



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

**STUDY PAPER**

March 2023

---

**ฉากทัศน์เพื่อรัฐศิลป์**

การคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการติดต่อ สื่อสาร  
และการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ



**Scenarios for Statecraft:**

Strategic Thinking for Communication  
and Negotiation in the International Arena

---

**นฤตม์ เจริญศรี**  
Narut Charoensri







ฉากทัศน์เพื่อรัฐศิลป์:  
การคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการติดต่อ สื่อสาร  
และการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ <sup>1</sup>

**Scenarios for Statecraft:**  
Strategic Thinking for Communication and  
Negotiation in the International Arena

---

<sup>1</sup> เอกสารนี้พัฒนาจากเอกสารที่ใช้ครั้งแรกในการประกอบการบรรยายและสัมมนาเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “การติดต่อ สื่อสารและการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ” จัดโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ วันที่ 10 มิถุนายน 2565 เวลา 13.30-17.30 ณ โรงแรมเอ-วัน เดอะรอยัล กรุส จังหวัดชลบุรี.

# ฉกทศน์เพือรัฐศลีป: การคืดเชิงยุทธศศศตร์ เพือการตืดตือ สือสกร และกรเจรจกตือรือรือในเวทือระหวังประเทศ

## Scenarios for Statecraft: Strategic Thinking for Communication and Negotiation in the International Arena

---

ISBN 978-616-341-130-3

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึศศกรการตือประเทศ กระทรวงกรตือประเทศ  
ศูนย์รกรกรเฉลิมพระเกียรตือ 80 พรรชก 5 คันวกรค 2550  
ถนนแจ้จวัณนะ แหวงทุงสองหือง เขตหลกส์ กรุงเทพก 10210  
โทร. 02 203 5000 ตือ 45120

พิมพ์คร้งที่ 1 มีนกรค 2566 จันวณ 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จักัด เลขที่ 129 ถนนสุขุมวิท 81 แหวงอ่อนนุช  
เขตศวนหลวง กรุงเทพก 10250 โทร. 02 742 4754

---

### ข้อมูลทกรบรรณกรกรมของสำนักหอศศศคแห่งชกติ

#### National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ฉกทศน์เพือรัฐศลีป: การคืดเชิงยุทธศศศตร์ เพือการตืดตือ สือสกร และกรเจรจกตือรือรือ  
ในเวทือระหวังประเทศ.-- กรุงเทพก : ศูนย์ศึศศกรการตือประเทศ (ISC) กระทรวง  
กรตือประเทศ, 2566.

80 หน้า.

1. ความสัมพันธ์กับตือประเทศ. 2. การเจรจกตือรือรือ. I. ชื่อเรือรือ.

327

ISBN 978-616-341-130-3

# คำนำ

---

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center - ISC) ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นฤตม์ เจริญศรี สำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ได้อนุญาตให้ศูนย์ฯ จัดพิมพ์เอกสารศึกษา เรื่อง *ฉากทัศน์เพื่อรัฐศิลป์: การคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการติดต่อ สื่อสารและการเจรจาต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ* เป็นเอกสาร Study Paper ของศูนย์ฯ อีกฉบับหนึ่ง

ในปัจจุบัน การกำหนดนโยบายต่างประเทศและการเจรจาระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากประเด็นในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง ความมั่นคง การทหาร เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน มีความเกี่ยวโยงกันอย่างแยกไม่ออก ส่งผลให้สถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกมีความซับซ้อนและคาดเดาได้ยาก การคิดเชิงยุทธศาสตร์และการจำลองฉากทัศน์เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ว่าอนาคตจะเกิดอะไรขึ้น จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งสำหรับผู้ที่อยู่ในสายปฏิบัติด้านการทูตและการต่างประเทศ ในเอกสารศึกษาชิ้นนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้น เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจ ในการสร้างหรือจำลองฉากทัศน์เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ฉากทัศน์ย่อมไม่ใช่คำตอบของทุกอย่าง เพราะการกำหนดและดำเนินนโยบายย่อมขึ้นกับ บริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ ต่อการศึกษาวិธีการสร้างฉากทัศน์ เพื่อเป็นกรอบคิดเบื้องต้นให้กับผู้ที่อยู่ในสายปฏิบัติ ใช้ในการตัดสินใจและการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศ สมดังเจตนารมณ์ของผู้เขียน และผู้จัดพิมพ์ต่อไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

มีนาคม 2566





# สารบัญ

---

คำนำ	5
Abstract	8
บทคัดย่อ	9
เกริ่นนำ	10
<b>การกำหนดประเด็นปัญหา</b>	<b>24</b>
- คำถามและเป้าหมายหลัก	25
- ระดับของการวิเคราะห์	27
- หน่วยของการวิเคราะห์	32
- มิติ	33
- ผลประโยชน์และเป้าหมายของตัวแสดง	37
<b>การสร้างฉากทัศน์เพื่อกำหนดนโยบาย</b>	<b>40</b>
- ฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น	41
- ทางเลือกในการดำเนินความสัมพันธ์	56
- การดำเนินนโยบาย	57
- การประเมินและปรับปรุงแก้ไขแนวทาง	58
ส่งท้าย	62
ภาคผนวก	66
บรรณานุกรม	70
เกี่ยวกับผู้เขียน	78

# Abstract

---

International negotiation is a statecraft that leaders and practitioners must integrate various methods to achieve the ultimate goal, which is national interests. However, to make the most of the negotiation, negotiators must be able to analyse the phenomenon that might happen in the future. This will help create a successful negotiation.

Scenario thinking is a tool to help analyse the possibility of the phenomenon. It requires many processes, information, knowledge, collaboration, and actors (human and institution) to help analyse the possibility. This study paper aims to propose the scenario method thinking to help practitioners to think strategically. Scenarios are part of the decision-making process which help support international negotiation.

Keywords: scenario thinking, statecraft, international negotiation, strategy

# บทคัดย่อ

---

การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศเป็นรัฐศิลป์ที่ผู้นำและผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติต้องใช้กลวิธีที่หลากหลายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งได้แก่ผลประโยชน์แห่งชาติ แต่การจะเจรจาต่อรองให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น ผู้ต่อรองต้องสามารถวิเคราะห์ได้ถึงสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะสามารถคาดเดาสິงที่ต้องทำเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายสูงสุด และนั่นนำไปสู่การเจรจาต่อรองที่ประสบความสำเร็จ

การสร้างฉากทัศน์เป็นเครื่องมือเพื่อวิเคราะห์ความน่าจะเป็นของสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น กระบวนการวิเคราะห์นั้นมีขั้นตอนจำนวนมาก และต้องอาศัยข้อมูล องค์ความรู้ ความร่วมมือ ตัวแสดงที่เป็นมนุษย์และสถาบันเข้ามาเพื่อร่วมกันวิเคราะห์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้น หนังสือนี้มีเป้าหมายเพื่อเสนอวิธีการสร้างฉากทัศน์เพื่อเป็นกรอบคิดเบื้องต้นให้แก่ผู้ที่อยู่ในสายปฏิบัติเป็นแนวทางตั้งต้นในการคิดเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งมีการสร้างฉากทัศน์เป็นองค์ประกอบหนึ่งเพื่อให้สามารถนำทวิเคราะห์ฉากทัศน์ไปร่วมใช้ในการตัดสินใจและเจรจาต่อรองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศต่อไป

คำสำคัญ: ฉากทัศน์, รัฐศิลป์, การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ, ยุทธศาสตร์

# เกริ่นนำ

ในช่วงที่ผ่านมา การถกเถียงเรื่องการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงในจีนและลาว สร้างปัญหาความบาดหมางระหว่างประเทศในแถบอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเป็นอย่างมาก การโต้เถียงกันระหว่างรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศอย่างคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) หรือภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวในประเด็นการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมและวิถีชาวบ้านตลอดแนวแม่น้ำโขงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ละฝ่ายพยายามเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงเพื่อเรียกร้องให้เกิดการสนับสนุนของฝ่ายตนเอง ข้อมูลที่ถูกเปิดเผยมีทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์จากการใช้ดาวเทียม การเก็บข้อมูลในพื้นที่ การสัมภาษณ์ชาวบ้าน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอนโยบายไปยังองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลประเทศต่าง ๆ โดยหวังว่าข้อเสนอเหล่านี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>2</sup> การจัดการปัญหา

---

2 ประเด็นสถานะความเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ (international river) อยู่ภายใต้ The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers (1966) ที่ระบุถึงแนวทางการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่งมีกำหนดไว้ในมาตรา 4 ว่า “Each basin State is entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of the waters of an international drainage basin.” มาตรานี้มีปัญหาในการตีความทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญว่า ประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านจะตีความการใช้ประโยชน์ของแม่น้ำโขงว่า เนื่องด้วยแม่น้ำโขงไหลผ่านเข้าไปในประเทศนั้น ๆ รัฐจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมในการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำนั้น; การศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับกฎหมายแม่น้ำโขงจากมุมมองรัฐศาสตร์ ดู สาทิต มนัสสุรกุล. (2557). ความตกลงแม่น้ำโขง: การจัดการรอบการอภิบาลในรูป Soft Law. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(2): 101-116; และพิจารณามุมมองกฎหมายระหว่างประเทศได้จาก กอบกุล ราชะนาคร. (2540). *กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำโขง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

แม่น้ำโขงเป็นตัวอย่างหนึ่งของประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต้องเผชิญกับคำถามต่อแนวทางการแก้ไขปัญหา ปัญหาระหว่างประเทศที่มักมองว่าเป็นที่สนใจของนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กลับเป็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่นักวิชาการด้านต่าง ๆ ที่สนใจประเด็นสิ่งแวดล้อม ต้องการแก้ไขปัญหาโดยการใช้กฎหมายโดยนักกฎหมาย หรือใช้วิธีทางการทูตแบบนักการทูต ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่หลากหลายมิติและต้องอาศัยกลไกในการแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน คำถามคือ ปัญหานี้เป็นปัญหาต่อใคร และเราจะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร

ปัญหาของการศึกษารัฐศาสตร์ประการหนึ่งคือการมองโลกของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแยกออกไปจากศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วทุกเรื่องในสังคมมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ แต่ผู้คนจำนวนมากไม่มองว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน หรือในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดคือ ผู้คนจำนวนมากมองว่าตนเองไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ได้รับผลกระทบจากการเมืองซึ่งเป็นความเชื่อที่ผิด<sup>3</sup> การมองประเด็นการเมืองระหว่างประเทศเป็นเรื่องไกลตัวส่งผลต่อการวางรูปแบบหลักสูตรด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ทำให้วิชาต่าง ๆ ตั้งอยู่บนความเชี่ยวชาญของคณาจารย์ผู้สอน อย่างไรก็ตามในฐานะของผู้สอนในมหาวิทยาลัยก็พูดได้ว่าสิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งที่ผิด แต่ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ แล้วก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงของการเมืองระหว่างประเทศในมิติเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงที่มีพลวัตรุนแรงและก้าวเข้ามาสู่ปริมนทลชีวิตประจำวันของประชาชนธรรมดามากยิ่งขึ้น คำถามที่ท้าทายต่อนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือ เราจะทำอย่างไร

---

<sup>3</sup> ดู Benett, S. E. et al. (1996). Citizens' Knowledge of Foreign Affairs. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 1(2): 10-29; Council on Foreign Relations. (2019). *Americans Lack Knowledge of International Issues Yet Consider Them Important, Finds New Survey*. Accessed May 28, 2022. <https://www.cfr.org/news-releases/americans-lack-knowledge-international-issues-yet-consider-them-important-finds-new>; Cillizza, C. (2014). *Breaking: Voters (Still) Don't Care About Foreign Policy*. Accessed May 28, 2022. <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/09/10/breaking-voters-still-dont-care-about-foreign-policy/> และดูประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข่าวต่างประเทศกับความรู้ของประชาชนเพิ่มเติมที่ Aalberg, T. et al. (2013). International TV News, Foreign Affairs Interests and Public Knowledge. *Journalism Studies*, 14(3): 387-406.

ให้การเรียนการสอนด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตอบสนองต่อหลักคิดและเป้าหมายทางวิชาการของสาขาวิชา แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองต่อความต้องการของตลาดที่มองผู้ที่จะสำเร็จการศึกษาออกไปโดยไม่เพียงแต่จะมีหลักคิดทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงทักษะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานในศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าจะเป็นการคิดเชิงวิพากษ์ต่อปรากฏการณ์ ข้อมูล หลักฐาน ความสามารถในการแยกแยะข้อเท็จจริงและความเห็นออกมาวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศได้<sup>4</sup>

วิชันนโยบายต่างประเทศไทยอาจเป็นช่องทางหลักที่สำคัญที่ไม่เพียงแต่นำเสนอพัฒนาการมุมมองทางประวัติศาสตร์ของนโยบายต่างประเทศไทย รวมไปถึงการที่ไทยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ หรือเหตุการณ์ในระบบระหว่างประเทศ แต่สิ่งนี้อาจจะไม่เพียงพอ เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้วในช่วงต้นว่า พลวัตทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงที่รุนแรง ฉับไว และเริ่มมีการเข้ามาทำลายจากการ “Disrupt” ของสิ่งต่าง ๆ ทำให้การเรียนรู้แต่เพียงประวัติศาสตร์อาจจะไม่เพียงพอ การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้องตั้งหลักคิดเพิ่มเติมว่า จากสถานการณ์ปัจจุบันและการที่ได้เรียนรู้อดีตผ่านวิชาประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมานั้น จะทำให้เราคาดการณ์อนาคตได้อย่างไร<sup>5</sup>

หลักคิดที่สำคัญที่มักใช้เป็นกรอบหรือวิธีการมองและการสร้างข้อเสนอแนะมักจะตั้งอยู่บนฐานคิดของวิชาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มักกล่าวอ้างว่าจะช่วยพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต แต่ความน่าหวาดหวั่นใจสำหรับผู้ศึกษาวิชาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็คือ ท้ายที่สุดแล้วข้อเสนอแนะเชิงนโยบายก็จะกลับมาสู่การตั้งอยู่บนหลัก

<sup>4</sup> ดู นรุทธิ์ เจริญศรี. (2563). การจัดการเรียนการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับผู้อ่านที่ไม่ได้มีวิชาเอกด้านการระหว่างประเทศ. ใน ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (บ.ก.), รายงานผลโครงการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 ประจำปีการศึกษา 2562 (หน้า 1-17). เชียงใหม่: ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>5</sup> ข้อเสนอและมุมมองต่อประเด็น Disruption ที่มาส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศ ดู Pramudwinai, D. (n.d). *Taming the Black Swan: Multilateral Diplomacy for Sustainable Growth in the Era of Disruption*. Accessed 21 May 2022, from [https://image.mfa.go.th/mfa/0/3Vsp0C7LTs/Article\\_Multilateral\\_Diplomacy\\_for\\_Sustainable\\_Growth\\_FINAL\\_13\\_Feb\\_2021.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/3Vsp0C7LTs/Article_Multilateral_Diplomacy_for_Sustainable_Growth_FINAL_13_Feb_2021.pdf)

ผลประโยชน์แห่งชาติ<sup>6</sup> และทำให้นโยบายที่ออกมาทั้งสองแนวทางหลักคือ หากไม่พยายามใช้เครื่องมือใดก็ตามแต่เพื่อให้บรรลุผลตามวิธีการคิดแบบทฤษฎีสัจนิยม (Realism) ก็จะเป็นการพยายามประนีประนอมและการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศแบบหลักคิดแบบเสรีนิยม (Liberalism)<sup>7</sup> แต่ทั้งหมดนี้ก็ยังคงอยู่บนการคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก จนทำให้นักวิชาการสายสังคมนิยมก็กล่าวอ้างเสียด้วยซ้ำว่า ท้ายที่สุดแล้วการออกนโยบายต่าง ๆ ก็จะเป็นวิธีการคิดแบบสังคมนิยมอยู่ดี เพราะหลักคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติที่จะทำทุกอย่างให้ได้มากยิ่งขึ้นแก่กันเป็นหลัก แม้ว่าจะมีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่มันก็เป็นไปเพื่อผลประโยชน์และคิดอยู่บนฐานของผลประโยชน์ของรัฐตนเองเป็นหลักอยู่ดี<sup>8</sup> จึงไม่น่าแปลกใจที่ทฤษฎีสายสังคมนิยมจึงถูกกล่าวว่าเป็นทฤษฎีสำหรับผู้ที่อยู่ในสายปฏิบัติงานจริงจะใช้เป็นกรอบในการมองและกำหนดนโยบาย<sup>9</sup>

แต่การกล่าวเช่นนั้นก็เป็น การลดทอนคุณค่าและหลักคิดของทฤษฎีอื่น ๆ ที่อาจจะมีส่วนต่อการเข้าใจโลก เพราะทฤษฎีแต่ละทฤษฎีเองก็มีคุณค่าในตัวของมัน แม้ว่าหลายทฤษฎี

---

<sup>6</sup> Troy, J. (2021). The Realist Science of Politics: The Art of Understanding Political Practice. *European Journal of International Relations*, 27(4): 1193-1217; Cruz, C. M. A. et al. (2020). *Between Theory and Practice: The Utility of International Relations Theory to the Military Practitioner*. Accessed May 28, 2022. <https://www.airuniversity.af.edu/Wild-Blue-Yonder/Article-Display/Article/2063140/between-theory-and-practice-the-utility-of-international-relations-theory-to-th/>

<sup>7</sup> ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดู นรุตม์ เจริญศรี. (2563). *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

<sup>8</sup> แต่ก็มีกรณีโต้เถียงของนักวิชาการด้านทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มองว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ นักวิชาการสายสังคมนิยมมองว่าผลประโยชน์แห่งชาติไม่เปลี่ยนแปลง ในขณะที่นักวิชาการสายประดิษฐกรรมทางสังคม (social constructivism) มองว่าความคิดหรือการนิยามผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยสังคม (socially constructed) ดังนั้นมันจึงเปลี่ยนแปลงไปตามผู้นิยามและกาลเวลา ดู Neack, L. (2019). *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis*. Maryland: Rowman & Littlefield, p. 19.

<sup>9</sup> James, A. (1989). The Realism of Realism: The State and the Study of International Relations. *Review of International Studies*, 15(3): 215-229; Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press; Maliniak, D. et al. (Eds.). (2020). *Bridging the Theory-Practice Divide in International Relations*. Georgetown: Georgetown University Press.



จะไม่ได้มีเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหา (problem-solving theory)<sup>10</sup> แต่เป็นทฤษฎีที่พยายามวิพากษ์และสืบสาวราวเรื่อง พยายามทำความเข้าใจว่าทำไมโลกจึงเป็นเช่นนั้น ก็อาจจะเป็นหลักคิดในการมองโลกและนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่เน้นผลประโยชน์ได้ในท้ายที่สุด ดังนั้น แม้ว่า “เป้าหมาย” ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศจะยึดโยงกับผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ “กระบวนการ” ในการให้ได้มาซึ่งวิธีการมองปัญหา การรวบรวมข้อมูล หรือการวิเคราะห์ปัญหา ก็อาจจะได้รับผลประโยชน์ที่ดีจากทฤษฎีสายวิพากษ์อื่น ๆ เช่นเดียวกัน

ในอีกทางหนึ่ง การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ไม่ได้เน้นการคิดยุทธศาสตร์หรือการคิดเชิงกลยุทธ์แบบที่สาขาวิชานโยบายสาธารณะสนใจ<sup>11</sup> การมองภาพปรากฏการณ์ปัจจุบันและนำไปสู่การคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดเป้าหมาย พันธกิจ วิธีการกำหนดหรือระบุตัวชี้วัดที่สำคัญ (indicator) หรือความท้าทาย (challenge) ที่เข้ามาปะทะกับประเทศไทยอาจจะยังไม่ได้ถูกนำมาคิดในศาสตร์สาขาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบ โลกทางวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงค่อนข้างแยกออกไปจากสาขาวิชาด้านนโยบายสาธารณะ<sup>12</sup> ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามก็ต้องกล่าวให้ชัดเจนว่า การใช้คำว่า “การคิดเชิงกลยุทธ์” (strategic thinking) ในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจจะมีนัยที่แตกต่างออกไปจากการคิดเชิงกลยุทธ์ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขาด้านบริหารธุรกิจ

---

<sup>10</sup> ประเด็นเรื่อง Problem-Solving Theory ดู Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2): 126-155.

<sup>11</sup> แม้ว่าจะมีการเรียนการสอนในต่างประเทศในวิชาด้านการคิดเชิงกลยุทธ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่บ้าง แต่เอกสารและวิธีการวิเคราะห์ที่กระจุกเน้นการมองประเด็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเปลี่ยนผ่านของอำนาจ และการมองกรณีศึกษาต่าง ๆ ว่ารัฐควรดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร.

<sup>12</sup> จนทำให้งานวิชาการในช่วงที่ผ่านมาเริ่มมีการพูดถึงการพยายามเชื่อมโยงการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ากับโลกด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะมากขึ้น ดู Fleischer, J., & Reiniers, N. (2021). Connecting International Relations and Public Administration: Toward a Joint Research Agenda for the Study of International Bureaucracy. *International Studies Review*, 23(4): 1230-1247; Ege, J., & Bauer, M. W. (2013). International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In B. Reinalad (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 135-148). Oxon: Routledge.

กระนั้นก็ตาม ความน่าสนใจประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีการใช้คำว่า “Strategic Thinking” ในบรรณพิภพวิชาการภาษาอังกฤษเพื่ออธิบายยุทธศาสตร์ แต่เมื่อสำรวจแล้วกลับไม่พบการให้คำนิยามว่าอะไรคือ “Strategic Thinking” ในแวดวงการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>13</sup> ในความเป็นจริงแล้วนั้น การคิดเชิงกลยุทธ์อาจจะเป็นวิธีการคิดเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “การคิดเชิงยุทธศาสตร์” แต่คำว่ายุทธศาสตร์นี้เป็นคำที่ตีความได้สองนัย คือ ยุทธศาสตร์ในแง่การเป็นกระบวนการการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือยุทธศาสตร์แบบทางการทหารที่ต้องอาศัยการคิดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ทางการทหาร<sup>14</sup> อย่างไรก็ตามการคิดเชิงกลยุทธ์และการคิดเชิงยุทธศาสตร์อาจมีการตีความที่แตกต่างกันออกไป บ้างว่าการคิดเชิงยุทธศาสตร์เป็นการคิดในภาพกว้างมากกว่าในขณะที่การคิดเชิงกลยุทธ์จะเป็นการคิดในภาคปฏิบัติหรือเป็นการคิดในเชิงเทคนิคที่เล็กลงมากกว่า

การคิดเชิงยุทธศาสตร์ในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นแตกต่างออกไปในแง่ที่กระบวนการคิดนั้นค่อนข้างแยกส่วน การมองประเด็น ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ถูกพัฒนาวิธีการมองในวิชาต่าง ๆ ผ่านทฤษฎีและวิธีการคิดที่แตกต่างกัน การอธิบายตัวผู้นำก็จะมีชุดการคิดทฤษฎีหนึ่ง การอธิบายพลวัตการเมืองก็อยู่ในการศึกษาอีกวิชาหนึ่ง ในขณะที่การศึกษาการเมืองระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญแก่ประเด็นหรืออาณาบริเวณใดก็จะมียุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ แยกออกจากกัน ทำให้กระบวนการคิดนั้นดูเหมือนจะหาความเชื่อมโยงกันเป็นไปได้ยาก การคิดเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นทั้งกระบวนการคิดที่พยายามมองภาพรวมของกระบวนการและเพื่อจัดการปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ การคิดที่กว้างและไกลจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการคิดเชิงยุทธศาสตร์ การทราบถึงข้อจำกัดของตนเองก็เป็นสิ่งสำคัญต่อการคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพราะมันช่วยทำให้เราเห็นว่าอะไรคืออุปสรรคที่เรามี ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ

---

<sup>13</sup> ดู Rozman, G. (2007). *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis: Four Parties Caught between North Korea and the United States*. Hampshire: Palgrave Macmillan; Rozman, G. (2010). *Chinese Strategic Thought toward Asia*. Hampshire: Palgrave Macmillan

<sup>14</sup> ดู Steff, R. (2013). *Strategic Thinking, Deterrence and the US Ballistic Missile Defense Project: From Truman to Obama*. Surrey: Ashgate หรือ Kozhanov, N. (2018). *Iran's Strategic Thinking: The Evolution of Iran's Foreign Policy, 1979-2018*. Berlin: Gerlach Press.

ยิ่งต่อการวางแผนต่อไปว่าจะไรคือสิ่งที่เราทำได้หรือทำไม่ได้<sup>15</sup>

การคิดเชิงยุทธศาสตร์จากมุมมองนักวิชาการที่ศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นการศึกษาที่ต้องอาศัยวิธีการคิดแบบบูรณาการข้ามศาสตร์เพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ เพราะต้องคิดถึงแนวโน้มในอนาคตจากหลายมุมมอง การใช้จินตนาการที่มาจากความรู้ การวิจัย และการศึกษาอย่างรอบด้าน<sup>16</sup> ตัวอย่างงานเขียนที่สะท้อนให้เห็นการที่นักวิชาการได้เข้าไปสู่กระบวนการร่วมกำหนดแผนการให้สายปฏิบัติงานนั้นเห็นได้จากบทความเรื่อง *International Relations: The Relevance of Theory to Practice* ของ Joseph S. Nye<sup>17</sup> ในบทความดังกล่าว Nye กล่าวถึงประสบการณ์การทำงานในฐานะนักวิชาการที่ได้เข้าไปมีส่วนช่วยรัฐบาลสหรัฐฯ คิดนโยบายด้านความมั่นคงในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงในช่วงทศวรรษที่ 1990 เป้าหมายหลักของนโยบายคือการคิดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องได้กับการมีอำนาจมากขึ้นของจีน แนวทางที่ใช้คือการคิดนโยบายอยู่บนฐานคิดแบบสันนิยมนและเสรีนิยม นโยบายแบบสันนิยมนที่ออกมา นั่นคือการดำเนินความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับญี่ปุ่น ด้วยมองว่าหากสหรัฐฯ มีความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงที่ใกล้ชิดกับญี่ปุ่นแล้วก็จะป้องกันไม่ให้อินจีนไปใช้ญี่ปุ่นมาต่อกรกับสหรัฐฯ ได้ ในขณะที่นโยบายแนวเสรีนิยมที่คิดนั้นคือการที่ใช้นโยบายแบบ “ปิดล้อม” (containment) เปิดตลาดกับจีน และสนับสนุนให้จีนได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)<sup>18</sup> ในเรื่องเล่าของ Nye นั้นแสดงให้เห็นอะไรบางอย่าง มันแสดงให้เห็นว่าวิธีการของการคิดแบบนักวิชาการที่พยายามคิดนโยบายช่วยการทำงานของผู้ที่อยู่ในสายปฏิบัติงานนั้นสามารถทำได้ด้วยการคิดนโยบายโดยอาจตั้งต้นจากทฤษฎีเป็นแกนนำ เพื่อให้เห็นว่านโยบายที่ออกมา นั้นจะมีลักษณะเป็นแบบใด และน่าจะส่งผลอย่างไรหลังจากการดำเนินนโยบายแบบนี้ ๆ

<sup>15</sup> Raymond, G. A. (2008). Review: The Elements of Strategic Thinking. *International Studies Review*, 10(2): 315-317.

<sup>16</sup> Kozub, M. (2011). Strategic Thinking about Future Security. *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes*, 11(1): 29-42.

<sup>17</sup> Nye, J. S. (2010). International Relations: The Relevance of Theory to Practice. In C. Reus-Smit, & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 648-660). Oxford: Oxford University Press.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 656-657.

และโดยปกติแล้วการศึกษากระบวนการการออกนโยบายต่างประเทศก็จะเป็นการพยายามอธิบาย “กล่องดำ” (Black Box) ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ<sup>19</sup> คำว่ากล่องดำเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพสถานการณ์ของกระบวนการการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ไม่มีใครรู้ขั้นตอนกระบวนการทั้งหมด เพราะการกำหนดนโยบายต่างประเทศไม่ได้เกิดขึ้นภายในกระทรวงการต่างประเทศเพียงอย่างเดียว ในทางตรงกันข้าม ขั้นตอนกว่าจะให้ได้มาซึ่งเป้าหมายและจุดยืนนั้นผ่านการประชุมหลายครั้ง หลายระดับ ผ่านการรับฟังความคิดเห็น บทวิเคราะห์ และการพูดคุยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน การทำวิจัยที่ผลงานวิจัยบอกว่า “อย่าทำ” อะไร หรือ “ควรทำอะไร” และทำให้ผู้กำหนดนโยบายกลับไปคิดอีกครั้งว่าจะเลือกเห็นด้วยกับความเห็นหรือชุดข้อมูลอะไร

### ทบทวนความคิด

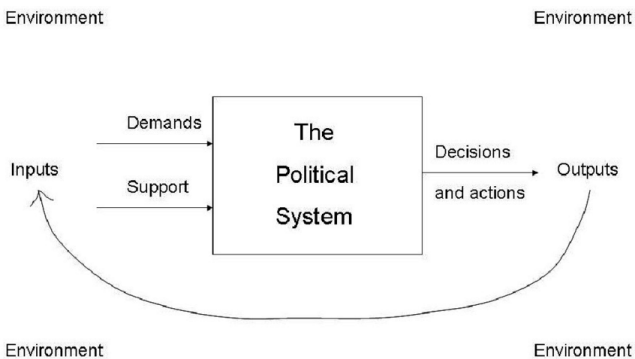
อนึ่ง หากจะให้ต่อยอดและวิจารณ์ประเด็นข้างต้นเรื่องการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่กล่าวไปในข้างต้นแล้วนั้น ย่อหน้านี้ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตเพิ่มเติมความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวกับเอกสารนี้เท่าไร แต่ไม่ยากใส่งไป Footnote เพราะคิดว่าหากใส่ไป Footnote แล้วผู้อ่านอาจจะไม่เห็นที่สำคัญและเลือกที่ไม่อ่านมัน ประเด็นที่ผู้เขียนอยากเพิ่มเติมก็คือ การที่หน่วยงานวิชาการพยายามตัดสินว่าผลงานวิชาการหรืองานวิจัยของอาจารย์ด้านสังคมศาสตร์ “มีหลักฐานของการนำไปใช้” โดยผู้ปฏิบัติหรือสามารถแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่างานวิชาการนั้นมีผู้นำไปใช้ โดยผู้ปฏิบัติ ความคิดนี้ช่างน่าขัน เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า งานวิชาการด้านสังคมศาสตร์อาจจะบอกสิ่งที่ “อย่าทำ” ซึ่งทำให้ผู้อ่านซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานอาจจะเลือกทำตามด้วยการไม่ทำตามข้อเสนอ แต่ผู้ที่มีความคิดสายวิทยาศาสตร์เชิงประจักษ์ที่ชอบเห็น “จดหมายขอบคุณ” ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติได้นำ

<sup>19</sup> ตัวอย่างของงานศึกษานี้ ดู Neack, L. (2019). *op. cit.*, p. 20; Ogunnubi, O. (2018). Unlocking the ‘Black Box’ of Nigeria’s Hegemonic Foreign Policy. *Journal of African Foreign Affairs*, 5(2): 43–66; Blarel, N. & Paliwal, A. (2019). Opening the Black Box - the Making of India’s Foreign Policy. *India Review*, 18(5): 457–470; Dingding, C. (2006). Opening the Black Box: Domestic Sources and China’s Human Rights Foreign Policy. *Conference Papers – International Studies Association*, 2006 Annual Meeting; Cao, W., & Liu, Q. (2019). Is the Black Box Predictable? Finding a Way to Forecast North Korea’s Nuclear Activity. *Pacific Focus*, 34(1): 72–101.

ข้อเสนอแนะไปใช้ก็รู้สึกไม่ปลื้มกับสิ่งที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติเลือกจะไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอที่ห้ามปรามไม่ให้ทำ ครั้นจะออกจดหมายขอบคุณว่า “ขอบคุณนักวิจัยที่ห้ามเราเอาไว้ เราจึงไม่ออกนโยบายตามที่คุณเสนอห้ามเราทำ เราขอขอบคุณยิ่ง” ก็คงเป็นเรื่องที่น่าตลกเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงขอฝากเอาไว้ให้ผู้ที่ยายามมองหาแต่จดหมายขอบคุณข้อเสนอแนะให้ได้ทราบเอาไว้ถึงธรรมชาติของงานด้านสังคมศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน

โมเดลของการกำหนดนโยบายต่างประเทศมักเริ่มต้นด้วยการคิดของ David Easton นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์แคนาดาและทำงานที่สหรัฐฯ Easton เคยดำรงตำแหน่งเป็นประธาน (President) ของ The American Political Science Association โมเดลที่เป็นที่รู้จักกันกว้างขวางและใช้กันทั่วโลกคือ “ทฤษฎีระบบ” (System Theory)<sup>20</sup> โมเดลระบบการเมืองที่เข้าใจได้ง่าย ๆ ว่า กระบวนการออกนโยบายนั้นเริ่มต้นจากมีสิ่งนำเข้า (inputs) และเข้าสู่กระบวนการ (process) และเป็นนโยบาย (outputs) ก่อนจะส่งเสียงสะท้อนกลับ (feedback) เป็นสิ่งนำเข้าเข้าไปอีกครั้ง

**แผนภูมิภาพที่ 1: “ทฤษฎีระบบ” (System Theory) ของ David Easton<sup>21</sup>**



<sup>20</sup> Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

<sup>21</sup> Yeoh, E. K. K. (2016). Introduction – Political Governance and Strategic Relations: Domestic-Foreign Policy Nexus and China’s Rise in the Global System. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal (CCPS)*, 2(1), p. 22.

อย่างไรก็ดี อาจมีผู้มองว่าทฤษฎีระบบนั้นเก่าแล้ว เพราะ Easton เองก็คิดทฤษฎีนี้ไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1953 จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ นักวิชาการจำนวนมากก็พยายามคิดทฤษฎีและโมเดลในการวิเคราะห์หรือเสนอกระบวนการการออกนโยบายต่างประเทศหลากหลาย ทั้งที่มุ่งวิเคราะห์ระดับปัจเจกบุคคลที่ดูกระบวนการขัดเกลาทางสังคมหรือ “สังคมประกิต” (socialization) หรือดูไปถึงปัจจัยทางชีววิทยา<sup>22</sup> ประสาท<sup>23</sup> หรือจิตวิทยา<sup>24</sup> หรือโมเดลต่าง ๆ ที่พยายามเสนอความสลับซับซ้อนของปรากฏการณ์ทางสังคม จนทำให้การพยายามหาภาพโมเดลเพียงหนึ่งเดียวที่สะท้อนทุกอย่างและจับเอาทุกประเด็นทุกมิติมาใส่ในโมเดลเดียวนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้อีกต่อไป

เพื่อที่จะทดลองให้ผู้อ่านได้พิจารณา วิพากษ์ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง ความเห็นต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ และทดลองใช้ทฤษฎีในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างกรอบทำความเข้าใจและเสนอแนะนโยบาย เอกสารนี้มีเป้าหมายในการทดลองนำศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เหตุการณ์อนาคตมาเป็นเครื่องมือในการสร้างฉากทัศน์ (scenario) เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อไป

การคิดเชิงยุทธศาสตร์แบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศช่วยให้เรามีแนวทางในการไปเจรจาต่อรองระหว่างประเทศอย่างไร

การเจรจาต่อรอง (negotiation) เป็นกระบวนการพูดคุย สนทนา แลกเปลี่ยน ถกเถียง โต้แย้ง บนหลักคิดทางปรัชญาและข้อมูลที่มีหลักฐาน (evidence-based) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป้าหมายนั้นอาจเป็นผลประโยชน์ที่จับต้องได้หรือจับต้อง

---

<sup>22</sup> Stein, J. (2019) “International Relations,” in *Psychology and Foreign Policy*. Oxford University Press. doi: 10.1093/obo/9780199743292-0252.

<sup>23</sup> Holmes, M. (2014). International Politics at the Brain’s Edge: Social Neuroscience and a New “Via Media”. *International Studies Perspective*, 15(2): 209-228; Hatemi, P. K., & McDermott, R. (2012). A Neurobiological Approach to Foreign Policy Analysis: Identifying Individual Differences in Political Violence. *Foreign Policy Analysis*, 8(2): 111-129.

<sup>24</sup> Jervis, R. (2017). *How Statemen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press; Pursiainen, C., & Forsberg, T. (2021). *The Psychology of Foreign Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

ไม่ได้ การเจรจาต่อรองเป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญและควรถูกใช้ควบคู่ไปกับเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบอื่น ๆ เช่น เครื่องมือทางกฎหมายหรือเครื่องมือทางการทหาร การเจรจาต่อรองเป็นการพยายามบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยวิธีการที่เป็นมิตรและไม่มีควมรุนแรง แต่การที่จะไปเจรจาต่อรองกับตัวแสดงอื่น ๆ ในการเมืองระหว่างประเทศต้องอาศัยข้อมูลและบทวิเคราะห์เพื่อที่จะทำได้เห็นผลประโยชน์และเครื่องมือที่เราต้องการ ก่อนที่เราจะไปเจรจาต่อรองกับผู้อื่น เอกสารนี้จึงพยายามเสนอแนวทางการวิเคราะห์เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นประเด็นและแนวทางที่อาจใช้เป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นเพื่อพิจารณาสร้างแนวทางก่อนเดินทางไปเจรจาต่อรอง

เมื่อเราคิดอย่างเป็นระบบ มีการตั้งคำถาม การคิดถึงประเด็นที่เราต้องการบรรลุ การคิดถึงเครื่องมือในการดำเนินการ การคิดถึงฉกาทศน์ที่จะเกิดขึ้นแล้ว การเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนที่สำคัญ แต่ต้องกล่าวให้ชัดเจนว่า กระบวนการเจรจาต่อรองนั้นไม่ได้เกิดขึ้น “หลังจาก” การคิดและการวางแผน เพราะทั้งสองสิ่งเกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยสิ้นเชิง

การต่อรองเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นักการทูตที่มีชื่อเสียงต่างมองกระบวนการเจรจาต่อรองแตกต่างกัน เช่น Henry Kissinger กล่าวว่า การเจรจาต่อรอง คือ “กระบวนการรวมเอาจุดยืนที่มีความแตกต่างหลากหลายให้มา มีจุดยืนร่วมกัน ภายใต้กฎระเบียบการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ของการที่ผลลัพธ์ถูกตัดสินโดยกระบวนการ”<sup>25</sup> อรุณ ภาณุพงศ์ อธิบายว่าการเจรจา คือ “กระบวนการติดต่อกันระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วย การตั้งข้อเสนองของแต่ละฝ่าย และการต่อรอง หรือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ สิทธิหน้าที่ แลพันธกรณีบางประการ เพื่อให้บรรลุถึงความตกลงกัน”<sup>26</sup>

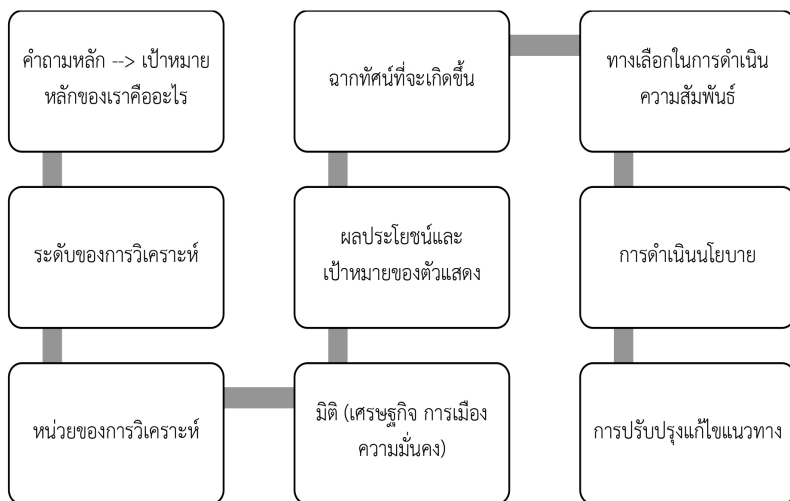
---

<sup>25</sup> Kissinger, H. (1969). The Vietnam of Negotiations. *Foreign Affairs*, 47(1), p. 212.

<sup>26</sup> อรุณ ภาณุพงศ์. (2564). *การทูตและการระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 201-202.

การเจรจาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต้องอาศัยการคิดที่ครอบคลุมเพื่อให้กระบวนการเจรจาสะท้อนถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ของทุกฝ่าย ในขณะเดียวกันในระหว่างขั้นตอนของการเจรจาคือการทำให้ผู้ร่วมเจรจาไม่รู้สึกละเลยเปรียบหรือถูกทำให้บาดเจ็บใจจนทำให้กระบวนการเป็นไปโดยไม่ราบรื่น การตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายของจุดยืน ผลประโยชน์ และข้อควรระวังในวัฒนธรรมระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่กว้าง ลึก และต้องอาศัยประสบการณ์ชั่วโมงบินของการสังเกตและการเข้าใจความแตกต่างทางวัฒนธรรม นี่ทำให้การศึกษาในสาขาวิชาอย่างการสื่อสารข้ามวัฒนธรรม (cross-cultural communication) เข้ามามีบทบาทสำคัญ เพื่อการตระหนักถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมที่พัฒนามาจากความเชื่อ ศาสนา บริบททางสังคม หรือการเมืองของแต่ละบริบททำให้วิธีการมองประเด็น วิธีการพูดคุย การติดต่อ หรือการกำหนดเป้าหมายแตกต่างกัน

### แผนภูมิภาพที่ 1: แนวทางการวิเคราะห์



ที่มา: ผู้เขียน



ดังที่เอกสารนี้มีเป้าหมายในการศึกษาการคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการเจรจาต่อรอง สิ่งสำคัญที่เอกสารนี้ต้องการเสนอ คือ การคิดเชิงยุทธศาสตร์เองนั้นก็ไม่ได้แตกต่างจากการคิดโดยปกติ มนุษย์ทุกคนสามารถคิดได้ แม้ว่าในบางกรณีอาจมีความแตกต่างในเรื่องการตัดสินใจที่อาจจะผิดพลาดได้ด้วยเหตุผลที่แตกต่างหลากหลาย แต่ความสามารถในการคิดทำให้มนุษย์เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลในระดับหนึ่ง กระนั้น การคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบเพื่อเป้าหมายสูงสุดนั้นอาจต้องการการคิดที่ครอบคลุมเพื่อทำให้การบรรลุเป้าหมายนั้นเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

การคิดเชิงยุทธศาสตร์คือการพยายามคิดอย่างเป็นระบบว่า เป้าหมายที่เราต้องการบรรลุประกอบไปด้วยอะไร และเราต้องทำอะไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น แผนภูมิภาพที่ 1 เสนอให้เห็นกระบวนการการคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ผู้เขียนต้องการเสนอ ชักชวนให้ผู้อ่านได้ตรวจสอบวิธีการคิดเพื่อเป้าหมาย หากพิจารณาถึง “กระบวนการคิด” จะพบว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์นี้อาจจะไม่แตกต่างจากการคิดในศาสตร์สาขาอื่นมาก แต่เอกสารนี้เน้นการคิดเพื่อวางฉากทัศน์ที่จะนำไปสู่การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ ทำให้ประเด็นหรือขั้นตอนการคิดบางขั้นตอนอาจจะมีรายละเอียดหรือเป้าหมายที่แตกต่างออกไป

# การกำหนดประเด็นปัญหา

## 1. คำถามและเป้าหมายหลัก

ประเด็นหลักสำคัญที่ต้องพิจารณาในการกำหนดทิศทางการศึกษา “อะไรคือเป้าหมายของประเทศ” หรืออะไรคือเป้าหมายของผู้กำหนดนโยบาย คำถามนี้ดูเหมือนจะเป็นคำถามพื้นฐานมาก และหลายคนอาจจะคิดว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องถามคำถามนี้อย่างชัดเจน เพราะอย่างไรก็ดีทุกตัวแสดงย่อมมีเป้าหมายอยู่ในความรู้สึกนึกคิดอยู่แล้ว แต่การเอ่ยคำถามและเป้าหมายให้ชัดเจนนั้นสำคัญ เพราะจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบที่เรากำลังจะตอบคำถามอะไร

การกล่าวเช่นนี้อาจฟังดูเหมือนเป็นเรื่องทฤษฎีและนามธรรม อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่ธรรมดาในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน แต่หากเราลองเปลี่ยนวิธีการตั้งคำถามให้ราวกับเรากำลังนั่งอยู่หน้าข้อสอบวิชาต่าง ๆ ของหลักสูตรด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว คำถามอาจจะสลับซับซ้อนมากกว่าที่คิด เช่น

- ภายในภูมิภาคศาสตร์การแข่งขันกันระหว่างประเทศมหาอำนาจในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระเบียบระหว่างประเทศ (international order) เป็นอย่างไร ใครเป็นผู้สร้าง ประเทศไทยจะได้ผลกระทบอย่างไร และไทยควรมีจุดยืนหรือแนวทางอย่างไรในระเบียบระหว่างประเทศนั้น

- การวิเคราะห์ที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า สหรัฐฯ มีความกังวลต่อการเข้ามามีอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของจีนมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้สหรัฐฯ พยายามริเริ่มโครงการต่าง ๆ และแสวงหาช่องทางการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์เพื่อ “คานอำนาจ” กับจีนมากยิ่งขึ้น คำถามคือ อะไรคือสิ่งที่สหรัฐฯ จะเสีย จงระบุสิ่งที่จะเสียออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน และไทยจะมีจุดยืนหรือแนวทางอย่างไร ต่อปรากฏการณ์ที่สหรัฐฯ เริ่มเข้ามามีอิทธิพลหรือบทบาทต่อการมีอำนาจของจีนในภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น
- ในอีก 5 ปี ระบบความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเป็นอย่างไร
- หากจีนเข้าร่วม CPTPP จะเกิดผลอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจของเอเชียแปซิฟิก โดยภาพรวม

การกล่าวว่าให้ผู้ปฏิบัติงานเริ่มต้นจากการตั้งคำถามใดคำถามหนึ่งดูเหมือนจะเป็นคำเชิญชวนที่ธรรมดาและแสนง่ายตาย แต่เมื่อต้องมาคิดถึงคำถามจริง ๆ แล้วกลับกลายเป็นในสิ่งตรงกันข้าม เพราะโดยมากแล้วเมื่อบอกให้ตั้งคำถาม ผู้คนจำนวนมาก “เขียนวัตถุประสงค์” แทน และบ่อยครั้งการเขียนคำถามก็ไม่ใช่ประโยชน์คำถาม การไม่สามารถระบุคำถามให้ชัดเจนได้ทำให้เราไม่สามารถสร้างกรอบให้ชัดเจนได้ว่าสิ่งที่เราต้องการตอบ ต้องการอธิบาย หรือต้องการวิเคราะห์คืออะไรกันแน่ ทั้งในแง่ของระดับของการวิเคราะห์ หรือหน่วยของการวิเคราะห์ เช่น บางครั้งผู้ปฏิบัติงานต้องการวิเคราะห์ว่าการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจของจีนที่มากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่งผลอย่างไรต่ออาเซียน แต่คำถามกลับถามว่า “ประเทศไทยและกลุ่มแม่น้ำโขงได้รับผลกระทบอย่างไรจากการเข้ามามีอำนาจของจีนในอาเซียน” จะเห็นว่าคำถามลักษณะนี้เมื่อมองผ่าน ๆ แล้วอาจจะเข้าใจได้ว่าพยายามถามอะไร แต่คำถามนั้นก็กลับมามีทั้งการต้องการศึกษาไทยและกลุ่มแม่น้ำโขง โดยมองว่าเงินเข้ามามีอิทธิพลในอาเซียน ทำให้หน่วยของการวิเคราะห์นั้นกระจัดกระจาย และยากที่จะเรียงลำดับการศึกษา การเขียนคำถามที่ดีได้จึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังคำกล่าวที่ว่า หากได้คำถามก็เหมือนงานเสร็จไปกว่าครึ่ง

แต่การตั้งคำถามเป็นกระบวนการที่ยากและต้องอาศัยการวิเคราะห์จากหลายฝ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งคำถามหลัก คำถามที่สำคัญอันเป็นเป้าหมายสูงสุดนั้นต้องอาศัยประสบการณ์

จากการทำงานเพื่อวิเคราะห์ให้ได้ว่าอะไรคือปัญหาหลักจริง ๆ ที่เราต้องการศึกษาและถาม เพื่อแก้ไขปัญหา กระบวนการหาคำถามจึงต้องอาศัยมุมมองจากทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานหลายส่วน และหลายมุมมอง ซึ่งหลายครั้งการได้ระดมความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อมูล จำนวนมากมาก่อนก็ช่วยทำให้คำถามชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## 2. ระดับของการวิเคราะห์

แต่การคิดเพื่อวางแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น อาจจะมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาหลายมิติและหลายระดับ มุมมองด้านการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเริ่มต้นจากการชักชวนให้มองว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นแบ่งเป็นหลายระดับ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอธิบายหรือเสนอแนวทางการวิเคราะห์ “ระดับในการวิเคราะห์” (level of analysis) ที่อาจจะแตกต่างกันเล็กน้อย แต่โดยปกติแล้วมักจะประกอบไปด้วย 4 ระดับที่สำคัญ คือ

1. **ระดับปัจเจกบุคคล:** การให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงในฐานะบุคคลหนึ่ง ๆ ที่สืบไปยังประสบการณ์ ความคิด ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนั้นกับตัวแสดงอื่น ๆ หากต้องวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับผู้นำ เราอาจสนใจบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เราก็กต้องอธิบายได้ว่าทำไมเราจึงสนใจบุคคลนั้น เขาสำคัญอย่างไรต่อปรากฏการณ์ แปลว่าเขาต้องมีความสำคัญอย่างยิ่งจนต้องศึกษาที่มาที่ไปว่าเขาคือใคร ครอบครัวเขาเป็นอย่างไร พ่อแม่เป็นใครได้รับการศึกษาอะไรทำงานอะไร เขาเติบโตมาในบริบทชีวิตเศรษฐกิจการเมืองแบบไหน เข้าโรงเรียนไหน มีเพื่อนเป็นใคร อ่านหนังสืออะไร อะไรเป็นพื้นฐานที่ทำให้เขาโตมาแล้วมีความคิดหรือพฤติกรรมแบบนั้น เป็นต้น<sup>27</sup> นี่เป็นเพียงตัวอย่างของการศึกษาปัจเจกบุคคลซึ่งอาจขยายไปสู่การศึกษากลุ่มคนก็ได้ กลุ่มคนอาจเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่กว้างมากขึ้น และต้องทำให้เห็นความความสัมพันธ์ของกลุ่มคนเหล่านี้สำคัญต่อการนำไปสู่ปรากฏการณ์หนึ่ง ๆ

---

<sup>27</sup> ตัวอย่างของการศึกษาแนวทางนี้ ดู Longerich, P. (2019). *Hitler: A Biography*. Oxford: Oxford University Press; Walp, H. E. (Ed.). (2001). *Asia Leaders: A Bibliography*. Huntington: Nova Science Publishers.

ตัวอย่างของการศึกษาในระดับปัจเจกพบได้มากในงานวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา เช่น งานของ ฉัตรศิริ เพียรพยุห์เขตต์ ที่ศึกษาบุคลิกลักษณะของทักษิณ ชินวัตร และอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับการแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยมีการอธิบายประวัติชีวิต และการวิเคราะห์การตัดสินใจภายใต้บริบทเงื่อนไขต่าง ๆ<sup>28</sup> หรืองานของ กุลนันทน์ คันธิก ที่ศึกษาชีวิตและบทบาทของสุรเกียรติ์ เสถียรไทยกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยให้ภาพประวัติบุคคลและบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อการตัดสินใจ<sup>29</sup> เป็นต้น

2. **ระดับรัฐ:** ระดับของการวิเคราะห์นี้ให้ความสำคัญแก่บริบทภายในรัฐ พลวัตด้านเศรษฐกิจ การเมือง หรือความมั่นคงภายในรัฐ การวิเคราะห์โครงสร้าง สถาบันทางการเมืองภายในรัฐที่มีผลต่อผลประโยชน์ จุดยืน แนวทาง หรือนโยบายของรัฐ การศึกษาเรื่องรัฐนั้นสำคัญมาก เพราะมันทำให้เราเห็นว่าอะไรคือเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมที่มีผลเชิงโครงสร้างต่อปรากฏการณ์หนึ่ง ๆ การมองประเด็นระดับรัฐทำให้เราเห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่กำหนดเงื่อนไขให้บางอย่างเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างของการศึกษาโครงสร้างรัฐ เช่น การมองว่ารัฐดังกล่าวมีรูปแบบการปกครองแบบใด มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจในรัฐเป็นแบบไหน แล้วโครงสร้างภายในรัฐส่งผลต่อปรากฏการณ์อย่างไร ซึ่งนี้รวมไปถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน

งานศึกษาประเภทนี้ก็ยังมีมากในบรรณพิภพภาษาไทย การศึกษาบริบทแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทยว่ามีผลอย่างไรต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตนั้นมีอยู่มาก เป้าหมายหลักของการศึกษาในกลุ่มนี้คือการพยายามอธิบายอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศหรือดังที่ อานันท์ ปันยารชุน กล่าวได้ว่า “Foreign Policy is the extension of domestic policy.” หรือ “นโยบายต่างประเทศเป็นสิ่งที่ต่อเนื่องหรือส่วนขยายมา

<sup>28</sup> ฉัตรศิริ เพียรพยุห์เขตต์. (2559). *การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศไทยต่อกัมพูชา กรณีประสพพระวิหาร ระหว่างรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ*. การศึกษาค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>29</sup> กุลนันทน์ คันธิก. (2560). *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จากนโยบายภายใน”<sup>30</sup> ตัวอย่างงานที่น่าสนใจในปัจจุบัน เช่น งานของ อภิลักษณ์ แซ่ตั้ง ที่ตั้งคำถามงานวิจัยว่า “รูปแบบและโครงสร้างทางการเมืองของไทยมีส่วนหรือไม่อย่างไร ต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีน”<sup>31</sup> ข้อเสนอของอภิลักษณ์ระบุว่า รัฐบาลที่มาจากระบบที่แตกต่างกันทำให้ความชอบธรรมของการดำเนินนโยบายต่างประเทศมีความแตกต่างกัน เช่น รัฐบาลทักษิณที่ได้รับการเลือกตั้งมาก็จะมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่า และได้รับการยอมรับจากสังคมระหว่างประเทศ ในขณะที่รัฐบาลประยุทธ์ที่เข้ามาด้วยวิธีการรัฐประหารทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไทยมีกับประเทศมหาอำนาจถูกบีบบังคับจากมหาอำนาจ ให้ไทยต้องทำตาม และส่งผลให้ไทยมีเงื่อนไขและทางเลือกที่จำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น<sup>32</sup>

3. **ระดับภูมิภาค:** การวิเคราะห์ระดับนี้สนใจบริบทระดับภูมิภาค คำว่าภูมิภาคนี้อาจจะเป็นคำที่กว้างและตีความได้แตกต่าง เรามักชินกับคำว่าภูมิภาคในฐานะที่เป็นภูมิภาคในประเทศ เช่น ภาคอีสาน ภาคใต้ เป็นต้น แต่การมองภูมิภาคในบริบทที่กว้างกว่านั้น การมองความเชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ เพื่อนบ้านที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงไปมากกว่านั้นคือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป หรืออนุภูมิภาคแม่โขง การวิเคราะห์พลวัตระดับนี้มองการเชื่อมโยงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
4. **ระดับระหว่างประเทศ:** การมองระดับระหว่างประเทศคือการให้ความสำคัญแก่ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และระบบความมั่นคงระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในระดับโลก การมองความเชื่อมโยงของภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitics) ของระบบการเมืองระหว่างประเทศ

<sup>30</sup> อานันท์ ปันยารชุน. (2562). การกำหนดนโยบายต่างประเทศ. ใน พินิตพันธุ์ บริพัตร (บ.ก.), *การต่างประเทศไทยร่วมสมัย: พหุมิติผลประโยชน์แห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 3.

<sup>31</sup> อภิลักษณ์ แซ่ตั้ง. (2562). *นโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนในศตวรรษที่ 21: การศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรกับ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 8.

<sup>32</sup> อภิลักษณ์ แซ่ตั้ง. (2562). *เที่ยงอ่าว*, หน้า 159.

การมองการวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศให้ความสำคัญแก่การมองพลวัตทางภูมิรัฐศาสตร์จากมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง หรือความมั่นคง การมองภาพกว้างมากขึ้นแทนที่จะให้ความสำคัญแก่ระดับรัฐหรือระดับภูมิภาคช่วยให้ผู้วิเคราะห์เห็นโครงสร้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในระดับที่ใหญ่มากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่พัฒนาต่อตัวมายาวนาน โดยเฉพาะโครงสร้างที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกที่ถูกสร้างขึ้นโดยการทำการของหน่วยงานต่าง ๆ และสหรัฐฯ ที่เป็นเจ้ามหาอำนาจตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง การมองโครงสร้างเศรษฐกิจโลกและการทำงานของระบบเศรษฐกิจที่เน้นการทำงานของตลาดหรืออาจเรียกได้ว่าเศรษฐกิจทุนนิยมแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เกิดขึ้นจากการทำงานหน่วยงาน องค์การระหว่างประเทศระดับโลกที่เข้าไปมีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้าง นโยบายในรัฐต่าง ๆ ผ่านข้อกำหนด กฎหมาย การเปลี่ยนแปลงระเบียบที่เกี่ยวข้อง จนทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลกถูกทำให้ตอบสนองต่อวิธีการคิด การทำงาน การวางแผนนโยบาย หรือเป็นเป้าหมายของการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศที่มุ่งไปสู่การเผยแพร่วิธีการคิดและการทำงานของทุนนิยม ในขณะเดียวกัน โครงสร้างทางความมั่นคงโลกที่สหรัฐฯ เป็นเจ้ามหาอำนาจ การครองอำนาจนำในระบบการเมืองโลกและมีพันธมิตรทางการทหาร ทำให้ระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นแบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) การก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจของจีนเป็นการท้าทายอำนาจสหรัฐฯ ในการเมืองโลกจนทำให้คำถามที่สำคัญคือ โลกจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขั้วอำนาจโลกเป็นแบบใดในอนาคต โลกจะมีกี่ขั้วอำนาจ และการเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจนี้จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศไทยอย่างไร ไทยควรเลือกเข้าข้างประเทศมหาอำนาจใด เป็นต้น

การใช้คำว่าภูมิรัฐศาสตร์ในปัจจุบันไม่ได้มีความหมายแบบแคบเหมือนแต่เดิมอีกต่อไป แต่เดิมนั้นคำว่าภูมิรัฐศาสตร์มีนัยต่อพื้นที่ทางกายภาพ งานวิชาการด้านภูมิรัฐศาสตร์สมัยก่อนให้ความสำคัญแก่สถานที่ตั้งของรัฐ ขนาด จำนวนประชากร เศรษฐกิจ หรือการมอง



ทรัพยากรธรรมชาติและภูมิศาสตร์ที่มีผลต่ออำนาจของรัฐ<sup>33</sup> แต่ในปัจจุบันวิธีการมองนั้นเปลี่ยนแปลงไป คำว่าภูมิรัฐศาสตร์ถูกใช้**แบบกว้าง**มากขึ้น มันมีความหมายรวมถึงการมอง การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง เช่น ภูมิรัฐศาสตร์การเมืองของเอเชียตะวันออกเฉียงที่เน้นการดูเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างจีน เกาหลี ญี่ปุ่น สหรัฐฯ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของการเมืองระหว่าง ประเทศ การแข่งขันกันระหว่างประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคนั้น ๆ เป็นต้น<sup>34</sup>

การใช้ภาพการมองในระดับระหว่างประเทศมีประโยชน์ในการตั้งต้นจากการมอง บริบทภาพกว้าง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเริ่มจากการมองว่าปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ นั้นถูกกำหนดโดยระบบระหว่างประเทศที่อยู่ในสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) อันเป็นสภาวะที่ปราศจากจุดศูนย์กลางของอำนาจ การขาดจุดศูนย์กลางของ อำนาจนี้ทำให้สภาวะระหว่างประเทศสามารถแปรเปลี่ยนไปได้หลายแบบ มันอาจนำไปสู่ ความขัดแย้งที่รัฐต่าง ๆ พยายามแสวงหาผลประโยชน์ก็ได้ หรืออาจเปลี่ยนไปสู่การสร้าง ความร่วมมือก็ได้ ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพยายามอธิบายปรากฏการณ์นี้ ว่าระบบระหว่างประเทศจะนำไปสู่อะไร และเงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่งก็คือการจัดสรรอำนาจ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ การจัดสรรอำนาจ คือ การดูการกระจายตัวของอำนาจว่ากระจาย ตัวไปกระจุกตัวอยู่ที่ตัวแสดงไหน ซึ่งอาจเป็นกลุ่มประเทศหรือภูมิภาคใด งานวิชาการที่มี วิธีการคิดแบบสังคมนิยมก็จะพยายามอธิบายการเปลี่ยนแปลงของอำนาจตั้งแต่อดีตว่า ระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีพัฒนาการอย่างไร ในช่วงเวลาใดมีประเทศใดเป็นประเทศ มหาอำนาจ คำถามนี้ก็ยังคงมีอิทธิพลต่อแนวทางการวิเคราะห์งานวิชาการในปัจจุบันอยู่ ที่ยังพยายามอธิบายว่าระบบระหว่างประเทศปัจจุบันนี้มีประเทศใดมีอำนาจมากที่สุด และในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจไปสู่ประเทศอื่นหรือไม่ และอย่างไร

<sup>33</sup> เช่น Emmers, R. (2010). *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*. London: Routledge; Gary, C. S., & Sloan, G. R. (1999). *Geopolitics, Geography, and Strategy*. London: Routledge.

<sup>34</sup> เช่น Lim, R. (2012). *The Geopolitics of East Asia*. Oxon: Routledge; Solingen, E. (2021). *Geopolitics, Supply Chains, and International Relations in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press; Kapur, A. (2020). *Geopolitics and the Indo-Pacific Region*. Oxon: Routledge.

ตัวอย่างของคำถามนี้ เช่น ในปัจจุบันการก้าวขึ้นมาใช้อำนาจของจีนจะส่งผลกระทบต่อระบบระหว่างประเทศอย่างไร สหรัฐฯ กำลังเสื่อมอำนาจลงไปหรือไม่ ประเทศมหาอำนาจในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันมีประเทศใดบ้าง ซึ่งคำถามลักษณะนี้ก็จะนำไปสู่คำถามที่ใกล้ชิดกับคำถามของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศมากยิ่งขึ้น เช่น ประเทศไทยควรดำเนินนโยบายใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจใด คำถามนี้ตั้งอยู่บนชุดความคิดเบื้องหลังว่าประเทศใดมีอำนาจและไทยควรดำเนินนโยบายใกล้ชิดกับใครเพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด จีนจะกลายเป็นมหาอำนาจแทนที่สหรัฐฯ หรือไม่ หากจีนเริ่มเข้ามามีบทบาททำทลายอำนาจของสหรัฐฯ มากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยควรดำเนินนโยบายอย่างไร เป็นต้น

การกำหนดระดับนั้นมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์อย่างมาก เพราะมันช่วยเตือนให้ผู้วิเคราะห์พยายามมองภาพที่ละเอียด และให้เห็นว่าแต่ละระดับมีตัวแสดงอะไรบ้างที่สำคัญ (ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อหน่วยของการวิเคราะห์) การมีกรอบเรื่องระดับของการวิเคราะห์ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องพยายามแยกวิธีการมองก่อนว่า เรากำลังมองประเด็นนี้ในระดับไหน แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วการแยกระดับอาจจะเป็นไปไม่ได้เลยในการวิเคราะห์ในศาสตร์สาขาวิชาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และจริง ๆ แล้วก็ไม่ควรถูกแยกโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหากมองจากผู้ปฏิบัติงาน เพราะความเชื่อมโยงของสิ่งต่าง ๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีอยู่จริง และมีผลระหว่างกันอย่างมาก การมองแยกระดับของการวิเคราะห์ออกจากกันแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจะรังแต่ทำให้เกิดผลเสียต่อผู้กำหนดนโยบายอย่างเห็นแก่

### 3. หน่วยของการวิเคราะห์

หัวข้อก่อนหน้าที่เราให้ความสำคัญแก่ระดับในการวิเคราะห์ที่มองว่า ระดับต่าง ๆ ทำให้การมีกรอบในการวิเคราะห์ในแต่ละระดับมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ความพยายามแยกระดับของการวิเคราะห์ให้ชัดเจนทำให้การมองตัวแสดงในแต่ละระดับเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในแต่ละระดับย่อมมีตัวแสดงที่แตกต่างกัน และบางตัวแสดงก็มีความทับซ้อนอยู่ในหลายระดับ เช่น ในระบบระหว่างประเทศ ตัวแสดงที่เราอาจจะพิจารณามองว่าอยู่ในระดับนี้อาจเป็นองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มผู้ก่อการร้าย บริษัทข้ามชาติ ในขณะที่ตัวแสดงที่อยู่ในระดับภูมิภาคอาจเป็นกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค หรือ

ประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง เป็นต้น กระนั้น ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ตัวแสดงอาจไม่ได้อยู่เพียงแค่ระดับเดียว ตัวแสดงหลายตัวอาจมีบทบาทหรือการกระทำที่ข้ามระดับ ทำให้การพยายามแบ่งว่าตัวแสดงใดอยู่ในระดับใดนั้นอาจจะเป็นเรื่องยาก

การพยายามระบุให้ได้ว่าหน่วยที่อยู่ในแต่ละระดับนั้นมีอะไรบ้างไม่ใช่เรื่องที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกัน เพราะแต่ละคนก็จะมีวิธีการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลให้คำตอบของการแบ่งนั้นแตกต่างกัน สิ่งนี้ไม่ใช่เรื่องผิด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้วิเคราะห์ที่ต้องการเน้นเรื่องใดเป็นพิเศษ การระบุจึงเป็นการสะท้อนมุมมองของผู้วิเคราะห์ว่าให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงใด และผู้วิเคราะห์ก็มองการกระทำและผลกระทบของตัวแสดงอยู่ในระดับไหน ซึ่งช่วยให้ทำให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าผู้วิเคราะห์มองประเด็น มองตัวแสดงอย่างไร และนำไปสู่การวางกรอบนโยบายอย่างไร

การสะท้อนมุมมองของผู้วิเคราะห์ดังกล่าวก็จะมีผลต่อการทำทฤษฎีความคิดของผู้วิเคราะห์เองว่า หากผู้วิเคราะห์กำหนดตัววิเคราะห์ในลักษณะหนึ่ง ก็จะมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแบบหนึ่ง ผู้วิเคราะห์จะได้ลองตั้งคำถามตนเองว่า หากเปลี่ยนมุมมอง เปลี่ยนระดับของการวิเคราะห์ หรือเปลี่ยนหน่วยของการวิเคราะห์ไป จะส่งผลให้ผู้วิเคราะห์ยังมองปัญหาเหมือนเดิมหรือไม่ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะยังเป็นเหมือนเดิมหรือไม่

#### 4. มิติ

มิติที่เราต้องศึกษานั้นอาจจะเป็นสิ่งที่นำมาคิดเพิ่มเติมว่า เรากำลังจะมองปรากฏการณ์นี้จากมิติใด มิติเศรษฐกิจ มิติการเมือง มิติความมั่นคง หรือมิติวัฒนธรรมแน่นอนว่าการแยกมิติออกจากกันโดยสิ้นเชิงไม่ใช่สิ่งที่ควรทำ แต่การพยายามแยกคิดทีละมิติจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะช่วยสร้างกรอบการมองทีละมิติให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ก่อนที่จะพยายามคิดสรุปรวบยอดอีกครั้งหนึ่งว่าแต่ละมิติเกี่ยวข้องกันอย่างไร

การตั้งสติว่า เราจะมองประเด็นต่าง ๆ ทีละมิตินั้นช่วยให้เราวางกรอบการมองได้ชัดเจนขึ้น เพราะหากเราไม่แยกมิติการมองในช่วงแรก อาจจะทำให้เกิดการสับสนและมองประเด็นทับกันไปมา แต่ตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วว่าควรเอาสิ่งที่วิเคราะห์ทั้งหมดมาวางซ้อนกันอีกครั้งเพื่อดูว่าแต่ละมิติมีการเกี่ยวข้องกันอย่างไร

การมองมิติที่ต่างกันช่วยให้การมองเห็นประเด็นแตกต่างกัน เช่น เมื่อเราพิจารณาประเด็นปัญหาการสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงจากมิติสังคม การมองประเด็นความเชื่อมโยงด้านสิ่งแวดล้อมก็จะกลายเป็นมิติหลักของการตอบคำถาม แต่หากมองว่าประเด็นการสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขงเป็นประเด็นด้านความมั่นคง เราก็จะเห็นปัญหาและความท้าทายของน้ำในแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นสิ่งที่ท้าทายปัญหาการจัดการความมั่นคงทางอาหาร หรือปัญหาเรื่องการเดินเรือ หรือหากมองจากมิติทางเศรษฐกิจก็จะเห็นเรื่องระดับน้ำ การล่องเรือสินค้า

หรือหากเปลี่ยนกรณีศึกษาเป็นว่า หากตั้งต้นจากคำถามว่า ในอีก 10 ปีนี้จากนี้ไปสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหรัฐฯ จะส่งผลอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงระเบียบความมั่นคงในอาเซียน และไทยควรมีนโยบายด้านการเมืองและความมั่นคงอย่างไร หากเริ่มวิเคราะห์โดยมองภาพจากมิติการเมืองแล้ว ผู้วิเคราะห์ก็อาจเริ่มจากการมองประเด็นการเมืองภายในประเทศว่า บริบทพลวัตการเมืองภายในประเทศเป็นอย่างไร ทั้งระบบการปกครอง การเปลี่ยนแปลงของผู้ว่า เสถียรภาพทางการเมือง และเมื่อมองจากมิติความมั่นคงแล้ว เราเห็นชุดความสัมพันธ์ทางความมั่นคง การเป็นพันธมิตรทางการทหาร การมีความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างไร ต่อมาเมื่อพิจารณาจากมิติเศรษฐกิจ ผู้วิเคราะห์เห็นประเด็นการค้าระหว่างสองประเทศเป็นแบบใด ปริมาณการค้า การลงทุน การให้ความช่วยเหลือ หรือทิศทางในอนาคตจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์มองว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปแบบใด ตัวอย่างเหล่านี้เป็นชุดคำถามและประเด็นเบื้องต้นของการพิจารณาว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องในมิติการเมืองต่าง ๆ นั้นมีอะไรบ้าง สิ่งนี้ช่วยให้ผู้วิเคราะห์พอจะมีภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการแยกมิติออกจากกันไม่ใช่เรื่องที่พึงกระทำ แต่อาจใช้เป็นหลักคิดก่อนว่าในแต่ละมิติมีประเด็นอะไรบ้าง และจะนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงกันกับมิติอื่นอย่างไร

ตารางที่ 1: การระบุประเด็นต่าง ๆ จากมิติต่าง ๆ

	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
ประเด็น				
ความท้าทาย				
อุปสรรค				
ทางเลือกของนโยบาย				
ข้อจำกัดของทางเลือก				

ที่มา: ผู้เขียน

ตัวอย่างตารางที่ 1 นี้เป็นการลองเสนอให้ผู้วิเคราะห์ลองเติมเต็มการมองด้วยตนเองแบบง่าย เพื่อเริ่มวิเคราะห์ประเด็นที่ตนเองต้องศึกษาว่า มีประเด็นอะไรบ้างในกรณีศึกษาที่ตนเองเลือกมา และในมิติเหล่านั้นอะไรเป็นความท้าทายและอุปสรรค และการลองตั้งคำถามทางเลือกเอาไว้เพื่อให้เห็นเป็นแนวทางในเบื้องต้นว่ามีแนวทางอะไรบ้างในการดำเนินนโยบาย

ตัวอย่างของการทดลองนำเอากรอบการพิจารณามิติมาใช้วิเคราะห์สถานการณ์อาจเห็นได้จากกรณีที่ไทยมีปัญหากับกัมพูชาเรื่องเขาพระวิหาร

ตารางที่ 2: กรณีศึกษาระหว่างไทยกับกัมพูชากรณีเขาพระวิหาร

	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
ประเด็น	- พื้นที่เขาพระวิหาร - พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล		ปัญหาบริษัทชินวัตร กัมพูชา	- ปัญหาความทรง จำร่วม - ปัญหาแผนที่
ความ ท้าทาย	- การแก้ไขปัญห พื้นที่ชายแดน - ปัญหาแผนที่ ระหว่างสองประเทศ - การจัดการพื้นที่ ชายแดนร่วม	- การแก้ไขความ ทรงจำบาดหมาง ระหว่างสอง ประเทศ (แบบ เรียน, กรณีเฝ้า สถานทูต)		
อุปสรรค		- ปัญหาการยึดถือ แผนที่คนละฉบับ		- การขึ้นทะเบียน เป็นมรดกโลก เพียงฝ่ายเดียว และปัญหาพื้นที่ ทับซ้อน
ทางเลือก ของนโยบาย	- ศาลโลก - การแลกเปลี่ยน การเยือนระหว่าง ผู้นำและทุกระดับ		- การพัฒนาพื้นที่ร่วม - การบูรณปฏิสังขรณ์ ปราสาทร่วมเพื่อเป็น สัญลักษณ์	- การทูต วัฒนธรรม - การผลักดันเป็น มรดกโลก
ข้อจำกัด ของทาง เลือก	- ผลการตัดสินของ ศาลโลกไม่มีผล บังคับใช้อย่างเป็น รูปธรรม - ปัญหาชุมชนชาว กัมพูชาลูกกล้า ชายแดนไทย - ความไม่โปร่งใส ของรัฐบาลยุคทักษิณ			

ที่มา: สรุปจาก ฉัตรศิริ เพียรพยุห์เขตต์. (2559). *อ้างแล้ว.*; สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2554). พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา: ปัญหาและพัฒนาการ. *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 92. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา.

จากตารางที่ 2 ได้เสนอตัวอย่างการวิเคราะห์โดยใช้กรอบการมองมิติต่าง ๆ แบบคร่าวเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นถึงแนวทางการวิเคราะห์แยกมิติ แน่นนอนว่าผู้อ่านแต่ละคนก็จะมิมุมมองที่ไม่เห็นด้วยหรือเห็นด้วยกับประเด็นที่ได้เสนอไป แต่นี้เป็นเพียงตัวอย่างที่นำมาเสนอให้ผู้อ่านเห็นแนวทางเบื้องต้นเท่านั้น

## 5. ผลประโยชน์และเป้าหมายของตัวแสดง

ผลประโยชน์เป็นสิ่งที่ถูกนิยามขึ้นและเปลี่ยนแปลงได้ การนิยามผลประโยชน์นั้นเป็นการเมืองและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ผลประโยชน์ของรัฐหรือกลุ่มคนในช่วงเวลาหนึ่งอาจเป็นภัยคุกคามในอีกช่วงเวลาหนึ่งของอีกกลุ่มคนหนึ่งก็ได้ ดังนั้น การช่วงชิงการนิยามว่าอะไรคือผลประโยชน์นั้นเป็นการเมืองที่ไม่มีที่สิ้นสุด รุนแรง และยาวนาน

เมื่อเราได้คำถามว่าเราจะต้องการจัดการกับประเด็นปัญหาใดเป็นพิเศษ คำถามคือ ผลประโยชน์ของเราคืออะไรกันแน่ การระบุผลประโยชน์ออกมาให้ชัดเจนช่วยให้การกำหนดเครื่องมือมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะทำให้รู้ว่าผลประโยชน์ที่ต้องการนั้นจะได้อะไรด้วยเครื่องมือใด กระนั้น ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ในเมื่อการนิยามว่าผลประโยชน์คืออะไรนั้นเป็นการเมือง การช่วงชิงการนิยามว่าอะไรคือผลประโยชน์ของตัวแสดงต่าง ๆ ก็จะทำให้เกิดความชอบธรรมในการเลือกเครื่องมือปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งนั่นอาจหมายถึงการนิยามผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันหรือขัดแย้งกัน รวมไปถึงเครื่องมือที่อาจทับซ้อนกันและขัดแย้งกันเช่นเดียวกัน ดังนั้นการช่วงชิงความเร็วของการนิยามและการเลือกใช้เครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายจึงมีความสำคัญ เพราะหากเราสามารถช่วงชิงความเร็วในการนิยามได้แล้วก็จะทำให้มีความชอบธรรมในการบอกว่าอะไรคือผลประโยชน์ของเรา ก่อนแม้ว่าในช่วงหลังอาจจะมีผู้โต้แย้งว่าผลประโยชน์ของเราคืออะไร และไปขัดแย้งกับผลประโยชน์ของเขา แต่หากการนิยามของเขามาทีหลัง ความเร็วของเราก็จะทำให้เราได้เปรียบมากกว่า

ความสามารถในการระบุผลประโยชน์ของทางฝ่ายเรา และการวิเคราะห์ผลประโยชน์ในทางฝ่ายเขาได้เป็นสิ่งที่ช่วยให้การเจรจาต่อรองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “รู้เขารู้เรา รบร้อยครั้งชนะร้อยครั้ง” ที่หากเราทราบถึงผลประโยชน์ของผู้ที่เราเจรจาต่อรองด้วยได้ ก็จะช่วยให้เราเลือกเครื่องมือในการวางแผนได้

อย่างเป็นไปประโยชน์ แต่การสามารถบอกได้ว่าผลประโยชน์ของคุณเจรจาของเราคืออะไร ก็เป็นสิ่งที่ต้องระวัง เพราะการนิยามผลประโยชน์ของแต่ละตัวแสดงเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบุหรือนิยามผลประโยชน์ของแต่ละตัวแสดงอาจเกิดจากทั้งตัวผู้นำ การเคลื่อนไหวของสังคมที่มีอารมณ์ การขับเคลื่อนทางสังคม ที่อาจมีผลต่อการต่อรองหรือการนิยามผลประโยชน์ ในขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านของการระบุและนิยามผลประโยชน์จึงเป็นกระบวนการขั้นตอนที่ต้องระมัดระวัง

ตัวอย่างของการนิยามผลประโยชน์ที่อาจจะแตกต่างกันภายในประเทศ หรือในกรณีต่างประเทศมองต่างกัน เช่น

### กรณีศึกษาที่ 1: จีนขอเข้าร่วม CPTPP จับตาดูท่าทีแคนาดาและสมาชิก<sup>35</sup>

นาง Meredith Lilly ที่ปรึกษาด้านนโยบายการค้าในสมัยอดีตนายกรัฐมนตรี Stephen Harper เห็นว่า การที่จีนแสดงท่าทีต้องการจะเข้าร่วมความตกลง CPTPP นั้น นอกจากเล็งเห็นประโยชน์จากการเป็นกลุ่มความร่วมมือทางการค้าขนาดใหญ่ที่ประเทศสมาชิกมี GDP ทางการค้ารวมกันประมาณ 30% ของโลก หากจีนเข้าร่วมได้สำเร็จแล้ว ยังจะเป็นการช่วยเสริมบทบาทของจีนให้มีสถานะที่ดีขึ้นในการตัดสินใจ เกี่ยวกับกฎระเบียบการค้าในอนาคต และยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตรที่ลึกซึ้งของสหรัฐฯ อย่าง ญี่ปุ่น แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งจะมีผลต่อการถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐฯ โดยมีข้อสังเกตว่า ความเคลื่อนไหวในการขอเข้าร่วมความตกลง CPTPP ของจีนนั้นเกิดขึ้นเพียง 1 วัน ภายหลังจากที่สหรัฐฯ อังกฤษ และออสเตรเลีย ได้ประกาศข้อตกลง AUKUS ซึ่งเป็นข้อตกลงด้านความมั่นคงครั้งประวัติศาสตร์ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ที่หลายฝ่ายทั่วโลกมองว่ามีขึ้นมาเพื่อเป็นความพยายามในการคานอำนาจกับจีนที่กำลังแผ่อิทธิพล เข้าสู่ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทางการเงินได้ชี้แจงได้กลับว่า การขอเข้าร่วมความตกลง ทางการค้า CPTPP นั้นไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องความร่วมมือ AUKUS ใด ๆ เลย

<sup>35</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ประจำวันที่ 18-24 กันยายน 2564 จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/753175/753175.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/753175/753175.pdf)



จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่า การมองประเด็นที่จีนสมัครเข้าเป็นสมาชิก CPTPP นั้นมีความแตกต่างกัน หรือเห็นได้แม้แต่ว่า การเข้าร่วม CPTPP เป็นมิติเศรษฐกิจ แต่การวิเคราะห์ผลประโยชน์นั้นมียังเรื่องเศรษฐกิจ มิติการเมืองและความมั่นคงที่มองว่า ผลประโยชน์เป็นเรื่องของการคานอำนาจกับ AUKUS เป็นต้น

เมื่อตัวแสดงนิยามและมองผลประโยชน์แตกต่างกันก็จะนำไปสู่ปัญหาของการสร้างนโยบาย ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดภายในรัฐ การเห็นต่างของค่านิยมและการมองผลประโยชน์ที่แตกต่างกันทำให้แนวนโยบายมีเป้าหมายที่ต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เครื่องมือแตกต่างกันออกไปอีก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในปัจจุบัน เช่น การที่รัฐบาลพยายามเข้าเป็นสมาชิกของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership: CPTPP) เป้าหมายของรัฐบาลคือการมองว่าการเป็นสมาชิกของ CPTPP จะช่วยให้ GDP ของประเทศขยายตัวขึ้นจากการมีโอกาสนในการส่งออกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสินค้าประเภท ข้าว ข้าวสาลี เนื้อไก่สด เนื้อไก่แช่แข็ง ผลไม้สด ผลไม้แช่แข็ง อาหารทะเลปรุงแต่ง ยางรถยนต์ รถยนต์ และน้ำมันปิโตรเลียม แต่นักวิชาการและภาคประชาสังคมกลับมองว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ CPTPP จะส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตร สาธารณสุข โดยเฉพาะประเด็นสิทธิเมล็ดพันธุ์พืช สิทธิยา และการคุ้มครองการลงทุนของต่างชาติ

การมองประโยชน์จากมุมมองที่แตกต่างกันนี้เองทำให้กระบวนการประสานความเข้าใจและการนิยามผลประโยชน์จึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ไม่มีวันจบสิ้น

# การสร้างฉากทัศน์เพื่อกำหนดนโยบาย

## 1. ฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น

ฉากทัศน์มาจากภาษาอังกฤษที่คือ Scenario มันคือสถานการณ์หรือความเป็นได้ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยการพยากรณ์จากข้อมูล ความพยายามนี้เป็นเรื่องที่ยากเพราะต้องอาศัยการพยากรณ์ด้วยการผสมผสาน ข้อมูล แนวคิด และวางวิเคราะห์ว่าอะไรน่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การพยากรณ์เป็นเหมือนการเสี่ยงทายที่ทำยที่สุดแล้วนั้นก็ไม่มีใครบอกได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้น เพราะในโลกทางสังคมนั้น เราไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือปัจจัยใด ๆ ได้เนื่องจากแต่ละตัวแสดงมีความต้องการที่แตกต่างกัน พลวัตที่มีจำนวนมากทำให้การพยากรณ์ฉากทัศน์ในอนาคตเป็นเรื่องที่สุ่มเสี่ยงต่อผู้พยากรณ์ว่าจะรับผลของการทำนายได้มากแค่ไหน

นักวิชาการให้คำนิยามคำว่าฉากทัศน์แตกต่างกันออกไป เช่น

- (1) Herman Kahn และ Anthony J. Wiener อธิบายว่า ฉากทัศน์ คือ “ชุดของสมมติฐานของเหตุการณ์ในอนาคตที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออธิบายความเป็นไปได้ของห่วงโซ่ของสาเหตุของเหตุการณ์และจุดของการตัดสินใจ” คำอธิบายของ Kahn และ Wiener อาจจะฟังดูยาก แต่อาจสรุปได้ว่า เขาทั้งสองเห็นว่าฉากทัศน์คือชุดคำอธิบายเหตุการณ์อนาคตที่บอกถึงความเป็นไปได้<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Kahn, H., & Wiener, A. J. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. New York: MacMillan, p. 6.

- (2) Peter Schwartz อธิบายว่า ฉากทัศน์ คือ “เรื่องของความเป็นไปของโลกที่อาจจะเกิดขึ้นในวันพรุ่งนี้ เรื่องที่สามารถช่วยให้เราตระหนัก และปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดกับสถานะแวดล้อมปัจจุบัน”<sup>37</sup>

การพยากรณ์ฉากทัศน์นั้นทำได้หลายวิธี หากผู้อ่านได้คุ้นเคยกับศาสตร์สาขาด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือด้านธุรกิจก็จะพบว่า เครื่องมือในการสร้างฉากทัศน์ การทำนายหรือการวิเคราะห์นั้นมีหลากหลายเครื่องมือและเรียกด้วยชื่อที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยปรัชญาพื้นฐานในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลและการพยากรณ์นั้นตั้งอยู่บนหลักที่ไม่แตกต่างกันมากนัก คือ การหาข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ช่วงทศวรรษที่ผ่านมา หน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานวิจัยหรือด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วโลกเริ่มใช้วิธีการสร้างฉากทัศน์เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มความเป็นไปได้ จนทำให้กระบวนการสร้างฉากทัศน์นั้นเริ่มกลายมาเป็นหนึ่งในวิธีการที่สำคัญที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้ลองคิดวิเคราะห์ประกอบการทำนโยบายมากยิ่งขึ้น

ในแง่ของพัฒนาการของทฤษฎีหรือองค์ความรู้ว่าด้วยการพยากรณ์อนาคตนั้น มีการพัฒนามายาวนาน ความพยายามวิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคตนั้นปรากฏอยู่ในหลายสาขาวิชาจนทำให้กรอบความคิดหรือแนวทางที่นักวิชาการเสนอให้เป็นเครื่องมือเพื่อคาดเดาอนาคตมีหลากหลาย ทั้งการสร้างฉากทัศน์ วิจัยการปฏิบัติการ (operations research) หรือแม้แต่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์หรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) กรอบและวิธีการเหล่านี้เป็นการพยากรณ์และคิดอย่างเป็นระบบเพื่อเตรียมรับมือกับอนาคต การวิจัยเกี่ยวกับอนาคต (future research) เริ่มปรากฏให้เห็นประมาณช่วงทศวรรษที่ 1940 ที่มีความพยายามของนักวิชาการที่จะเชื่อมการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเข้ากับประเด็นด้านความมั่นคง ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ก็เริ่มมีแนวการศึกษาที่เน้นการคิดเรื่องการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (rational approach) และการวางแผนที่เน้นการควบคุม (control-oriented planning approach) ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 กระบวนการศึกษาก็เริ่มเข้ามาสู่การคิดฉากทัศน์ โดยเฉพาะในแวดวงการ

---

<sup>37</sup> Schwartz, P. (1996). *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*. New York: Currency Doubleday, p. 3.

ศึกษารุกิจที่พยายามคาดเดาเหตุการณ์ เพราะบริบทในช่วงเวลาดังกล่าว โลกกำลังเผชิญกับวิกฤติน้ำมัน (oil crisis) จนทำให้งานด้านวิชาการต้องพยายามสร้างเครื่องมือขึ้นมาเป็นแนวทางวิเคราะห์สถานการณ์โลกในอนาคต<sup>38</sup>

การศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเริ่มเอากระบวนการการมองอนาคตเข้ามาในแวดวงการศึกษาบ้าง เช่น *The Future of US-Mexico Relations: Strategic Foresight*<sup>39</sup> ที่เสนอวิธีการมองอนาคต ในงานชิ้นดังกล่าวยังแสดงให้เห็นอีกว่า วิธีการศึกษาอนาคตนั้นมีมากกว่า 70 ปี และเปลี่ยนชื่อวิธีการศึกษามากหลายแบบ เช่น “Futurology”, “Applied Futurism”, “Futures”, “Future Research”, “Future Studies” และในปัจจุบันเริ่มใช้คำว่า “Foresight” มากขึ้น การศึกษาอนาคตนี้เริ่มต้นในอังกฤษและสหรัฐฯ แต่ในส่วนของสหรัฐฯ นั้นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแนวทางเครื่องมือการศึกษาอนาคต คือ RAND Corporation ที่ช่วยรัฐบาลสหรัฐฯ คิดยุทธศาสตร์ทางการทหารหรืองานอย่าง *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*<sup>40</sup> ที่วิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคตและเสนอสิ่งที่สหรัฐฯ ควรทำ หรืองานอย่าง *The United States and Great Power Responsibility in International Society*<sup>41</sup> ของ Wali Aslam ที่ใช้ Foresight เป็นหลักการของการสร้างตัวแสดงที่มีความหวังใต้อนาคต (Prudent actor) ในการเมืองระหว่างประเทศ โดยกล่าวว่าหากมีการใช้ Foresight หรือการมองอนาคตแล้วก็จะช่วยให้ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหวังใยอนาคตได้มากขึ้น โดยเขาเสนอว่าเมื่อเราพยายามมองอนาคตแล้วเราก็จะสร้างฉากทัศน์ต่าง ๆ ขึ้นมาวิเคราะห์สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้และนำไปสู่การตัดสินใจได้<sup>42</sup> อย่างไรก็ตามงานทั้งสามนี้ไม่ได้กล่าวถึง

---

<sup>38</sup> Berkhout, F., & Hertin, J. (2002). Foresight Future Scenarios: Developing and Applying a Participative Strategic Planning Tool. *Greener Management International*, 37: 37-52.

<sup>39</sup> Payan, T., Excribani, A. L. D. L. O., & Velasco, J. (Eds.). (2020). *The Future of US-Mexico Relations: Strategic Foresight*. Texas: Arte Público Press.

<sup>40</sup> Manning, R. A. (2012). *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*. Washington DC: Atlantic Council.

<sup>41</sup> Aslam, W. (2013). *The United States and Great Power Responsibility in International Society: Drone, Rendition and Invasion*. Oxon: Routledge.

<sup>42</sup> Aslam, W. (2013). *ibid.*, p. 75.

ในรายละเอียดถึง “เครื่องมือ” หรือ “วิธีการ” ในการคิดถึงระบบการสร้างฉากทัศน์เอาไว้  
อาจกล่าวได้ว่าการสร้างฉากทัศน์เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการศึกษาอนาคต  
การสร้างฉากทัศน์ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลายอย่างที่ช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยน  
ความเห็นและความเชื่อมระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่มีความสนใจในประเด็นที่สำคัญร่วมกัน<sup>43</sup>

### 1. การหาข้อมูล

ขั้นตอนการหาข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจทางเลือกในการ  
ดำเนินนโยบายนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ “ธรรมชาติ” ของผู้ดำเนินการ  
ในสายรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะ หรือด้านธุรกิจ กระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อมูล  
ความเห็น หรือการวิเคราะห์ของตัวแสดงต่าง ๆ นั้นอาจทำได้หลายวิธี ทั้งการสัมภาษณ์  
(interview) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) การระดมความเห็น (brainstorming)  
โดยมีการเก็บคำสำคัญ (keywords) จากกระบวนการเหล่านั้นออกมามีวิเคราะห์ทั้งความถี่  
(frequency) หรือการมองการเชื่อมโยงไปกับคำอื่น ๆ หรือการวิเคราะห์มุมมองว่า  
ผู้ให้สัมภาษณ์มองประเด็น ทิศทาง หรือฉากทัศน์อย่างไร และนำมาวิเคราะห์เพื่อสร้าง  
สถานการณ์ ฉากทัศน์ หรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น

กระบวนการหาข้อมูลนั้นอาจกระทำได้โดยการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi  
Technique) ซึ่งได้แก่กระบวนการทำให้ได้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ ชัดเจน เพื่อ  
ช่วยประกอบการตัดสินใจ กระบวนการเดลฟายนั้นประกอบด้วยวิธีการหลายอย่าง เช่น  
การกำหนดคณะทำงาน การเลือกผู้เชี่ยวชาญ การสร้างแบบสอบถาม การตรวจสอบ  
แบบสอบถามรอบแรก การทดลองใช้แบบสอบถาม การวิเคราะห์ การสร้างแบบสอบถาม  
อีกครั้ง การใช้แบบสอบถาม การวิเคราะห์ผล การเขียนสรุป เป็นต้น<sup>44</sup> กระบวนการเหล่านี้  
แท้จริงแล้วหากพิจารณากระบวนการ สิ่งที่ต้องทำนั้นไม่ได้แตกต่างจากการทำแบบสอบถาม  
เพื่อทวนความเห็นของผู้คนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ความถูกต้องของข้อมูล  
เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ

<sup>43</sup> Cairns, G., & Wright, G. (2018). *Scenario Thinking: Preparing Your Organization for the Future in an Unpredictable World*. Cham: Palgrave Macmillan, p. 9.

<sup>44</sup> น้ำผึ้ง มีศิลป์. (2559). การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย: การหลีกเลี่ยงมโนทัศน์ที่ไม่ถูกต้อง. *Veridian E-Journal*, 9(1): 1256-1267.

## 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

แนวทางของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มานั้น ไม่แตกต่างไปจากศาสตร์สาขาวิชาอื่น ๆ ปรัชญาพื้นฐานก็คือการพยายามวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาและนำมาสร้างฉากทัศน์ว่าอะไรน่าจะเป็นสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต แต่การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้มีเครื่องมือหรือวิธีการที่ชัดเจนหรือโดดเด่นเป็นพิเศษเหมือนเช่นเดียวกับสาขาวิชาอื่น ๆ ธรรมชาติของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาฉากทัศน์นั้นมักตั้งอยู่บนหลักการทางทฤษฎี แต่ก็มีกรณียกเว้นอย่างกว้างขวางว่า ผู้กำหนดนโยบายควรสร้างฉากทัศน์จากทฤษฎี หรือให้ข้อมูลเป็นตัวสร้างฉากทัศน์ก่อนนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีขึ้นมาอธิบาย และแน่นอนว่ามันควรเป็นแบบที่สอง การสร้างฉากทัศน์โดยให้ข้อมูลเป็นสิ่งนำเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น และคงจะเป็นอันตรายหากให้การสร้างฉากทัศน์ถูกนำโดยทฤษฎีก่อนข้อมูลและข้อเท็จจริง

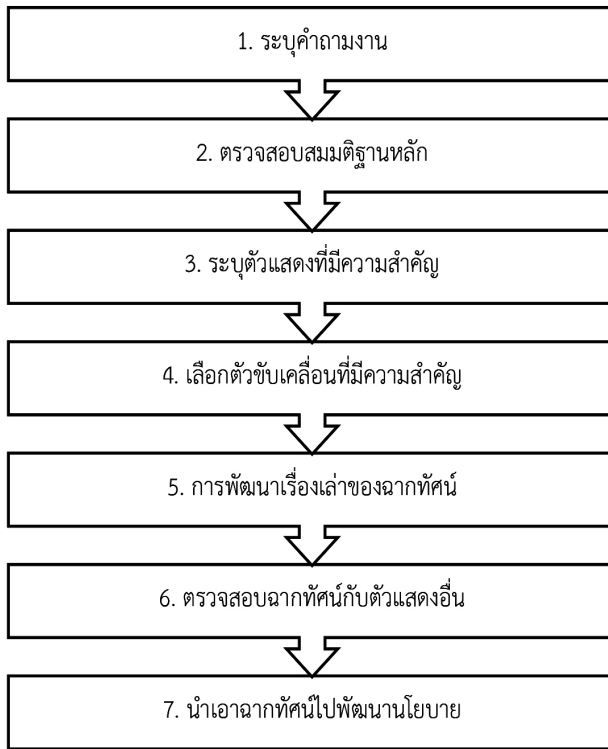
การวิเคราะห์ข้อมูลนั้นทำได้หลายประการ ข้อมูลที่จะนำมาสู่การวิเคราะห์ก็มาจากหลายแหล่งดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น เมื่อข้อมูลมาสู่ผู้วิเคราะห์ต่างหากที่เป็นปัญหาว่าเราจะมีการจัดการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างไร การเลือกข้อมูลเพียงบางส่วนมาให้ความสำคัญและอาจมองข้ามประเด็นหรือข้อมูลบางอย่างไปอาจส่งผลกระทบต่อความคิดวิเคราะห์ที่ผิดพลาดได้ วิธีการวิเคราะห์อาจทำได้ด้วยการใช้เครื่องมือคอมพิวเตอร์ที่ใช้ประมวลผลข้อมูลที่มีปริมาณมาก และนำมาข้อมูลมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น

การสร้างฉากทัศน์ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นอาจจะเป็นคำที่ใช้กันมากนัก งานวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักใช้คำอื่น ๆ แทน เช่น แนวโน้ม ความเป็นไปได้ สิ่งที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น แต่หากจะพิจารณาหลักการพื้นฐานของการสร้างฉากทัศน์แล้วนั้นก็อาจพูดได้ว่า สิ่งที่พยายามทำกันอยู่นั้นก็คือการพยายามวิเคราะห์ว่าแนวโน้มจะพัฒนาไปในลักษณะใด ตัวอย่างงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พยายามใช้ฉากทัศน์ในการวิเคราะห์นั้นพอมียูบ่าง<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> ดู Moseley, T. M. et al. (2019). III. Scenario Summaries. *Turbulent Skies: An AEI Study on the US Air Force's Contribution to International Competition*. American Enterprise Institute, 12-31; Burrows, M., & Engelke, P. (2020). What World Post-COVID-19?: Three Scenarios. *Atlantic Council*. DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep24634>; International Crisis Group. (2013). Scenarios for Post-Isaias Eritrea. *Eritrea: Scenarios for Future Transition*: 21-27.

## แผนภูมิภาพที่ 2: แนวทางการสร้างฉากทัศน์<sup>46</sup>



หากเราดัดแปลงการศึกษาของ Monika Sus และ Marcel Hadeed เสนอให้เรามองขั้นตอนของการสร้างฉากทัศน์โดยประกอบไปด้วย 3 ช่วงหลัก

ในช่วงแรกนั้นมีความสำคัญยิ่งที่จะกำหนดคำถาม ดังที่เอกสารนี้ได้เสนอไปในตอนต้นว่า การเลือกคำถามที่เราจะตอบนั้นมีความสำคัญยิ่ง เช่น หากเราต้องการสร้างฉากทัศน์ของไทยเราอาจตั้งคำถามว่า

<sup>46</sup> ดัดแปลงจาก Sus, M., & Hadeed, M. (2020). Theory-Infused and Policy Relevant: On the Usefulness of Scenario Analysis for International Relations. *Contemporary Security Policy*, 41(3), 438.



- อีก 30 ปีข้างหน้า สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างจีน ญี่ปุ่น กับสหรัฐฯ จะเป็นอย่างไร
- อีก 10 ปีข้างหน้า ระบบความมั่นคงในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงจะเป็นอย่างไร
- อีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นใคร ขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจโลกจะอยู่ที่ไหน

คำถามลักษณะนี้เป็นคำถามปลายเปิด กว้าง และเปิดพื้นที่ให้ผู้เก็บข้อมูลสามารถใช้แบบสอบถามออนไลน์ กระจาย หรือการเก็บข้อมูลต่าง ๆ เอามาวิเคราะห์ต่อได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีมุมมองแบบไหนเป็นส่วนใหญ่ แล้วนำมาจับกลุ่มความคิด เพื่อแบ่งแยกชุดความคิดที่ผู้ตอบแบบสอบถามมองเห็นไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจเป็นการวิเคราะห์จาก “คำ” ที่ผู้ตอบแบบสอบถามหรือผู้ถูกสัมภาษณ์เลือกใช้ เพื่อดูความหมายเบื้องหลังของคำ จำนวนคำที่ใช้ หรือองค์ประกอบบริบทคำที่ปรากฏอยู่ในคำตอบเพื่อหามุมมอง

ขั้นตอนที่สองที่ให้มีการตรวจสอบสมมติฐานนั้น คือการพยายามตรวจสอบกับผู้ตอบว่า เมื่อเราจับกลุ่มความเห็นทั้งหลายจากขั้นตอนแรกมาแล้วนั้น ผู้ตอบเห็นว่าคำตอบไหนมีแนวโน้มที่น่าจะเป็นไปได้มากกว่ากัน และดูว่าคำอธิบายไหนที่ไม่สมเหตุสมผล

ขั้นต่อมาคือการพยายามระบุหาตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ (key drivers) ว่าตัวแสดงอะไรบ้างที่จะมีผลต่อสิ่งที่น่าจะเกิดขึ้น และจริง ๆ แล้วการใช้คำว่า “ตัวขับเคลื่อน” ก็อาจจะดูเฉพาะเจาะจงลงไป เพราะเราไม่ได้มองหาเพียงแต่ตัวแสดงที่เป็นรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจจะเป็น “Drivers” ที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น ความมั่นคงทางไซเบอร์ การแพร่กระจายของเชื้อโรคที่กำลังเห็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

ขั้นต่อมานั้นต้องอาศัยการพูดคุยเก็บข้อมูลกับปัจเจกบุคคลมากขึ้น เมื่อผู้เก็บข้อมูลเริ่มรวบรวมข้อมูลและได้แนวโน้มที่น่าจะเป็นขึ้นมา ก็จะนำไปตรวจสอบความสอดคล้องข้ามกับตัวแสดงอื่น ๆ (cross-consistency check) ในขั้นตอนนี้ สิ่งที่สำคัญก็คือการพยายามมาช่วยกันวิเคราะห์ว่า จากการคิดในเบื้องต้นว่าอะไรน่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่เมื่อมาตรวจสอบร่วมกันแล้วก็จะพบว่า หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือความเป็นไปได้แล้ว

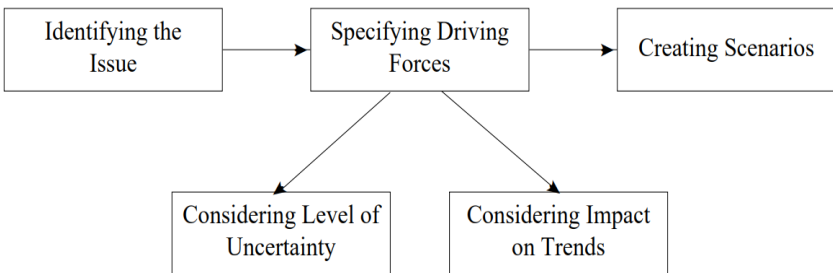
การคาดการณ์บางอย่างก็ไม่แน่ว่าจะเกิดขึ้นได้ ในขั้นตอนนี้การระดมความเห็นเพื่อมาตัดความเป็นไปไม่ได้ออกไปก็จะช่วยให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การตรวจสอบฉากทัศน์กับตัวแสดงอื่น ขั้นตอนนี้คือการขอความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน หรือนักวิชาการว่าฉากทัศน์ที่เราสร้างขึ้นมานั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยขนาดไหน และผู้อื่นมีความเห็นอย่างไรบ้าง

ขั้นตอนที่เรากล่าวมานี้มีความคล้ายคลึงในหลักการกับสิ่งที่ David Easton เสนอเรื่องทฤษฎีระบบ เพียงแต่เป็นการลงรายละเอียดที่มากขึ้นและบอกขั้นตอนที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าต้องทำอะไรเพื่อให้ได้ฉากทัศน์

นอกเหนือไปจากนั้น ตัวอย่างของการพยายามสร้างฉากทัศน์อาจเห็นได้จากโมเดลของ Robert Lampert<sup>47</sup> โดยมี Dong-Ho Han<sup>48</sup> แปรงานเขียนออกมาเป็นโตเดลได้ดังต่อไปนี้

### แผนภูมิภาพที่ 2: การสร้างฉากทัศน์ตาม Lampert<sup>49</sup>



<sup>47</sup> Lampert, R. (2007). Can Scenarios Help Policymakers Be Both Bold and Careful?. In F. Fukuyama (Ed.), *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics* (pp. 109-119). Washington D.C.: Brookings Institution Press.

<sup>48</sup> Han, D. H. (2011). Scenario Construction and Its Implications for International Relations Research. *The Korean Journal of International Studies*, 9(1): 39-65.

<sup>49</sup> Lampert, R. (2007). op. cit., p. 44.

กระบวนการสร้างฉากทัศน์ของ Lampert นั้นอาจสรุปได้ว่า “กระบวนการสร้างฉากทัศน์เริ่มต้นจากความท้าทายที่ผู้ตัดสินใจทางนโยบายต้องเผชิญ แล้วจัดลำดับความสำคัญว่าสิ่งใดมีความสำคัญมากที่สุดตามความไม่แน่นอน และผลกระทบที่จะมีต่อการตัดสินใจ และนำไปสู่การสร้างฉากทัศน์ต่าง ๆ ที่จะสำรวจการคลี่คลายของฉากทัศน์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากแรงผลักเหล่านั้น”<sup>50</sup>

การยกตัวอย่างโมเดลของการสร้างฉากทัศน์ของนักวิชาสองโมเดลนี้มาแม้จะมีรายละเอียดของกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะ แต่จะได้เห็นว่าปรัชญาร่วมของการคิดสร้างฉากทัศน์ก็คือการพยายามตั้งคำถามหาความท้าทาย การวิเคราะห์ การสร้างฉากทัศน์ และการลองเสนอนโยบาย กระบวนการเหล่านี้จะไม่แตกต่างกันไปในโมเดลต่าง ๆ ที่ผู้อ่านจะพบในงานวิชาการเพราะหลักคิดใหญ่นั้นจะมีความคล้ายคลึงกันอยู่

งานวิชาการจำนวนไม่น้อยในปัจจุบันได้พยายามวิเคราะห์ฉากทัศน์ของประเทศไทยจากมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะมิติเศรษฐกิจ ส่วนฉากทัศน์ด้านการเมืองระหว่างประเทศนั้นไม่ปรากฏอยู่ในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวไปในช่วงต้นของเอกสารนี้ที่ว่า แวดวงการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีแนวโน้มจะแยกตัวออกจากการใช้เครื่องมือแบบนโยบายสาธารณะหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในการวิเคราะห์วางแผน ทำให้การวิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคตไม่ได้ใช้คำว่าฉากทัศน์โดยตรง แต่เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นโดยภาพรวมมากกว่า

---

50 ibid.

ตารางที่ 3: การสร้างฉากทัศน์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
ประเด็น				
ความท้าทาย				
อุปสรรค				
<b>ฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น</b>				
	ตัวแปรตามที่ 1	ตัวแปรตามที่ 2	ตัวแปรตามที่ 3	ตัวแปรตามที่ 4
ตัวแปรต้น 1	(วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในทุกช่อง)			
ตัวแปรต้น 2				
ตัวแปรต้น 3				
ตัวแปรต้น 4				
<b>แนวนโยบาย</b>				
	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
ทางเลือกของนโยบาย				
ข้อจำกัดของทางเลือก				

ที่มา: ผู้เขียน

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นการผนวกเอาตารางที่ 1 ที่เป็นการมองมิติต่าง ๆ เข้ามาผนวกเพื่อสร้างฉากทัศน์ความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยจะเริ่มจากการวิเคราะห์สถานการณ์มิติต่าง ๆ ออกมาก่อนเพื่อดูเงื่อนไขและปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อภารกิจกำหนดฉากทัศน์เมื่อสามารถกำหนดปัจจัยและเงื่อนไขในมิติต่าง ๆ เสร็จแล้ว ก็จะสามารถทดลองกำหนดฉากทัศน์และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไปได้

ในตารางการกำหนดฉากทัศน์ ผู้เขียนเสนอให้มีการกำหนดตัวแปรตาม (dependent variable) ในแถวแนวนอน (row) และให้ตัวแปรต้น (independent variable) อยู่ในสดมภ์หรือแนวตั้ง (column) เพื่อกำหนดตัวแปรตามกันตัวแปรต้นในการวิเคราะห์ โดยให้มีการระบุความเป็นไปได้ (possibility) ในฉากทัศน์ต่าง ๆ เพื่อแนวโน้มและสามารถจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของสถานการณ์ ซึ่งการจัดลำดับความสำคัญนี้อาจเป็นการจัดว่าอะไรคือฉากทัศน์ที่ดีที่สุดที่จะเกิดขึ้น หรือฉากทัศน์ที่เลวร้ายที่สุดที่จะเกิดขึ้นก็ได้

ตารางที่ 4: ตัวอย่างการสร้างฉกทัศน์

คำถามหลัก ในอีก 20 ปีจากนี้เป็นต้นไปการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจ ในลุ่มแม่น้ำโขงจะส่งผลอย่างไรพลวัตทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงของไทย

	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
<i>ประเด็น</i>	-ความแตกต่างของระบอบการปกครอง  -ความแตกต่างของคุณค่าทางการเมือง	-ระบบพันธมิตรทางความมั่นคง  -ปัญหาข้อพิพาททางทะเล  -ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดน	-การเมืองของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาค	
<i>ความท้าทาย</i>	-การต่อสู้กันระหว่างอุดมการณ์และคุณค่าทางการเมืองของกลุ่มคนต่างวัย  -การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	-ปัญหาภัยคุกคามและความท้าทายใหม่ข้ามพรมแดน (สุขภาพโลก ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย)  -ความมั่นคงทางไซเบอร์	-การเปลี่ยนแปลงกรอบและโครงสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับโลก  -การชะลอตัวของการเติบโตทางเศรษฐกิจ  -ความมั่นคงทางพลังงาน  -การเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค	-การใช้ Soft Power  -จำนวนประชากรที่ลดลงและสังคมผู้สูงอายุ  -การเปลี่ยนแปลงของสถานะภูมิอากาศ  -ความเท่าเทียมทางเพศ  -ปัญหาแม่น้ำโขง
<i>อุปสรรค</i>	-ปัญหาโครงสร้างทางการเมือง  -วัฒนธรรมทางการเมือง	-สนธิสัญญากฎหมายระหว่างประเทศ  -ระบอบพันธมิตรทางความมั่นคง	-ชาตินิยมและการปกป้องทางการค้า  -ความล่าช้าของการปรับตัวด้านกฎระเบียบ	ปัญหาประวัติศาสตร์ระหว่างประเทศและภายในภูมิภาค

	ฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น			
	สหรัฐฯ	จีน	ญี่ปุ่น	
สหรัฐฯ		(A) จีนเริ่มเข้าหาสหรัฐฯ ชักชวนให้เป็นพันธมิตรทางการทหารและเศรษฐกิจ (ความเป็นไปได้ต่ำ)	(B) สหรัฐฯ ยังคงเป็นพันธมิตรกันเหมือนเดิม (ความเป็นไปได้คงที่)	
จีน	(C) สหรัฐฯ มีความขัดแย้งกับจีน (ความเป็นไปได้คงที่)		(D) ญี่ปุ่นเริ่มเข้าหาจีนและชักชวนให้เป็นพันธมิตรทางการทหารและเศรษฐกิจ (ความเป็นไปได้ต่ำ)	
ญี่ปุ่น	(E) สหรัฐฯ เริ่มมีความขัดแย้งกับญี่ปุ่น (ความเป็นไปได้ต่ำ) (F) สหรัฐฯ ยังคงเป็นพันธมิตรกันเหมือนเดิม (ความเป็นไปได้คงที่)	(G) จีนเข้าหาญี่ปุ่นและชักชวนให้เป็นพันธมิตรทางการทหารและเศรษฐกิจ (ความเป็นไปได้ต่ำ) (H) จีนเริ่มมีความขัดแย้งกับญี่ปุ่นรุนแรง ทั้งมิติเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง และสังคม (ความเป็นไปได้สูง)		
แนวโน้มนโยบายของไทยต่อการรับมือกับฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้น				
	มิติการเมือง	มิติความมั่นคง	มิติเศรษฐกิจ	มิติสังคมและวัฒนธรรม
ทางเลือกของนโยบาย	ดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบไม่ถ่วง	การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเป็นกลางในความขัดแย้ง	การประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศและกรอบต่าง ๆ	สร้างความสัมพันธ์ทางการทูตที่ส่งเสริมความร่วมมือหลายด้านในทุกระดับ
ข้อจำกัดของทางเลือก	-การไม่เลือกข้างจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของไทยหรือไม่		ความล่าช้าในการดำเนินการ กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	การขาดแคลนทรัพยากร (บุคลากรและงบประมาณ)

ที่มา: ผู้เขียน

ตารางที่ 4 เป็นตัวอย่างของการประยุกต์ใช้ตารางที่ 3 เข้ากับคำถามหลักซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้เขียนได้กล่าวไปในตอนต้นแล้วว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เราจำเป็นต้องกำหนดก่อนว่า

สิ่งที่เราต้องการวิเคราะห์นั้นคืออะไร เพื่อที่เราจะได้กำหนดได้ว่าเรากำลังจะตอบคำถามอะไร จากตัวอย่างคำถามของตารางที่ 4 จะเห็นว่า ผู้เขียนเลือกใช้ระดับของการวิเคราะห์อยู่ที่ระดับระหว่างประเทศ โดยหน่วยของการวิเคราะห์ก็คือประเทศมหาอำนาจ คำถามหลักมุ่งเน้นวิเคราะห์ว่าการแข่งขันของประเทศมหาอำนาจมีผลอย่างไรต่อพลวัตทางเศรษฐกิจและการเมืองในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และจะส่งผลอย่างไรต่อประเทศไทย

ด้วยข้อจำกัดของขนาดหน้ากระดาษที่ไม่สามารถทำให้ผู้เขียนสามารถใส่รายละเอียดต่าง ๆ ลงไปได้ แต่ตารางที่ 4 ได้เสนอให้ผู้อ่านเห็นแนวทางการประยุกต์วิเคราะห์โดยใช้กรอบของผู้เขียนในระดับหนึ่ง ประเด็นหลักที่ผู้เขียนต้องการเน้นย้ำในตารางที่ 3 และ 4 คือ การสร้างฉากทัศน์นั้นควรมีการกำหนดตัวแปรขึ้นมา จากตารางจะเห็นว่า ผู้เขียนได้กำหนดตัวแปรตามให้อยู่ในแถวและให้ตัวแปรต้นอยู่ในสดมภ์ การกำหนดตัวแปรนี้มีความสำคัญในแง่ที่ว่า หากผู้อ่านสังเกตการวิเคราะห์ในตารางที่ 4 จะพบว่า ข้อ B และ F ข้อ D และ G มีความเหมือนกัน แต่การวิเคราะห์ในจุดนี้ผู้เขียนต้องการให้ผู้วิเคราะห์เริ่มจากการกำหนดก่อนว่า เรากำลังวิเคราะห์จากมุมมองของใคร การกำหนดให้ตัวแปรตามเป็นหลักของการวิเคราะห์ช่วยให้ผู้วิเคราะห์เริ่มต้นวิเคราะห์ว่ากำลังมองจากมุมมองของใคร เพราะแม้ว่าจะเป็นส่วนผสมที่เหมือนกัน เช่น ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-จีน แต่หากมองจากจุดยืนของประเทศนั้น ๆ การคิดฉากทัศน์ที่อาจจะเกิดขึ้นก็อาจจะแตกต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ผู้วิเคราะห์ควรเริ่มต้นจากการตั้งประเด็นว่ากำลังมองจากมุมมองของประเทศใดเพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

กระบวนการสร้างฉากทัศน์ในขั้นตอนนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจจากการทวิจักษณ์ของนักวิชาการ การระดมความเห็น ผ่านกระบวนการเทคนิคเดลฟายหรือวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นไปได้มากที่สุด สิ่งสำคัญก็คือการพยายามแสวงหาความเห็นที่หลากหลายทั้งในแง่ของระดับการวิเคราะห์ (level of analysis) หรือการมองมิติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความครอบคลุม

เมื่อสามารถสร้างฉากทัศน์ความเป็นไปได้แล้ว การกำหนดว่าฉากทัศน์ใดมีความเป็นไปได้มากที่สุดก็จำเป็น เพราะเมื่อเรามีฉากทัศน์ที่สร้างขึ้นมามาทั้งหมดแล้ว เราก็ต้องมากำหนดนโยบายที่จะใช้ต่อไป แต่การจะเลือกนโยบายให้เหมาะสมี่เนื่องที่ต้องอาศัยความ



เห็นและการวิเคราะห์จากตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม การตรวจสอบฉากทัศน์ที่เราสร้างขึ้นมากับตัวแสดงอื่น ๆ ว่าบทวิเคราะห์ฉากทัศน์ของเรานั้นถูกต้องหรือมีความเป็นไปได้หรือไม่ สิ่งนี้จะช่วยสร้างบทสนทนาและการนำไปสู่การเริ่มก่อตัวของนโยบายที่เป็นไปได้ในศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารธุรกิจอาจจะเสนอเพิ่มเติมให้มีการใช้เทคนิคเดลฟายเข้ามาประกอบ<sup>51</sup> การให้ความสำคัญแก่แนวโน้มที่จะเป็นไปได้มากที่สุดจึงมีความสำคัญยิ่ง แม้ตารางที่ 4 จะไม่ได้ยกตัวอย่างนโยบายที่อาจจะออกมาเนื่องด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ แต่หากให้ผู้อ่านไปวิเคราะห์ที่ถ้อยถ้อยอีกครั้งว่า หากฉากทัศน์ที่ผู้เขียนได้ลงเสนอมานั้น (ซึ่งผู้อ่านอาจจะเห็นว่ายังไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วนก็เป็นได้) ยังไม่สมบูรณ์ หรือยังมีข้อเสนอแนะที่ยังเป็นไปได้อีกมาก ก็จะเป็นการบ้านที่ชวนขบคิดให้ไปสานต่อ

คำถามที่อาจจะใช้ชวนนำเสนอในกลุ่มเพื่อให้เกิดการมองฉากทัศน์เพื่อให้เกิดบทสนทนามากขึ้นก็คือ การสร้างเงื่อนไขให้ผู้ที่ระดมความเห็นสร้างฉากทัศน์คิดถึงความเป็นไปได้ทั้งแง่บวกและแง่ลบ การพยายามตั้งโจทย์ให้ผู้ระดมความเห็นต้องคิดถึงฉากทัศน์ที่เป็นทั้งโอกาสและอุปสรรคช่วยให้ผู้แสดงความเห็นต้องคิดได้แย่งหรือทบทวนความเห็นตนเองจากมุมมองหลายด้านว่าสิ่งที่ตนเองคิดนั้นอาจจะมองได้จากมุมมองที่แตกต่างออกไป แนวโน้มของผู้ที่ให้ความเห็นจะมีทิศทางไปในแง่ลบมากกว่า การมองเห็นอุปสรรคหรือปัญหาจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมากกว่าการมองเห็นโอกาสหรือความเข้มแข็งของประเทศ การตั้งโจทย์บังคับให้ผู้ตอบต้องคิดถึงโอกาสหรือความเข้มแข็งของประเทศอาจจะช่วยให้เรามองเห็นทางเลือกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น

นอกเหนือไปจากนี้จะเห็นว่า ตารางที่ 3 และ 4 ผู้เขียนไม่ได้เสนอให้การสร้างฉากทัศน์นั้นมีเพียงแค่องค์ประกอบของการพยากรณ์ว่าจะมีเพียงความเป็นไปได้แบบดีหรือไม่ดีเท่านั้น เพราะในโลกทางสังคมการเมืองระหว่างประเทศ การพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสองตัวโดยปราศจากการมองระบบโครงสร้างอื่น ๆ นั้นเป็นเรื่องที่อันตรายและตัวแสดงที่มีอิทธิพลต่อระบบการเปลี่ยนแปลงของโลกนั้นไม่ได้มีเพียงสองตัว การเพิ่ม

<sup>51</sup> ดู วัลลภ รัฐฉันทรานนท์. (2562). การวิจัยอนาคตโดยใช้เทคนิคเดลฟาย. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 8(1): 1-10; ดูตัวอย่างงานที่ประยุกต์ใช้เทคนิคเดลฟายในการศึกษาด้านความมั่นคงและงานข่าวกรองได้จาก Humphrey, P. B. (2010). Seeking Foreign Policy's Oracle at Delphi. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 23(2): 324-336.

ตัวแปรอื่น ๆ เข้ามาในการวิเคราะห์ก็จะยิ่งเป็นการเพิ่มให้เราเห็นมิติต่าง ๆ และความสลับซับซ้อนของปัญหา ทำให้ตารางที่ผู้เขียนลองยกตัวอย่างมานั้นจะไม่เพียงพอ เพราะต้องอาศัยตารางที่ใหญ่กว่านี้เพื่อทำความเข้าใจจุดยืนของแต่ละตัวแสดงและบริบทแวดล้อมมากขึ้น

## 2. ทางเลือกในการดำเนินความสัมพันธ์

การเลือกทางเลือกนั้นสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแม้ว่าเราจะมีข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ผ่านกระบวนการคิดวิเคราะห์แล้ว แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ทางเลือกที่ควรจะต้องเลือกใช้ควรเลือกอะไร การเลือกทางเลือกนี้เองที่ฉกัทัศน์เข้ามามีความสำคัญ การมีฉกัทัศน์เกิดขึ้นจากการนำข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ มาสร้างฉกัทัศน์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังที่ได้กล่าวไปในช่วงต้นของเอกสารนี้ว่า การสร้างฉกัทัศน์ช่วยให้เราเลือกเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น<sup>52</sup> สิ่งนี้อาจจะดูเหมือนเป็นการกล่าวเกินจริงไปนัก แต่ก็เป็นสิ่งที่พอจะเป็นไปได้มากที่สุดว่า เมื่อเราสร้างฉกัทัศน์แล้วก็จะช่วยให้เรามีทางเลือกตัดทางเลือก หรือไม่เหลือทางเลือกอะไร และก็จะนำไปสู่การเลือกเครื่องมือที่เหมาะสมกับเรา การเลือกเครื่องมือขึ้นขึ้นกับบริบทของเวลา และการตัดสินใจใช้เครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่งโดยการไม่วิเคราะห์สถานการณ์ใหม่ ๆ รั้งแต่จะมีผลเสีย เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป บริบทแวดล้อมก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตาม ซึ่งทำให้การคิดถึงเครื่องมือที่เหมาะสมกับพลวัตนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น

ทางเลือกในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจมีอยู่อย่างจำกัด และมักตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ผู้ที่ต้องเน้นการปฏิบัติได้จริง (pragmatic) และผลประโยชน์อาจมองว่าไม่มีทางเลือกมากนัก ในขั้นตอนของการเลือกนี้เองเป็นสาขาใหญ่ของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มุ่งเข้าใจกระบวนการการตัดสินใจ ทั้งบริบทแวดล้อมของการตัดสินใจว่าอะไรเป็นเหตุให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจลักษณะดังกล่าว โดยดูทั้งปัจจัยแวดล้อม จิตวิทยา ปัจจัยระหว่างประเทศและการเมืองภายในประเทศ ปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Mintz, A., & DeRouen, K. Jr. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 90.

<sup>53</sup> Mintz, A., & DeRouen, K. Jr. (2010). *ibid.*, pp. 3-5.

การพิจารณาทางเลือกควรคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ที่รัฐมี และควรคำนึงถึงข้อจำกัดของตัวนโยบายเองเช่นเดียวกันว่า นโยบายดังกล่าวจะส่งผลต่อเป้าหมายมากน้อยเพียงใด เพราะนโยบายไม่สามารถทำให้รัฐบรรลุเป้าหมายได้โดยเรียบง่ายและครอบคลุมทุกเป้าหมาย ดังนั้น การพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ จึงมีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายรู้ข้อจำกัดของตนเอง

ข้อจำกัดที่เข้ามามีผลต่อการเลือกนโยบายอาจรวมไปถึง ทรัพยากร (เงิน บุคลากร) หน่วยงาน (จำนวน ความเป็นสถาบัน อำนาจและหน้าที่ทางกฎหมาย) กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบอบทางการเมือง (ความเป็นประชาธิปไตย เสถียรภาพทางการเมือง) สถานภาพทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค และที่มีกับประเทศมหาอำนาจ หรือโครงสร้างของเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงโลกที่เป็นโครงสร้างใหญ่ที่กำหนดเงื่อนไขให้ระบบการเมืองระหว่างประเทศดำเนินไป สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการคิดถึงทางเลือกของรัฐ

### 3. การดำเนินนโยบาย

การดำเนินนโยบายต้องอาศัยการบูรณาการจากหลายภาคส่วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจถูกคาดหวังว่าให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของผู้ดำเนินนโยบายเช่นเดียวกัน การดำเนินนโยบายจากทางเลือกที่เราเลือกมานั้นดำเนินการผ่านหลายวิธีการและหลายระดับ การดำเนินการผ่านช่องทางทางกฎหมาย ทางกฤษฎ หรือการทำสงครามอาจจะเป็นวิธีการใหญ่ ๆ ที่เรามักได้ยินกันในการศึกษาวิธีการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การดำเนินนโยบายอาศัยการบูรณาการการทำงานของหลายภาคส่วน สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการพยายามทำให้ทุกหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติมีความเข้าใจและเห็นภาพร่วมกันก่อนว่าเรากำลังมองภาพอย่างไร การสร้างภาพให้เห็นร่วมกันเป็นเรื่องยาก เพราะแม้แต่ทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ยังมองปรากฏการณ์แตกต่างกัน โฉนเลยผู้ปฏิบัติที่มาจากหลากหลายพื้นฐานจะมีความเห็นไม่ตรงกันได้ การพยายามทำความเข้าใจให้ตรงกัน เพื่อให้การกำหนดและดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกันจึงมีความสำคัญ

การเจรจาต่อรองในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนนี้ เมื่อเรามีเป้าหมาย เครื่องมือ และสร้างฉันทศน์แล้ว การต่อรองกับคู่เจรจาเป็นศิลปะของการพูดคุยเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ในวิชาด้านการทูตอาจจะเสนอวิธีการเจรจาต่อรองเอาไว้หลากหลายรูปแบบ วิธีการทางการทูตด้วยการเจรจาต่อรองบนโต๊ะการประชุมอย่างเป็นทางการ การเจรจาหลังม่านในการประชุมนอกรอบ หรือการพบปะของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ จึงเป็นชั่วโมงบินและทักษะที่แต่ละคนพัฒนาและสั่งสมขึ้นมาตัวเอง

#### 4. การประเมินและปรับปรุงแก้ไขแนวทาง

หากย้อนกลับไปดูแผนภูมิภาพที่ 1 ที่เป็นการอธิบายทฤษฎีระบบของ David Easton ก็พบว่า การหา Feedback เป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างนโยบาย เพราะมันช่วยสะท้อนว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ มีอุปสรรคใด และอาจจะมีการปรับปรุงให้เหมาะสมเพิ่มเติมได้อย่างไร แต่เราจะมั่นใจได้อย่างไรว่าเรามีการประเมินผลการดำเนินนโยบายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม

การประเมินนโยบายต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายนั้นเป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญต่อการริเริ่มหรือปรับปรุงนโยบายอีก การศึกษาของ David A. Baldwin<sup>54</sup> ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ที่ถูกเลือกมาจะมีการศึกษาออกมา แต่ผลของการศึกษานั้นเหมือนเป็น “เกาะ” (island) ของผลการศึกษา เพราะผลการศึกษานั้นต่างคนต่างอยู่ และไม่ได้พยายามผูกและนำไปสู่การเสนอที่เป็นไปได้มากขึ้น เช่น การศึกษามักบอกว่าการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (economic sanction) นั้นไม่ได้ผล ร้อยละของความสำเร็จของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอยู่เพียงแต่ร้อยละ 35 เท่านั้น แต่ผลการศึกษาประเภทนี้ก็ไม่ได้ชี้ต่อไปว่า แล้วการใช้กำลังทางทหารจะได้ผลหรือไม่ หรือการใช้การทูต หรือการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) จะได้ผลหรือไม่ แต่ก็มี การสรุปกับการใช้กำลังทางทหารน่าจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3: 167-182.

<sup>55</sup> Art, R. J. (1996). American Foreign Policy and the Fungibility. *Security Studies*, 5(4), p. 90 cited in Baldwin, D. A. (2000). *ibid.*, p. 169.

Baldwin เสนอว่า เพื่อที่จะประเมินว่านโยบายที่ดำเนินไปนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่อาจจะพิจารณาได้จากประเด็นต่าง ๆ เช่น อะไรคือความสำเร็จ Baldwin กล่าวว่า การนิยามว่าความสำเร็จคืออะไรนั้นเป็นสิ่งที่สับสน เพราะการจะบอกว่าอะไรคือความสำเร็จนั้นเป็นสิ่งที่แตกต่างกันกับแต่ละคน แต่ละประเทศ และแต่ละช่วงเวลา แต่หากจะบอกว่าความสำเร็จคือการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้วนั้น ก็คงต้องมาพิจารณาว่าอะไรคือสิ่งที่ง่ายไปและได้มาเพื่อให้บรรลุความสำเร็จนั้น และการพิจารณาเรื่องความสำเร็จก็ไม่มีสูตรตายตัว เพราะแม้ว่าจะมีการมองว่าการจะทำอะไรให้สำเร็จได้นั้นอาจจะต้องทำอย่างไร แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง สูตรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีอยู่เสมอไป เพราะมันขึ้นอยู่กับบริบทต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา และมุมมองของความสำเร็จนั้นก็แตกต่างกันออกไป<sup>56</sup>

Baldwin เสนอให้ชัดเจนว่า ประสิทธิภาพ (effectiveness) เป็นสิ่งสำคัญในการประเมินนโยบายที่ได้ดำเนินไป

- (1) นโยบายต้องตอบสนองเป้าหมายได้หลากหลาย
- (2) ประสิทธิภาพของนโยบายต้องดูว่าเป็นการเปลี่ยนนโยบายหรือเปลี่ยนพฤติกรรม สองสิ่งนี้เป็นคนละเรื่องกัน เช่น หากนโยบายของเราสามารถทำให้อีกฝ่ายเปลี่ยนนโยบายได้ไม่อาจเปลี่ยนพฤติกรรมได้ เพราะความเชื่อ ทัศนคติ ความเห็น ความคาดหวัง หรืออารมณ์อาจจะยังเป็นอีกแบบ การดูประสิทธิภาพของนโยบายอาจจะต้องดูสิ่งนอกเหนือไปจากนโยบายที่อีกฝ่ายเปลี่ยนแปลงไป
- (3) การบรรลุเป้าหมายมีหลายระดับ และอาจมีทั้งผลลบและบวก เช่น หากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในอีกประเทศเป็นเป้าหมายของเรา แต่หากการเปลี่ยนแปลงนั้นนำไปสู่การเดินขบวนที่ยิ่งไปทำให้ระบอบที่เราต้องการไปเปลี่ยนแปลงนั้นเข้มแข็งขึ้น ก็อาจจะต้องทำให้เรากลับมาพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *ibid.*, 171-173.

<sup>57</sup> *ibid.*, 173-174.

การพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับมูลค่าของผู้ใช้ (costs of the user) และมูลค่าของเป้าหมาย (costs of the target) แต่ไม่ว่าข้อเสนอของ Baldwin ที่มีต่อกระบวนการคิดเรื่องการประเมินนโยบายต่างประเทศเป็นเช่นไร แต่สิ่งที่เห็นได้ก็คือ แนวทางการประเมินประสิทธิภาพหรือผลกระทบที่สามารถทำให้เกิดขึ้นจริงเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐผู้ดำเนินนโยบายนั้นเป็นเรื่องที่ยากและไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว การพยายามนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประเมินผลกระทบอาจจะเป็นเรื่องที่ผิดไป เพราะในโลกทางสังคมโดยเฉพาะสังคมระหว่างประเทศที่ตัวแปรไม่สามารถกำหนดอะไรได้นั้น คงไม่ใช่เรื่องที่ดีที่จะมีการกำหนดสูตรสำเร็จออกมาใช้เพียงสูตรเดียว

หรือตัวอย่างของการวัดประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ (Public Diplomacy) ในนโยบายต่างประเทศที่เป็นการทูตสาธารณะนั้นก็มีการศึกษาอยู่บ้าง นักวิชาการอย่าง Katarzyna Pisarska ที่ทำการศึกษาการประเมินประสิทธิภาพของการทูตสาธารณะพบว่า การประเมินการทูตสาธารณะเป็นเรื่องที่ทำหายในแวดวงวิชาการ เพราะงานวิชาการที่มีมาก่อนหน้าการศึกษาของ Pisarska เองก็ระบุดังอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดคุณลักษณะต่าง ๆ ที่จะนำมาประเมิน เพราะสิ่งที่ประเมินนั้นเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ และการประเมินก็ยังคงเผชิญกับปัญหาอื่น ๆ เช่น การประเมินเองก็ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน ความสับสนระหว่างผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์สุดท้าย (outcomes) การมีทรัพยากรที่จำกัด ขนาดข้อมูลหรือการมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ในการนำมาวิเคราะห์ หรือการที่ข้อมูลจำนวนมากอิงอยู่กับการทำโพล<sup>58</sup> ดังนั้น Pisarska เองก็เสนอว่า จะวิเคราะห์ความสำเร็จของนโยบายก็ต้องดูจากบริบทของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป เช่น หากรัฐต้องการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ การจะใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ก็ต้องเป็นการทำโพล ในขณะที่หากต้องการดูรัฐมีความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้นหรือเปล่า ก็อาจจะดูจากว่ามีความร่วมมือระหว่างคนในสังคมของสองประเทศมากน้อยขนาดไหน<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Pisarska, K. (2016). *The Domestic Dimension of Public Diplomacy: Evaluating Success through Civil Engagement*. London: Palgrave Macmillan.

<sup>59</sup> *ibid.*, pp. 7-8.

ตัวอย่างความพยายามของการวัดประเมินผลการทำงานของ Soft Power ในการเมืองโลกดูได้จากงาน *Portland Soft Power 30* ที่มีการวางแผนทางการประเมินอำนาจของรัฐเอาไว้<sup>60</sup> การศึกษานี้วิเคราะห์มิติ Soft Power เอาไว้สามจากเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยธุรกิจ (enterprise) วัฒนธรรม ดิจิทัล รัฐบาล การมีส่วนร่วม (engagement) และการศึกษา รวมไปถึงการทำโพลผู้คนที่กว่า 12,500 ใน 25 ประเทศ โดยคำถามถามถึงมุมมองของประเทศต่าง ๆ ความชอบ ความเชื่อใจ และนำมาถ่วงค่าน้ำหนัก และนำมาวิเคราะห์ถดถอย (regression) เพื่อหาค่าคะแนน ตัวอย่างของ Portland Soft Power 30 เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของความพยายามในการวัดประเมินประสิทธิภาพของนโยบายต่างประเทศซึ่งในกรณีนี้เป็นนโยบาย Soft Power การคำนวณหาประสิทธิภาพ ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของนโยบายต่างประเทศยังมีกระบวนการ ขั้นตอน โมเดลวิธีคิดที่แตกต่างออกไปอีกมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการมองประเด็นและทฤษฎีหรือกรอบความคิดที่ใช้เพื่อตั้งเป็นแนวทางในการวัด อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับผู้ที่ต้องการใช้ผลการวัดประเมินว่าต้องการเห็นผลการวัดประเมินออกมาในรูปแบบเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพมากกว่ากัน สิ่งนี้มีผลต่อการสร้างเครื่องมือในการวัดประเมินและนำไปสู่การแก้ไขนโยบายอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ การวัดประเมินเพื่อนำไปสู่การพิจารณาการทบทวนนโยบายอาจจะพิจารณาจากการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment: SROI) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดูผลลัพธ์จากการทำโครงการหรือดำเนินการอะไรบางอย่างไป ในกรณีนี้ คือ หากรัฐบาลดำเนินโครงการต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อให้ความช่วยเหลือ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การใช้ SROI ก็อาจจะเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการช่วยประเมินผลตอบแทนทางการเงินในการวัดผลทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อนำผลมาพิจารณาควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในปีถัด ๆ ไป<sup>61</sup>

<sup>60</sup> USC Center on Public Diplomacy. (2019). *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2019*. Portland: USC Center on Public Diplomacy.

<sup>61</sup> ตัวอย่างการใช้ SROI ประเมินได้ที่ ดู UNFPA Thailand. (2019). *รายงานการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนในโครงการความร่วมมือได้-ได้และไตรภาคีระหว่าง UNFPA และรัฐบาลไทย*. กรุงเทพฯ: UNFPA กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย.

ส่งท้าย



การคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้มาซึ่งภาพกว้างในการมองประเด็น และการสร้างฉากทัศน์ ทำให้เราเห็นภาพความเป็นไปได้ว่าอนาคตอาจจะเกิดอะไรขึ้น ฉากทัศน์ที่ออกมาแต่ละฉากทัศน์นั้นทำให้เราเห็นว่าเราจะเลือกใช้เครื่องมือใดให้มีความเหมาะสมกับสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้น การจำลองฉากทัศน์ทำให้เรากลับมาทบทวนอีกครั้งว่าอะไรคือข้อจำกัดของเครื่องมือของเรา และเราควรจะมีแนวทางอย่างไรในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป การคิดฉากทัศน์ไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการระดมความเห็นจากหน่วยงานเดียวและจัดเพียงครั้งเดียว การรับฟังความเห็นที่แตกต่างหลากหลายเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อกระบวนการรวบรวมข้อมูล ความเห็น และบทวิเคราะห์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะการมองเห็นประเด็นจากมุมมองที่มีจุดยืนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันย่อมทำให้การวิเคราะห์ฉากทัศน์มีความแตกต่างกันออกไป

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะเสนอกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นมาให้ระดับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุดแล้วเครื่องมือนี้ก็อาจจะไม่ตอบโจทย์กับทุกคำถามในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ประเด็นที่เปลี่ยนแปลงไป จำนวนของตัวแสดง หรือบริบทแวดล้อมที่แตกต่างออกไปในแต่ละเงื่อนไขหรือประเด็นที่ต้องการวิเคราะห์จะส่งผลให้โมเดลหรือกระบวนการคิดฉากทัศน์ การเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งหมดนั้นก็ขึ้นอยู่กับฉากทัศน์ที่จะได้มา ฉากทัศน์ไม่ใช่คำตอบของทุกอย่าง เพราะกระบวนการได้ฉากทัศน์มาเอง

ก็ไม่มีวันครอบคลุม ข้อจำกัดต่าง ๆ จะมีขึ้นระหว่างเส้นทางการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่จะมีจุดบอดเหล่านั้น แต่ฉากทัศน์เบื้องต้นที่จะได้อันเป็นผลผลิตจากการสนทนาและตรวจสอบอย่างครอบคลุมตามขั้นตอนก็จะช่วยให้ “ตุ๊กตา” บางอย่างกับผู้กำหนดนโยบายที่จะนำไปเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อสานต่อหรือเพื่อหักล้างไม่เห็นด้วย ส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ออกมาตามหลังนั้นเป็นการตีความจากสิ่งที่ออกมา และนำไปสู่การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศต่อไป

การไปยืนในรองเท้าของคนอื่นอาจเป็นคำที่เราทำได้ยินกัน หรือหากพูดอีกแบบคือหากเราเป็นเขา เราจะคิดอย่างไร เราจะทำเหมือนเขาหรือไม่ และคำตอบที่อาจเกิดขึ้นในใจก็คงมีทั้งที่ตอบว่าใช่และไม่ใช่ แต่เพราะเราไม่ได้เป็นเขา การบอกว่าเราจะคิดเหมือนหรือแตกต่างจากเขาก็เป็นเพียงการคาดเดาที่ไม่มีวันรู้ว่าจะถูกต้องหรือไม่ การคิดไม่ได้ เดาไม่ออกในสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศนี้เอง ทำให้การเตรียมความพร้อม ตั้งรับ บุกโจมตีก่อน (pre-emptive strike) จึงกลายเป็นกระบวนการที่สำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในสภาวะที่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยอันเป็นสภาวะที่ปราศจากจุดศูนย์กลางของอำนาจที่จะมาควบคุมให้เกิดระเบียบในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สภาวะของการคาดเดาไม่ได้ทำให้การสร้างฉากทัศน์เป็นสิ่งที่ช่วยให้เราพอจะเข้าใจขึ้นได้จากการคาดเดาอย่างเป็นระบบ แต่สิ่งที่ยากก็คือ เราจะมั่นใจได้อย่างไรว่าการคาดเดาอย่างเป็นระบบผ่านการรวบรวมข้อมูลจากตัวแสดงต่าง ๆ นั้นครอบคลุมแน่นอนแล้ว เพราะท้ายที่สุดแล้วผู้ตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศก็ยังคงตั้งอยู่ในใจของผู้มีอำนาจที่เราคาดเดาไม่ได้ว่าจะไร้อะไรกำลังเกิดขึ้นอยู่ในหัวของเขาเหล่านั้น ความเครียด ความกดดัน ความเหนื่อยล้า ความเจ็บป่วย ความเชื่อทางศาสนา ไสยศาสตร์ สิ่งเหนือธรรมชาติ ต่างล้วนมีผลต่อการคิดและตัดสินใจของผู้คน การศึกษาการเมืองระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องของการคาดเดาสิ่งที่ควบคุมอะไรไม่ได้ และทำให้ท้ายที่สุดแล้วนั้นฉากทัศน์ที่จะเกิดขึ้นนั้นอยู่ในชะเง้องมือของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่คาดเดาไม่ได้เช่นเดียวกัน

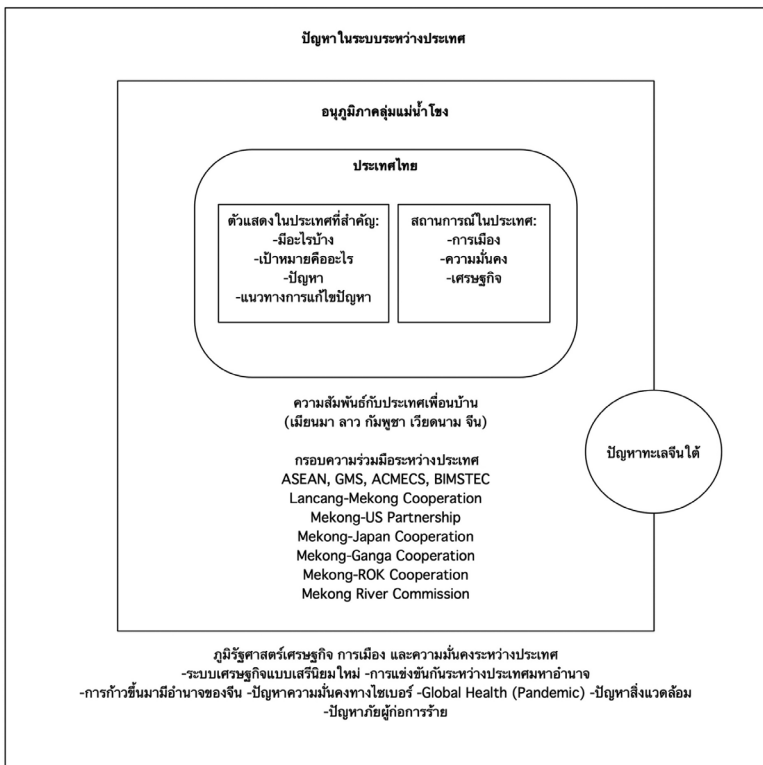


**ภาคผนวก**



**บททดสอบ**

หลังจากที่ท่านได้เห็นถึงประเด็นต่าง ๆ และกรอบความคิดเรื่องการคิดเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดฉากทัศน์ที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศแล้ว ขอให้ท่านพิจารณาแผนภูมิภาพด้านล่างนี้แล้วทดลองเสนอความคิดเห็น



## คำถาม

ในอีก 10 ปีข้างหน้า ท่านคิดว่าไทยควรดำเนินความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศใดมากกว่ากัน ระหว่างสหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป เกาหลี รัสเซีย (หรือประเทศอื่น ๆ ในความเห็นของท่าน) และให้อธิบายว่าเพราะอะไร

โดยในระหว่างการพิจารณาคำตอบนั้น ขอให้พิจารณาคำถามเหล่านี้เพิ่มเติม

1. ระเบียบโลก (international order) จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ระบบขั้วอำนาจจะเป็นอย่างไรในการเมืองโลกในอีก 10 ปีข้างหน้า สหรัฐฯ จะมีอำนาจลดลงหรือไม่ หากใช่ ประเทศใดจะมีอำนาจมากขึ้น
2. จีนกับญี่ปุ่นจะยังคงมีอำนาจในอนุภูมิภาคแอมโงหรือไม่ว่างไร
3. หากจีนเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ CPTPP จะส่งผลอย่างไรต่อ RCEP และจะมีผลอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจและการค้าในแถบเอเชียแปซิฟิก และมีจะมีผลอย่างไรต่อภูมิรัฐศาสตร์ของอินโด-แปซิฟิก
4. Free and Open Indo-Pacific และกลุ่ม AUKUS จะมีผลอย่างไรต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแถบอินโด-แปซิฟิก
5. ความท้าทายใหม่ ๆ ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเผชิญมีอะไรบ้าง
6. สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีผลอย่างไรต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้
7. ประเด็น Soft Power จะมีผลอย่างไรต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนาคต ประเทศมหาอำนาจจะใช้ Soft Power เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างไร และจะส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร

ท่านคิดถึงคำถามอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นเพิ่มเติมอะไรบ้าง ขอให้ระบุออกมา

ขอให้ท่านทดลองใช้กรอบหรือวิธีคิดที่ได้อ่านไปในช่วงต้นมาพิจารณาประเด็นต่าง ๆ และสร้างฉากทัศน์ที่อาจเกิดขึ้นใน 10 ปีข้างหน้า และลองเสนอนโยบายที่อาจเตรียมความพร้อมพร้อมกับฉากทัศน์ที่อาจเกิดขึ้น โดยขอให้ใช้ตารางที่ 3 เป็นเครื่องมือช่วยในการวิเคราะห์



# បរិយាយ



## ภาษาไทย

- กอบกุล ราชนาคร. (2540). *กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำโขง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- กุลนันท์ คันธิก. (2560). *ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ พ.ศ. 2544-2548*. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉัตรศิริ เพียรพุกท์เขตต์. (2559). *การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่างประเทศไทยต่อกัมพูชา กรณีประสาทพระวิหาร ระหว่างรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ*. การศึกษาค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นรุตม์ เจริญศรี. (2563). การจัดการเรียนการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับผู้อ่านที่ไม่ได้มีวิชาเอกด้านการระหว่างประเทศ. ใน ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (บ.ก.), *รายงานผลโครงการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ 21 ประจำปีการศึกษา 2562* (หน้า 1-17). เชียงใหม่: ศูนย์นวัตกรรมการสอนและการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นรุตม์ เจริญศรี. (2563). *ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- น้ำผึ้ง มีศิล. (2559). การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย: การหลีกเลี่ยงมโนทัศน์ที่ไม่ถูกต้อง. *Veridian E-Journal*, 9(1): 1256-1267.

วัลลภ รัฐฉันทธานนท์. (2562). การวิจัยอนาคตโดยใช้เทคนิคเดลฟาย. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*, 8(1): 1-10.

สาธิต มนต์สุรกุล. (2557). ความตกลงแม่น้ำโขง: การจัดกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(2): 101-116.

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ประจำวันที่ 18-24 กันยายน 2564 จาก [https://www.ditp.go.th/contents\\_attach/753175/753175.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/753175/753175.pdf)

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2554). พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา: ปัญหาและพัฒนาการ. *จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 92*. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา.

อภิพล แซ่ตั้ง. (2562). นโยบายต่างประเทศของไทยต่อจีนในศตวรรษที่ 21: การศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรกับ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรุณ ภาณุพงศ์. (2564). *การทูตและการระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) กระทรวงการต่างประเทศ.

อานันท์ ปันยารชุน. (2562). การกำหนดนโยบายต่างประเทศ. ใน *พินิตพันธุ์ บริพัตร (บ.ก.), การต่างประเทศไทยร่วมสมัย: พหุมิติผลประโยชน์แห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

Aalberg, T. et al. (2013). International TV News, Foreign Affairs Interests and Public Knowledge. *Journalism Studies*, 14(3): 387-406.

Art, R. J. (1996). American Foreign Policy and the Fungibility. *Security Studies*, 5(4), 7-42.

Aslam, W. (2013). *The United States and Great Power Responsibility in International Society: Drone, Rendition and Invasion*. Oxon: Routledge.

Baldwin, D. A. (2000). Success and Failure in Foreign Policy. *Annual Review of Political Science*, 3: 167-182.

- Benett, S. E. et al. (1996). Citizens' Knowledge of Foreign Affairs. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 1(2): 10-29.
- Berkhout, F., & Hertin, J. (2002). Foresight Future Scenarios: Developing and Applying a Participative Strategic Planning Tool. *Greener Management International*, 37: 37-52.
- Blarel, N. & Paliwal, A. (2019). Opening the Black Box - the Making of India's Foreign Policy. *India Review*, 18(5): 457-470.
- Burrows, M., & Engelke, P. (2020). What World Post-COVID-19?: Three Scenarios. *Atlantic Council*. DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep24634>
- Cairns, G., & Wright, G. (2018). *Scenario Thinking: Preparing Your Organization for the Future in an Unpredictable World*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Cao, W., & Liu, Q. (2019). Is the Black Box Predictable? Finding a Way to Forecast North Korea's Nuclear Activity. *Pacific Focus*, 34(1): 72-101.
- Cillizza, C. (2014). *Breaking: Voters (Still) Don't Care About Foreign Policy*. Accessed May 28, 2022. <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/09/10/breaking-voters-still-dont-care-about-foreign-policy/>
- Council on Foreign Relations. (2019). *Americans Lack Knowledge of International Issues Yet Consider Them Important, Finds New Survey*. Accessed May 28, 2022. <https://www.cfr.org/news-releases/americans-lack-knowledge-international-issues-yet-consider-them-important-finds-new>
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2): 126-155.
- Cruz, C. M. A. et al. (2020). *Between Theory and Practice: The Utility of International Relations Theory to the Military Practitioner*. Accessed

May 28, 2022. <https://www.airuniversity.af.edu/Wild-Blue-Yonder/Article-Display/Article/2063140/between-theory-and-practice-the-utility-of-international-relations-theory-to-th/>

- Dingding, C. (2006). Opening the Black Box: Domestic Sources and China's Human Rights Foreign Policy. *Conference Papers -- International Studies Association, 2006 Annual Meeting*.
- Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ege, J., & Bauer, M. W. (2013). International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In B. Reinalad (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 135-148). Oxon: Routledge.
- Emmers, R. (2010). *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*. London: Routledge.
- Fleischer, J., & Reiners, N. (2021). Connecting International Relations and Public Administration: Toward a Joint Research Agenda for the Study of International Bureaucracy. *International Studies Review*, 23(4): 1230-1247.
- Gary, C. S., & Sloan, G. R. (1999). *Geopolitics, Geography, and Strategy*. London: Routledge.
- Han, D. H. (2011). Scenario Construction and Its Implications for International Relations Research. *The Korean Journal of International Studies*, 9(1): 39-65.
- Hatemi, P. K., & McDermott, R. (2012). A Neurobiological Approach to Foreign Policy Analysis: Identifying Individual Differences in Political Violence. *Foreign Policy Analysis*, 8(2): 111-129.

- Holmes, M. (2014). International Politics at the Brain's Edge: Social Neuroscience and a New "Via Media". *International Studies Perspective*, 15(2): 209-228.
- Humphrey, P. B. (2010). Seeking Foreign Policy's Oracle at Delphi. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 23(2): 324-336.
- International Crisis Group. (2013). Scenarios for Post-Isaias Eritrea. *Eritrea: Scenarios for Future Transition*: 21-27.
- James, A. (1989). The Realism of Realism: The State and the Study of International Relations. *Review of International Studies*, 15(3): 215-229.
- Jervis, R. (2017). *How Statemen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press; Pursiainen, C., & Forsberg, T. (2021). *The Psychology of Foreign Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kahn, H., & Wiener, A. J. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. New York: MacMillan.
- Kapur, A. (2020). *Geopolitics and the Indo-Pacific Region*. Oxon: Routledge.
- Kissinger, H. (1969). The Vietnam of Negotiations. *Foreign Affairs*, 47(1), 211-234.
- Kozhanov, N. (2018). *Iran's Strategic Thinking: The Evolution of Iran's Foreign Policy, 1979-2018*. Berlin: Gerlach Press.
- Kozub, M. (2011). Strategic Thinking about Future Security. *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes*, 11(1): 29-42.
- Lampert, R. (2007). Can Scenarios Help Policymakers Be Both Bold and Careful?. In F. Fukuyama (Ed.), *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics* (pp. 109-119). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Lim, R. (2012). *The Geopolitics of East Asia*. Oxon: Routledge; Solingen, E. (2021). *Geopolitics, Supply Chains, and International Relations in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Longerich, P. (2019). *Hitler: A Bibliography*. Oxford: Oxford University Press.
- Maliniak, D. et al. (Eds.). (2020). *Bridging the Theory-Practice Divide in International Relations*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Manning, R. A. (2012). *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World*. Washington DC: Atlantic Council.
- Mintz, A., & DeRouen, K. Jr. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moseley, T. M. et al. (2019). III. Scenario Summaries. *Turbulent Skies: An AEI Study on the US Air Force's Contribution to International Competition*. American Enterprise Institute, 12-31.
- Neack, L. (2019). *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Nye, J. S. (2010). International Relations: The Relevance of Theory to Practice. In C. Reus-Smit, & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 648-660). Oxford: Oxford University Press.
- Ogunnubi, O. (2018). Unlocking the 'Black Box' of Nigeria's Hegemonic Foreign Policy. *Journal of African Foreign Affairs*, 5(2): 43-66.
- Payan, T., Excribani, A. L. D. L. O., & Velasco, J. (Eds.). (2020). *The Future of US-Mexico Relations: Strategic Foresight*. Texas: Arte Público Press.
- Pixarska, K. (2016). *The Domestic Dimension of Public Diplomacy: Evaluating Success through Civil Engagement*. London: Palgrave Macmillan.
- Pramudwinai, D. (n.d). *Taming the Black Swan: Multilateral Diplomacy for Sustainable Growth in the Era of Disruption*. Accessed 21 May 2022, from [https://image.mfa.go.th/mfa/0/3Vsp0C7LTs/Article\\_Multilateral\\_Diplomacy\\_for\\_Sustainable\\_Growth\\_FINAL\\_13\\_Feb\\_2021.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/3Vsp0C7LTs/Article_Multilateral_Diplomacy_for_Sustainable_Growth_FINAL_13_Feb_2021.pdf)
- Raymond, G. A. (2008). Review: The Elements of Strategic Thinking. *International Studies Review*, 10(2): 315-317.

- Rozman, G. (2007). *Strategic Thinking about the Korean Nuclear Crisis: Four Parties Caught between North Korea and the United States*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rozman, G. (2010). *Chinese Strategic Thought toward Asia*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Schwartz, P. (1996). *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*. New York: Currency Doubleday.
- Steff, R. (2013). *Strategic Thinking, Deterrence and the US Ballistic Missile Defense Project: From Truman to Obama*. Surrey: Ashgate.
- Stein, J. (2019) "International Relations," in *Psychology and Foreign Policy*. Oxford University Press. doi: 10.1093/obo/9780199743292-0252.
- Sus, M., & Hadeed, M. (2020). Theory-Infused and Policy Relevant: On the Usefulness of Scenario Analysis for International Relations. *Contemporary Security Policy*, 41(3), 432-455.
- Troy, J. (2021). The Realist Science of Politics: The Art of Understanding Political Practice. *European Journal of International Relations*, 27(4): 1193-1217.
- UNFPA Thailand. (2019). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อแผนทางสังคมจากการลงทุนในโครงการความร่วมมือใต้-ใต้และไตรภาคีระหว่าง UNFPA และรัฐบาลไทย. กรุงเทพฯ: UNFPA กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย.
- USC Center on Public Diplomacy. (2019). *The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2019*. Portland: USC Center on Public Diplomacy.
- Walp, H. E. (Ed.). (2001). *Asia Leaders: A Bibliography*. Huntington: Nova Science Publishers.
- Yeoh, E. K. K. (2016). Introduction – Political Governance and Strategic Relations: Domestic-Foreign Policy Nexus and China's Rise in the Global System. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal (CCPS)*, 2(1), 1-108.

# เกี่ยวกับผู้เขียน

นรุตม์ เจริญศรี เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประจำสำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นรุตม์สำเร็จปริญญาตรีจากสาขาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโทสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และปริญญาเอกสาขาญี่ปุ่นและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา จากมหาวิทยาลัยลีดส์ (University of Leeds)

ทำวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับลุ่มแม่น้ำโขงในด้านการเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาค (regional connectivity) สอนหนังสือวิชาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงศึกษา ภูมิภาคนิยมเปรียบเทียบ การเมืองและการปกครองญี่ปุ่น

ตัวอย่างผลงานหนังสือที่ตีพิมพ์ เช่น (2564) อินโด-แปซิฟิกในกระแสการเปลี่ยนแปลง: ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นที่มีต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และจีน และผลกระทบต่อไทย (2561) ภูมิภาคสาธารณูปโภคพัฒนาวิเทศคดี: บทบาทญี่ปุ่นกับการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศ และผลต่อภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2560) การขนส่งระหว่างประเทศกับความมั่นคงใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2559) ยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นกับการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน เป็นต้น

ปัจจุบันกำลังทำวิจัยเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ของญี่ปุ่นในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก และการแข่งขันกันระหว่างประเทศมหาอำนาจและผลต่อภูมิรัฐศาสตร์ในอินโด-แปซิฟิก





ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center –ISC) จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2530 โดยพลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการต่างๆ เช่น การบรรยายและสัมมนา การระดมสมองระหว่างข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยราชการต่างๆ กับนักวิชาการภาคเอกชน สื่อมวลชนและผู้แทนภาคประชาสังคม รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันวิชาการทั้งในประเทศและในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศได้ยุติการปฏิบัติงานไประยะหนึ่งและงานบางส่วนได้ถูกมอบให้หน่วยงานอื่นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแทน

โดยที่ในปัจจุบัน สถานการณ์โลกและภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กระทรวงการต่างประเทศจึงรื้อฟื้นศูนย์ศึกษาการต่างประเทศขึ้นใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2562 เพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและนโยบายด้านการต่างประเทศในมิติต่างๆ อาทิ การเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การระดับภูมิภาค รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ด้านการทูตและการต่างประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่เชื่อมต่อกับ “ชุมชนด้านการต่างประเทศ” ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ จัดพิมพ์เอกสารในชุด study paper เพื่อส่งเสริมให้เกิดการคิดวิเคราะห์และอภิปรายทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการพิจารณาโยบายการต่างประเทศของไทย

เอกสารในชุด study paper ของศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

ไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน : การเมืองที่ผันผวนและความยุ่งยาก  
ในช่วงต้นของความสัมพันธ์ทางการทูต (ค.ศ. 1975 - 1978)

สิทธิพล เครือรัฐติกาล

ISBN 978-616-341-090-0

ยุทธศาสตร์การทูตสาธารณะของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้: บทเรียนและข้อเสนอแนะต่อไทย

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ

ISBN 978-616-341-078-8

กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้แม่น้ำโขง

ศิริวดี งามวิเศษชัยกุล

ISBN 978-616-341-079-5

การทูตสิ่งแวดล้อม

ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ISBN 978-616-341-091-7

กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน

ฐาгур พานิช

ISBN 978-616-341-104-4

อาเซียนในมุมมองของไต้หวัน

สิทธิพล เครือรัฐติกาล

ISBN 978-616-341-105-1

เมืองกับความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ

นรุทธิ์ เจริญศรี

ISBN 978-616-341-121-1

ผู้สนใจสามารถขอรับได้ที่ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ อีเมล [isc@mfa.mail.go.th](mailto:isc@mfa.mail.go.th)  
หรือสืบค้นได้ที่ [isc.mfa.go.th](http://isc.mfa.go.th)



**INTERNATIONAL STUDIES CENTER (ISC)**

The Government Complex (Building B, 8<sup>th</sup> Floor),  
Chaengwattana Road, Bangkok 10210, Thailand

**email:** [isc@mfa.go.th](mailto:isc@mfa.go.th)

**website:** [www.isc.mfa.go.th](http://www.isc.mfa.go.th)