่เราควรทำความเข้าใจบริบทและสภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายซึ่งมาจากกลุ่มอิทธิพลสายเหยี่ยว ความเห็นของสาธารณชน และโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่ตอบสนองต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในฐานะภัยคุกคามและใช้นโยบายการเผชิญหน้ามากกว่าที่จะเน้นการเจรจา แม้การเจรจาจะเป็นหนึ่งในแนวปฏิบัติทางการทูตที่พึงมีต่อกัน แต่วิธีคิดหรือวิธีการในการเจรจาย่อมสำคัญมากกว่าในการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น สักคมไทยต้องเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ที่ยังยึดติดอยู่กับตัวแสดงหรือตัวบุคคล และหันมาให้ความสำคัญกับโครงสร้างและอุดมการณ์ที่ขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา การเข้าใจกลไกในลักษณะนี้จะช่วยให้ไทยสามารถวางแผนและปรับยุทธศาสตร์ในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางการ “แข่งขัน” จะเป็นเรื่องหลักมากกว่าจะเป็นเรื่อง “ความร่วมมือ?”

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ
(International Studies Center - ISC)
isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th