



INTERNATIONAL STUDIES CENTER

STUDY PAPER

August 2026

**ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยง
ของรัฐขนาดกลาง: การปรับนโยบาย
เศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย
ท่ามกลางสงครามการค้าและเทคโนโลยี**

•

Hedging Strategies of Middle Powers:
Navigating the Trade and Tech War through
Thailand's International Economic Policy

นภกวีวัฒน์ วันชัย

Naphakhawat Wanchai

ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง:
การปรับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย
ท่ามกลางสงครามการค้าและเทคโนโลยี

Hedging Strategies of Middle Powers:
Navigating the Trade and Tech War through
Thailand's International Economic Policy

นภควัฒน์ วันชัย

Naphakhawat Wanchai

ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง: การปรับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยท่ามกลางสงครามการค้าและเทคโนโลยี

Hedging Strategies of Middle Powers: Navigating the Trade and Tech War through Thailand's International Economic Policy

ISBN 978-616-341-187-7

จัดพิมพ์โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทร. 02 203 5000 ต่อ 45120

พิมพ์ครั้งที่ 1 สิงหาคม 2569 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท พี.เพรส จำกัด เลขที่ 129 ถนนสุขุมวิท 81 แขวงอ่อนนุช
เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ 10250 โทร. 09 5950 7987

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง: การปรับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทย
ท่ามกลางสงครามการค้าและเทคโนโลยี = Hedging Strategies of Middle Powers:
Navigating the Trade and Tech War through Thailand's International Economic
Policy.-- กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) กระทรวงการต่างประเทศ, 2569.
86 หน้า.
1. การบริหารความเสี่ยง. I. ชื่อเรื่อง.

368

ISBN 978-616-341-190-7

คำนำ

ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นควบคู่กับการนำระบบดิจิทัลและเทคโนโลยียุคใหม่ โดยเฉพาะปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence – AI) เข้ามาใช้ มีนัยสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลกลาง (middle powers) เนื่องจากการแข่งขันของมหาอำนาจหลักสองประเทศคือ สหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้เปลี่ยนรูปแบบจากประเด็นเดิมๆ มาสู่การแข่งขันด้านเทคโนโลยี การกำหนดระเบียบและมาตรฐานอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และการช่วงชิงทรัพยากรที่จำเป็นต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่เหล่านี้ รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน และดำเนินการต่างๆ เพื่อปกป้องอธิปไตยทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ไม่ว่าจะด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งภายใน การยึดมั่นและสนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการพหุภาคีนิยม (multilateralism)

ในเอกสารศึกษา (Study Paper) ฉบับนี้ คุณนภกวีวัฒน์ วันชัย นักวิจัยผู้ช่วย (Assistant Researcher) ของศูนย์ฯ ได้นำกรณีของเทคโนโลยีพลังงานสะอาด เทคโนโลยีการเกษตรและอาหาร และเทคโนโลยีการบริหารจัดการน้ำ มาเป็นโจทย์เพื่อวิเคราะห์ประเมินผลกระทบจากการแข่งขันของมหาอำนาจในด้านเทคโนโลยีต่อความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐบาลกลาง และความจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะกลางและระยะยาวเพื่อปรับตัวทั้งในเชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ โดยประเทศเหล่านี้ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย เพื่อรับมือกับการแข่งขันและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (International Studies Center - ISC) ขอขอบคุณ คุณนภกวีวัฒน์ฯ ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นที่มีความสำคัญต่อการต่างประเทศของไทย ในระยะต่อไป ศูนย์ฯ หวังว่าเอกสารศึกษาชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงาน นักวิชาการ หรือบุคคลทั่วไป ไม่มากก็น้อยสมตามเจตนารมณ์ของผู้เขียน และผู้จัดพิมพ์ต่อไป

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

สิงหาคม 2569

คำนำของผู้เขียน

ความหวังเป็นพื้นฐานของมนุษย์เฉกเช่นเดียวกับการมองนโยบายที่ถืออุดมคตินั้นคือ “สิ่งที่ควรจะเป็น” การศึกษารัฐขนาดกลางของผู้เขียนในตอนเริ่มต้นย่อมมองว่านั่นคือ “ความหวัง” ที่เป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายและคิดว่าสิ่งนั้นจะดี (มาก) แต่เมื่อเขียนเอกสารศึกษาดังนี้เสร็จสิ้น ผู้เขียนเริ่มไม่แน่ใจแล้วว่าความหวังในการดำเนินนโยบายที่ดีจะเป็นอย่างไร การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายก็เริ่มกลายเป็น “คำตอบ” สำเร็จรูปที่ผู้เขียนเองก็เริ่มไม่แน่ใจว่านั่นคือสิ่งที่ดีที่สุดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่ใจของผู้เขียนในคำตอบสำเร็จรูป ก็กลายมาเป็นแกนหลักของเอกสารฉบับนี้นั่นคือการแสวงหา “วิธิตด” ในการประยุกต์ผ่านการกำหนดสมมุติฐาน ซึ่งผู้อ่านจะเห็นต่อไปว่า เหตุใดจึงเน้นในเรื่องวิธิตดมากกว่าคำตอบที่สำเร็จรูป แต่ผู้เขียนก็พยายามทำให้เป็นรูปธรรมอยู่บ้างเพื่อไม่ให้ประเด็นหลุดลอยไป โดยผู้เขียนมีความเชื่อว่าหากเรามี “วิธิตด” ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขชีวิตของเราตามบริบทที่เราเป็น ดังที่รัฐขนาดกลางจะมีวิธิตดที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมย่อมสามารถหาคำตอบที่เหมาะสมกับแนวทางที่เราทำได้

ทั้งนี้ การเรียนรู้วิธิตดในการจัดทำยุทธศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคว่ำบาตร การทำสงครามเศรษฐกิจ หรือการบริหารทรัพยากรผ่านมุมมองต่าง ๆ ที่หลากหลายของมหาอำนาจ ย่อมมีความจำเป็นในการแสวงหาวิธิตดที่สอดคล้องกับตน การเรียนรู้บทเรียนจากประเทศที่ลองผิดลองถูกมาก่อนย่อมประหยัดเวลาในการประยุกต์ใช้ ด้วยเหตุนี้ การเรียนรู้ประสบการณ์หรือมุมมองระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงเป็นประโยชน์ว่ามหาอำนาจมีมุมมองและประเด็นที่เห็นไม่ตรงกันอย่างไร สิ่งนี้คือสิ่งที่สำคัญสำหรับไทยว่าการเป็นมหาอำนาจใช้ว่าจะสมบูรณ์แบบในการดำเนินนโยบายหรือเครื่องมือทางการทูต

ขอบคุณ ดร.อนุสรณ์ ชินวรรณ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ที่ทำให้ประเด็นและข้อเสนอแนะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และขอบคุณผู้ที่ร้อยตรี เสกสรรค์ อานันทศิริเกียรติ นักวิจัยอาวุโส ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ ที่ให้มุมมองใน

บางประเด็นมีความคมและลึกยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จำเป็นต้องกล่าวขอบคุณอาจารย์
ทัศนภา อุมะวิชนี อาจารย์ประจำสาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ที่ให้มุมมองเกี่ยวกับสหรัฐอเมริกาอย่างรอบด้านทั้งในเชิงการทหารและ
ภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะในประเด็น Post-Pax Americana ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า
การอ่านเอกสารศึกษานี้ จะทำให้อ่านได้มุมมองที่หลากหลายไม่มากนักน้อยตามความ
สามารถของผู้เขียน รวมไปถึงการทำให้ความเข้าใจวิธีคิดในการออกแบบยุทธศาสตร์ของ
มหาอำนาจภายใต้ความไม่สมบูรณ์แบบ หากมีข้อผิดพลาดประการใดในเอกสารศึกษา
ฉบับนี้ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเพียงผู้เดียว

นภควัฒน์ วันชัย

สิงหาคม 2569

บทคัดย่อ

เอกสารศึกษานี้วิเคราะห์การปรับตัวของรัฐบาลกลางภายใต้ยุค Post-Pax Americana ซึ่งเป็นสภาวะที่มหาอำนาจนำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีมาใช้เป็นอาวุธในการแข่งขัน การศึกษานี้เสนอว่านโยบาย “ลู่ตามลม” ไม่เพียงพออีกต่อไปสำหรับรัฐบาลกลาง โดยเสนอให้รัฐบาลกลางเปลี่ยนบทบาทสู่การเป็น “ผู้บริหารความเสี่ยง” ที่มุ่งสร้างความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ผ่านการเพิ่มทางเลือกนอกเหนือจากการเจรจา (Outside Option) และการยอมรับต้นทุนระบบสำรอง (Redundancy Cost) เพื่อประกันความอยู่รอด งานศึกษานี้ใช้กรอบการประเมินสุทธิ (Net Assessment) 8 ขั้นตอน เพื่อวินิจฉัยผลการแข่งขันย่อย ความสมมาตร และจุดคอขวดระหว่างมหาอำนาจ โดยประยุกต์ใช้กับโจทย์สมมุติฐานของประเทศไทยในเทคโนโลยี 3 สาขา ได้แก่ พลังงานสะอาด เกษตรและอาหาร และการบริหารจัดการน้ำ เพื่อประเมินศักยภาพเชิงเปรียบเทียบ รักษาความสามารถในการปรับตัว และสร้างอำนาจต่อรอง

คำสำคัญ: รัฐบาลกลาง, สงครามเศรษฐกิจ, การประเมินสุทธิ, อิสระเชิงยุทธศาสตร์

Abstract

This study paper analyzes the strategic adaptation of middle powers in the Post-Pax Americana condition in which great powers weaponize economic and technological infrastructure for strategic competition. It argues that the traditional policy of ‘bending with the wind’ is no longer sufficient for middle powers, proposing instead that they transition into ‘risk managers’ aiming to build strategic autonomy by expanding outside options and accepting redundancy costs to guarantee survival. The study employs an eight-step Net Assessment framework to diagnose sub-balances, structural asymmetries, and critical chokepoints among major powers, applying it to a hypothetical scenario for Thailand across three technology sectors clean energy, agriculture and food, and water management to evaluate comparative potential, maintain adaptability, and build bargaining leverage.

Keywords: Middle Powers, Economic Warfare, Net Assessment, Strategic Autonomy

สารบัญ

คำนำ	5
คำนำของผู้เขียน	6
บทคัดย่อ	8
บทนำ	12
เมื่อโลกเคลื่อนเข้าสู่ Post-Pax Americana.....	20
ความเป็นมา บริบท และเงื่อนไข.....	21
รากเหง้าของ Pax Americana: ภูมิศาสตร์ การทหาร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี	24
ว่าด้วยมรดก: จารึกแห่งการวางรากฐานของ Pax Americana	27
เสาหลักที่ 1 ความมั่นคงและเครือข่ายพันธมิตร.....	29
เสาหลักที่ 2 โครงสร้างทางการเงินและเศรษฐกิจ	31
เสาหลักที่ 3 รากฐานทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม.....	33
เมื่อเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอาวุธในยุค Post-Pax Americana:	
หนทางที่ไม่อาจเลี่ยงได้ของมหาอำนาจ	36
การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีของ สหรัฐอเมริกา.....	40
การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีของ สาธารณรัฐประชาชนจีน.....	57
มุมมองนักวิชาการฝั่งตะวันตก.....	57
มุมมองนักวิชาการฝั่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	61

บทสรุป : เศรษฐกิจและเทคโนโลยีในฐานะเครื่องมือการทูตของรัฐขนาดกลาง	
ในยุค Post-Pax Americana.....	66
โลก Post-Pax Americana: เมื่อโครงสร้างการแข่งขัน	
เปลี่ยนจากความร่วมมือไปสู่ความมั่นคง.....	68
รัฐขนาดกลางในฐานะผู้บริหารความเสี่ยง	69
กรอบประเมินความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง: “จากลู่ตามลม”	
สู่ “การประเมินลมที่แม่นยำ”	74
บรรณานุกรม	82
ประวัติผู้เขียน	85

บทนำ

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 เป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญในการทำสงครามการค้าและ
ปมความขัดแย้งทางเทคโนโลยีระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีน¹ โดยสหรัฐอเมริกาใช้มาตรการ
ทางภาษีกับสินค้าสองกลุ่มคือเครื่องซักผ้าและแผงโซลาร์เซลล์จากมาตรา 201 (Section
201) โดยคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States
International Trade Commission: USITC) ชี้ว่าการนำเข้าสินค้าดังกล่าวสร้าง
ผลกระทบต่อผู้ผลิตภายในประเทศ หลังจากนั้นไม่นานในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2018
สหรัฐอเมริกาขึ้นภาษีเหล็กและอะลูมิเนียมตามมาตรา 232 (Section 232) การใช้
มาตรการดังกล่าวก็มาจากข้อกล่าวหาพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมโดยสำนักงาน
ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (United States Trade Representative: USTR) สาเหตุสำคัญ
ที่กลายเป็นประเด็นการฟ้องร้องคือการที่จีนบังคับให้บริษัทข้ามชาติต้องถ่ายทอด
เทคโนโลยีให้แก่บริษัทจีน และประเด็นการโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญาจนนำไปสู่การ
ขึ้นภาษีเหล็กและอะลูมิเนียม ขณะเดียวกันจีนและประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ก็ตอบโต้ด้วยการ
ขึ้นภาษีเช่นเดียวกัน²

ภูมิหลังพื้นฐานของประเด็นนี้โดยเฉพาะมิติความขัดแย้งทางการค้ามาจากบริบท
ทางประวัติศาสตร์ที่จีนได้ประโยชน์จากการได้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

¹ ในเอกสารศึกษาฉบับนี้จะใช้ “สาธารณรัฐประชาชนจีน” กับ “จีน” ตามความเหมาะสมของเนื้อหา แต่ให้เป็น
ที่รับรู้โดยทั่วกันว่าหมายถึง “สาธารณรัฐประชาชนจีน”

² Pablo Fajgelbaum and Amit Khandelwal, “The Economic Impacts of the US-China Trade War”
(NBER Working Paper 29315, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2021).

(Most Favoured Nation: MFN) และการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ประกอบกับการที่จีนมีแรงงานจำนวนมากและนโยบายอุตสาหกรรมที่ขึ้นำโดยรัฐ จึงทำให้จีนมีความสัมพันธ์กับการค้าโลกในระดับสูง จนในท้ายที่สุดจีนก็กลายเป็นศูนย์กลางของห่วงโซ่การผลิตทั่วโลกในอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงอย่างคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์³ นอกเหนือจากนี้ ในมุมมองทางนโยบาย สหรัฐอเมริกาเริ่มมีมุมมองที่เปลี่ยนแปลงไป เดิมทีสหรัฐอเมริกา มองจีนเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับความร่วมมือที่จะส่งเสริมเสถียรภาพทางการค้า แต่เมื่อความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายเริ่มสะสมขึ้นมาเรื่อย ๆ สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มเปลี่ยนมโนทัศน์ใหม่ โดยมองว่าการพึ่งพาทางเศรษฐกิจอาจกลายเป็นความเปราะบางและปัญหาความมั่นคง⁴

เมื่อมโนทัศน์จากสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีนเปลี่ยนแปลงไป การสร้างความได้เปรียบทางเทคโนโลยีจึงมีมากขึ้นตามลำดับความสำคัญของความมั่นคงทั้งจากสองฝ่าย เช่น ประเด็นอธิปไตยทางเทคโนโลยีและการแยกตัวทางเทคโนโลยี (Decoupling) นำไปสู่ประเด็นการลดการพึ่งพาเทคโนโลยีเกิดใหม่ โดยเฉพาะเทคโนโลยีการผลิตเซมิคอนดักเตอร์ 5G ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และการผลิตขั้นสูงในภาคอุตสาหกรรม

ฉากทัศน์นี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับตัวภายใต้ความสัมพันธ์ทางการค้าและเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน เช่น Quadrilateral Security Dialogue (Quad) จากการที่สหรัฐอเมริกาเข้ามากระชับพันธมิตรในภูมิภาคหรือ Chip 4 Alliance ประกอบด้วยไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา เพื่อรักษาเสถียรภาพของห่วงโซ่อุปทานการผลิตเซมิคอนดักเตอร์ การแข่งขันเหล่านี้ทำให้การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและห่วงโซ่อุปทาน

³ Nzube A. Chukwuma, Le Minh Ngoc, and Previous Mativenga, “The US-China trade war: interrogating globalisation of technology,” *Cogent Social Sciences* 10, no. 1 (2024): 2365509.

⁴ จุดเปลี่ยนมโนทัศน์เหล่านี้อาจเริ่มต้นมาจากสมัยรัฐบาลประธานาธิบดี Barack Obama (ค.ศ. 2013-2017) ที่เริ่มมีมุมมองกับจีนในแง่ลบมากขึ้นโดยมีปัจจัยมาจากการประกาศนโยบาย Made in China 2025 (MIC2025) การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจกดดันพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา คดีจารกรรม Glenn Duffie Shriver และความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ซึ่งในช่วงท้ายของรัฐบาลประธานาธิบดี Obama ได้ออกคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order: EO) เพื่อสกัดการเข้าซื้อกิจการ Aixtron ด้านเซมิคอนดักเตอร์โดยทุนจีนซึ่งให้เหตุผลด้านความมั่นคงของชาติและต่อเนื่องมาในสมัยประธานาธิบดี Trump สมัยแรกก็เริ่มมุ่งเน้นการแข่งขันความเป็นผู้นำเทคโนโลยี การแก้ไขปัญหาค่าความเปราะบางห่วงโซ่อุปทานช่วง COVID-19 และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม จนนำไปสู่การตีความเกี่ยวกับจีนใหม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ingvild Bode, Cecilia Ducci, and Par K. Leed, “Narrating and Practising the US-China ‘Tech War’,” *Global Studies Quarterly* 5 (2025).

มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อบริษัทข้ามชาติที่พึ่งพาห่วงโซ่อุปทาน⁵ ในสถานะที่โครงสร้างพื้นฐานของโลกเริ่มถูกแบ่งแยก รัฐบาลกลางที่เคยได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพของห่วงโซ่อุปทานโลกแบบเดิมกำลังถูกบีบให้ต้องแบกรับต้นทุนที่สูงขึ้นเพื่อรักษาความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์

การแข่งขันทางการค้าและเทคโนโลยีในระดับโลกที่ต่างฝ่ายต่างช่วงชิงความเป็นผู้นำ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีการปรับตัวที่สำคัญเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ปกป้องอำนาจอธิปไตยทั้งทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และการแสวงหาโอกาสทั้งนโยบายอุตสาหกรรมและความร่วมมือ หรือมีนโยบายในลักษณะการป้องกันความเสี่ยงและเลือกเป็นพันธมิตรในบางด้านเพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดแห่งชาติ⁶ การปรับตัวของรัฐบาลกลางยังสะท้อนจากเรื่อง “ภายในประเทศ” เป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญเพื่อต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ เช่น ภายหลังจากใช้มาตรการของจีนต่อเกาหลีใต้ในการกีดกันการติดตั้งระบบ THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) เกาหลีใต้หันมาใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกมากขึ้นอย่างการกระจายห่วงโซ่อุปทานออกจากจีนไปยังสหรัฐอเมริกาและเวียดนาม อีกทั้งเกาหลีใต้ยังเข้าร่วม Chip 4 Alliance เพราะอุตสาหกรรมการผลิตชิปขั้นสูงภายในเกาหลีใต้ที่มีรากฐานที่แข็งแกร่ง ขณะเดียวกันรัฐบาลยังส่งเสริมการย้ายฐานการผลิตกลับประเทศผ่านการให้เงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น กฎหมาย K-CHIPS Act เพื่อสร้างขีดความสามารถในการผลิตเซมิคอนดักเตอร์ด้วยตนเองและลดการพึ่งพาทภายนอก⁷

ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยงนอกเหนือจากจะเป็นเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งภายในของรัฐบาลกลาง บทบาทหนึ่งที่สำคัญคือการยึดมั่นและสนับสนุนกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักการพหุภาคีนิยม เช่น ออสเตอร์เลียแอมมิติด้านความ

⁵ Kevin Honglin Zhang, “Goeconomics of US-China tech rivalry and industrial policy,” *Asia and the Global Economy* 4 (2024).

⁶ Robbin Laird and Kenneth Maxwell, “Beyond Great Power Competition: The Rise of Middle Powers in a Globalized World,” Second line of Defense, accessed September 3, 2025, <https://sldinfo.com/2025/07/beyond-great-power-competition-the-rise-of-middle-powers-in-a-globalized-world/>.

⁷ Vinod K. Aggarwal and Andrew W. Reddie, “New economic statecraft and global technology conflicts: the dilemma for middle powers,” *Business and Politics* (2025). <https://doi.org/10.1017/bap.2025.10011>.

มันคงกับการค้าอย่างชัดเจน กล่าวคือเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐอเมริกาภายใต้สนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา (Australia, New Zealand, United States Security Treaty: ANZUS) แต่ในทางการค้า จีนกับเป็นคู่ค้ารายใหญ่ วิสัยทัศน์ของออสเตรเลีย คือ การสร้างระเบียบระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่นำโดยสหรัฐอเมริกาจากการจัดทัพทางยุทธศาสตร์ (strategic alignment) หรือในกรณีของเกาหลีใต้ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจพึ่งพาเงินในระดับสูงแต่เพื่อลดความเสี่ยงที่นำไปสู่การที่จีนอาศัยการพึ่งพาเป็นอาวุธ เกาหลีใต้จึงมีนโยบายมุ่งใต้ใหม่ (New Southern Policy Plus) เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียน และกรณีของอินโดนีเซียที่พยายามเป็นอิสระจากการแข่งขันของสองมหาอำนาจและเน้นความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคโดยมีเป้าหมายคือสร้างความเป็นอิสระในการกำหนดยุทธศาสตร์และเสนอทางเลือกใหม่ให้แก่ประเทศในภูมิภาคที่ไม่ต้องการเลือกข้างและยกระดับสถานะของตนเองในอาเซียนและเวทีโลก⁸

ดังนั้น การดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางจึงมีจุดร่วมที่สำคัญคือความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกฝ่ายและส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อต่อรองกับประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะการป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันของมหาอำนาจขยายมาสู่ความขัดแย้งในภูมิภาค เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) หรือการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) ตั้งอยู่บนหลักการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับทุกฝ่ายซึ่งสถาบันดังกล่าวจะช่วยผูกมัดประเทศในภูมิภาคอยู่ในเครือข่ายที่พึ่งพากันและกัน หรือการที่มีเครือข่ายป้องกันผลกระทบจากภายนอกและสร้างพื้นที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังอาจช่วยไม่ให้โลกเข้าสู่ Thucydides Trap จากการส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกันเอง⁹ แม้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางจะมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

⁸ Gabriele Abbondanza, "Whither the Indo-Pacific? Middle power strategies from Australia, South Korea and Indonesia," *International Affairs* 98, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.1093/ia/iab231>.

⁹ Miras Zhiyenbayev, "Strategic Autonomy of Middle Powers under US-China Rivalry," *Modern Diplomacy*, accessed September 3, 2025, <https://modern diplomacy.eu/2025/05/30/strategic-autonomy-of-middle-powers-under-us-china-rivalry/>.

ระบบการเมือง หรือโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แต่จุดร่วมที่สำคัญของรัฐบาลกลางคือการมี “อิสระ” ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศไม่ว่าจะเป็นการกำหนดในเชิงการเมืองหรือเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การประเมินความพร้อมและวิถีคิดในการประเมินเป็นเรื่องสำคัญเพราะหากไม่มีการประเมินอย่างครอบคลุมว่ารัฐมีจุดอ่อน จุดประจักษ์ ความเสี่ยง และจุดคอขวดอะไรบ้าง ย่อมยากที่จะกำหนดอย่างถูกต้อง

การประเมินและทบทวนโอกาสของไทยในฐานะรัฐบาลกลางเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามในเชิงนโยบายและโจทย์ จึงต้องประเมิน “ผลกระทบ” จากการที่โลกเคลื่อนเข้าสู่ Post-Pax Americana ซึ่งเป็นสถานะที่ไม่แน่นอนหรือเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลกลาง รวมไปถึงผลสะท้อนถึงการปรับกระบวนการทัศน์ของจีนที่เป็นการตอบสนองต่อ Post-Pax Americana จนนำมาสู่แรงสั่นสะเทือนที่มีผลกับการกำหนดนโยบาย กลายเป็นแรงบีบบังคับให้ต้อง “เลือก” อย่างชัดเจนว่าจะอยู่กับมหาอำนาจใดเพราะมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐบาลกลางเหล่านั้น โดยเฉพาะการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีเทคโนโลยีและนวัตกรรมเป็นพื้นฐานการเติบโต ซึ่งเชื่อมโยงกับมหาอำนาจซึ่งนำไปสู่ข้อจำกัดกับมหาอำนาจอื่น ๆ แต่รัฐบาลกลางที่มีพื้นฐานทางอุตสาหกรรมหรือเทคโนโลยีที่เข้มแข็งก็ย่อมมีทางเลือกที่ดีกว่ารัฐบาลกลางที่ไม่มีพื้นฐานทางอุตสาหกรรม

เอกสารศึกษานี้จึงเปรียบเทียบการมองยุทธศาสตร์ระยะยาวของไทยในฐานะรัฐบาลกลางเพื่อรับมือกับความท้าทายและพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันความเสถียรบนพื้นฐาน Net Assessment ดังจะกล่าวในส่วนที่ (3)

ในบทถัดไปจะเป็นการเรียงลำดับ (1) ความเข้าใจคำจำกัดความและมรดกของ Pax Americana เพื่อต่อยอดไปสู่ Post-Pax ที่สหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่วางรากฐานไว้เป็นอาวุธในการดำรงและรักษาความมั่นคง (2) มหาอำนาจใช้มรดกของตนเป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์อย่างไร โดยเฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี และ (3) ประเมินความเสี่ยงและโอกาสของไทยในฐานะรัฐบาลกลาง หลังจากนั้นจะเป็นการเสนอกรอบคิดที่เปรียบเทียบ “หลักคิด” ในการมองยุทธศาสตร์ระยะยาวมากกว่าจะให้คำตอบที่สำเร็จรูป เพราะคำตอบที่สำเร็จรูปอาจไม่ใช่ทางเลือกที่สามารถรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ได้เพราะตัวแปรและปัจจัยไม่คงที่และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เอกสารศึกษานี้มีความเป็นรูปธรรม จึงกำหนดให้เทคโนโลยีพลังงานสะอาด เทคโนโลยีการเกษตรและอาหาร และเทคโนโลยีการบริหารจัดการน้ำเป็นโจทย์สมมุติฐานที่สำคัญในการประเมินถึงแนวโน้มและขีดความสามารถของไทยพร้อมข้อเสนอแนะว่าเหตุใดจึงต้องนำทรัพยากรภายในประเทศมาลงทุนในสามสาขานี้ภายใต้หลักคิด Net Assessment โดยการกำหนดเทคโนโลยีสามสาขาดังกล่าวเป็นหนึ่งในตัวอย่างว่าหากไทยเลือกเดินเส้นทางนี้ภายใต้ทรัพยากรและงบประมาณที่จำกัดจะมีข้อดีและจุดเปราะบางอย่างไร

เมื่อโลกเคลื่อนเข้าสู่
Post-Pax Americana

ความเป็นมา บริบท และเงื่อนไข



คำจำกัดความของ Post-Pax Americana หรือ Post-American Era คือ การที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวที่มีอิทธิพลสูงสุดในการกำหนดระเบียบโลก เศรษฐกิจ การทหาร และความมั่นคงระหว่างประเทศอีกต่อไป ซึ่งมีปัจจัยหลากหลายประกอบกัน เช่น การเกิดขั้วอำนาจใหม่ การผงาดขึ้นของสาธารณรัฐประชาชนจีน ความพยายามของสหภาพยุโรปในการสร้างอภินิหารทางเทคโนโลยี การเติบโตของอินเดีย การลดบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการเป็นผู้นำในเวทีโลกและเวทีพหุภาคีและมุ่งเน้นประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นหลัก และบทบาทที่มีมากขึ้นในความร่วมมือระดับภูมิภาคอื่น ๆ สิ่งนี้จึงทำให้เสถียรภาพภายใต้ Pax Americana ถูกแทนที่ด้วยการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ในทางวิชาการมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มของ Post-Pax Americana ที่สามารถย้อนกลับไปช่วงก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 โดยงานศึกษาของ Charles A. Kupchan¹⁰ ได้ตั้งประเด็นที่สำคัญคือแม้ว่าสหรัฐอเมริกาคาดำรงอยู่บนจุดสูงสุดของอำนาจ แต่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์มักบอกเราว่าสถานะเช่นนี้ไม่อาจคงอยู่ตลอดไป ดังนั้น คำถามที่สำคัญ

¹⁰ Charles A. Kupchan, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity," *International Security* 23, no. 2 (Fall 1998).

จึงไม่ใช่ความเป็นเจ้าโลกของสหรัฐอเมริกาจะสิ้นสุดหรือไม่ แต่เราจะจัดการกับสภาวะหลังความเป็นเจ้าโลก (post-hegemonic order) อย่างไรเพื่อไม่ให้โลกถอยหลังกลับไปสู่ความวุ่นวายและการแข่งขันแบบอนาธิปไตยดังในอดีต นัยสำคัญของ Kupchan คือการยอมรับว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นเพียงมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพโลก ข้อเสนอของ Kupchan จึงเป็นการปฏิเสธแนวคิดที่ว่าโลกจะสงบสุขได้ด้วยโลกาภิวัตน์ แต่ต้องอาศัยโครงสร้างทางอำนาจซึ่ง Kupchan เรียกว่า Benign Unipolarity ในระดับภูมิภาคเพื่อรองรับเข้าสู่ระบบหลายขั้วอำนาจในอนาคต หัวใจสำคัญของ Benign Unipolarity คือการสร้างเสถียรภาพผ่านความไม่สมดุลของอำนาจภายในภูมิภาคที่รัฐแกนกลางมีอำนาจเหนือกว่ารัฐรอบนอก เพื่อสร้างลำดับขั้นที่ทำให้เกิดระเบียบ เช่น การผูกมัดตนเองของรัฐแกนกลางไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ การจำกัดอำนาจของตนเองผ่านกรอบกติกาและสถาบัน และความยินยอมของรัฐนอกวงอำนาจที่ต้องสมัครใจเข้ามาอยู่ใน “ร่มเงา” ของรัฐแกนกลางเพราะเห็นประโยชน์และความเชื่อใจในความยับยั้งชั่งใจของรัฐแกนกลาง มุมมองของ Kupchan ต่อสหรัฐอเมริกาคือการที่สหรัฐอเมริกาต้องเตรียมตัวให้ตนเองต้องเป็นชาติที่ขาดไม่ได้ (indispensable nation) ในวันที่อำนาจของสหรัฐอเมริกาไม่ได้เหมือนเดิม สำหรับ Kupchan หลักการ Benign Unipolarity คือหลักประกันความมั่นคงที่ดีที่สุดสำหรับโลกยุคหลัง Pax Americana เพื่อให้สหรัฐอเมริกายังคงมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาระเบียบโลก

งานศึกษาของ Kupchan เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจสูงสุด ในขณะเดียวกัน ช่วงเวลาดังกล่าวของงานศึกษา พัฒนาการของเศรษฐกิจโลกและการเติบโตของโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาและการเติบโตเศรษฐกิจในภูมิภาคขยายตัวมากขึ้น จนทำให้ประเทศต่าง ๆ มีอำนาจทางเศรษฐกิจและความร่วมมือที่มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ สมมุติฐานของ Kupchan จึงมองโลกในช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาต้องเตรียมความพร้อมที่จะสละอำนาจของตนเองในวันที่อำนาจนั้นไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป

ในอีกด้านหนึ่งความถดถอยของ Pax Americana เริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1960 ทั้งจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง งานศึกษาของ Daniel J. Sargent¹¹ ชี้ให้เห็นว่าระเบียบโลกที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มสั่นคลอน

¹¹ Daniel J. Sargent, “Pax Americana,” in *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s* (New York: Oxford University Press, 2015).

ในช่วงทศวรรษ 1960 โดยมีบริบทมาจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างสะสมอาวุธนิวเคลียร์มากพอจนรอดพ้นจากการถูกโจมตีก่อน สถานะนี้ทำให้คลังแสงนิวเคลียร์กลายเป็นสิ่งไร้ค่าในทางปฏิบัติ นำไปสู่เหตุการณ์ที่สหรัฐอเมริกาหันไปเจรจากับสหภาพโซเวียตผ่านสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งพันธมิตรในยุโรปมองว่าเป็นการสมรู้ร่วมคิด กล่าวคือ พันมิตรในยุโรปโดยเฉพาะเยอรมนีตะวันตกและฝรั่งเศสมองว่าการที่สหรัฐอเมริกาไปจับมือกับสหภาพโซเวียตเพื่อผลักดันสนธิสัญญาไม่ใช่เรื่องของสันติภาพ แต่เป็นการสมคบกันของสองมหาอำนาจเพื่อกดหัวพันธมิตรและรักษาสถานะผูกขาดความยิ่งใหญ่ของตนเองไว้ ผลสะท้อนเหล่านี้ทำให้เยอรมนีเริ่มต้นนโยบาย Ostpolitik ภายใต้นายกรัฐมนตรี Willy Brandt เพื่อลดความตึงเครียดและเสริมสร้างความสัมพันธ์กับยุโรปตะวันออกโดยตรงซึ่งถือเป็นการข้ามหัวสหรัฐอเมริกา นี่จึงเป็นความสั่นคลอนในมุมมองด้านความมั่นคง

หากเป็นในเรื่องเศรษฐกิจมาจากกลไกของระบบ Bretton Woods ที่ควบคุมการไหลเวียนของเงินทุน เริ่มหมดความน่าเชื่อถือในช่วงทศวรรษ 1960 สืบเนื่องจากการผูกค่าเงินทั่วโลกไว้กับดอลลาร์ และผูกดอลลาร์ไว้กับทองคำ (\$35/ออนซ์) แต่เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจโลกมีสภาพคล่อง สหรัฐอเมริกามีความจำเป็นต้องขาดดุลชำระเงิน จุดเปลี่ยนมาจากช่วง ค.ศ. 1964-1965 ปริมาณดอลลาร์นอกประเทศมีมูลค่าสูงกว่าทองคำสำรองของสหรัฐอเมริกา นับเป็นความเสี่ยงที่จะถูกโจมตีค่าเงิน สิ่งนี้ทำให้ความสามารถในการควบคุมนโยบายการเงินของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ Bretton Woods ไม่สามารถควบคุมปริมาณเงินทุนได้อีกต่อไป จนนำไปสู่การระงับการแลกเปลี่ยนทองคำสำหรับภาคเอกชนใน ค.ศ. 1968 Sargent ชี้ว่าจุดนี้คือการยกเลิกพันธสัญญาพื้นฐานของระเบียบเศรษฐกิจโลกยุคหลังสงคราม อีกปัจจัยหนึ่งที่ Sargent มองว่าสำคัญเช่นกันคือการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ที่สั่นคลอนอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะวิกฤตศรัทธาจากการประท้วงใน ค.ศ. 1968 Sargent ชี้ว่าการประท้วงที่เกิดขึ้น (โดยเฉพาะการต่อต้านสงครามเวียดนาม) เป็นการปฏิเสธฉันทมติยุคสงครามเย็น จนประธานาธิบดี Richard Nixon ยอมรับว่าสหรัฐอเมริกากำลังเข้าสู่ช่วงเวลาแห่งความถดถอย

คำจำกัดความของงานศึกษาเบื้องต้นที่ให้ไว้แสดงให้เห็นถึงความถดถอยในการรักษาระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ใช่ความเสื่อมถอยของสหรัฐอเมริกาในการเป็นมหาอำนาจ ความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐอเมริกายังดำรงอยู่ การเติบโตของประเทศ

อื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจทำให้ประเทศเหล่านั้นมีทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้นในการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตทั้งในด้านความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากอ้างอิงตามการวิเคราะห์ของ Kupchan ที่บอกว่าสหรัฐอเมริกาต้องเตรียมตัวให้ตนเองเป็นชาติที่ขาดไม่ได้ ในบริบทร่วมสมัยอาจไม่ใช่ความล้มเหลวของสหรัฐอเมริกาในการเตรียมความพร้อมเพื่อให้ตนเองเป็นชาติที่ขาดไม่ได้ แต่มาจากเงื่อนไขของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ปัจจัยด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามในรูปแบบใหม่โดยเฉพาะทางเทคโนโลยีและไซเบอร์ ปัญหาความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ กระแสแนวคิดชาตินิยมที่เพิ่มมากขึ้นในโลก ปัญหาความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นโจทย์สำคัญสำหรับประเทศกำลังพัฒนา และปัญหาความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศจนนำไปสู่การต่อต้านโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้ทั่วโลกต้องหันมาตั้งคำถามกับนโยบายของตนว่าเหมาะสมหรือไม่หากโลกเป็นเช่นนี้และเป็นไปตลอดช่วงระยะเวลาศตวรรษที่ 21

ก่อนที่จะนำไปสู่ข้อเสนอของกรอบคิดในการประเมินความเสี่ยงของภูเขานาคกลางที่มีนัยต่อไทย และหลักคิดในการปรับเปลี่ยนเศรษฐกิจกับเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการทำสงครามเศรษฐกิจ จำเป็นต้องกลับไปทบทวนก่อนว่าสิ่งที่สหรัฐอเมริกาสร้างไว้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นอย่างไรจึงนำมาสู่การเผชิญปัญหาและอุปสรรคในโลกร่วมสมัย

รากเหง้าของ Pax Americana: ภูมิศาสตร์ การทหาร เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี



ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายของตนภายใต้สภาวะพิเศษที่เรียกว่า Free Security หรือความมั่นคงที่ได้เปรียบจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ หลักการสำคัญของนโยบายการต่างประเทศในลักษณะนี้คือการโดดเดี่ยวตนเอง (Isolationism) เนื่องจากความมั่นคงของชาติไม่ได้มาจากความเข้มแข็งทางการทหาร ซึ่งในช่วงเวลานั้นกองทัพของสหรัฐอเมริกามีขนาดเล็กมากเพียงแค่ 185,000 นาย และมีงบประมาณกลาโหมน้อยกว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือว่าน้อยมากหากเปรียบเทียบกับมหาอำนาจอื่นในยุคนั้น ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้ ความมั่นคงของ

ชาติจึงเกิดมาจากระยะทางทางภูมิศาสตร์ สหรัฐอเมริกาอยู่แกนกลางระหว่างมหาสมุทรแอตแลนติกกับมหาสมุทรแปซิฟิก เปรียบเสมือนบ่อมปรการทางธรรมชาติ จึงทำให้สหรัฐอเมริกาปลอดภัยจากการรุกรานใด ๆ ในยุคนั้น ตลอดจนชาวอเมริกันมีแนวคิดอุดมคตินิยมที่ฝังรากลึกในสังคมอเมริกันช่วงทศวรรษ 1930 ว่า “ไม่มีชาติใดหรือประชาชนกลุ่มใดจะได้กำไรจากสงคราม” กล่าวคือ ทุกประเทศล้วนต้องการความมั่งคั่งและความปลอดภัยซึ่งหาได้ดีที่สุดผ่านการค้าและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ สงครามคือความผิดปกติที่เกิดจากผู้นำที่ชั่วร้าย อย่างไรก็ตาม เมื่อเผชิญกับการโจมตีที่ Pearl Harbor ทำให้ชาวอเมริกันยอมรับความจริงว่าในบางครั้งสงครามก็เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการรักษาความมั่นคง¹²

ในภาพยนตร์เรื่อง Tora! Tora! Tora! (1970) ตัวละครคือพลเรือเอก Isoroku Yamamoto กล่าวภายหลังการโจมตี Pearl Harbor ว่า “...เราเกรงว่าสิ่งที่เราทำไปทั้งหมดคือการปลุกยักษ์ที่หลับใหลให้ตื่น และทำให้มันเต็มไปด้วยความมุ่งมั่นอันน่าสะพรึงกลัว...”¹³ แม้ประโยคข้างต้นจะถูกเสริมเติมแต่งแต่ก็สะท้อนให้เห็นว่าจารีตเดิมในการทำสงครามกับภายนอกถูกหักล้าง และทำให้สหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงครามซึ่งจะเป็นมากกว่าแค่เรื่องแพ้หรือชนะแต่เป็นการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ และชัยชนะของการทำสงครามคือขีดความสามารถส่วนเกินทางอุตสาหกรรมและโครงสร้างของตลาดทุน ซึ่งไม่ได้มาจากยุทธวิธีเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ความสามารถในการระดมทรัพยากรได้ไม่จำกัดจะกลายเป็นรากฐานที่สหรัฐอเมริกาใช้สร้างระเบียบโลกในเวลาต่อมา

Peter Zeihan ตีความว่าการเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 ช่วยเพิ่มพูนอำนาจให้สหรัฐอเมริกาในหลายด้าน แต่ด้านที่สำคัญมาจากความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ที่เกิดจากความล่าช้าในการเข้าร่วมสงครามและศักยภาพทางอุตสาหกรรมที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ความล่าช้าของการเข้าร่วมสงครามทำให้กองทัพเรือสหรัฐอเมริกาเป็นกองทัพเรือที่

¹² Stephen E. Ambrose and Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 9th rev. ed. (New York: Penguin Books, 2011).

¹³ ประโยคนี้เป็นบทประพันธ์ของ Larry Forrester หนึ่งในผู้เขียนบทภาพยนตร์ เพื่อสะท้อนแนวคิดของพลเรือเอก Yamamoto แต่ในข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ Yamamoto กล่าวว่า “...หากข้าพเจ้าได้รับคำสั่งให้สู้รบโดยไม่สนผลที่จะตามมา ข้าพเจ้าจะอาละวาดให้เต็มที่ในช่วง 6 เดือนหรือ 1 ปีแรก แต่ข้าพเจ้าไม่มีความมั่นใจสำหรับปีที่ 2 หรือ 3...” โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Hiroyuki Agawa, *The Reluctant Admiral: Yamamoto and the Imperial Navy*, trans. John Bester (Tokyo: Kodansha International, 1979).

ทรงอำนาจเพียงหนึ่งเดียวของโลก เพราะกว่าที่สหรัฐอเมริกาจะเข้าสงครามเต็มตัว กองทัพนาซีเยอรมันได้ทำลายเรือของอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นจำนวนมาก หรือแม้กระทั่ง กองเรือของฝรั่งเศสที่เหลือรอดก็ถูกกองทัพเรืออังกฤษจมทิ้งที่ท่าเรือในแอลจีเรียเพราะ ความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้ตกไปอยู่ในมือของนาซีเยอรมัน ใน ค.ศ. 1939 สหรัฐอเมริกามีเรือรบผิวน้ำเพียง 178 ลำ แต่ในวันสุดท้ายของสงคราม สหรัฐอเมริกามีเรือรบถึง 6,800 ลำ รวมไปถึงการสนับสนุนทางด้านเชื้อเพลิง อาวุธ กำลังพล จนไปถึงการขนส่งให้แก่ชาติพันธมิตรและสนับสนุนการรบ¹⁴ จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของสหรัฐอเมริกาใน สงครามโลก แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการทำสงครามระยะยาว

การทำสงครามระยะยาวจำเป็นต้องมีศักยภาพทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจรองรับ โดยพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกามีความได้เปรียบจากปัจจัยด้าน ภูมิศาสตร์และโครงสร้างทางการเงินที่สนับสนุนระบบอุตสาหกรรมเพราะการที่มีศักยภาพ ทางอุตสาหกรรมจำเป็นต้องใช้เงินทุนมหาศาล ทั้งนี้ รากฐานที่สำคัญส่วนหนึ่งของ โครงสร้างทางการเงินมาจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาคือแม่น้ำมิสซิสซิปปี และแม่น้ำสาขาที่ครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกที่ใหญ่ที่สุดในโลก (The Greater Midwest) ทำให้เกษตรกรและผู้ผลิตในสหรัฐอเมริกาสามารถขนส่งสินค้าได้ในต้นทุนที่ต่ำมาก เมื่อ ต้นทุนขนส่งต่ำ กำไรก็สูงขึ้น กำไรที่ได้จากการขายสินค้าในต้นทุนที่ต่ำจึงกลายเป็นส่วน เกินและแปรเปลี่ยนกลายเป็นทุนที่หมุนเวียนกลับเข้ามาในระบบโรงงานและเทคโนโลยี และการขยายกิจการ จึงทำให้สหรัฐอเมริกามีเงินทุนล้นเหลือสำหรับการปฏิบัติ อุตสาหกรรมโดยที่รัฐบาลไม่ต้องแทรกแซง รวมไปถึงข้อได้เปรียบจากการที่สหรัฐอเมริกา มีพื้นที่ขนาดใหญ่ สามารถตั้งโรงงาน ตั้งท่าเรือน้ำลึก และมีชายฝั่งหรือแม่น้ำสำหรับ การขนส่ง ปัจจัยเหล่านี้นำมาสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญในช่วงสงคราม คือ สหรัฐอเมริกาสามารถ ผลิตสินค้าได้ในระดับอุตสาหกรรมและส่งออกไปทั่วโลกได้ด้วยกองทัพเรือของตนเอง สหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นคลังแสงของประชาธิปไตย (Arsenal of Democracy) ที่ผลิต ยุทโธปกรณ์ป้องกันพันธมิตรได้ไม่จำกัด¹⁵

¹⁴ Peter Zeihan, *The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder* (New York: Twelve, 2014).

¹⁵ Ibid., 54-55.

ในช่วงท้ายของสงครามใน ค.ศ. 1945 สหรัฐอเมริกาสามารถผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ถึงร้อยละ 45 ของโลก และผลิตสินค้าโภคภัณฑ์เพื่อสนับสนุนการทำสงครามเกือบร้อยละ 50 ของโลก โดยเฉพาะเรือทั้งหมดที่แล่นอยู่ในโลก ณ เวลานั้น ประมาณ 2 ใน 3 สร้างขึ้นโดยสหรัฐอเมริกา สิ่งเหล่านี้มาจากระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมและมีทุนส่วนเกินในการฟื้นฟูและลงทุนในอุตสาหกรรม ขณะที่ประเทศอื่น ๆ ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากสงคราม จึงทำให้สหรัฐอเมริกาแทนที่อังกฤษในฐานะมหาอำนาจโลกโดยสมบูรณ์ เห็นได้จากการที่อังกฤษส่งทรัพยากรให้แก่ฝ่ายสัมพันธมิตรลดลงเหลือเพียงร้อยละ 25 ทำให้อังกฤษต้องยอมรับสถานะของสหรัฐอเมริกาที่มีกำลังการผลิตที่สูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และประเด็นที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการทำสงครามกับญี่ปุ่น ซึ่งภายหลังสงครามโลก สหรัฐอเมริกาได้รับการยกย่องว่าสามารถกอบกู้โลกจากฮิตเลอร์และญี่ปุ่น โดยมีจำกัดความสั้น ๆ ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำที่ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงในการอ้างความชอบธรรม เสรีภาพ และประชาธิปไตย “disinterested champion of justice, freedom, and democracy”¹⁶

ว่าด้วยมรดก: จากรากเหง้าสู่การวางรากฐานของ Pax Americana

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1944 ผู้แทน 730 คนจาก 44 ประเทศ รวมตัวกันที่โรงแรม Mount Washington ใน Bretton Woods รัฐนิวแฮมป์เชียร์ เพื่อหารือแนวทางการฟื้นฟูและเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจโลกจากผลกระทบของสงคราม แต่ในอีกด้านหนึ่งข้อตกลงนี้เป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา นโยบายข้อตกลงนี้คือการสร้างพันธมิตรเพื่อต่อต้านสหภาพโซเวียต ซึ่งสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่าตนนั้นไม่สามารถครองโลกด้วยกำลังทหารเพื่อสู้กับกองทัพสหภาพโซเวียตได้โดยตรง สหรัฐอเมริกาจึงใช้ข้อตกลงดังกล่าว “ซื้อใจ” นานาประเทศให้อยู่ในอาณัติ สิ่งนี้กลายเป็นรากฐานที่สำคัญของ Pax Americana แต่ปัจจัยที่สำคัญมากกว่าคือความมั่นคงทางการทหารและการขนส่งและศักยภาพทางเศรษฐกิจ ในส่วนของความมั่นคงทางการทหารและการขนส่ง สหรัฐอเมริกาเสนอที่จะใช้กองทัพเรือในการปกป้องเส้นทางการค้าทางทะเลทั้งหมดให้กับ

¹⁶ Ambrose and Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, 41-63.

ทุกประเทศที่เข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ไม่ว่าสินค้าของประเทศใด หรือสิ่งที่ใด กองทัพเรือของสหรัฐอเมริกาคงดูแลและสร้างหลักประกันให้ ทำให้ประเทศที่เข้าร่วมในระบบดังกล่าวไม่ต้องสร้างกองทัพเรือของตน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เหล่านี้จึงเป็นการเปลี่ยนมหาสมุทรจากการแข่งขันและสงครามดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ให้กลายเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ปลอดภัยสำหรับการขนส่งสินค้าระหว่างทวีป และในส่วนของศักยภาพทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกาเปิดตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่เพื่อให้ประเทศพันธมิตรสามารถส่งสินค้าเข้ามาขายได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องเผชิญกับภาษีศุลกากรหรือระบบโควตา อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาต้องแลกด้วยการขาดดุลการค้าเพื่อให้ประเทศพันธมิตรพ้นตัวจากสงครามและมีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งพอที่จะต่อต้านคอมมิวนิสต์¹⁷

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ความสั่นคลอนของ Pax Americana เริ่มปรากฏขึ้นจากสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาเริ่มเติบโตขึ้นจนมีอำนาจทางเศรษฐกิจ การยกเลิกการผูกค่าเงินดอลลาร์สหรัฐไว้กับทองคำในระบบ Bretton Woods และการที่สหรัฐอเมริกาแบกต้นทุนทางยุทธศาสตร์มากเกินไป ประกอบกับปัจจัยจากสงครามเวียดนามที่สหรัฐอเมริกาทุ่มทรัพยากรและงบประมาณกลายเป็นความไม่พอใจของชาวอเมริกันจนออกมาประท้วงต่อต้านสงครามเวียดนาม และปัจจัยอื่น ๆ ที่ตามมาในช่วงทศวรรษ 1970

เป็นที่ทราบกันดีถึงการที่สหรัฐอเมริกาเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจภายใน หรือความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทานที่จะตามมาจากการย้ายฐานการผลิตออกไปเพื่อรักษาต้นทุนการผลิตและการทำกำไร แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้คือรากฐานที่หลงเหลืออยู่จากที่สหรัฐอเมริกาได้วางไว้ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จะกลายเป็น “เครื่องมือและอาวุธ” ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาใน Post-Pax Americana เพื่อรับมือและการแข่งขันต่อการผงาดของสาธารณรัฐประชาชนจีน

มรดกที่สำคัญของ Pax Americana ที่หลงเหลืออยู่ และถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางอำนาจที่ยังอยู่ในระบบการเมืองและเศรษฐกิจของโลกหลัง Pax Americana สามารถจำแนกได้ 3 เสาหลักสำคัญซึ่งถือเป็นบทวิเคราะห์ในเอกสารศึกษาชิ้นนี้ ได้แก่ (1) ความ

¹⁷ Zeihan, *The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder*.

มั่นคงและเครือข่ายพันธมิตร (2) โครงสร้างทางการเงินและเศรษฐกิจ และ (3) รากฐานทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม

เสาหลักที่ 1 ความมั่นคงและเครือข่ายพันธมิตร

เหตุผลสำคัญที่ความมั่นคงและเครือข่ายพันธมิตรถือเป็นเสาหลักของ Post-Pax Americana มาจากการที่สหรัฐอเมริกาได้สร้างรากฐานเหล่านี้ไว้นับตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น การใช้งบประมาณในการวิจัยและการพัฒนาอาวุธ และส่วนของเครือข่ายพันธมิตรที่ยุโรปเป็นเครือข่ายหลัก

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา งบประมาณกลาโหมของสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 10-13 ของ GDP แม้ตัวเลขจะปรับลดลงหลังสงครามโลก แต่ไม่ได้มีนัยสำคัญ หากเรียงลำดับตามพัฒนาการในช่วงสงครามเย็น ต้นทศวรรษ 1950 สงครามเกาหลี งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ในช่วงทศวรรษ 1960 เป็นช่วงที่มีความผันผวนและลดลงถึงระดับร้อยละ 9-9.5 ของ GDP จนสุดท้ายในทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกา ถอนทหารออกจากเวียดนาม งบประมาณกลาโหมคิดเป็นร้อยละ 5-7 ของ GDP และในทศวรรษ 1980 ภายใต้ประธานาธิบดี Ronald Reagan งบประมาณกลาโหม ปรับเหลือเพียงแค่อ้อยู่ที่ 4.5-6.5 ของ GDP แม้งบประมาณกลาโหมต่อ GDP จะปรับลดลง แต่ไม่ได้หมายความว่า การลงทุนในเรื่องนวัตกรรมทางเทคโนโลยีจะปรับลดลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่หลังทศวรรษ 1960-1970 เป็นต้นมา การวิจัยและการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อมีโครงการจัดหาอาวุธและเทคโนโลยีขั้นสูงไม่ว่าจะเป็นเครื่องบินรบรุ่นใหม่ ระบบนำวิถี และดาวเทียมจารกรรม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10-15 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ช่วงทศวรรษ 1980 มีการเร่งจัดหาและพัฒนาเทคโนโลยีเรือบรรทุก เครื่องบินขับไล่ ระบบอาวุธนิวเคลียร์ จึงทำให้งบในหมวด RDT&E (Research, Development, Test and Evaluation) มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น จนหลังสิ้นสุดสงครามเย็น งบประมาณการวิจัยและการพัฒนายังคงเป็นส่วนสำคัญเพื่อรองรับเทคโนโลยีเกิดใหม่ เช่น ไซเบอร์ อวกาศ และพลังงานขั้นสูง ด้วยเหตุนี้ งบ RDT&E จึงครอบคลุมทั้งการลงทุนในวิทยาการนิวเคลียร์ ชีพนาวิศาสตร์ ไรโบสเฟียร์ ระบบสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์การรบ โครงการวิจัยด้านอวกาศที่มีมิติทหาร และการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า งบประมาณส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นไปที่การวิจัยและการพัฒนา เทคโนโลยี

ชั้นสูง ระบบอากาศยาน เรือบรรทุก และเครือข่ายฐานทัพอากาศทั่วโลก รวมถึงการสนับสนุนพันธมิตรซึ่งได้สร้างรากฐานไว้กับนโยบายความมั่นคงพันธมิตรทางการทหารจนถึงปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ การลงทุนในการวิจัยและการพัฒนาไปสู่การลงทุนที่สร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และกระตุ้นนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในเชิงพาณิชย์ในระยะยาว¹⁸

ในส่วนของเครือข่ายพันธมิตร สหรัฐอเมริกาส่งเสริมเครือข่ายพันธมิตรอย่างเป็นทางการในยุโรปคือองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) หรือความร่วมมือกับบางประเทศในภูมิภาคเอเชียในช่วงเวลาที่ต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม Amitav Acharya¹⁹ กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่าการที่สหรัฐอเมริกาส่งเสริมเครือข่ายพันธมิตรไว้ซึ่งฟังดูเหมือนว่าสหรัฐอเมริกาไม่พันธมิตรที่หลากหลายในการขยายขอบเขตเพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพภายใต้ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติย่อมมีขอบเขตทางภูมิศาสตร์เป็นข้อจำกัดสำคัญ Acharya กล่าวว่าระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐอเมริกามักมาจากการรวมตัวในยุโรป โดยเฉพาะการที่สหรัฐอเมริกาใช้กลไกแบบพหุภาคีใน NATO เป็นเครื่องมือในการดำเนินยุทธศาสตร์ความมั่นคงในภูมิภาคยุโรป ในขณะที่ภูมิภาคเอเชีย สหรัฐอเมริกาเลือกใช้ระบบ Hub-and-Spoke ซึ่งมักเป็นไปในลักษณะทวิภาคีหรือการทำสนธิสัญญาความมั่นคงตัวต่อตัวกับประเทศต่าง ๆ Acharya ยังกล่าวต่ออีกว่าเครือข่ายพันธมิตรไม่ได้สร้างขึ้นมาจากความยินยอมพร้อมใจตามที่ฝ่ายเสรีนิยมมักกล่าวอ้างถึงแต่มาจากองค์ประกอบของการบังคับและผลประโยชน์ต่างตอบแทน โดยสหรัฐอเมริกาสร้างสถาบันความมั่นคงและเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของตนเพื่อการปกป้องการค้าเสรีโดยเฉพาะการเดินเรือสินค้าผ่านน่านน้ำเครือข่ายพันธมิตร อย่างไรก็ตาม Acharya ให้ทัศนะว่าระเบียบเหล่านี้กำลังเสื่อมถอยลง เพราะระเบียบโลกใหม่จะไม่ได้ผูกขาดโดยสหรัฐอเมริกาเพียงผู้เดียวแต่จะมีตัวแสดงที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ งานศึกษาของ Acharya มักวิพากษ์วิจารณ์ระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐอเมริกาซึ่งเสื่อมถอยลงจากการมีตัวแสดงที่หลากหลาย รวมไปถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบกัน อย่างไรก็ตาม

¹⁸ U.S. Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2025* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), April 2024).

¹⁹ Amitav Acharya, *The End of American World Order* (Cambridge: Polity Press, 2014).

ก็ตาม แม้มีตัวแสดงที่หลากหลายจะเป็นหนึ่งในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของมหาอำนาจหรือการเสื่อมถอยลงระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้หมายความว่าสหรัฐอเมริกาจะ “ละทิ้ง” ความร่วมมือเหล่านั้นไป เพราะหากละทิ้งย่อมหมายถึงการสูญเสียต้นทุนทางยุทธศาสตร์ที่ประเมินมูลค่าไม่ได้ และในส่วนของระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐอเมริกาซึ่งสั่นคลอนมาจากการมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นคู่แข่งทางยุทธศาสตร์ (ยังไม่รวมสงครามรัสเซีย-ยูเครน) จึงไม่มีความจำเป็นแม้แต่น้อยที่สหรัฐอเมริกาจะละทิ้งความร่วมมือต่าง ๆ ไปจากบริบทของการเมืองโลก ขณะเดียวกัน ประเทศที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยเฉพาะการดึงมาเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการแข่งขันเหล่านี้ จึงกล่าวได้ว่าเครือข่ายพันธมิตรยังเป็นหนึ่งในเสาหลักของ Pax Americana

เสาหลักที่ 2 โครงสร้างทางการเงินและเศรษฐกิจ

เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้วางระบบการเงินและเศรษฐกิจของตนให้กลายเป็นศูนย์กลางโลกเพื่อต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์และฟื้นฟูชาติพันธมิตรหลังสงคราม แต่ผลทางอ้อมกลายเป็นมรดกที่สำคัญที่สุดในบรรดาเครื่องมือทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ทำให้สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐแปรเปลี่ยนเป็นอาวุธซึ่งไม่ใช่แค่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีต่อกันผ่านการปฏิสัมพันธ์ในการต่างประเทศ แต่เป็น “ระบบ” ที่ถอนตัวยากสำหรับนานาประเทศ นอกเหนือจากเรื่องอำนาจ โครงสร้างทางการเงินส่วนหนึ่งมาจากภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกาดังการลดต้นทุนการรับส่งข้อมูลทางการเงินระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกามีศักยภาพในการแปรเปลี่ยนระบบที่เกิดขึ้นเป็นอาวุธ Henry Farrell และ Abraham Newman²⁰ ให้ทัศนะว่าในช่วงเวลาหนึ่ง สหรัฐอเมริกาสร้างระเบียบการค้าเพื่อส่งเสริมการค้าเสรี และปกป้องเส้นทางการค้าเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงทรัพยากรเงินทุน และแปรเปลี่ยนให้เป็นประชาธิปไตยผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการค้า แต่ในบริบทร่วมสมัยจากมรดกของ Pax Americana คือสหรัฐอเมริกาใช้ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่ตนเคยสร้างขึ้นเป็นอาวุธเพื่อจัดการกับศัตรูโดยไม่ต้องใช้กำลังทางการทหาร ซึ่งทั้งสองคนเรียกว่าจักรวรรดิใต้ดิน (Underground

²⁰ Henry Farrell and Abraham Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy* (New York: Henry Holt and Company, 2023).

Empire) คำจำกัดความดังกล่าวมาจากการที่บริษัทเอกชนต้องการสร้างเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารและการทำธุรกรรมโดยเฉพาะการเงินและการส่งข้อมูล ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ แต่สิ่งเหล่านี้บังเอิญเกิดขึ้นบนแผ่นดินสหรัฐอเมริกา เช่น ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ของโลกไหลผ่านสายส่งไฟเบอร์ที่มีจุดเชื่อมต่อไม่กี่แห่งโดยเฉพาะในรัฐเวอร์จิเนีย หรือการทำธุรกรรมของดอลลาร์สหรัฐส่วนใหญ่ต้องผ่านระบบ dollar clearing system เพราะการโอนเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับดอลลาร์สหรัฐ ต้องผ่านธนาคารตัวแทนในนครนิวยอร์ก นัยที่สำคัญคือการใช้จุดคอขวดและประสิทธิภาพของเครือข่ายข้อมูลช่วยลดต้นทุนการทำธุรกิจที่ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมในระบบการเงิน ให้ติดล็อกอยู่ในระบบนี้โดยสมัครใจด้วยต้นทุนการทำธุรกรรมที่ต่ำ จนกระทั่งสิ่งเหล่านี้แปรเปลี่ยนกลายเป็นอาวุธ การที่รัฐอื่น ๆ ถอนตัวจึงเป็นการแบกรับต้นทุนทางเศรษฐกิจไปด้วย

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาตระหนักว่าตนมีขุมทรัพย์ที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ มาจากเหตุการณ์ตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ทำให้หน่วยงานความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเริ่มเข้าควบคุมโครงสร้างเหล่านี้เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency: NSA) ร่วมมือกับบริษัทโทรคมนาคมยักษ์ใหญ่ เช่น American Telephone and Telegraph Company และ Verizon Communications Inc. ในการดักจับข้อมูล โดยมีการเปิดเผยว่าในอาคาร AT&T มีห้องลับที่ NSA ติดตั้งอุปกรณ์แยกสัญญาณแสง (Beam Splitter) จากสายส่งไฟเบอร์เพื่อทำสำเนาข้อมูลการติดต่อสื่อสารที่วิ่งผ่านในสหรัฐอเมริกา เหตุผลสำคัญที่หน่วยงานเหล่านี้สามารถปฏิบัติการเช่นนี้ได้เนื่องจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเอื้ออำนวยให้สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่วิ่งผ่านเซิร์ฟเวอร์หรือสายเคเบิลในประเทศตนเองได้ง่าย สหรัฐอเมริกาจึงมองเห็นความเคลื่อนไหวของข้อมูลทางการเงินและการติดต่อในรูปแบบอื่น ๆ ของศัตรูหรือพันธมิตรได้ทั่วโลก ในด้านการเงิน รัฐบาลไม่ได้ห้ามภาคการเงินของตนทำธุรกรรมกับประเทศที่เป็นศัตรูเพราะเป็นเครือข่ายทางการเงินที่สั่งห้ามได้ยาก แต่กับภาคการเงินของประเทศอื่น ๆ สหรัฐอเมริกาใช้วาทะที่ว่า “หากคุณทำธุรกรรมให้ศัตรูของเรา คุณจะหมดสิทธิ์ในการใช้เงินดอลลาร์” สิ่งนี้ทำให้ธนาคารทั่วโลก เช่น HSBC และ BNP Paribas S.A. กลายเป็นตำรวจที่คอยเฝ้าระวังให้สหรัฐอเมริกายังได้ความหวาดกลัว

นอกจากนี้ Farrell และ Newman กล่าวว่าการใช้เครื่องมือนี้เป็นอาวุธเป็นการใช้อำนาจร่ำเพื่อซึ่งเป็นการทำลายรากฐานของ Pax Americana เพราะประเทศต่าง ๆ ตระหนักว่าการพึ่งพาดอลลาร์หรือเทคโนโลยีของสหรัฐอเมริกาไม่ใช่ความมั่นคงแต่เป็นความเสี่ยงจนทำให้จีน รัสเซีย หรือแม้กระทั่งสหภาพยุโรปสร้างระบบคู่ขนานเพื่อลดผลกระทบ

เสาหลักที่ 2 จึงเป็นจักรวรรดิที่ดินที่เปรียบเสมือนระบบหลังบ้านที่คอยควบคุมจับตา และสังเกตการณ์ความเป็นไปของข้อมูลและธุรกรรมต่าง ๆ กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดศัตรูที่เป็นภัยต่อความมั่นคงและเป็นขุมทรัพย์ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญในสร้างเครื่องมือ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

เสาหลักที่ 3 รากฐานทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม

ส่วนนี้เป็นส่วนที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาสามเสาหลัก เทคโนโลยีส่วนใหญ่ของโลกที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในชีวิตประจำวันล้วนมีรากฐานมาจากประเด็นความมั่นคงมากกว่าเชิงพาณิชย์ในช่วงสงครามเย็น Alexander C. Karp และ Nicholas W. Zamiska²¹ ให้ทัศนะว่าเทคโนโลยีที่เปลี่ยนโลกในทุกวันนี้มาจากงบประมาณของกองทัพสหรัฐอเมริกาที่ใช้ภายในหน่วยงานในช่วงสงครามเย็น เช่น ระบบอินเทอร์เน็ต และระบบ GPS มาจากงานวิจัยของกระทรวงกลาโหมและกองทัพอากาศเพื่อสร้างระบบสื่อสารและระบุพิกัดที่แม่นยำ ซึ่งต้นกำเนิดมาจาก Silicon Valley ในช่วงทศวรรษ 1940-1950 Silicon Valley เปรียบเสมือนศูนย์กลางการผลิตอาวุธของสหรัฐอเมริกา เช่น บริษัท Fairchild Camera ผลิตอุปกรณ์ดาวเทียมสอดแนมให้แก่สำนักข่าวกรองกลางของสหรัฐอเมริกา (Central Intelligence Agency: CIA) และชิปนาฬิกาวิธีให้แก่กองทัพเรือสหรัฐอเมริกา การเติบโตดังกล่าวมาจากการสนับสนุนของประธานาธิบดี Franklin Roosevelt และวิศวกร Vannevar Bush²² มีส่วนช่วยสนับสนุนงบประมาณด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐานเพื่อเปลี่ยนความรู้การทำสงครามให้กลายเป็นเทคโนโลยีเพื่อสร้างสันติภาพ กล่าวคือ

²¹ Alexander C. Karp and Nicholas W. Zamiska, *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West* (New York: Crown Currency, 2025).

²² Bush เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำการวิจัยและการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์พื้นฐานของสหรัฐอเมริกา และเป็นผู้บุกเบิกแนวคิดเกี่ยวกับ เมม็กซ์ (Memex) ซึ่งเป็นแนวคิดต้นแบบของเทคโนโลยีไฮเปอร์เท็กซ์และเวิลด์ไวด์เว็บ (www.)

เปลี่ยนเทคโนโลยีทางการทหารสู่เทคโนโลยีเพื่อใช้ในการพลเรือน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในมุมมองเชิงบวกเพื่อกิจการพลเรือนแต่การพัฒนาเทคโนโลยีในช่วงสงครามเย็นมีเป้าหมายเพื่อชนะสงครามและคงความเหนือกว่าฝ่ายตรงข้าม แรงจูงใจและแรงกดดันเหล่านี้ บังให้เกิดการก้าวกระโดดทางเทคโนโลยีที่ระบบตลาดแบบปกติไม่สามารถทำได้เพราะมีความเสี่ยงที่สูงเกินไป บทวิเคราะห์หลักของ Karp และ Zamiska ชี้ให้เห็นว่าการเติบโตของ Silicon Valley ในปัจจุบันดูเหมือนว่าเกิดจากการเติบโตของบริษัทเทคโนโลยี แต่ในความเป็นจริงการเติบโตของ Silicon Valley มาจากการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ นโยบายที่สำคัญคือต้องการให้หวนกลับไปสู่การแข่งขันทางเทคโนโลยีในช่วงสงครามเย็นซึ่งดำเนินไปในลักษณะความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (อุตสาหกรรมเทคโนโลยีและภาครัฐ) ดังที่เคยเป็นมา²³ Karp และ Zamiska ได้โต้แย้งผู้ก่อตั้งบริษัทเทคโนโลยีในยุคหลังสงครามเย็นที่ประเมินว่ารัฐบาลเป็นอุปสรรคและมีความเชื่อมั่นว่าตนนั้นประสบความสำเร็จได้จากฝีมือตนเอง แต่ว่าแท้จริงแล้วคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลและอินเทอร์เน็ตที่พวกเขาใช้ทำมาหากินนั้นเป็นมรดกจากการลงทุนของกองทัพ

²³ Karp and Zamiska, *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West*, 27.

เมื่อเศรษฐกิจและเทคโนโลยี
เป็นอาวุธในยุค Post-Pax Americana:
หนทางที่ไม่อาจเลี่ยงได้ของมหาอำนาจ

งานศึกษาที่มีความสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจหลักการและแนวคิดการนำเศรษฐกิจหรือเทคโนโลยีแปรเปลี่ยนเป็นอาวุธมี 3 ชั้นที่สำคัญ ได้แก่ Economic History of Warfare and State Formation (2016) และ Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market (2018) โดย Michael Taillard และ Sanctions, Trade Wars, and Economic Warfare: A Psychological and Legal Perspective on Global Economic Fragmentation (2025)

งานศึกษา Economic History of Warfare and State Formation (2016)²⁴ เป็นหนังสือรวมบทความจากนักวิชาการในหลากหลายแง่มุมในเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการก่อสร้างรัฐ แม้งานศึกษาดังกล่าวจะอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในแต่ละยุคเป็นกรอบการอธิบายถึงแนวคิดการทำสงครามเศรษฐกิจ แต่งานข้างต้นกลับชี้ให้เห็นถึงจุดร่วมของประเด็นสำคัญเรื่องผลกระทบของสงคราม (การค้า) และเทคโนโลยี โดยเฉพาะการปรับตัวของรัฐทั้งในเชิงรุกและรับ บทที่ 6 Myths of the Great War กล่าวถึงผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ทำให้การค้าหยุดชะงัก เช่น เยอรมนีปิดล้อมฝ่ายพันธมิตรทำให้เกิดกระทบต่อห่วงโซ่อุปทานอาหารและสินค้าจำเป็น บทที่ 8 Lessons Learned? British Mobilization for the Two World Wars อธิบายถึง

²⁴ Jari Eloranta et al., eds., *Economic History of Warfare and State Formation* (Singapore: Springer, 2016).

การแทรกแซงของรัฐบาลอังกฤษในการควบคุมการผลิต การจัดสรรแรงงาน และทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการของสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการห่วงโซ่อุปทานในภาวะสงคราม และบทที่ 11 Neutrality in War แสดงให้เห็นว่าประเทศที่เป็นกลาง เช่น สวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยการค้ากับทั้งฝ่ายอักษะและฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่อความอยู่รอดจำเป็นต้องเจรจาต่อรองและให้สัมปทานทางเศรษฐกิจแก่นาซีเยอรมันเพื่อรักษาเส้นทางการค้าและสินค้าที่จำเป็นซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการกระจายความเสี่ยงของห่วงโซ่อุปทานในบริบทของการปิดล้อมและการควบคุมเส้นทางการค้า

งานศึกษาดังกล่าวเมื่อพิจารณาในบริบทการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอาวุธสามารถสะท้อนแง่มุมบางประการ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์การแข่งขันทางเทคโนโลยีของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อจีนบ่งบอกถึงการจัดการห่วงโซ่อุปทานทางเทคโนโลยีเพื่อระดมทรัพยากรทั้งในและนอกประเทศ ขณะที่จีนมีนโยบายอุตสาหกรรมที่ชี้นำโดยรัฐในภาวะที่การกีดกันทางเทคโนโลยีเปรียบเสมือนการปิดล้อม

งานศึกษา Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market (2018) โดย Michael Taillard²⁵ ชี้ให้เห็นถึงเครื่องมือการทำสงครามเศรษฐกิจถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะของกลไกและยุทธวิธี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมิติทางการค้า ห่วงโซ่อุปทาน เทคโนโลยี ระบบการเงิน โลก และทรัพยากร สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อทำสงครามเศรษฐกิจ เช่น การสร้างความเสียหายและการควบคุมห่วงโซ่อุปทานไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเส้นทางการค้า การกว้านซื้อทรัพยากรที่สำคัญก่อนฝ่ายตรงข้าม การโจมตีจุดยุทธศาสตร์ที่เป็นส่วนสำคัญในห่วงโซ่อุปทาน งานศึกษาดังกล่าวมองมิติทางเทคโนโลยีในฐานะเครื่องมือและเป้าหมายในสงครามเศรษฐกิจ เช่น มิติด้านเทคโนโลยีการขนส่งเพื่อความสะดวกได้เปรียบทางด้านโลจิสติกส์หรือการก่อวินาศกรรมห่วงโซ่อุปทานเทคโนโลยี มิติด้านระบบการเงินถือเป็นอาวุธในสงครามเศรษฐกิจสมัยใหม่ การคว่ำบาตรและการอายัดทรัพย์สินหรือการสร้างสกุลเงินใหม่เพื่อแยกตัว และมิติด้านความมั่นคงทรัพยากรที่มีแนวคิดว่าการทำสงครามเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งทางทรัพยากร เช่น

²⁵ Michael Taillard, *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*, 2nd ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018).

อาหาร น้ำมัน และทรัพยากรมนุษย์ จึงกล่าวได้ว่าประเทศมหาอำนาจต่างพากันอาศัยเครื่องมือดังกล่าวในการช่วงชิงความได้เปรียบของตนผ่านบริหารจัดการและควบคุมห่วงโซ่อุปทานและทรัพยากรที่มีความสำคัญ

งานศึกษา Sanctions, Trade Wars, and Economic Warfare: A Psychological and Legal Perspective on Global Economic Fragmentation (2025) โดย Benjamin Koch²⁶ ชี้ให้เห็นว่าผลกระทบของการทำสงครามการค้า ภาษีศุลกากร การกำหนดโควตา ภาวะเงินเฟ้อที่ซับซ้อนเพื่อขัดขวางการนำเข้าสินค้า การทำลายความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ความเปราะบางของห่วงโซ่อุปทาน เทคโนโลยี และการใช้ระบบการเงินเป็นอาวุธของสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงิน เช่น ภาวะเงินทุนไหลออกและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศลดลง ผลเหล่านี้ในระยะยาวอาจทำให้เร่งกระแส de-dollarization จากบางประเทศได้ ยกตัวอย่างเช่น จีนสร้างระบบการเงินทางเลือก CIPS (Cross-Border Interbank Payment System) รัสเซียสร้างระบบ Financial Messaging System of the Bank of Russia นอกจากนี้ การทำสงครามเศรษฐกิจและผลกระทบจากสงครามการค้ายังส่งผลกระทบต่อความเสื่อมถอยของระบบพหุภาคี สภาวะเงินเฟ้อ และการหยุดชะงักของห่วงโซ่อุปทาน

การแปรเปลี่ยนเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอาวุธในลักษณะของการทำสงครามเศรษฐกิจผ่านการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ เป็นโลกที่ต่างฝ่ายต่างมองว่าฝ่ายตรงข้ามคือภัยคุกคามและเสี่ยงต่อความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจว่าเพราะเหตุใดประเทศมหาอำนาจจึงเลือกใช้เครื่องมือเหล่านี้ กล่าวคือ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความคิดที่อยู่เบื้องหลังการกระทำและประเมินรากฐานทางความคิดและเหตุที่ประเทศมหาอำนาจประยุกต์ใช้เครื่องมือเหล่านี้ ทั้งในแง่ของโครงสร้างรัฐและการระดมทรัพยากร

²⁶ Benjamin Koch, "Sanctions, Trade Wars, and Economic Warfare: A Psychological and Legal Perspective on Global Economic Fragmentation" (Research paper, March 2025), <https://www.researchgate.net/publication/389901823>.

การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยี ของสหรัฐอเมริกา



แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการทำสงครามเศรษฐกิจโดยสหรัฐอเมริกาอาจมาจากการตื่นตัวของชุมชนนักวิชาการในมหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นศูนย์กลางทางปัญญาในการวิเคราะห์สงครามเศรษฐกิจช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนพันธมิตร

ในภาคฤดูร้อน ค.ศ. 1941²⁷ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยโคลัมเบียได้จัดบรรยายเรื่องสงครามเศรษฐกิจโดยบุคลากรภายในและผู้เชี่ยวชาญจากยุโรป ซึ่งภาควิชาได้เชิญ Antonín Basch ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยปรากและบราติสลาวา และเป็นผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยของธนาคารแห่งชาติเชโกสโลวะเกีย (Director of Research of the Czechoslovak National Bank) เป็นเวลาหลายปีมาบรรยาย โดยมีสาระสำคัญคือการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรทางอุตสาหกรรมและการเงินของประเทศในยุโรปและประสบการณ์การทำงานในแวดวงการเงินระดับชาติ จุดประสงค์หลักของการบรรยายคือการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของสงครามเบ็ดเสร็จสมัยใหม่ และการเปลี่ยนแปลงของประเทศคู่ค้าที่ทำสงคราม องค์ความรู้เหล่านี้ภายใต้บริบทของสงครามโลกทำให้ชุมชนวิชาการของสหรัฐอเมริกาตื่นตัวในการศึกษาแนวคิด นอกจากนี้ การบรรยายไม่ใช่แค่เรื่องยุทธศาสตร์การรบแต่ยังกล่าวถึงการฟื้นฟูยุโรปหลังสงคราม สะท้อนให้เห็นวิสัยทัศน์ของแวดวงวิชาการสหรัฐอเมริกาที่เริ่มมองไปข้างหน้าถึงการจัดระเบียบโลกหลังสงคราม²⁸

ในการบรรยาย Bernard M. Baruch²⁹ เสนอแนวคิดที่สำคัญในการระดม

²⁷ โดยการบรรยายดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนช่วงเหตุการณ์การโจมตีที่เพิร์ลฮาร์เบอร์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1941

²⁸ Antonín Basch, *The New Economic Warfare* (New York: Columbia University Press, 1941), 8-16.

²⁹ Baruch เป็นรัฐบุรุษ เนื่องจากเขามีบทบาทสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาด้านการเมืองและนโยบายระดับประเทศให้กับประธานาธิบดี ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ประธานาธิบดี Woodrow Wilson ได้แต่งตั้ง Baruch ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอุตสาหกรรมสงคราม (Chairman of the War Industries Board: WIB) โดยหน้าที่คือดูแลและจัดการการระดมทรัพยากรทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อการควบคุมการผลิตและจัดสรรวัตถุดิบในการสนับสนุนการทำสงครามของสหรัฐอเมริกา และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ได้แต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดี โดยเฉพาะในเรื่องบทบาทของอุตสาหกรรมเพื่อการจัดหาอาวุธและยุทธโศปกรณ์ในสงคราม

ทรัพยากรของสหรัฐอเมริกาภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อสนับสนุนสงครามคือแนวคิดระบบการจัดลำดับความสำคัญ (Priorities System) โดยได้แสดงความคิดเห็นว่า “การระดมพลทางอุตสาหกรรมใด ๆ จะต้องมีสายงานจัดลำดับความสำคัญเป็นศูนย์กลางของทุกอย่าง” เพื่อประสานการทำงานที่มีความหลากหลายให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และยืนยันว่าการควบคุมการจัดลำดับความสำคัญจะช่วยรับประกันว่าชาติจะไม่เพียงแค่ชนะสงครามแต่จะมีความอยู่รอดทางเศรษฐกิจด้วย³⁰

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 มรดกสำคัญที่สหรัฐอเมริกาทิ้งไว้ในช่วงสงครามก็กลายเป็นการเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ (อุตสาหกรรมหนัก) และเทคโนโลยี (การทหาร) ผ่านการจัดลำดับความสำคัญภายใต้งบประมาณที่จำกัด ยุทธศาสตร์หนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ที่สำคัญคือแผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) เสนอโดย George C. Marshall ที่แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้มองเศรษฐกิจแยกออกจากการเมืองแต่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในฐานะยุทธศาสตร์หลักซึ่งสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ของสหรัฐอเมริกาชัดเจน

ภายหลังสงคราม สหรัฐอเมริกามองสหภาพโซเวียตในฐานะภัยคุกคาม และมีมูลเหตุมาจากการที่โครงสร้างพื้นฐานและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของยุโรปพังทลายลง ชาวยุโรปเผชิญกับความยากจนมากยิ่งขึ้น สหรัฐอเมริกาเกรงกลัวว่าสหภาพโซเวียตจะใช้เงื่อนไขและบริบทข้างต้นในการขยายอิทธิพลทางความคิดในวันที่ชาวยุโรปเผชิญกับความสิ้นหวัง จึงจำเป็นต้องทำให้ยุโรปกินดีอยู่ดีเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังนั้น แผนมาร์แชลล์จึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ วิสัยทัศน์ของการทำแผนมาร์แชลล์ นอกเหนือจากจะมุ่งเน้นในด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรปยังมีนัยที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักคิดทางยุทธศาสตร์ในการทำสงครามเศรษฐกิจต่อสหภาพโซเวียตในช่วงหลังสงครามเย็น การฟื้นฟูยุโรปจะต้องมีเศรษฐกิจเยอรมนีที่เข้มแข็ง³¹ แผนมาร์แชลล์จึงมีความสำคัญเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจยุโรปในการบูรณาการโครงสร้างเศรษฐกิจของเยอรมนีตะวันตกกับเศรษฐกิจของยุโรป เพื่อให้พลังการผลิตทางอุตสาหกรรมของเยอรมนีเป็นแรงหนุนการฟื้นฟูพันธมิตรตะวันตก สหรัฐอเมริกาให้เงินดอลลาร์แก่ยุโรปเพื่อซื้อสินค้าจากสหรัฐอเมริกา ในอีกทางหนึ่งคือการเสริมสร้างการค้าระหว่าง

³⁰ Basch, *The New Economic Warfare*, 84.

³¹ ก่อนหน้าการจัดทำแผนมาร์แชลล์มีการเสนอแผนที่จะทำลายอุตสาหกรรมของเยอรมนี (Morgenthau Plan)

ประเทศของยุโรปเพื่อผูกมัดยุโรปตะวันตกไว้กับระบบทุนนิยมของสหรัฐอเมริกา³²

ในบริบทของสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาใช้ “ความมั่งคั่ง” และ “ระบบตลาดเสรี” เป็นเครื่องมือ โดยอาศัยโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนเองเป็นหนึ่งในต้นทุนทางยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นตัวดึงดูดให้ผู้คนในยุโรปปฏิเสธลัทธิคอมมิวนิสต์ รวมไปถึงการทำให้ฝ่ายตรงข้ามโดยเฉพาะในเขตอิทธิพลของสหภาพโซเวียตต้องพัฒนาและล้มเหลวเมื่อเปรียบเทียบกับ การเจริญเติบโตของยุโรปตะวันตก จึงกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้วางรากฐานโครงสร้างของโลกเสรีนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ โดยใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์เป็นอาวุธหลักในการเอาชนะสหภาพโซเวียตในระยะยาวและสนับสนุนนวัตกรรมทางเทคโนโลยีการทหาร

อย่างไรก็ตาม แผนมาร์แชลล์ เป็นเพียงแผนระยะสั้นและต้องใช้งบประมาณมหาศาล เพราะจากช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเผชิญกับความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงหลายอย่างมาก โดยเฉพาะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อัตราเงินเฟ้อที่พุ่งสูงขึ้น วิกฤตราคาน้ำมัน การแข่งขันด้านอวกาศกับสหภาพโซเวียต รวมไปถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา ยุทธศาสตร์เดิมที่เคยมองว่าได้ผลในเชิงยุทธศาสตร์ก็กลับกลายเป็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่สามารถแบกต้นทุนทางยุทธศาสตร์ได้ จึงนำมาสู่ข้อเสนอให้ปรับกระบวนทัศน์ใหม่ซึ่งจะกลายเป็นหลักการสำคัญในยุคหลังสงครามเย็น ข้อเสนอดังกล่าวมาจาก Andrew W. Marshall³³ ผู้อำนวยการคนแรกของ “สำนักงานประเมินยุทธศาสตร์องค์รวม” (Office of Net Assessment: ONA) ในกระทรวงกลาโหมเมื่อ ค.ศ. 1973

รายงานศึกษา Long-Term Competition with the Soviets: A Framework

³² Benn Steil, *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War* (New York: Simon & Schuster, 2018).

³³ Marshall (ค.ศ. 1921-2019) เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการวางแผนยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามาอย่างยาวนาน ทั้งนี้ รากฐานแนวคิดที่สำคัญของ Marshall มาจากการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีที่เรียกว่าการ Net Assessment โดยนำหลักคิดมาประยุกต์ใช้เพื่อเสนอกรอบคิดต่อไทย ทั้งนี้ กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวมาจากการประเมินโดยเปรียบเทียบพลวัตการแข่งขันในระยะยาวระหว่างสหรัฐอเมริกากับคู่แข่ง (ในระยะ 10-20 ปี) ซึ่งพิจารณาจากเทคโนโลยีทางการทหาร หลักนิยมทางทหาร สังคม และรูปแบบการปฏิรูปทางการทหารของคู่แข่ง เพื่อค้นหาจุดแข็งและจุดอ่อนเชิงเปรียบเทียบที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ นำไปสู่ข้อเสนอที่สำคัญคือการคาดการณ์ว่าคู่แข่งกำลังลงทุนและพัฒนาระบบใดบ้าง และสหรัฐอเมริกาควรลงทุนในเทคโนโลยีหรือหลักนิยมใดเพื่อตอบโต้ในอนาคต

for Strategic Analysis (1972) ของ Marshall³⁴ จัดทำขึ้นเพื่อโต้แย้งแนวคิดการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่อาศัยโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาคภายในต่อสู้กับสหภาพโซเวียต ซึ่งไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไปเนื่องจากแนวคิดดั้งเดิมในการแข่งขันที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการแข่งขันมักมุ่งเน้นที่การป้องปราม และการสร้างเสถียรภาพเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเกินความจำเป็น งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มที่คงที่และไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่สหภาพโซเวียตสามารถขยายขีดความสามารถจนทัดเทียมทั้งในด้านขนาดกองกำลังและความสามารถในการใช้ทรัพยากร ด้วยเหตุนี้ Marshall จึงนำแนวคิดการบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Risk Balancing กับการจัดทำยุทธศาสตร์ในระยะยาว กล่าวคือการตัดสินใจเพื่อการลงทุนสิ่งใดในระบบอาวุธต้องอยู่บนพื้นฐานของการประเมินระหว่าง “โอกาสที่จะเกิดขึ้น” กับ “ต้นทุนที่เสียไป” ไม่ใช้การทุ่มงบประมาณเพื่อปิดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะการแข่งขันที่ดีต้องสามารถจัดสรรทรัพยากรไปในสาขาที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด ไม่ใช่จุดที่ปลอดภัยสูงสุด ซึ่งหลักคิดที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาไม่จำเป็นต้องเอาชนะสหภาพโซเวียตในทุกด้านแต่ควรอาศัยสิ่งที่ตนเองมีความได้เปรียบ หลักการคือ “เราถนัดอะไร” และ “คู่แข่งมีปัญหาตรงไหน” เพื่อใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุดภายใต้งบประมาณที่จำกัด การตัดสินใจลงทุนในระบบอาวุธหนึ่ง ย่อมหมายถึงการเสียโอกาสในการลงทุนในภาคส่วนอื่น ดังนั้น ด้วยสถานการณ์แบบจำลองเช่นนี้สหรัฐอเมริกาต้องวิเคราะห์ต้นทุนว่าเทคโนโลยีใดควรเป็น “ผู้นำ” และเทคโนโลยีใดควรเป็น “ผู้ตาม” เพราะการเป็นผู้ตามอาจประหยังบประมาณได้มากกว่า

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การแข่งขัน Marshall นำเสนอหลักคิดที่มุ่งเน้น “ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร” เนื่องจาก Marshall มองว่าสหรัฐอเมริกามักลงทุนไปกับเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อนเกินความจำเป็นซึ่งทำให้ต้นทุนต่อหน่วยสูงมาก ในขณะที่สหภาพโซเวียตมุ่งเน้นการออกแบบอาวุธที่เรียบง่าย ทนทาน และใช้ต้นทุนต่ำกว่า ดังนั้น Marshall จึงมองว่าสหรัฐอเมริกาต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่เป็นการแข่งขันในระยะยาวโดยมีจุดมุ่งหมาย คือ การไม่ยอมให้คู่แข่งสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

³⁴ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Andrew W. Marshall, *Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*, R-862-PR (Santa Monica, CA: RAND Corporation, April 1972).

สหรัฐอเมริกาภายใต้หลักคิดการบังคับให้คู่ต่อสู้ต้องจ่ายต้นทุนสูง (Imposed Costs) เพื่อบีบให้สหภาพโซเวียตใช้จ่ายงบประมาณไปในภาคส่วนที่เสียเปรียบทางการแข่งขัน หรือภาคส่วนที่ไม่เป็นภัยคุกคามของสหรัฐอเมริกา เช่น สหรัฐอเมริกาคงกองกำลังเครื่องบินทิ้งระเบิดไว้ เพื่อบีบให้โซเวียตต้องทุ่มงบประมาณมหาศาลไปกับระบบป้องกันภัยทางอากาศ กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องวางยุทธศาสตร์เพื่อบังคับให้สหภาพโซเวียตต้องจัดสรรทรัพยากรไปในทิศทางที่สหรัฐอเมริกาต้องการ เปรียบเสมือนการส่งสัญญาณว่าสหรัฐอเมริกาคงตัดสินใจหรือวางแผนลงทุนในระบบอาวุธนี้เพื่อให้อีกฝ่ายตระหนักว่าหากไม่ลงทุนในระบบอาวุธย่อมนำไปสู่ปัญหาความมั่นคง

อีกหลักคิดคือการไม่ให้สหรัฐอเมริกามีต้นทุนค่าเสียโอกาสเพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือสหรัฐอเมริกาต้องไม่หยุดพัฒนาขีดความสามารถฝ่ายเดียว สหรัฐอเมริกาไม่ควรตัดสินใจไม่ลงทุน (ในระบบอาวุธนี้) โดยหวังว่าสหภาพโซเวียตคงจะพัฒนา (ในระบบอาวุธนี้) เช่นเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น Marshall ได้ยกตัวอย่างเรื่องระบบชิปนาฬิกาส่งสำหรับทำลายฐานยิงชิปนาฬิกาใต้ดิน หากสหรัฐอเมริกาหยุดพัฒนาระบบดังกล่าวไปจะทำให้สหภาพโซเวียตไม่ต้องสูญเสียงบประมาณมหาศาลเพื่อสร้างระบบอาวุธหรือมาตรการตอบโต้ ในขณะที่เดียวกันสหรัฐอเมริกาก็ต้องเสียต้นทุนเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างมาตรการป้องกันการโจมตีของตนเองจากการโจมตีของสหภาพโซเวียต ประเด็นสำคัญของ Marshall คือ การไม่ยอมให้คู่แข่งสร้างภาระต้นทุนให้เราฝ่ายเดียว โดยที่เราไม่ได้สร้างภาระต้นทุนกลับคืนไปบ้าง ด้วยเหตุนี้ ในบริบทของสงครามเย็น การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นไปที่การลงทุนทางการทหาร ในส่วนของบริบททางเศรษฐกิจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมักเป็นไปในลักษณะของสถาบันทางเศรษฐกิจและโมเดลการพัฒนาเพื่อต้านภัยคอมมิวนิสต์

ตัวอย่างที่กล่าวมา สะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็นมีบทเรียนและลองผิดลองถูกในการทำยุทธศาสตร์ผ่านการประเมินโดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อประยุกต์ใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์การแข่งขันกับสหภาพโซเวียต และการพัฒนาวิธีการลงทุนในเทคโนโลยีภายใต้งบประมาณที่จำกัดผ่านการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ เมื่อมาสู่บริบทหลังสงครามเย็นจะเห็นได้ว่าการขยายตัวของระบบการเงินระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และสถาปัตยกรรมของระบบการเงินและเศรษฐกิจ รวมไปถึงชุมทรัพย์ทางข้อมูลไซเบอร์จะกลายเป็นเสาหลักสำคัญของ

สหรัฐอเมริกาในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อทำสงครามเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การตระหนักถึงความสามารถจากตัวสหรัฐอเมริกาเองไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยไม่มีบริบท แต่มาจากบริบทสภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศ ความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ความท้าทายใหม่ ๆ ที่สหรัฐอเมริกาเผชิญซึ่งไม่ได้เหมือนบริบทสงครามเย็น และการมีคู่แข่งอย่างจีน จึงทำให้สหรัฐอเมริกา “จำเป็น” ต้องตอบสนองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จุดเปลี่ยนที่ทำให้สหรัฐอเมริกาตระหนักถึงภัยคุกคามในรูปแบบใหม่และการตระหนักถึงความสำคัญในการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีมาสู่การทำสงครามเศรษฐกิจที่อาศัยการเติบโตทางดิจิทัลเป็นแกนหลักมาจากเหตุการณ์โจมตีเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 (เหตุการณ์ 9/11) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงวิธีคิดและหลักการความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ บุคคลที่มีผลต่อวิธีคิดการประยุกต์ใช้ในเครื่องดังกล่าว คือ Juan C. Zarate³⁵ ในหนังสือ *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (2013)³⁶ เขากล่าวว่าหลักการสำคัญของการทำสงครามเศรษฐกิจยุคใหม่คือการใช้ระบบการเงินโลกเป็นเครื่องมือในการต่อรองและกดดันศัตรู โดยเฉพาะการทำให้ “ระบบการเงิน” เป็น “อาวุธ” เพื่อสร้างแรงกดดันและอาศัยกลไกตลาดเพื่อสร้างผลกระทบต่อศัตรู เป้าหมายหลักคือการตัดช่องทางการเข้าถึงระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่ง Zarate มองว่าเงินเป็นทั้งปัจจัยขับเคลื่อนองค์กรและจุดอ่อนขององค์กรก่อการร้าย รัฐอันธพาล และเครือข่ายอาชญากรรม จึงจำเป็นต้องตัดท่อน้ำเลี้ยงเพื่อจำกัดขีดความสามารถในการปฏิบัติการและลดอิทธิพลของศัตรู นอกจากนี้ Zarate ยังให้ทัศนะว่าหลักการในการใช้เครื่องมือเหล่านี้ไม่ได้มาจากบทบาทของภาครัฐเพียงอย่างเดียวแต่มาจากความร่วมมือกับภาคเอกชน โดยเฉพาะเน้นการใช้ประโยชน์จากความกังวลเรื่องความเสี่ยงของภาคเอกชนต่อสถาบันทางการเงินและธนาคารเพื่อโดดเดี่ยว

³⁵ Zarate เคยทำงานเป็นที่ปรึกษาอาวุโสให้แก่ Jimmy Gurulé อดีตรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสหรัฐ ฝ่ายต่อต้านการก่อการร้ายและข่าวกรองทางการเงิน ซึ่ง Zarate เป็นผู้บุกเบิกและดำเนินยุทธศาสตร์สงครามทางการเงินรูปแบบใหม่ โดยภายหลังจากการจัดตั้ง Department of Homeland Security ทำให้ Zarate ได้รับมอบหมายให้ฟื้นฟูสำนักงานที่เหลืออยู่ของ Treasury ซึ่งเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายและเส้นทางการเงินที่ผิดกฎหมายซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น Office of Terrorism and Financial Intelligence (TFI) นอกจากนี้ Zarate เป็นที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ (Deputy National Security Adviser) ณ ทำเนียบขาว และ Zarate ยังมีส่วนสนับสนุนการใช้มาตรการทางการเงินที่กระทรวงการคลัง

³⁶ Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (New York: PublicAffairs, 2013).

ผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม แม้มาตรการเหล่านี้จะมีบริบทมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อวิถีคิดและหลักการทำงานของกระทรวงการคลัง แต่หลักการการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางการเงินสะท้อนพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายเป็นหลักมากกว่าแรงจูงใจทางการเมือง

ในด้านของรายละเอียดของการประยุกต์ใช้เครื่องมือและวิธีการของสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามเศรษฐกิจยุคใหม่ Zarate ได้นำเสนอวิธีการเฉพาะในหลายแง่มุม ได้แก่ (1) มาตรการคว่ำบาตรแบบมุ่งเป้า (Targeted Sanctions) (2) มาตรา 311 ของกฎหมาย USA PATRIOT Act (Section 311) (3) การทูตทางการเงิน (Financial Diplomacy) (4) ข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence: FININT) และ (5) การขึ้นรายชื่อบัญชีดำ (Blacklisting)

มาตรการคว่ำบาตรแบบมุ่งเป้า ถือเป็นอาวุธที่สำคัญที่เปรียบเสมือนคลังแสงของกระทรวงการคลัง ซึ่งมาตรการนี้มีความสำคัญยิ่งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 9/11 เพื่อต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยเครื่องมือหลักมาจากคำสั่งฝ่ายบริหาร EO 13224 ซึ่งประธานาธิบดี George W. Bush ได้ลงนามคำสั่งเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยหลักการของ EO 13224 คือการวางหลักการใหม่ในการโจมตีการสนับสนุนทางการเงินในการก่อการร้าย โดยระบุว่าผู้สนับสนุนทางการเงินในการก่อการร้าย บริษัทหรือธุรกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักของการโจมตี โดยมีอำนาจการบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน (emergency administrative power) เป็นมาตรการรองรับเพื่ออายัดทรัพย์สินซึ่งอาจกลายเป็นเครือข่ายที่ต้องสงสัย มาตรการนี้ถือเป็นการป้องกันล่วงหน้า นอกจากนี้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหลักมีเจตนาสนับสนุนการก่อการร้ายหรือไม่ ผลเหล่านี้ทำให้การประเมินหรือออกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องมีพื้นฐานที่สมเหตุสมผลที่จะเชื่อว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วนั้นเข้าเกณฑ์ตามคำสั่งฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความแตกต่างจากมาตรฐานการพิจารณาดั้งเดิมคือพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (proof beyond a reasonable doubt) มาตรฐานดังกล่าวถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น ผลของคำสั่งฝ่ายบริหารทำให้การขึ้นบัญชี “ผู้สนับสนุนการก่อการร้าย” มีเป้าหมายหลักคือการประจานและการอายัดทรัพย์สินและธุรกรรมเพื่อโดดเดี่ยวผู้สนับสนุนการก่อการร้ายจากระบบการเงินอย่างเป็นทางการ

มาตรา 311 USA PATRIOT Act (Section 311) เครื่องมือของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาแก่ธนาคารกับการสั่งอายัดทรัพย์สินแบบเบ็ดเสร็จ โดยมาตรานี้มอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดขอบเขตอำนาจ ศาลต่างประเทศ (foreign jurisdictions) สถาบันการเงิน (institutions) ประเภทบัญชี (types of accounts) และประเภทธุรกรรม (classes of transactions) เพื่อประเมิน และกำหนดว่าแหล่งใดเป็นแหล่งฟอกเงินที่น่ากังวลหรือเป็นที่ต้องสงสัยเป็นพิเศษ ต่อมา หากมีการกำหนดเป้าหมายแล้ว กระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้สถาบันทางการเงิน สืบหาติดสินหรือสหรัฐอเมริกาดำเนินมาตรการตอบโต้เพื่อป้องกันกิจกรรมทางการเงินของ หน่วยงานหรือองค์กรที่ถูกกำหนดเป้าหมายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจ ตามกฎหมายนี้จะเป็ระเบียบข้อบังคับภายในประเทศแต่สามารถส่งผลกระทบทั่วโลก เนื่องจากธนาคารทั่วโลกที่คำนึงถึงชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ หากต้องการเข้าถึงระบบ การเงินของสหรัฐอเมริกามีความจำเป็นต้องตัดขาดความสัมพันธ์กับผู้ที่ระบุเป็นเป้าหมาย ตามมาตรา 311 โดยทันที ซึ่งมาตรา 311 มักมุ่งเป้าไปที่ธนาคารที่เอื้ออำนวยกิจกรรม ผิดกฎหมาย (Bad Banks) โดยเฉพาะการฟอกเงิน การสนับสนุนการก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธ

การทูตทางการเงิน มักเป็นการใช้ความเชี่ยวชาญทางการเงินเพื่อบรรลุเป้าหมาย ความมั่นคง โดยเฉพาะการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเดินทางไปเจรจากับรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารกลาง และหน่วยงานเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลของ ต่างประเทศ เพื่อผลักดันมาตรการที่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา เช่น การต่อต้าน การฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยในบริบท ช่วงเวลานั้นการเจรจากับซาอุดีอาระเบียนับเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนสูง แต่เป็นการเจรจาเพื่อส่งสัญญาณความร่วมมือทางสาธารณะอย่างตรงไปตรงมาในเรื่องที่ เงินทุนอาจไหลไปสู่กลุ่มหัวรุนแรง เช่น การเจรจากับเลบานอนเพื่อขอคืนทรัพย์สินของ Saddam Hussein หรือเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง Stuart Levey เดินทางไปพบปะกับ CEO และเจ้าหน้าที่กำกับดูแลธนาคารทั่วโลกเพื่อชี้แจงถึงความเสี่ยงในการทำธุรกิจกับ รัฐที่สหรัฐอเมริกาเรียกว่าอันธพาล (Rogue State) โดยอาศัยความกังวลเรื่องชื่อเสียง และการเข้าถึงตลาดสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือในการต่อรอง

ข่าวกรองทางการเงิน เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่เปรียบเสมือนแกนหลักในการติดตาม

ธุรกรรมทางการเงินและการบดขยี้เครือข่ายศัตรู ทั้งนี้ ความสำคัญของข่าวกรองทางการเงินมาจากเหตุผลที่เส้นทางการเงินเพราะเป็นร่องรอยที่ไม่สามารถโกหกได้ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องและความเชื่อมโยงที่คาดไม่ถึงระหว่างผู้กระทำความผิด หนึ่งในกลไกที่สำคัญคือระบบ SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) ซึ่งสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินระหว่างธนาคารผ่านหมายเลขเพื่อติดตามเส้นทางการเงินของผู้ก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงนี้ก็ยังมีข้อจำกัดเพราะมีการควบคุมและตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระและผู้ตรวจสอบของ SWIFT เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลที่สหรัฐอเมริกาเข้าถึงถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการก่อการร้ายเท่านั้น สิ่งนี้ทำให้ข้อมูลของ SWIFT มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจับกุมผู้ก่อการร้าย และสนับสนุนข้อมูลเชิงลึกในการสืบสวน ดังนั้นการใช้ FININT ร่วมกับข่าวกรองประเภทอื่นอย่าง HUMINT (Human Intelligence)³⁷ และ SIGINT (Signals Intelligence)³⁸ จึงเป็นการสร้างภาพรวมของเครือข่ายศัตรูโดยใช้ FININT เป็นตัวเชื่อมโยงซึ่งได้มาจากการบันทึกการทำธุรกรรมรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย และข้อมูล SWIFT จะนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงกับข้อมูลที่ได้จาก HUMINT และ SIGINT อีกทีหนึ่ง ผลลัพธ์คือการประสานข่าวกรองที่สมบูรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดเป้าหมายการคว่ำบาตร การหยุดยั้งแผนการโจมตี และการขัดขวางปฏิบัติการของศัตรู

การขึ้นรายชื่อบัญชีดำ คือการสร้างแรงกดดันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการทำลายชื่อเสียงของสถาบันทางการเงินเพื่อขยายผลของการโดดเดี่ยวทางการเงิน กล่าวคือหากกระทรวงการคลังระบุเป้าหมายว่าจะคว่ำบาตรจะทำให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลที่คนอื่นไม่อยากเข้าใกล้เพราะยอมนำมาซึ่งปัญหา นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังใช้วิธีการเปิดเผยรายชื่อบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้ายแก่สาธารณะเพื่อส่งสัญญาณว่าการสนับสนุนศัตรูของสหรัฐอเมริกาจะนำมาซึ่งความเสี่ยงต่ออาชีพและ

³⁷ HUMINT คือข้อมูลที่ได้มาจากการรวบรวมผ่านแหล่งข้อมูลที่เป็นมนุษย์ เช่น การสอบปากคำผู้ถูกควบคุมตัว การรับข้อมูลจากสายลับ หรือผู้ที่เข้าถึงข้อมูลเฉพาะ หรือแม้กระทั่งการใช้เจ้าหน้าที่สืบสวนปลอมตัวเป็นผู้ฝากเงินเพื่อเข้าถึงเครือข่ายอาชญากรรม ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการยืนยันถึงความเชื่อมโยงในเครือข่ายการเงินที่ซับซ้อน และให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับวิธีการซ่อนเงินของศัตรู

³⁸ SIGINT คือข้อมูลที่ได้จากการสกัดกั้น การวิเคราะห์สัญญาณการสื่อสาร (intercepted communications) และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การดักฟังข้อมูลทางโทรศัพท์ อีเมล หรือข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์

ชื่อเสียงของตนในวงการการเงิน จึงส่งผลให้สถาบันทางการเงินทำการบังคับถอนการลงทุน (forced divestment) และตัดความสัมพันธ์ทางธุรกิจเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงทางกฎหมายและความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ในด้านการประสานระหว่างหน่วยงาน Zarate ยังให้มุมมองที่น่าสนใจว่าแม้การดำเนินมาตรการเหล่านี้จะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายความมั่นคง แต่ก็ไม่ได้ราบรื่นเสมอไป เป็นกระบวนการที่เต็มไปด้วยการขัดข้อ การปรับเข้าหากัน และการสร้างกลไกขึ้นมาใหม่เพื่อประสานอำนาจทางการเงินเข้ากับความมั่นคงแห่งชาติ โดย NSC ทำหน้าที่เป็นเวทีกลางในการกำหนดนโยบายและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภายหลัง 9/11 ทำเนียบขาวได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานนโยบายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของ NSC เพื่อตัดท่อน้ำเลี้ยงผู้ก่อการร้าย และยังมีการจัดตั้งกลุ่มย่อยที่ประกอบด้วยตัวแทนจาก CIA สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation: FBI) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการคลัง โดยจัดการประชุมเป็นประจำเพื่อเป็นพื้นที่สำหรับถกเถียงอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาว่าควรจะเปิดเผยรายชื่อเป้าหมายเมื่อใดเพื่อไม่ให้กระทบกับปฏิบัติการลับที่กำลังดำเนินการอยู่ หรือในบางช่วงที่มีข้อขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลังมีเป้าหมายเปิดเผยรายชื่อเพื่อตัดท่อน้ำเลี้ยงแต่ CIA ต้องการปกปิดรายชื่อเพื่อสืบหาเครือข่ายผู้ก่อการร้าย ในช่วงเวลานั้น Cofer Black ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการก่อการร้ายของ CIA ได้ไปที่กระทรวงการคลังด้วยตนเองเพื่อพบกับ Jimmy Gurulé และ Richard Newcomb เพื่อชี้แจงแผนผังเครือข่ายเป้าหมายและพร้อมขอให้กระทรวงการคลังเปลี่ยนท่าทีจากการระบุชื่อเป้าหมายบางราย เพราะ CIA กำลังปฏิบัติการลับเพื่อเจาะเครือข่ายที่อยู่ในยุโรป สิ่งนี้จึงนำไปสู่แนวปฏิบัติที่เรียกว่าการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งสองหน่วยงานต้องตกลงกันว่าเป้าหมายใดมีความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องหยุดยั้งโดยทันทีผ่านมาตรการคลังและเป้าหมายใดควรปล่อยให้เดินต่อเพื่อล้วงข้อมูลผ่านมาตรการข่าวกรอง รวมไปถึงกรณีที่รุนแรงซึ่งเกิดขึ้นระหว่างกระทรวงการคลังและ FBI ในเรื่องขอเบตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเกิดขึ้นภายหลัง 9/11 กระทรวงการคลังได้ตั้งหน่วยงานสืบสวนชื่อ Operation Green Quest นำโดยกรมศุลกากรเพื่อติดตามเส้นทางการเงิน แต่สิ่งนี้ก็กลับสร้างความไม่พอใจให้แก่ FBI ที่มองว่าตนควรเป็นหน่วยงานหลักในการสืบสวนคดีก่อการร้ายภายในประเทศ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน Levey ซึ่งย้ายจากกระทรวงยุติธรรมมาคุม TFI ได้ตัดสินใจ

ใหญ่ Operation Green Quest และมอบอำนาจในการสืบสวนคดีก่อการร้ายให้แก่ FBI เพื่อให้กระทรวงการคลังมุ่งเน้นไปที่อำนาจเฉพาะของตนเองแทนที่จะไปแข่งจับผู้ร้าย

สำหรับกระทรวงการต่างประเทศในการทำสงครามเศรษฐกิจ ณ ช่วงเวลานั้น Zarate เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่เป็นผู้ทั้งสนับสนุน ผู้ประสานงาน และในบางกรณีก็เป็นผู้ถ่วงดุลอำนาจกับกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ การประสานงานกับกระทรวงการคลังย่อมเป็นไปเพื่อการปรับเข้าหากัน ระหว่างมาตรการทางการเงินของกระทรวงการคลังให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ เช่น Tony Wayne ผู้ช่วยรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจของกระทรวงการต่างประเทศ (Assistant Secretary for Economic Affairs) มีหน้าที่ตรวจสอบว่าการกำหนดเป้าหมายการคว่ำบาตรของกระทรวงการคลังจะไม่ขัดแย้งกับเป้าหมายทางการทูตของสหรัฐอเมริกา หรือในกรณีการเจรจากับซาอุดีอาระเบียในประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนจากการเดินทางไปพบปะของกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศมักรับบทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไว้ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญในการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม หากกระทรวงการคลังเป็นผู้นำในการพูดคุยกับสถาบันทางการเงินโดยตรง กระทรวงการต่างประเทศคือผู้ที่พากระทรวงการคลังไปพบชาติพันธมิตร เช่น ในช่วงที่กดดันอิหร่าน Nicholas Burns ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้พา Levey จากกระทรวงการคลังไปพบกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของชาติพันธมิตรเพื่ออธิบายยุทธศาสตร์และขอความร่วมมือให้ภาคเอกชนในประเทศนั้นมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ แม้กระทั่งกรณีที่รุนแรงจากการสั่งปิด Riggs Bank³⁹ ทำให้สถานทูตต่างประเทศจำนวนมากในกรุงวอชิงตันที่ใช้บริการของธนาคารแห่งนี้ไม่สามารถเข้าถึง

³⁹ เป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีประวัติและมีความสำคัญในกรุงวอชิงตัน ดี. ซี. ซึ่งเปรียบเสมือนธนาคารของสถานทูตที่ให้บริการแก่สถานทูตต่างประเทศและคณะทูตในสหรัฐอเมริกา หรือในอดีตธนาคารนี้ชื่อเสียงจากการที่ประธานาธิบดีหลายคนใช้บริการ ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Abraham Lincoln ไปจนถึง Richard Nixon สิ่งนี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ด้านความมั่นคงเพราะที่ตั้งธนาคารอยู่ตรงข้ามของกระทรวงการคลังและทำเนียบขาว อย่างไรก็ตาม การถูกสั่งปิดมีมูลเหตุมาจากความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการก่อการฟอกเงิน (Anti-Money Laundering: AML) และการที่ Riggs Bank เข้าไปพัวพันเรื่องอื้อฉาวทางการเงินหลายกรณี เช่น Augusto Pinochet ได้ให้ความช่วยเหลืออดีตเผด็จการชิลีในการซุกซ่อนทรัพย์สินผิดกฎหมาย Equatorial Guinea อำนาจความสะดวกในการโอนเงินที่ได้มาจากการทุจริตน้ำมันของผู้นำประเทศชิลี และกรณีของซาอุดีอาระเบีย มีการตรวจพบว่าการทำธุรกรรมทางการเงินที่เชื่อมโยงกับซาอุดีอาระเบียบางส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย 9/11 แม้จะไม่มีหลักฐานว่าธนาคารตั้งใจสนับสนุนแต่ก็เป็นความหยาบหลวมที่ไม่ได้ปฏิบัติและสร้างความโปร่งใส

บริการทางการเงินหรือหาแหล่งฝากเงินของสถานทูตได้ กระทรวงการต่างประเทศจึงเข้ามาแทรกแซงและขอร้องให้ธนาคารอื่น ๆ ยอมรับบัญชีของสถานทูตเหล่านั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ในส่วนที่กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญอย่างมากคือการสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายระหว่างประเทศให้กับมาตรการทางการเงินของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการผลักดันมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC Resolutions) ที่ 1267, 1373 และ 1929 ในกรณีของอิหร่าน กระทรวงการต่างประเทศดำเนินนโยบายการทูตควบคู่ไปกับการสร้างแรงกดดัน โดยพยายามดึงพันธมิตรยุโรป รัสเซีย และจีนให้มาร่วมกดดันผ่านกลไกสหประชาชาติ ขณะที่กระทรวงการคลังปฏิบัติการกดดันผ่านมาตรการทางการเงิน

ดังนั้น การออกแบบและประยุกต์ใช้มาตรการทางการเงินและการประสานหน่วยงาน ณ ช่วงเวลาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่านับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาไม่ได้ตระหนักถึงศักยภาพของตนในการนำมาเป็น “เครื่องมือ” โดยเฉพาะประสิทธิภาพ ภายใต้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลทางการเงินหรือหากมีการตระหนักถึงก็ไม่ได้นำไปสู่การแนวปฏิบัติเชิงนโยบาย แต่ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 การตระหนักถึงภัยคุกคามนำมาซึ่งการตระหนักถึงศักยภาพของตนโดยเฉพาะศักยภาพของข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ศักยภาพทางข่าวกรองทางดิจิทัล และศักยภาพของเครือข่ายทางการเงินตามการเติบโตของโลกาภิวัตน์ในช่วงเวลานั้นนำมาสู่การออกแบบยุทธศาสตร์และเครื่องมือเพื่อทำสงครามเศรษฐกิจโดยมีมิติด้านความมั่นคงเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญ และการสร้างกรอบทางกฎหมายรองรับ หากนำมาเปรียบเทียบกับบริบทร่วมสมัยจาก 9/11 ถึงยุคการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ซึ่งมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นภัยคุกคามหลัก แม้จะมีบริบทที่แตกต่างตามลำดับของช่วงเวลาแต่นั้นก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิถีคิดของสหรัฐอเมริกาที่จะนำศักยภาพหรือความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของตนในการประยุกต์และออกแบบเครื่องมือการทำสงครามเศรษฐกิจ

Edward Fishman⁴⁰ ใน Chokepoints: American Power in the Age of

40 Fishman นักวิจัยอาวุโส ที่ Center on Global Energy Policy ของ Columbia University เป็นสมาชิกทีมวางแผนนโยบาย (Policy Planning Staff) ตั้งแต่ ค.ศ. 2015-2017 โดยเป็นที่ปรึกษาให้แก่รัฐมนตรีต่างประเทศ John Kerry ในประเด็นยุโรปและยูเรเชีย เขายังเป็นผู้นำทีมด้านมาตรการคว่ำบาตร การวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว และระเบียบระหว่างประเทศ เป็นหัวหน้าฝ่ายรัสเซียและยุโรปในสำนักงานนโยบายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Russia and Europe Lead in the Office of Economic Sanctions Policy and

Economic Warfare⁴¹ สะท้อนวิถีคิดของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการทำสงครามเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาที่มีการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์เข้มข้นมากยิ่งขึ้น Fishman ชี้ให้เห็นว่าความเชื่อดั้งเดิมที่โลกาภิวัตน์จะทำให้อำนาจของรัฐบาลลดลงเป็นความเชื่อที่ผิด เพราะแท้จริงแล้วโครงสร้างของเศรษฐกิจโลกกลับสร้างปัญหาขอขวดที่สำคัญซึ่งสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาใช้เป็นอาวุธได้ ข้อเสนอหลักของ Fishman คืออำนาจของสหรัฐอเมริกาในยุคโลกาภิวัตน์ไม่ได้มาจากการผลิตหรือการค้าเพียงอย่างเดียวแต่มาจากการควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่มองไม่เห็นของเศรษฐกิจโลก (invisible infrastructure) ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ด้าน ได้แก่ (1) สกุลเงินดอลลาร์สหรัฐซึ่งเป็นสกุลเงินสำรองหลักของโลกเป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเพราะธุรกรรมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประมาณร้อยละ 90 มักเกี่ยวข้องกับดอลลาร์สหรัฐ สิ่งนี้ทำให้สหรัฐอเมริกามีศักยภาพในการทำสงครามเศรษฐกิจ (2) เครือข่ายการเงิน โดยเฉพาะการโอนเงินข้ามพรมแดนเกือบทั้งหมดต้องผ่านระบบการชำระเงินที่สหรัฐอเมริกา เช่น ระบบ CHIPS (Clearing House Interbank Payments System) และผ่านบัญชีธนาคารตัวแทนในนิวยอร์ก ทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วโลกกลัวการถูกตัดออกจากระบบดอลลาร์สหรัฐ หากสหรัฐอเมริกาออกมาตรการคว่ำบาตรธนาคารเหล่านี้มักจะปฏิบัติตามทันทีหรือทำเกินกว่าคำสั่งเพื่อลดความเสี่ยง และ (3) ศักยภาพในการผลิตสินค้าไฮเทคโดยเฉพาะในกลุ่มอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ที่ต้องอาศัยเครื่องจักร ซอฟต์แวร์ และทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎระเบียบ Foreign Direct Product Rule (FDPR) ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศได้ หากสินค้านั้นใช้เทคโนโลยีหรือซอฟต์แวร์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสามด้านนี้จึงเป็นคำจำกัดความของคำว่า Chokepoints ของ Fishman ที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำสงครามเศรษฐกิจซึ่งเปรียบเสมือนผู้สร้างระบบโลกาภิวัตน์ในลักษณะที่รวมศูนย์ แต่ความตั้งใจเริ่มแรกนั้นคือเพื่อประสิทธิภาพในการกำไรรองธุรกิจ การรวมศูนย์ระบบดังกล่าวจึงเอื้อให้สหรัฐอเมริกาสามารถใช้อำนาจทางการเมืองแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ

Implementation) มีบทบาทในการออกแบบและเจรจามาตรการคว่ำบาตรเพื่อตอบโต้การรุกรานยูเครนของรัสเซียใน ค.ศ. 2014 เคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยพิเศษของประธานคณะเสนาธิการทหารร่วม (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) และเคยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยพิเศษของปลัดกระทรวงฝ่ายข่าวกรองทางการเงินและการก่อการร้าย (Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence)

⁴¹ Edward Fishman, *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare* (New York: Portfolio / Penguin, 2025).

ทั้งนี้ Fishman ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการการทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาออกเป็น 3 ระยะตามสมมุติที่เกิดขึ้น โดยแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นตามยุคสมัยซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านในแต่ละยุคคือการทดสอบเชิงนโยบายผ่านกระบวนการลองผิดลองถูกและตระหนักรู้ในภายหลังว่าตนนั้นแท้จริงแล้วมีศักยภาพในการทำลายล้างโครงสร้างทางอุตสาหกรรมของประเทศอื่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระยะที่ 1 การทำสงครามเศรษฐกิจกับอิหร่าน มีบริบทมาจากช่วงต้นทศวรรษ 2000 สหรัฐอเมริกาเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะภายหลังเกิดเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐอเมริกาพบปัญหาและทางตันในการจัดการกับโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน และสหรัฐอเมริกาได้ออกมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าสั่งห้ามบริษัทของสหรัฐอเมริกาทำการค้ากับอิหร่าน อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์กลับล้มเหลวเพราะอิหร่านหันไปทำการค้ากับยุโรปและเอเชียแทน จนประธานาธิบดี George W. Bush แสดงความกังวลและกล่าวในช่วงปลาย ค.ศ. 2004 ในงานแถลงข่าวที่ทำเนียบขาวว่า “เราไม่มีอำนาจต่อรองกับชาวอิหร่านมากนักในตอนนี้” (We don’t have much leverage with the Iranians right now) สิ่งนี้จึงได้เปลี่ยนมโนทัศน์ของการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากความพยายามหยุดการไหลเวียนของการขนส่งสินค้าซึ่งเป็นไปได้ยากและต้องใช้การปิดล้อมทางทะเลเป็นการหยุดไหลเวียนของ “เงิน” ภายใต้แนวคิดที่ว่าในระบบเศรษฐกิจโลกตามการเติบโตของโลกาภิวัตน์ ธุรกิจเกือบทั้งหมดต้องผ่านระบบทางการเงินของสหรัฐอเมริกาที่ควบคุมอยู่ นี่คือสิ่งที่เรียกว่า Chokepoints

สิ่งที่ Fishman ต้องการนำเสนอคือการชี้ให้เห็นว่า “ผลลัพธ์” ที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการทำสงครามเศรษฐกิจกับรัฐที่เป็นภัยคุกคามและผู้ก่อการร้ายนั้นมีประสิทธิภาพ เช่น มาตรา 311 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจของกระทรวงการคลัง ประกาศให้ธนาคารต่างชาติเป็น “ความกังวลด้านการฟอกเงินระดับปฐมภูมิ” (Primary Money Laundering Concern) ซึ่งได้นำมาทดลองใช้กับ Banco Delta Asia (BDA) ในมาเก๊าซึ่งทำหน้าที่ฟอกเงินให้แก่เกาหลีเหนือ ผลคือธนาคารล้มโดยทันที สิ่งนี้ได้สร้างความหวาดกลัวให้แก่วงการธนาคารพาณิชย์ทั่วโลก โดยเฉพาะการสร้างความเสี่ยงและชื่อเสียงของธนาคารหากธนาคารพาณิชย์มีความเกี่ยวข้องกับต่อผู้ก่อการร้ายหรือรัฐที่เป็นภัยคุกคามย่อมนำมาสู่การสอบสวนทางกฎหมาย นโยบายนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ตัดสินใจเลิกการทำธุรกรรมกับอิหร่านด้วยความสมัครใจ เพราะกำไรไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความเสี่ยงที่จะ

สูญเสียการเข้าถึงระบบดอลลาร์สหรัฐ หรือกฎหมาย Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 ที่สภาองเกรสนุมัติโดยมีเนื้อหาใจความว่าหากสถาบันการเงินต่างชาติใด ๆ ที่ทำธุรกรรมกับธนาคารอิหร่านที่ถูกขึ้นบัญชีดำจะถูกตัดขาดออกจากระบบการเงินสหรัฐอเมริกา การใช้กฎหมายทำนองนี้คือการยื่นคำขาดให้ธนาคารทั่วโลกต้องเลือกว่า “คุณจะทำธุรกิจกับอิหร่าน หรือคุณจะทำธุรกิจกับสหรัฐอเมริกา คุณทำทั้งสองอย่างไม่ได้”

ระยะที่ 2 การทำสงครามเศรษฐกิจกับรัสเซีย การที่รัสเซียบุกยึดไครเมียใน ค.ศ. 2014 และบุกยูเครนใน ค.ศ. 2022 ทำให้สหรัฐอเมริกาเผชิญกับบริบทแบบใหม่ เพราะรัสเซียมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่าอิหร่านและมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับยุโรปอย่างใกล้ชิดในด้านพลังงาน หากสหรัฐอเมริกาตัดรัสเซียออกจากระบบโดยทันทีแบบเดียวที่ทำกับอิหร่านอาจทำให้เศรษฐกิจโลกพังทลายลงได้ ในช่วงการบุกยึดไครเมีย ประธานาธิบดี Obama และ Daleep Singh ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง Acting Assistant Secretary for Financial Markets และ Deputy Assistant Secretary for International Affairs ได้ออกมาตรการใหม่เรียกว่า SSI (Sectoral Sanctions Identifications) เป้าหมายคือไม่ใช่การตัดขาดโดยทันทีแต่เป็นการจำกัดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนระยะยาวของบริษัทพลังงานและธนาคารพาณิชย์ของรัสเซียในตลาดทุนตะวันตก กล่าวคือทำให้ “ต้นทุน” การกู้ยืมสินเชื่อของรัสเซียสูงขึ้น รวมไปถึงการระงับการส่งออกเทคโนโลยีการผลิตโดยเฉพาะเทคโนโลยีการขุดเจาะน้ำมันชั้นสูง เพื่อทำลายโครงสร้างทางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของรัสเซีย โดยไม่ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกโดยทันที

ต่อเนื่องมาถึงช่วงที่รัสเซียบุกยูเครน สหรัฐอเมริกาและกลุ่ม G7 สั่งธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันทางการเงินห้ามทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารกลางของรัสเซีย เรียกว่า Central Bank Immobilization ส่งผลให้ทุนสำรองระหว่างประเทศของรัสเซียมากกว่า 630,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไม่สามารถใช้ในการแลกเปลี่ยนได้จนกลายเป็น “อัมพาต” นอกเหนือจากเรื่องการเงิน คือ การตัดรายได้ของรัสเซียจากการขายน้ำมัน โจทย์ของสหรัฐอเมริกาคือไม่ต้องการให้ตลาดราคาน้ำมันโลกราคาพุ่งสูงจนเกินไป จึงเกิดแนวคิด Service Providers Cartel โดยกลุ่ม G7 ห้ามบริษัทประกันภัยและบริษัทเดิน

เรือซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทตะวันตกให้บริการแก่รัสเซีย⁴² ยกเว้นว่าน้ำมันบนเรือนั้นขายในราคาต่ำกว่าเพดานที่กำหนด คือ 60 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล ซึ่งนำมาสู่ประเด็นที่สำคัญ คือ บริษัทประกันภัยไม่รู้ราคาขายจริงเพราะเป็นเพียงแค่ผู้ให้บริการไม่ใช่คนซื้อน้ำมันเพราะระบบออกแบบมาให้มีห่วงโซ่การรับรอง (Chain of Attestation) ผู้ค้าน้ำมันต้องส่งเอกสารใบรับรองให้บริษัทเดินเรือว่าน้ำมันที่ขายราคาต่ำกว่า 60 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล และบริษัทเดินเรือส่งต่อเอกสารรับรองให้บริษัทประกันภัยไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งหากตรวจสอบภายหลังพบว่ามีการบิดเบือนราคาขายที่กำหนดไว้ บริษัทประกันภัยจะยกเลิกความคุ้มครองโดยทันที นัยคือการทำให้เรื่อนั้นกลายเป็นเรือเถื่อนที่ไม่มีการรับรอง การทำเช่นนี้ทำให้รัสเซียต้องเลือกระหว่างสองทางที่เสียเปรียบ หากรัสเซียต้องการใช้เรือที่มีมาตรฐานจากประกันภัยชั้นหนึ่งที่ทำให้ขายน้ำมันได้ทั่วโลกหรือเข้าได้ทุกท่าเรือ รัสเซียต้องจำใจขายน้ำมันราคาถูกกว่า 60 ดอลลาร์ต่อบาร์เรล หรือรัสเซียต้องไปกว้นซื้อเรือเก่าไถ่ปลดระวางและการประกันภัยจากบริษัทที่ไม่มีชื่อเสียง ซึ่งมีความเสี่ยงสูงจากการตรวจสอบภายหลัง

ระยะที่ 3 การทำสงครามเศรษฐกิจและเทคโนโลยีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน
ใน ค.ศ. 2018 กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาสั่งห้ามบริษัทของสหรัฐอเมริกาขายชิปและซอฟต์แวร์ (Denial Order) ให้แก่ ZTE ซึ่งเป็นบริษัทโทรคมนาคมสัญชาติจีน ทำให้บริษัทเกือบล้มละลาย เหตุการณ์นี้ทำให้สหรัฐอเมริกาตระหนักว่าเทคโนโลยีคือจุดคอขวดที่ทรงพลังและมีศักยภาพในการทำสงครามเศรษฐกิจเกือบเทียบเท่ากับการใช้ระบบ

⁴² ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจประกันภัยกับบริษัทเดินเรื่อนั้นมีความเกี่ยวพัน เนื่องจากธรรมชาติของธุรกิจขนส่งน้ำมันมีความเสี่ยงสูงมากโดยเฉพาะการชนสังน้ำมันดิบในกลางทะเล เช่น หากเรือบรรทุกน้ำมันล่มหรือน้ำมันรั่วไหล ค่าเสียหายจากการขจัดคราบน้ำมันและการชดเชยสิ่งแวดล้อมโดยประมาณคือหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น บริษัทไม่สามารถแบกรับความเสี่ยงนี้ได้ด้วยงบดุลของบริษัท จึงเป็นความจำเป็นต้องมีการประกันภัยเพื่อคุ้มครองความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม สิ่งนี้จึงตามมาด้วยบทบาทของ Protection and Indemnity Clubs (P&I Clubs) เพราะการประกันภัยทางทะเลสำหรับการขนส่งสินค้าระดับโลกไม่ได้ดำเนินการโดยบริษัทประกันภัยทั่วไป แต่ดำเนินการโดย P&I Clubs ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเจ้าของเรือเพื่อแบกรับความเสี่ยงกันของกันและกัน ซึ่ง International Group of P&I Clubs มีสำนักงานใหญ่อยู่ในลอนดอน และอยู่ภายใต้กฎหมายของสหภาพยุโรปกับกลุ่ม G7 ที่ครองส่วนแบ่งตลาดกว่าร้อยละ 90 ของการขนส่งสินค้าทางทะเลทั่วโลก ซึ่งเรือบรรทุกน้ำมันหากจะแล่นออกจากท่าต้องใบรับรองจาก P&I Clubs คลองสุเอซ หรือช่องแคบ บอสฟอรัส ไมออนุญาตให้เรือผ่านหรือจอดเทียบท่าหากไม่มีการประกันภัยที่เชื่อถือได้ หรือหากธนาคารที่ปล่อยกู้ให้กับบริษัทเรือจะบังคับให้เรือมีการประกันภัยระดับสากล นี่จึงเป็นที่มาของแนวคิด Service Providers' Cartel เพื่อบีบรัสเซียโดยใช้บริษัทประกันภัยเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย สิ่งนี้คือ Fishman ต้องการชี้ให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาและ G7 ใช้โครงสร้างตลาดธุรกิจน้ำมันและประกันภัยเป็นมาตรการที่ทรงพลัง

การเงินดอลลาร์สหรัฐ ในเวลาต่อมาสหรัฐอเมริกาพบว่าบริษัท Huawei เป็นภัยคุกคามความมั่นคงโดยเฉพาะความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสอดแนม แต่การขึ้นบัญชีดำต่อ Huawei เป็นมาตรการที่ไม่เพียงพอ เพราะ Huawei ยังสามารถซื้อชิปจากโรงงานอื่นหรือบริษัทอื่นได้ เช่นบริษัท TSMC ดังนั้นการนำกฎหมาย FDPR มาใช้ในการควบคุมโดยเฉพาะหากโรงงานใดในโลกใช้เครื่องจักรหรือซอฟต์แวร์ของสหรัฐอเมริกาในการผลิตแม้แต่เพียงเล็กน้อย โรงงานนั้นจะถูกห้ามผลิตชิปให้ Huawei นัยที่สำคัญคือการตัดขาด Huawei จากชิปชั้นสูง เพราะไม่มีโรงงานผลิตชิปไหนในโลกที่ไม่ใช้เทคโนโลยีการผลิตของสหรัฐอเมริกา

สิ่งที่เกิดขึ้นถือเป็นการล้มล้างแนวคิดเดิมที่สหรัฐอเมริกายึดถือมาโดยตลอดช่วงสงครามเย็นและยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้นยึดถือในเรื่องความได้เปรียบเชิงสัมพัทธ์ กล่าวคือ การอนุญาตให้คู่แข่งสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีของสหรัฐอเมริกาได้ トラบใดที่สหรัฐอเมริกายังนำหน้าอยู่ประมาณ 2-3 รุ่น เพราะสหรัฐอเมริกาเชื่อว่าตนนั้นวิ่งได้เร็วกว่า การขายเทคโนโลยีที่ตกgrุ่นให้แก่อื่นคงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ อย่างไรก็ตาม Jake Sullivan ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Advisor: NSA) ภายใต้ประธานาธิบดี Joseph Biden ได้กล่าวสุนทรพจน์สำคัญเมื่อวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 2022 ที่ Brookings Institution ในงานประชุม Global Emerging Technologies Summit จัดโดย Special Competitive Studies Project (SCSP) ว่า “ในประเด็นเกี่ยวกับชิปประมวลผลและหน่วยความจำขั้นสูง เรามีความจำเป็นต้องรักษาความสามารถในการนำหน้า ให้อยู่ในจุดที่ได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”⁴³ สิ่งนี้จึงกลายมาเป็นหลักคิด Small Yard, High Fence ซึ่งเป็นแนวคิดที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการทำสงครามเศรษฐกิจในเรื่องเทคโนโลยีโดยเฉพาะ

Fishman ได้ขยายความเพิ่มเติมในประเด็นของ Small Yard, High Fence ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นความจำเพาะเจาะจงของเทคโนโลยีที่เป็น Chokepoints ว่าหาก

⁴³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” from <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

ควบคุมความจำเพาะเจาะจงได้ก็สามารถคุมระบบนิเวศทั้งหมดได้คือเทคโนโลยีความมั่นคง เทคโนโลยีความมั่นคง ได้แก่ เทคโนโลยีการคำนวณ ไมโครอิเล็กทรอนิกส์ ระบบควอนตัม AI เทคโนโลยีชีวภาพ และพลังงานสะอาด ตัวอย่างที่สำคัญคือการที่กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาสั่งให้ Nvidia หยุดขายชิปประมวลผลกราฟิก (GPU) รุนแรงถึงให้แก่บริษัท จีนไม่ว่าจะเป็น Alibaba และ Tencent โดยชิปเหล่านี้ให้ประสิทธิภาพการประมวลผลขั้นสูงที่จำเป็นสำหรับอัลกอริทึม AI หรือเทคโนโลยีอุปกรณ์การผลิตโดยเฉพาะเครื่อง EUV (Extreme Ultraviolet) ของบริษัท ASML ซึ่งถือว่าเป็น Chokepoints สำหรับจีนเพราะไม่สามารถผลิตทดแทนได้ เพราะเครื่องจักรนี้มีขนาดเท่ากับรถบัส ประกอบด้วยชิ้นส่วน 100,000 ชิ้น และมีราคา 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อหนึ่งเครื่อง

การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยีของสาธารณรัฐประชาชนจีน



การทำความเข้าใจจีนในเรื่องการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี เพื่อบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ความมั่นคงหรือการทำสงครามเศรษฐกิจ สามารถพิจารณาได้จากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการนำมิติทางด้านภูมิศาสตร์มาเป็นปัจจัยคงที่ในการตีความ การรับรู้ของจีนต่อความเสี่ยงของการถูกปิดล้อม หรือแนวคิดที่ว่าจีนมองเทคโนโลยีเป็นหนึ่งในเครื่องมือเพื่อกอบกู้สถานะความมั่นคงของชาติ ไม่ว่าข้อสมมติฐานเหล่านี้จะเป็นเช่นไร มีผลกระทบต่อประเทศอื่นอย่างไร หรือมีเป้าหมายเพื่อคว่ำบาตรประเทศอื่นหรือไม่ ในทางวิชาการมีการศึกษาคำถามดังกล่าวพอสมควร แต่สามารถทำความเข้าใจหลักคิดบางอย่างที่เป็นจุดร่วมและจุดต่างได้ หัวข้อนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงทัศนะทั้งสองชั่วคราว คิระหว่างนักวิชาการตะวันตกกับนักวิชาการจีน เพื่อให้เข้าใจภาพรวมและข้อถกเถียงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของจีนมากกว่าที่จะมุ่งเน้นประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

มุมมองนักวิชาการฝั่งตะวันตก

William J. Norris จากผลงาน *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*⁴⁴ มีความสำคัญในการทำความเข้าใจวิ

⁴⁴ William J. Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016).

การและยุทธศาสตร์ของจีนในการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

Norris ชี้ให้เห็นถึงเหตุที่จีนต้องออกไปลงทุนนอกประเทศว่ามาจากหลักคิดเรื่องผลกระทบจากด้านความมั่นคงภายนอก (Security Externalities) ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของภาคเอกชนซึ่งอาจจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามและอาจเกิดขึ้นตามกลไกตลาด ดังนั้น Norris จึงเสนอว่าอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนในการดำเนินยุทธศาสตร์นั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการควบคุมผู้มีบทบาททางการค้า ตัวอย่างที่สำคัญของวิธีการของจีน ปรากฏใน “นโยบายก้าวออกไป” (Going Out Strategy) โดยเป็นการสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้ออกไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มพลังงานเพราะต้องการแสวงหาความมั่นคง แต่ในระยะแรกรัฐไม่สามารถควบคุมได้ เช่น บริษัท China National Petroleum Corporation (CNPC) ได้สร้างปัญหาต่อภาพลักษณ์ที่จีนพยายามสร้างในฐานะผู้มีความรับผิดชอบในเวทีโลก แต่ CNPC กลับดำเนินธุรกิจในลักษณะที่สนับสนุนระบอบเผด็จการชุดานในการทำสงครามกลางเมือง แต่ก็มีกรณีที่สามารถควบคุมได้ เช่น Aluminum Corporation of China หรือ Chinalco ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปฏิบัติการของรัฐ โดยมีบริบทมาจากช่วง ค.ศ. 2008 ที่บริษัทเหมืองแร่ยักษ์ใหญ่ BHP Billiton สัญชาติออสเตรเลีย (ปัจจุบันเรียกว่า BHP Group) พยายามเข้าซื้อกิจการ Rio Tinto ซึ่งหากทำสำเร็จจะทำให้เกิดการผูกขาดตลาดแร่เหล็กและมีอำนาจในการกำหนดราคาเหนือจีน เพราะจีนเป็นผู้นำเข้าแร่เหล็กรายใหญ่ สิ่งนี้จึงทำให้รัฐบาลจีนมองว่าเป็นภัยคุกคาม จึงใช้รัฐวิสาหกิจ Chinalco เป็นเครื่องมือในการซื้อหุ้นโดยร่วมมือกับบริษัท Alcon ของสหรัฐอเมริกาเพื่อลดแรงต้านทางการเมืองจนได้ถือครองหุ้นร้อยละ 9 ซึ่งมากพอที่จะยุติการควบรวมกิจการระหว่าง BHP กับ Rio Tinto และปฏิบัติการนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศจีน (China Development Bank: CDB) นัยที่สำคัญคือตัวอย่างความสำเร็จในการควบคุมของรัฐที่รัฐบาลจีนสามารถระดมทรัพยากร ส่งเสริม และประสานระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายระดับชาติ

อีกหนึ่งตัวอย่างที่น่าสนใจไม่แพ้กันคือยุทธศาสตร์ต่อไต้หวัน เครื่องมือที่จีนใช้ในช่วงแรกมักเน้นไปที่การข่มขู่นักธุรกิจไต้หวันที่สนับสนุนพรรค Democrat Progressive Party (DPP) ว่าจะคว่ำบาตรธุรกิจที่ลงทุนในจีนแต่วิธีการนี้ก็กลับล้มเหลวเพราะรัฐบาลท้องถิ่นในจีนปกป้องนักธุรกิจไต้หวัน เนื่องจากต้องการเงินลงทุนของคนไต้หวันในท้องถิ่น

ของตน ต่อมารัฐบาลจีนเปลี่ยนมาเน้นการลงทุนโครงสร้างผลประโยชน์ เช่น การลดภาษีนำเข้าผลไม้จากพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของพรรค DPP ทางตอนใต้ของไต้หวัน เพื่อสร้างกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ในไต้หวันที่ต้องพึ่งพาจีน นอกจากนี้ จีนมีกองทุนที่แสดงให้เห็นถึงการนำมาเป็นเครื่องมือ เช่น SAFE (State Administration of Foreign Exchange) เพื่อซื้อพันธบัตรรัฐบาลคออสตาริกาในอัตราดอกเบี้ยต่ำพิเศษ เพื่อจูงใจให้คออสตาริกาตัดความสัมพันธ์กับไต้หวันและหันมามีความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแทน

Norris เห็นว่าแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลจีนต้องดำเนินยุทธศาสตร์เช่นนี้คือจีนมองว่าสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกพยายาม “ปิดล้อม” การผงาดของจีน ยุทธศาสตร์หลักของจีนจึงเน้นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมเพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกต่อต้านจีน อีกทั้งจีนตระหนักว่าตนนั้นเปราะบางในเรื่องเทคโนโลยีและทรัพยากรบางอย่าง เช่น น้ำมัน และแร่เหล็ก การที่บริษัทตะวันตกคุมกลไกราคาหรือเทคโนโลยีขั้นสูง ถือเป็นภัยคุกคาม จีนจึงต้องใช้บริษัทของตน (National Champions) ออกไปซื้อซื้อสินทรัพย์หรือเทคโนโลยีเหล่านั้นมาเป็นของตน โดยอาศัยตลาดภายในประเทศที่ขนาดใหญ่เป็นอำนาจต่อรองให้ต่างชาติถ่ายทอดเทคโนโลยี และประเด็นที่สำคัญของเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์เช่นนี้ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสูงสุดคือการรักษาอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือเกราะป้องกันระบอบ ดังนั้น การพึ่งพาตะวันตกมากเกินไปหรือถูกตะวันตกคว่ำบาตรถือเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

ส่วน Peter W. Navarro และ Greg W. Autry⁴⁵ สะท้อนให้เห็นว่าจีนใช้นโยบายทุนนิยมโดยรัฐและลัทธิพาณิชย์นิยมผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อก้าวขึ้นสู่ความเป็นมหาอำนาจ เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ การแทรกแซงค่าเงินโดยเงินตรึงค่าเงินหยวนไว้ให้ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อให้สินค้าส่งออกของตนมีราคาถูกและเก็บภาษีทางอ้อมจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศคู่ค้าเสียเปรียบดุลการค้า ทักษะที่สำคัญของทั้งสองคนคือการที่รัฐบาลจีนอุดหนุนผู้ประกอบการภายในประเทศทั้งที่ดิน พลังงานราคาถูก และเงินอุดหนุนดอกเบี้ยต่ำหรือดอกเบี้ยเป็นศูนย์จากธนาคารของรัฐไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดเสรี

⁴⁵ Peter Navarro and Greg Autry, *Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011).

และจีนยังได้ใช้วิธีการทุ่มตลาดสินค้าส่งออกในปริมาณมากและขายในราคาที่ต่ำกว่าทุน เพื่อขับไล่คู่แข่งออกจากตลาด ในส่วนของเครื่องมือทางเทคโนโลยีทั้งสองคนเห็นว่าจีนใช้วิธีการที่ผิดจริยธรรมเพื่อก้าวกระโดดทางเทคโนโลยี เช่น การโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญาข้อมูลลับทางการค้าและเทคโนโลยีจากมหาวิทยาลัย ห้องแล็บ และบริษัทตะวันตก ผ่านเครือข่ายสายลับและนักศึกษา หรือหากบริษัทต่างชาติที่ต้องการเข้าไปลงทุนในจีนมักถูกบังคับให้ร่วมทุน (Joint Venture) และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่บริษัทจีน และสุดท้ายคือจีนมีกองกำลัง “Red Hacker” ที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อเจาะระบบขโมยข้อมูลทางทหารและอุตสาหกรรม รวมถึงเตรียมพร้อมสำหรับการโจมตีโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ เช่น ระบบไฟฟ้าหรือการเงิน หากเกิดความขัดแย้ง

Rush Doshi ในหนังสือ *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*⁴⁶ กล่าวว่าจีนประยุกต์ใช้เศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีในลักษณะยุทธศาสตร์อสมมาตรในการแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาและขยายอิทธิพลของตน Doshi กล่าวว่าจีนไม่ได้มองเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นเพียงเรื่องความมั่งคั่งแต่เป็นเครื่องมือที่จะช่วยเสริม “อำนาจ” ในการเข้าแทนที่ระเบียบโลกของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะนับตั้งแต่ ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา จีนมองเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ไม่เคยเห็นในรอบศตวรรษ (Great Changes Unseen in a Century) โดยมีบริบทมาจากกระแสประชานิยมในโลกตะวันตก เช่น การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Trump สมัยที่หนึ่ง และเหตุการณ์ Brexit ทั้งนี้ในงานของ Doshi ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจหรือการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการสร้างรากฐานของการทำสงครามเศรษฐกิจมักเป็นไปในลักษณะที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยใช้ Belt and Road Initiative (BRI) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงเศรษฐกิจพื้นฐานที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพึ่งพาจีนชาติจีนไม่ได้ และเปิดช่องให้จีนใช้อำนาจนี้บีบบังคับทางการเมือง นอกจากนี้จีนยังสร้างสถาบันทางการเงิน AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank) เพื่อท้าทายอำนาจของ World Bank และ ADB เพื่อผลักดันการใช้เงินหยวน (RMB) ในระดับภูมิภาคเพื่อลดอิทธิพลของเงินดอลลาร์สหรัฐ หากเป็นเรื่องเทคโนโลยี จีนมุ่งเน้นเทคโนโลยีที่มีความสำคัญต่อการเพิ่มอำนาจของตน โดยเฉพาะในกลุ่มเทคโนโลยีการผลิตเซมิคอนดักเตอร์ AI

⁴⁶ Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order* (New York: Oxford University Press, 2021).

เทคโนโลยี 5G และ Quantum Computing โดย Doshi มองว่าหากจีนสามารถควบคุมเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ ย่อมสามารถควบคุมอำนาจโลกได้ ความพยายามในการสร้างอิทธิพลทางเทคโนโลยียิ่งปรากฏให้เห็นจากการที่จีนพยายามเข้าไปกำหนดมาตรฐานโลกใน ITU (International Telecommunication Union) เพื่อให้เทคโนโลยีของจีนกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักของโลก ซึ่งจะทำให้จีนมีอำนาจในการสอดแนมหรือควบคุมข้อมูลข่าวสาร และประเด็นสุดท้ายคือการสร้างอิทธิพลทางการเงินโดยสร้างระบบชำระเงินข้ามพรมแดนขึ้นมาแข่งกับระบบ SWIFT ของตะวันตก เพื่อป้องกันไม่ให้สหรัฐอเมริกาใช้ระบบการเงินโลกเป็นอาวุธคว่ำบาตรจีนดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต และขณะเดียวกันก็วางรากฐานสิ่งเหล่านี้เพื่อสร้างอำนาจในการคว่ำบาตรผู้อื่นในอนาคต

มุมมองนักวิชาการฝั่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการทำสงครามเศรษฐกิจส่วนใหญ่ มักเป็นข้อถกเถียงที่นักวิชาการฝั่งตะวันตกให้ความสำคัญเพราะเป็นมุมมองที่สะท้อนถึงภัยคุกคามความมั่นคงทางเทคโนโลยีหรือแม้กระทั่งอุดมการณ์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในมุมมองนักวิชาการจีน การประยุกต์ใช้เครื่องมือในการทำสงครามเศรษฐกิจมักเป็นไปในลักษณะข้อถกเถียงที่ไม่ได้เป็นเอกภาพ ฝ่ายหนึ่งมองว่าจีนจำเป็นต้องแยกตัวทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจากสหรัฐอเมริกาเพื่อคงความเป็นอิสระ แต่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าการแยกตัวคือหนทางไปสู่การทำสงครามเต็มรูปแบบระหว่างสองฝ่าย ดังจะเห็นต่อไปว่าข้อถกเถียงในการดำเนินยุทธศาสตร์ผ่านการประยุกต์ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ของจีนจะมีความแตกต่างจากฝั่งตะวันตกพอสมควร โดยเฉพาะข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างการมีบทบาทของภาครัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับการสนับสนุนระบบตลาดเสรี

Li Wei ศาสตราจารย์ประจำ School of International Studies มหาวิทยาลัยเหรินหมิน (Renmin University) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโครงการวิจัยการทูตเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy Research Program) ได้รวบรวมข้อคิดและความเห็นในหมู่นักวิชาการชาวจีนที่มีต่อสงครามการค้า โดยจำแนกนักวิชาการจีนออกเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มที่เตรียมพร้อมสำหรับการแยกตัว (Decoupling School) และกลุ่มที่ต้องการ

เชื่อมโยงต่อ (Further Linking School)⁴⁷

กลุ่มที่เตรียมพร้อมสำหรับการแยกตัว (Decoupling School) มองว่าการแยกตัวทางเศรษฐกิจระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากความขัดแย้งทางยุทธศาสตร์ที่รุนแรงระหว่างสองฝ่าย หลักคิดที่สำคัญของกลุ่มนี้ คือ ความมั่นคงต้องมาก่อนเพราะการพึ่งพากันและกันทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดความเสี่ยง การแยกตัวจะช่วยเพิ่มความเป็นอิสระและความมั่นคงให้แก่จีน ทั้งนี้ กลุ่มดังกล่าวยังแบ่งออกเป็น 2 สายย่อยได้แก่ สายแยกตัวทางการค้ากับสายแยกตัวทางเทคโนโลยี ในส่วนของสายแยกตัวทางการค้ามองว่าการพึ่งพาการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาไม่ยั่งยืน จีนควรหันมาขยายตลาดภายในประเทศและร่วมมือกับประเทศกลุ่มอื่น ๆ และในส่วนของสายแยกตัวทางเทคโนโลยี มองว่าจีนต้องสร้างความเป็นอิสระทางนวัตกรรม (Independent Innovation) ขึ้นมาเอง เช่น เทคโนโลยีระเบิดนิวเคลียร์และดาวเทียม ตัวแทนของกลุ่มนี้ได้แก่ Di Dongsheng ศาสตราจารย์และรองคณบดี School of International Studies มหาวิทยาลัยเหอหนาน Justin Yifu Lin นักเศรษฐศาสตร์ และ Li Qingsi ศาสตราจารย์ประจำ School of International Studies และผู้อำนวยการ Center for American Studies มหาวิทยาลัยเหอหนาน เป็นต้น

กลุ่มแนวคิดการกระชับความเชื่อมโยง (Further Linking School) ให้นุ่มน้อมที่ตรงข้ามกับกลุ่มที่ต้องการแยกตัว กลุ่มนี้ได้เสนอแนวทาง Linking Strategy โดยอยู่บนพื้นฐานที่ว่าจีนควรเปิดกว้างทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นเพื่อดึงสหรัฐอเมริกาและโลกไว้ให้อยู่กับตน เนื่องจากการแยกตัวทั้งทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจะยิ่งทำให้จีนล้าหลังเพราะการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระดับโลก หากจีนปิดตนเองจากภายนอกจะยิ่งทำให้มีต้นทุนที่สูงมากขึ้น กลุ่มนี้ยังต่อต้านการที่กลุ่มต้องการแยกตัว โดยยกตัวอย่างระเบิดนิวเคลียร์มาเป็นหนึ่งในการเป็นอิสระทางนวัตกรรมว่าใช้ไม่ได้กับสินค้าเทคโนโลยีทั่วไป เนื่องจากการลงทุนทางการทหารเป็นการลงทุนที่ไม่ได้คำนึงถึงผลตอบแทน มีต้นทุนและงบประมาณมหาศาล แต่เทคโนโลยีเชิงพาณิชย์

⁴⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Wei Li, "Towards Economic Decoupling? Mapping Chinese Discourse on the China-US Trade War," *The Chinese Journal of International Politics* 12, no. 4 (2019), <https://doi.org/10.1093/cjip/poz017>.

ต้องแข่งขันในระบบตลาดและต้องการห่วงโซ่อุปทานระดับโลกในการหมุนเวียน ความไม่แน่นอนเหล่านี้ยังจะทำให้นักลงทุนสหรัฐอเมริกาย้ายฐานการผลิตออกจากจีน หากจีนปล่อยให้เกิดการ Decoupling จีนอาจสูญเสียสถานะในห่วงโซ่อุปทานโลก ดังนั้น หากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแยกออกจากกัน ยังจะทำให้ความสัมพันธ์ทางการค้า แย่ลง เพราะกลุ่มนี้เชื่อว่าการค้าคือตัวเชื่อมรั้งไม่ให้เกิดสงครามเต็มรูปแบบ ตัวแทนของกลุ่มนี้ ได้แก่ Yao Yang นักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยปักกิ่ง Wu Jinglian นักเศรษฐศาสตร์รุ่นอาวุโสที่ทรงอิทธิพล Wang Jisi ผู้เชี่ยวชาญด้านอเมริกันศึกษา (American Studies) และ Li Ruogu อดีตเจ้าหน้าที่ระดับสูงในภาคการเงินและอดีตประธานธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศจีน (Export-Import Bank of China)

สำหรับแนวคิดของ Justin Yifu Lin นักเศรษฐศาสตร์ชาวจีน อดีตหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ธนาคารโลก และเป็นหนึ่งในมันสมองที่สำคัญของนโยบายเศรษฐกิจจีน ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดี Institute of New Structural Economics ภายใต้มหาวิทยาลัยปักกิ่ง เป็นสายที่สนับสนุนการแยกตัวทางเทคโนโลยี ปรากฏในบทความ Dual Circulation and China's Development⁴⁸ เขากล่าวว่าการทำยุทธศาสตร์ Dual Circulation ไม่ได้เป็นเพราะจีนมีความกลัวสหรัฐอเมริกาที่จะปิดล้อมจีน แต่เป็นกฎพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ และเป็นแนวโน้มที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อประเทศร่ำรวยขึ้น ทั้งนี้ Justin Yifu Lin เชื่อในหลักการว่ารัฐต้องมีบทบาทนำในการยกระดับโครงสร้างอุตสาหกรรม แม้ Justin Yifu Lin จะเป็นผู้บุกเบิกแนวคิด New Structural Economics ที่เชื่อในกลไกตลาด แต่ถึงกระนั้นก็ได้เสนอว่ารัฐต้องแยกแยะระหว่างประเภทเทคโนโลยีกับตลาดเพื่อบริหารจัดการให้เหมาะสม หากพบว่าเทคโนโลยีประเภทใดที่ส่งผลต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะเทคโนโลยีที่เป็น Chokepoints รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยระดมสรรพกำลังทั้งชาติ (Mobilize the whole nation) เพื่อสร้างขึ้นมาเอง⁴⁹

⁴⁸ Justin Yifu Lin, "Dual Circulation and China's Development," *Frontiers of Economics in China* 16, no. 1 (2021).

⁴⁹ นัยที่สำคัญคือการเป็นภาพสะท้อนของแนวคิด Juguotizhi (Whole Nation System) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการชาวจีนว่าในยามจำเป็น รัฐมีอำนาจเหนือตลาดเพื่อความอยู่รอดของชาติ

นอกจากนี้ Justin Yifu Lin ยังมองสหรัฐอเมริกาทั้งสองแง่มุม คือในด้านหนึ่งมองสหรัฐอเมริกาเป็นอุปสรรคแต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นเป้าหมาย โดยอุปสรรคคือการที่สหรัฐอเมริกาผูกขาดเทคโนโลยีขั้นสูง จุดนี้ทำให้ Justin Yifu Lin ยอมรับว่ารัฐต้องใช้มาตรการที่สุดโต่งคือการพึ่งพาตนเอง ในส่วนของการเป็นเป้าหมายคือการที่จีนต้องการเป็นแบบสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะเรื่องของการบริโภคภายในประเทศ เพราะเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่จีนกำลังจะก้าวไปให้ถึง และประเด็นสุดท้ายที่สำคัญซึ่ง Justin Yifu Lin กล่าวคือการยืนยันว่าไม่ว่าสภาพแวดล้อมภายนอกจะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะหากเกิดสงครามการค้า จีนจะเป็นผู้รับผิดชอบการเติบโตร้อยละ 30 ของเศรษฐกิจโลกต่อไปเพราะจีนมีความสามารถในการดูดซับผลผลิตได้เองมหาศาล สิ่งนี้มันชี้ให้เห็นว่าจีนมีอำนาจต่อรองสูงโดยอาศัยการบริโภคภายในประเทศเป็นอำนาจต่อรองและเครื่องมือทางเศรษฐกิจ

ในส่วนที่เป็นความเห็นตรงข้ามกับสิ่งที่ Justin Yifu Lin นำเสนอ มาจากศาสตราจารย์ Zhang Weiyang นักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยยกประเด็นข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรับรู้ของมนุษย์ (Cognizant Capacity) และระบบแรงจูงใจ (Incentive System) คือสิ่งที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายอุตสาหกรรมในฐานะการตัดสินใจที่มาจากส่วนกลางหรือรวมศูนย์ ดังนั้นนโยบายอุตสาหกรรมจึงประสบความสำเร็จน้อยกว่าการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Decisions) ของผู้ประกอบการ⁵⁰ เหตุผลสำคัญที่ Zhang Weiyang ให้ทัศนะดังกล่าวเพราะอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน การตัดสินใจวางแผนเศรษฐกิจที่มาจากส่วนกลางและการพยายามการชี้ชัดว่าใครจะรอดหรือรุ่งในอุตสาหกรรม (Picking winners) อาจนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพเพราะระบบราชการของรัฐ Zhang Weiyang เชื่อว่าอนาคตควรปล่อยให้เป็นที่ของกลไกตลาดและผู้ประกอบการ⁵¹

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าจีนดำเนินการในสองลักษณะสำคัญ ประการแรก การไม่ขึ้นมาแทนที่สหรัฐอเมริกาแต่เน้นการขยายตัวอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาค

⁵⁰ Peking University, "Industrial Policy: Catalyst or Hindrance?," accessed December 19, 2025, https://newsen.pku.edu.cn/news_events/news/focus/5167.html.

⁵¹ An-Chi Tung and Henry Wan Jr., "Industrial Policy: Chinese Debates and Taiwan's Foundries" (Preliminary draft, March 9, 2017).

เอเชีย ลักษณะเช่นนี้สอดคล้องกับกลุ่มที่ต้องการแยกตัวกับสหรัฐอเมริกาและขยายความร่วมมือกับพันธมิตรอื่น ๆ เป็นยุทธศาสตร์เชิงรับ ป้องปรัม และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่ง การดำเนินการคู่ขนานไปกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาเพื่อเชื่อมโยงห่วงโซ่อุปทานทางเทคโนโลยีและการรักษาขีดความสามารถในการส่งออกของจีนและการเพิ่มศักยภาพหรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เพราะถ้าหากตัดขาดกับโลกภายนอกย่อมมีต้นทุนที่สูงเกินกว่าจะแบกรับได้ในระยะยาว โดยเฉพาะสินค้าเทคโนโลยีเชิงพาณิชย์ที่ไม่ใช่เทคโนโลยีทางการทหาร

บทสรุป :
เศรษฐกิจและเทคโนโลยีในฐานะเครื่องมือ
การทูตของรัฐขนาดกลาง
ในยุค Post-Pax Americana

เอกสารศึกษานี้วางเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนว่าในบทสุดท้ายควรเสนอแนะ “หลักคิด” มากกว่าการให้คำตอบแบบสำเร็จรูป เนื่องจากการกำหนดนโยบายมักมาจากการกำหนดค่าปัจจัยคงที่ แต่สถานการณ์และบริบทระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ ดังนั้น สารสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ของรัฐขนาดกลาง (ซึ่งมีนัยต่อไทย) ในโลก Post-Pax Americana คือการเน้น “กระบวนการ” เปลี่ยนจากประสิทธิภาพของการทำนโยบายไปสู่การมองแบบความยืดหยุ่นภายใต้ความไม่แน่นอน โดยให้น้ำหนักกับการลดความเสี่ยง การมีทางเลือก และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อรับมือกับความเสี่ยงที่มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการแบ่งเนื้อม่อออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) โลก Post-Pax Americana: เมื่อโครงสร้างการแข่งขันเปลี่ยนจาก “ความร่วมมือ” ไปสู่ “ความมั่นคง” โดยจะเป็นการสรุปโดยย่อของเนื้อหาในโลก Post-Pax Americana ที่เศรษฐกิจและเทคโนโลยีถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นอาวุธ (2) รัฐขนาดกลางในฐานะผู้บริหารความเสี่ยง ในส่วนนี้จะแสวงหาโจทย์ของนโยบายการต่างประเทศของรัฐขนาดกลางให้เป็นการประเมิน “ปัญหา” หลังจากนั้นก็จะไปสู่การวางหลักคิดการจัดการความเสี่ยง และ (3) กรอบประเมินความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง ส่วนสุดท้ายนี้คือการเสนอ “หลักคิด” ในการประเมินและออกแบบทางเลือกเชิงนโยบาย

โลก Post-Pax Americana: เมื่อโครงสร้างการแข่งขันเปลี่ยนจากความร่วมมือไปสู่ความมั่นคง



นับตั้งแต่ ค.ศ. 2016 เป็นต้นมา ภูมิทัศน์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันมักอธิบายผ่านการใช้มาตรการทางภาษี และข้อกล่าวหาด้านการบังคับถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้น การแข่งขันในกลุ่มเทคโนโลยีเกิดใหม่ การตีความการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจจึงเปลี่ยนจากเดิมที่มองว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่สันติภาพและเสถียรภาพระหว่างกัน ไปสู่มุมมองว่าการพึ่งพากันอาจกลายเป็น “ช่องโหว่” ด้านความมั่นคง มุมมองเช่นนี้นำไปสู่แนวโน้มของการแยกขั้วทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะในเทคโนโลยีที่เป็นแกนหลักความมั่นคงและยุทธศาสตร์ของประเทศ คือ เซมิคอนดักเตอร์ เทคโนโลยี 5G และ AI รัฐบาลอำนาจให้น้ำหนักแก่ “ความมั่นคง” โดยยอมแลกต้นทุนกับผลเสียที่ตกกับทุกฝ่าย ต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น และการเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุด เพื่อซื้อความมั่นคงและอำนาจต่อรอง ผลลัพธ์คือการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีไม่ใช่เพียงการเพิ่มผลิตภาพ แต่เป็นการจัดวางอำนาจผ่านห่วงโซ่อุปทาน ระบบมาตรฐาน เงินทุน และข้อมูลข่าวสาร

คำจำกัดความ Post-Pax Americana ในเอกสารศึกษานี้ คือ การที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในการกำหนดระเบียบโลกอีกต่อไป การเกิดขึ้นของหลายขั้วอำนาจและการแข่งขันที่มีความซับซ้อน ทำให้ตระการมอง “เสถียรภาพ” ถูกแทนที่ด้วยความผันผวนทางภูมิรัฐศาสตร์ ดังนั้น คำถามที่สำคัญคือเหตุใดเศรษฐกิจและเทคโนโลยีจึงกลายเป็นอาวุธที่มหาอำนาจนำมาใช้ แนวคิดการทำสงครามเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของหลักนิยามด้านความมั่นคง ทำให้ตระหนักได้ว่าการทำสงครามในยุคใหม่ ไม่ได้อยู่เพียงแค่ปลายกระบอกปืน แต่อยู่ที่โครงสร้างพื้นฐานของโลกาภิวัตน์ที่สหรัฐอเมริกาเป็นคนสร้างขึ้นมาเองแล้วดัดแปลงเป็นเครื่องมือในภายหลัง โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมีการเงินและเศรษฐกิจเป็นแกนที่สำคัญ ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจโลกและระบบการเงินแปรเปลี่ยนเป็นอาวุธ งานศึกษาที่ระบุถึง Chokepoint โดยเฉพาะการตระหนักถึงบทบาทและระบบเชิงโครงสร้างที่เคยถูกมองข้าม ทำให้ผู้ที่ควบคุมเครือข่ายซึ่งต้องผ่าน Chokepoint มีอิทธิพลสูงเกินสัดส่วน ธุรกรรม

ดอลลาร์สหรัฐจำนวนมากต้องผ่าน Dollar Clearing System และธนาคารตัวแทนใน นิวยอร์ก นอกจากนี้ รากฐานการพัฒนาเทคโนโลยีก็เติบโตมาจากความมั่นคงมากกว่า การพาณิชย์ในช่วงสงครามเย็น เพราะเทคโนโลยีส่วนใหญ่มีกออาศัยงบประมาณของ กองทัพสหรัฐอเมริกา เช่น ระบบอินเทอร์เน็ต และ GPS ทำให้การแข่งขันทางเทคโนโลยี ในปัจจุบันหลีกเลี่ยงได้ยากที่จะดึงเข้ากรอบหรือตรึงความมั่นคง และเมื่อรวมกับ ระบบการเงิน ข้อมูลข่าวกรอง และนวัตกรรมทางเทคโนโลยี จึงกลายเป็นโครงสร้าง พื้นฐานที่สามารถทำให้เป็นอาวุธได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าแนวปฏิบัติและหลักคิดในการทำสงครามเศรษฐกิจยุคใหม่ ของมหาอำนาจ มีเป้าหมายในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ การเงิน และเทคโนโลยี เพื่อทำให้ความคุ้มค่าหรือผลประโยชน์ที่ได้รับของอีกฝ่ายกลายเป็นความไม่คุ้มค่า กล่าวคือ การเปลี่ยนสิ่งที่อีกฝ่ายอาจคิดว่าคุ้มค่าให้กลายเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาด เช่น การสร้างระบบที่หากอีกฝ่ายไม่ทำตาม อีกฝ่ายจะมีต้นทุนสูงขึ้นในการตัดสินใจ หรือ การทำให้อีกฝ่ายต้องยอมปรับยุทธศาสตร์ตามที่ฝ่ายเราต้องการเพราะในบางกรณี ยุทธศาสตร์ที่อีกฝ่ายต้องทำตามนั้นย่อมนำมาซึ่งการที่อีกฝ่ายจ่ายแพงกว่า โดยเฉพาะ การเน้นจุด Chokepoint ที่สร้างความเสียหายให้อีกฝ่ายได้มหาศาล การใช้ระบบ เครือข่ายการชำระเงิน มาตรฐาน ห่วงโซ่อุปทาน มากกว่ามาตรการใดมาตรการหนึ่ง และ เพิ่มต้นทุน “ความเป็นกลาง” ของรัฐขนาดกลางเพราะถูกบีบบังคับให้เลือกข้าง ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญของรัฐขนาดกลางโดยเฉพาะที่มีนัยต่อไทยคือจะใช้ “วิธีคิด” หรือ “หลัก การ” ไດในการประเมินและค้นหาแนวโน้มของการแข่งขันที่แท้จริง สิ่งนี้คือยุทธศาสตร์ ป้องกันความเสี่ยง

รัฐขนาดกลางในฐานะผู้บริหารความเสี่ยง



รัฐขนาดกลางแต่ละรัฐย่อมมีแนวทาง การปฏิบัติ และยุทธศาสตร์ แตกต่างกันไป ออก ไปตามบริบทและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของตนไม่ว่าจะเป็นการใช้การจัดแนวเชิงกลยุทธ์ เพื่อการทำเป้าหมาย นโยบาย และทรัพยากรภายในประเทศมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การสร้างความคลุมเครือเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการจงใจ ไม่แสดงท่าทีหรือจุดยืนให้ชัดเจนจนเกินไปเพื่อรักษาทางเลือกให้กับตนเองและเพื่อป้องกัน

ไม่ให้อีกฝ่ายคาดการณ์การตอบโต้ได้ถูกต้อง คือความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ นัยของคำดังกล่าวคืออำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง หมายความว่า การตัดสินใจของแต่ละรัฐขนาดกลาง แม้จะมีความแตกต่างกันออกไปตามบริบทของประเทศนั้น แต่จุดร่วมที่สำคัญคือการตัดสินใจ ประเมิน และหาแนวโน้มบนหลักการของการบริหารความเสี่ยงเพื่อสร้างยุทธศาสตร์การป้องกันไม่ว่าจะเป็นระดับความเสี่ยง ผลตอบแทน และความผันผวน

หัวใจสำคัญของหลักการเช่นนี้คือการทำให้รัฐมี “ทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการเจรจา” (Outside Option) กล่าวคือการทำให้รัฐขนาดกลางมีทางเลือกนอกโตะการเจรจาซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการมีอำนาจต่อรองที่มีอยู่เดิม เพราะหากรัฐขนาดกลางไม่มี Outside Option รัฐขนาดกลางอาจสูญเสียหรือต้องยอมรับข้อเสนอสื่อที่ให้ผลลัพธ์ที่ไม่คุ้มค่า (Low Payoff) โดยไม่จำเป็น

Outside Option คือการมีโครงสร้างพื้นฐานที่ทดแทนกันได้เพื่อไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งใช้เป็นจุดบีบบังคับ ดังนั้น การมี Outside Option คือการทำให้อีกฝ่ายมองว่าหากไม่ตกลงกับเรา อีกฝ่ายจะไม่มีที่ไป สิ่งนี้คือการเสริมสร้างสถานะทางการทูตและอำนาจต่อรองในโลกที่มหาอำนาจอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของโลกาภิวัตน์เป็นอาวุธ นี่จึงเป็นเหตุผลสำคัญและหลักการของเอกสารศึกษาฉบับนี้ว่าเหตุใดการมุ่งเน้น “ภายในประเทศ” ไม่ว่าจะเป็นมิติการพัฒนา การเมือง และสังคมจะต้องยกระดับเป็นเครื่องมือทางการทูตมากกว่าจะปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลก นอกเหนือจากนี้การมี Outside Option ใช่ว่าจะไม่ลงแรงหรือลงทุนอะไรเลยเพราะการมี Outside Option คือ “การยอมจ่ายเพื่อระบบสำรอง” (redundancy cost)⁵² เพื่อซื้อความอยู่รอดและความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ในการกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ สิ่งนี้จึงเปรียบเสมือนยุทธศาสตร์การป้องกันไปในตัว หากต้องเลือกข้างก็ต้องเลือกข้างอย่างมีเงื่อนไข หลักคิดนี้คือการรักษาความยืดหยุ่น

⁵² ในความหมายนี้คือ ต้นทุนส่วนเพิ่มที่รัฐตั้งใจยอมจ่ายเพื่อสร้างหรือคงไว้ซึ่งทางเลือก หรือทรัพยากรทดแทนในภาวะปกติ ที่อาจไม่ได้ถูกนำมาใช้เต็มประสิทธิภาพ แต่มีหน้าที่ทำให้สามารถมีแรงต้านหรือสลับทางเลือกได้รวดเร็ว เมื่อเกิดวิกฤต การบีบบังคับ และการสะสมของห่วงโซ่อุปทาน กล่าวโดยง่ายคือการจ่ายต้นทุนวันนี้เพื่อลดความเสี่ยงที่มีผลกระทบรุนแรงในอนาคต ตัวอย่างองค์ประกอบของต้นทุนความซ้ำซ้อนที่รัฐอาจยอมจ่าย เช่น มีคู่ค้ามากกว่า 1 แหล่งแม้มีต้นทุนที่แพง มีช่องทางโลจิสติกส์ การเงิน และดิจิทัลที่มาจากแหล่งอื่น และความสามารถในการออกแบบระบบที่ทดแทนกันได้แม้ต้นทุนสูง

ด้วยเหตุนี้ หากรัฐขนาดกลางในฐานะผู้บริหารความเสี่ยงต้องการพัฒนาไปสู่ยุทธศาสตร์การป้องกัน รัฐขนาดกลางอาจมองโลกด้วยการเพิ่มผลตอบแทนเฉลี่ยให้สูงสุดโดยเฉพาะการเลือกนโยบายที่คิดว่าให้ผลตอบแทนสูงสุด เพราะในยุคที่เศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอาวุธ ความเสียหายที่แท้จริงมักเกิดจากเหตุการณ์ที่อาจมีความเสี่ยงไม่สูงมากแต่สร้างผลกระทบสูงในภายหลัง เช่น การถูกตัดสิทธิ์การเข้าถึงโครงข่ายทางการเงินบางประเภท การถูกจำกัดการเข้าถึงเทคโนโลยีหลัก หรือการถูกกดดันผ่านกติกามาตรฐานที่ทำให้ต้นทุนการปรับตัวพุ่งขึ้นในเวลาอันสั้น ภายใต้งื่อนไขดังกล่าว ผลตอบแทนที่คุ้มค่าสำหรับรัฐขนาดกลางมาจาก “ความสามารถในการฟื้นตัว” ได้เร็ว การที่รัฐขนาดกลางมี Outside Option จึงเทียบได้กับการถือสิทธิในการเลือกภายใต้ความไม่แน่นอน ในอีกด้านหนึ่งคือการที่รัฐขนาดกลางลงทุนกับสิ่งที่สามารถลดต้นทุนได้ในภายหลังและลดเวลาในการปรับตัวหากถูกบีบบังคับให้ต้องเลือกข้าง ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดการรักษาความยืดหยุ่นไม่เป็นเพียงหลักการบนกระดาษอย่างเดียว รัฐขนาดกลางจำเป็นต้องมีกระบวนการประเมินในลักษณะการประเมิน Net Assessment กล่าวคือเริ่มจากการประเมินดุลการแข่งขันและจุดเปราะบาง จากนั้นจึงออกแบบยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม⁵³

หลักคิดที่สำคัญของ Net Assessment คือการเปรียบเทียบเชิงระบบระหว่างสองฝ่ายในมิติด้านความมั่นคงและปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การประเมินดังกล่าวต้องครอบคลุมสหวิทยาการ และเป็นงานในลักษณะที่ วินิจฉัย (diagnostic) นำมาสู่การมองรูปแบบการแข่งขันในระยะยาวและให้ความสำคัญกับ “เวลา” เป็นตัวแปรที่สำคัญในการมองและกำหนดยุทธศาสตร์ โดยแกนหลักของ “เวลา” คือการช่วยให้ผู้นำสามารถตัดสินใจได้ดีขึ้นในการแข่งขันระยะยาวไม่ใช่เพียงแค่การกำหนดยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หนึ่งแต่เป็นการกำหนดขอบเขตของ “เวลา” ที่ยาวกว่า 2-3 ทศวรรษ เรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ที่อาจถูกมองข้ามคือ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ในส่วนนี้มีสมมุติฐานว่าการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นในเรื่องใดก็ตาม เช่น การโต้ตอบกัน หรือการมองโลกในการใช้นโยบาย ล้วนมีมุมมองที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของชาติ องค์กร

⁵³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Thomas G. Mahnken, ed., *Net Assessment and Military Strategy: Retrospective and Prospective Essays*, with an introduction by Andrew W. Marshall (Amherst, New York: Cambria Press, 2020).

วัฒนธรรม และภูมิศาสตร์ที่คอยกำกับพฤติกรรมการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ นอกจากนี้หลักคิดของ Net Assessment คือการพยายามทำความเข้าใจว่าอีกฝ่ายตัดสินใจอย่างไรภายในระบบราชการหรือกระบวนการตัดสินใจโดยไม่ตัดสินว่าอีกฝ่ายกำหนดยุทธศาสตร์อย่างมีเอกภาพ หลักคิดที่กล่าวมาทั้งหมดสาระสำคัญคือความอสมมาตร (asymmetry) เพื่อสร้างยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการระบุความอสมมาตรในแนวคิดในแนวปฏิบัติของยุทธศาสตร์ ระบบ และความสามารถในการใช้ว่าสิ่งนั้นมีความแตกต่างกันตรงไหน กระบทยังอย่างไร และอะไรคือการใช้โอกาสในการสร้างยุทธศาสตร์แบบอสมมาตร อย่างไรก็ตามข้อจำกัดที่สำคัญในการประเมินลักษณะนี้คือความไม่แน่นอนสูงซึ่งเป็นธรรมชาติของการสร้างยุทธศาสตร์ โดยมีข้อจำกัดมาจากการทำงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดและข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์แบบ ดังนั้น เป้าหมายของการประเมินสุทธิคือการหาปัญหาและโอกาสที่สามารถนำมาเป็นหนึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ได้ไม่ใช้การกำหนดแบบฟันธง แต่เป็นการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของทั้งสองฝ่ายในช่วงเวลาเดียวกัน

หลักคิดของการออกแบบยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลางในฐานะผู้บริหารความเสี่ยงชี้ให้เห็นว่าการประยุกต์ใช้การประเมิน Net Assessment มีประโยชน์ในลักษณะของการออกแบบยุทธศาสตร์สำหรับรัฐบาลกลางจะมีความสำคัญอย่างมากต่อไทยในโลกที่รัฐมหาอำนาจใช้เศรษฐกิจ การเงิน เทคโนโลยี และสถาบันเป็นอาวุธในการทำสงครามเศรษฐกิจ

การประเมินสุทธิสามารถแบ่งออกหลักคิดออกเป็น 3 รูปแบบซึ่งเป็นคำถามเพื่อกำหนดกรอบที่เข้าใจง่ายสำหรับการเปลี่ยนหลักการให้เป็นตรรกะการออกแบบยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) สิ่งนี้คือการแข่งขันของอะไร (What competition is this?) (2) วินิจฉัยตำแหน่งสัมพัทธ์ (relative position) หรือดูว่าเราได้เปรียบหรือเสียเปรียบเขาตรงไหนบ้าง และ (3) ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ ในแต่ละรูปแบบซึ่งเป็นหลักคิดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สิ่งนี้คือการแข่งขันของอะไร การกำหนดนิยามการแข่งขันให้ถูกต้องเปรียบเสมือนการกำหนดเป้าหมายและคำถามของการแข่งขันในสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุจุดหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะการแสวงหาความจริงของการแข่งขันที่อยู่ในรายละเอียดมากกว่ามองภาพรวม การแสวงหารายละเอียดที่อยู่ในการแข่งขันที่แท้จริงคือการวินิจฉัย

ลักษณะการแข่งขัน สิ่งนี้นำไปสู่การแบ่งเป็นชั้นส่วนย่อย ๆ (Sub-balances) ดังนั้น การนิยามการแข่งขันที่ถูกต้องจึงมาจากการตั้งคำถามที่ถูกต้องว่าเรากำลังแข่งกันเรื่องใด กันแน่ และในอีก 10-20 ปีข้างหน้า การแข่งขันใดจะเป็นจุดชี้เป็นชี้ตาย หากกำหนด จุดผิด อาจนำไปสู่การทุ่มทรัพยากรที่ไร้ประโยชน์และไม่ได้ให้ผลตอบแทน

(2) **วินิจฉัยตำแหน่งสัมพัทธ์** คือ ระหว่างฝ่ายเรากับอีกฝ่ายมีส่วนไหนที่เสียเปรียบ หรือได้เปรียบ นัยที่สำคัญในส่วนนี้คือความสมมาตรระหว่างสองฝ่าย เดิมทีการกำหนด หรือสร้างยุทธศาสตร์เรามักกำหนดหลักคิดที่ว่าฝ่ายตรงข้ามอาจคิดเหมือนเราภายใต้ ตัวแปรและปัจจัยคงที่ แต่ในความเป็นจริงมุมมองเช่นนี้มองข้ามประเด็นที่สำคัญไปคือ แต่ละประเทศมักกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมือนกัน เช่น วัฒนธรรมของประเทศ ระบบความคิดโดยเฉพาะการมองการแข่งขันเพื่อ “ชัยชนะ” ในแต่ละรัฐหมายถึงอะไร และระบบราชการของแต่ละประเทศมีส่วนทำให้การบรรลุ เป้าหมายทางยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จหรือไม่ ดังนั้น หากเราสามารถประเมิน และพิจารณาถึงความแตกต่างเหล่านี้ได้ เราสามารถเห็นถึงข้อได้เปรียบและเสียเปรียบ ที่แท้จริงของแต่ละฝ่าย

(3) **ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์** หรือการกำหนดทิศทางการแข่งขันในอนาคต หลักคิดที่สำคัญของส่วนนี้คือ “การบริหาร” การแข่งขันให้เราไม่เสียเปรียบแต่ได้เปรียบ เป้าหมายสูงสุดไม่ใช่แค่การชนะหรือบรรลุเป้าหมายเท่านั้นแต่คือการชนะในลักษณะ ที่เรียกว่าชนะในช่วงเวลาสันติ (Peacetime Competition) กล่าวคือการแข่งขันที่ไม่ใช่ การรบแต่เป็นการแข่งขันในช่วงเวลาที่ไม่มีความขัดแย้งซึ่งต้องใช้ทรัพยากรและเทคโนโลยีเป็น อาวุธในการแข่งขัน เป้าหมายไม่ใช่การทำลายศัตรูแต่คือการทำให้ศัตรูตกอยู่ในสภาพที่ แพ้ไปก่อนที่จะเริ่มรบจริง ดังนั้น การออกแบบยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้คือการบีบให้คู่แข่ง ล้มเหลวทางยุทธศาสตร์ ผ่านการล่อลวงให้อีกฝ่ายลงทุนในสิ่งที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ เช่น รัฐมหาอำนาจลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีสตีลธ์ (Stealth) ไม่ใช่แค่เพื่อหลบเรดาร์ แต่บีบให้ อีกฝ่ายต้องรื้อระบบป้องกันภัยทางอากาศทั้งประเทศใหม่ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนมหาศาลและ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐมหาอำนาจนั้นไม่สามารถแบกต้นทุนเหล่านี้ต่อไปได้

ดังนั้น หากรัฐไทยสามารถนำหลักคิดการประเมินสุทธิตามประยุทธ์มาใช้จะสามารถ เปลี่ยน “กรอบคิด” ของไทยจาก “ลู่ตามลม” สู่การกำหนดทิศทางของภูมิภาคและระดับ

โลก รวมไปถึงความสามารถที่รัฐขนาดกลางอย่างไทยสามารถประเมินและพิจารณาเชิงเปรียบเทียบทั้งจากตนเองและรัฐอื่น ๆ ในระยะยาว ไม่ใช่เพียงแค่การกำหนดว่ารัฐใดเป็นคู่แข่งเท่านั้นแต่เป็นการประเมินของรัฐคู่แข่งที่มีต่อกันจากนั้นจึงสามารถนำมาสู่การพัฒนากรอบคิดว่ารัฐไทยควรสร้าง ปรับ และออกแบบยุทธศาสตร์อย่างไรในโลก Post-Pax Americana หากสามารถมีกรอบคิดเช่นนี้ได้โดยเฉพาะการกำหนดว่าจุดใดคือคอขวดที่ต้องเร่งลดการพึ่งพา และจุดใดคือจุดเปราะบางที่รัฐมหาอำนาจอาจใช้บีบบังคับ และจุดใดที่เป็น “ช่องว่างเชิงยุทธศาสตร์” ที่ไทยสามารถแทรกตัวเข้าไปสร้างอำนาจต่อรองได้

ประเด็นที่สำคัญคือการวางยุทธศาสตร์ในภาวะ Post-Pax Americana เช่นนี้ไม่อาจยึดประสิทธิภาพสูงสุดเป็นเป้าหมายเดียวได้เสมอไป แต่อาจมาจาก redundancy cost เพื่อสร้างทางเลือกนอกโตะเจรจา แม้อาจดูสิ้นเปลืองแต่หากพิจารณาจากมุมมองทางยุทธศาสตร์ระยะยาว สิ่งนี้คือความจำเป็นเพราะช่วยลดความเสี่ยงจากเหตุการณ์ที่อาจมีผลกระทบสูง และทำให้รัฐไทยไม่ต้องถูกบีบบังคับและมีทางเลือกในจังหวะที่เสียเปรียบ ดังนั้น หลักคิดของการประเมินสุทธิ จึงเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ช่วยให้รัฐไทยไม่ต้อง “ลู่ตามลม” แต่สามารถอ่านทิศทางลมได้ ซึ่งทำให้รัฐไทยสามารถเตรียมทางเลือกไว้ล่วงหน้า เมื่อรัฐไทยมีทางเลือก ย่อมสามารถรักษาความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ สามารถดำรงไว้ซึ่งสถานะที่รัฐมหาอำนาจต้องคำนึงถึง และนี่คือจุดหมายปลายทางความหมายของคำว่าชัยชนะในช่วงเวลาสั้นดี ดังนั้น ในโลกยุคเก่าเรามักแสวงหาดันทุนตำในการบริหารจัดการแต่ในโลก Post-Pax Americana อาจต้องยอมจ่ายต้นทุนความซ้ำซ้อนที่เปรียบเสมือนความมั่นคงแห่งชาติ เช่น การลงทุนในเทคโนโลยีที่จำเป็นหรือห่วงโซ่อุปทานที่จำเป็น สิ่งนี้ไม่ใช่ความสิ้นเปลืองแต่เป็นหลักประกันเพื่อซื้ออำนาจอธิปไตยในการตัดสินใจ

กรอบประเมินความเสี่ยงของรัฐขนาดกลาง: “จากลู่ตามลม” สู่ “การประเมินลมที่แม่นยำ”



การตั้งสมมุติฐานให้ไทยมีศักยภาพด้านเทคโนโลยีพลังงานสะอาด เทคโนโลยีการเกษตรและอาหาร และเทคโนโลยีการบริหารจัดการน้ำ เพื่อแสดงให้เห็นว่าหากไทยมีศักยภาพในด้านนี้ย่อมสามารถมีทางเลือกในโลกเช่นนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ การประเมิน

ความเสี่ยงของรัฐขนาดกลางก็เปรียบเสมือนการประเมินว่าเราพึ่งพาเทคโนโลยีอะไรบ้าง ตามที่เราได้กำหนดสมมุติฐานและหันกลับมามองที่ตัวเราว่าเรานั้นมีข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไร โดยเฉพาะการเป็นกระจกสะท้อนถึงตัวเราว่าหากเราจะดำเนินนโยบาย ลู่ตามลมในวันที่โลกไม่เหมือนเดิมดังบริบทของสงครามเย็นเราจะยังใช้นโยบายนี้อยู่หรือไม่ ดังนั้น กรอบวิเคราะห์ที่นำมาจึงเป็นเพียงทางเลือกในการประเมินและวิเคราะห์มากกว่า คำตอบที่สำเร็จรูป

เอกสารศึกษาชิ้นนี้ อาศัยหลักการ Net Assessment เพื่อกำหนดขอบเขตถึง ยุทธศาสตร์การป้องกันความเสี่ยง โดยเฉพาะการวางแผนระยะยาวและการให้เหตุผลว่า เหตุใดจึงต้องตัดสินใจเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการประเมินและมันัย ถึงการป้องกันความเสี่ยงจึงมี 8 ขั้นตอน โดยเริ่มจากการ “ตั้งคำถาม” เชิงยุทธศาสตร์ และขอบเขตการแข่งขันให้ชัดเจน โดยเลือกพื้นที่การแข่งขันมหภาค และแตกย่อยออกมา เป็น “ดุลอำนาจย่อย” (sub-balances) ของการแข่งขันเพื่อไม่ให้ภัยใหญ่เกินจัดการได้ จากนั้นจึงสร้างสมมุติฐานการเปรียบเทียบสองฝ่ายแบบสหวิทยาการ ขั้นถัดมาคือ การทำความเข้าใจถึง “วิธีคิด” และ “วิธีตัดสินใจ” ของอีกฝ่ายโดยหลีกเลี่ยงว่าอีกฝ่าย เป็นตัวแสดงฝ่ายเดียวในสมการแข่งขัน เมื่อได้การเปรียบเทียบการแข่งขัน ต้องวางแผน แนวโน้มระยะยาวโดยคิดเป็นระดับทศวรรษเพื่อจับแก่นการแข่งขันการเปลี่ยนเทคโนโลยี ที่เปรียบเสมือนจุดพลิกเกม เพื่อประเมินว่าดุลอำนาจจะเคลื่อนตัวอย่างไรในทิศทางนั้น ตามกาลเวลา โดยทั้ง 8 ขั้นตอนสามารถแบ่งเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 วิธีการ 8 ขั้นตอนการประเมินสุทธิต่อออกแบบยุทธศาสตร์การ
ป้องกันความเสี่ยง

ขั้นตอน	เป้าหมาย	คำถามนำ	การบรรลุ
กำหนดคำถามยุทธศาสตร์และขอบเขต	โจทย์ที่ชัดเจนในการตัดสินใจ	เรากำลังแข่งกันเรื่องอะไรที่ไหน ใช้หลักการใด และแข่งกันไปเพื่ออะไร	ขอบเขตที่ชัดเจน
การเปรียบเทียบสองฝ่าย	เห็นระบบและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ	ข้อดีและข้อเสียที่เกี่ยวข้องมีอะไรบ้าง	การเปรียบเทียบข้อมูลพื้นฐาน ¹
ปัจจัยเชิงโครงสร้าง	ปัจจัยโครงสร้างที่กำหนดศักยภาพ	เศรษฐกิจ ประชากร การศึกษา สังคมการเมืองมีผลต่อการแข่งขันอย่างไร	ภาพรวมปัจจัยเชิงโครงสร้าง
วิธีคิดและวิธีตัดสินใจของอีกฝ่าย	การทำความเข้าใจโครงสร้างรัฐ	อีกฝ่ายตัดสินใจฝากกลไกใดใครมีอำนาจจริงวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างไร	แบบจำลองการตัดสินใจการเมืองในระบบราชการ
แนวโน้มระยะยาวและจุดพลิกเกม	เวลาคือตัวแปรการแข่งขัน	ในอีก 2 / 4 / 10 ปีอะไรถือเป็นจุดเปลี่ยนดุลอำนาจ	การเปลี่ยนแปลงสมดุลตามเวลา
ความไม่สมมาตร	คัดเลือกจุดที่ทำให้เกิดชัยชนะ	ความต่างไหนเปลี่ยนผลลัพธ์ และใช้เป็นโอกาสได้	ระดับของความสมมาตร
การทดสอบสถานการณ์จำลอง	ความสามารถในการตั้งสมมุติฐาน	หากเงื่อนไขเปลี่ยนแปลง เหมือนเดิมหรือไม่	ข้อมูลเชิงลึกของเกมจำลอง
สรุปผลและทำซ้ำใหม่	มีข้อค้นพบและทำซ้ำใหม่เพื่อประเมินสภาพแวดล้อมการแข่งขัน	อะไรคือประเด็นที่ต้องตัดสินใจว่าเหตุใดต้องตัดสินใจตอนนี้	การคาดการณ์ล่วงหน้า

หากนำมาขั้นตอนดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าเทคโนโลยีพลังงานสะอาด เทคโนโลยีการเกษตรและอาหาร และเทคโนโลยีการบริหารจัดการน้ำ มีศักยภาพและหลักการประเมินจะพบว่าหลักคิดในเรื่องพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ยังอยู่กับการเกษตรกรรม ความเชี่ยวชาญเรื่องอาหารที่มีอยู่เดิม และองค์ความรู้เรื่องการจัดการน้ำเป็นสิ่งที่ไทยสามารถพัฒนา ลงทุน และต่อยอดได้ โดยเฉพาะเรื่องการจัดการน้ำ ซึ่งการจัดการน้ำไม่ได้หมายถึงการสร้างเขื่อนหรือการขุดคลองอย่างเดียว แต่หมายถึงการบริหารห่วงโซ่อุปทานภายในประเทศเพื่อให้มีประสิทธิภาพ การจัดการเรื่องน้ำจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในอนาคต ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปคือการวางทั้งสามองค์ประกอบเป็นฐานอำนาจการต่อรองและการสร้าง Outside Option

หากกำหนดให้ไทยเป็นกรอบการประเมินหลักโดยจำแนกคู่แข่งออกเป็นสองส่วนระหว่างสหรัฐอเมริกาและเครือข่ายพันธมิตรกับสาธารณรัฐประชาชนจีนกับพันธมิตร อาจแบ่งระยะเวลาการแข่งขันออกเป็น 3 ช่วง คือ 3 ปีแรกเป็นช่วงเร่งด่วน 10 ปี แรกเป็นช่วงเวลาของการลงทุนและการวางรากฐานสถาบัน และ 20 ปีถัดมาคือช่วงที่รากฐานของโครงสร้างและเทคโนโลยีเป็นเป้าหมายที่บรรลุ เป้าประสงค์ยุทธศาสตร์คือการทำให้ไทยสามารถรักษาความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ โดยลดการถูกบีบบังคับผ่านโครงสร้างพื้นฐานโลกและเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยศักยภาพทางเทคโนโลยี 3 ด้านดังที่กล่าวไป ตามสมมติฐานคือการป้องกันความเสี่ยงจากการถูกบีบบังคับแปรไปสู่การลดการถูกบีบบังคับและสร้างความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ 1 คือการกำหนดคำถามยุทธศาสตร์และขอบเขตการแข่งขัน โดยเฉพาะการกำหนดคำถามให้ตัดสินใจได้ ไม่ใช่คำถามที่กว้างจนเกินไปยากจะควบคุม เช่น ไทยควรลงทุนหรือกำกับดูแลอย่างไรในเทคโนโลยี 3 ด้านเพื่อลดการพึ่งพาจากภายนอกและเพิ่มอำนาจต่อรองภายใต้การแทรกแซงมาตรฐานและการกีดกันทางการค้า เมื่อกำหนดคำถามเช่นนี้แล้วนั้นจึงแตกย่อย sub-balances (ดูตารางที่ 2) ทั้งนี้ นัยที่สำคัญคือชี้ให้เห็นว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคต ประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารและน้ำจะกลายเป็น “สินค้าความมั่นคง” ที่จำเป็นในการดำรงหลักประกันของประชากร หากไทยสามารถยกระดับจากผู้ผลิตสินค้าเกษตรกรรมเป็นผู้คุมกฎหรือมาตรฐานความมั่นคงทางอาหารแห่งภูมิภาคไทยจะเปรียบเสมือนคลังแสงทางยุทธศาสตร์ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่เลือกเทคโนโลยี 3 ด้านนี้มาเป็นสมมติฐาน

ตารางที่ 2 โครง sub-balances กรณียของไทยในสมมุติฐานเทคโนโลยี 3 ด้าน

Sub- balance	คำถามเชิงยุทธศาสตร์	สิ่งที่ต้องเทียบ “สองฝ่าย”	สิ่งที่ไทยต้องประเมิน
พลังงาน สะอาด	ไทยจะเป็นฐานการผลิต การทดสอบ การบูรณาการ ระบบหรือจะเป็นจุดคอ ขวดขึ้นส่วนและระบบ มาตรฐาน?	ห่วงโซ่อุปทาน และทุนการเงิน	จุดคอขวดในชิ้นส่วน ความพร้อมการ ทดลอง และขีดความ สามารถในการซ่อม บำรุง
เกษตรและ อาหาร	ไทยจะรักษาและขยาย ตลาดอาหารภายใต้ มาตรฐานใหม่และการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ อากาศอย่างไร	มาตรฐานอาหาร ระบบนิเวศ และ ศูนย์ข้อมูลอาหาร	ความสามารถในการ วิจัยและพัฒนาพันธุ์ พืช
การจัดการน้ำ	ไทยจะใช้น้ำอย่างมี ประสิทธิภาพ และสร้าง เทคโนโลยีพื้นฐานด้านน้ำ อัจฉริยะได้หรือไม่	โครงสร้างพื้นฐาน ด้านเงินทุน และ การกำกับดูแล	ความสามารถบูรณา การระบบข้อมูลน้ำ

ขั้นตอนที่ 2 คือการสร้างสมมุติฐานการเปรียบเทียบสองฝ่ายแบบสหวิทยาการ เช่น มุมมองจากเทคโนโลยี อุตสาหกรรม นโยบาย โลจิสติกส์ และการเงิน ในแต่ละ sub-balances เพื่อดูขีดความสามารถ เครื่องมือทางนโยบาย จุดคอขวด สถาบัน และระบบนิเวศอุตสาหกรรม ใจความสำคัญของขั้นตอนนี้คือการไม่ดูแค่เรื่องว่ามีเทคโนโลยีอะไรแต่ดูว่าการบรรลุสิ่งนั้นสามารถทำให้เกิดได้จริงหรือไม่ เช่น ขีดความสามารถในการซ่อมบำรุง ทดสอบ รับรองมาตรฐาน การเข้าถึงเงินทุน และตลาดทุน

ขั้นตอนที่ 3 ไล่ตัวแปรปัจจัยเชิงโครงสร้างเข้าไป ในกรณีของไทยตัวแปรที่มักเป็นตัวบรรลุป้าหมายอาจมาจากโครงสร้างการส่งออกและนำเข้า มาตรฐานอาหาร โครงสร้างการถือครองที่ดินและแรงงานเกษตร ความเสี่ยงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติที่ต่ำหากเทียบกับส่วนอื่น และความพร้อมโครงสร้างพื้นฐานข้อมูลและกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 4 การเข้าใจวิถีคิดและการตัดสินใจของอีกฝ่ายโดยเฉพาะในมุมมองของรัฐและเอกชน ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเน้นเรื่องเครือข่ายที่เชื่อถือได้ การกำหนดมาตรฐาน การคัดกรองการลงทุน การควบคุมการส่งออก และการกำกับดูแลความเสี่ยงด้านความมั่นคง ส่วนจีนอาจเน้นเรื่องการประหยัดต่อขนาด ความรวดเร็ว การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศเป้าหมาย การผลักดันเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่มาจากการควบคุมของส่วนกลาง การบูรณาการห่วงโซ่อุปทาน และการสร้างสภาวะพึงพิงผ่านโทรคมนาคมและแพลตฟอร์ม สิ่งที่ต้องประเมินคือการแยก “เครื่องมือ” ออกจาก “เป้าหมาย” และพิจารณาว่าการตัดสินใจที่แท้จริงมาจากหน่วยงานใด องค์กรใด และข้อจำกัดที่แท้จริงคืออะไร เช่น ต้นทุนทางการเมืองภายใน ภาระหนี้ ความเสี่ยงการถูกคว่ำบาตร และภาระทางเศรษฐกิจ

ขั้นตอนที่ 5 การวางแผนระยะยาวและจุดพลิกเกมของเทคโนโลยี 3 ด้าน เช่น พลังงานสะอาดมาจากการแข่งขันที่ต้องการให้เงินอุดหนุนเพื่อดึงดูดการลงทุน ข้อกำหนดการใช้ชิ้นส่วนหรือทรัพยากรภายในประเทศ การทำให้โครงข่ายไฟฟ้ามีความทันสมัย และมาตรการปรับคาร์บอนข้ามพรมแดน เกษตรกรรมและอาหารอาจมาจากมาตรฐานด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่เข้มงวดขึ้น เทคโนโลยีชีวภาพ และทรัพย์สินทางปัญญาด้านเมล็ดพันธุ์ หรือระบบอัตโนมัติในการทำเกษตร และการจัดการเรื่องน้ำอาจมาจากการจัดการน้ำด้วยเทคโนโลยีอัจฉริยะ การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดเก็บข้อมูลระยะไกล

ขั้นตอนที่ 6 ความเหมาะสมเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ ในกรณีของไทยความได้เปรียบอาจมาจากภูมิศาสตร์และฐานการผลิตในอาเซียน แต่เสียเปรียบด้านชิ้นส่วนที่ต้องนำเข้า ระบบมาตรฐาน และระบบการรับรอง ไทยอาจได้เปรียบในเรื่องทรัพยากรและอุปสงค์ภายในประเทศของน้ำ เกษตรกรรม และพลังงาน ทำให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการให้บริการได้ แต่มีความเสี่ยงการผูกขาดโดยผู้ขายรายเดียว ดังนั้น หากนำไทยไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ (ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าใช้ประเทศอะไรเทียบเคียงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้) จะเห็นได้ชัดเจนว่าความไม่สมมาตรคืออะไร เช่น อีกฝ่ายอาจได้เปรียบเรื่องเงินทุน ต้นทุนและความเร็วในการขยายตัว แต่อีกฝ่ายอาจได้เปรียบเรื่องมาตรฐาน

ขั้นตอนที่ 7 การทดสอบสถานการณ์จำลอง (ดูตารางที่ 3) การกำหนดลักษณะ

ของฉกาทศน์การแข่งขันกับเทคโนโลยี 3 ด้านเพื่อประเมินว่าไทยถูกบีบที่จุดไหน ไทยมีความสามารถเพียงพอที่จะสลับทางเลือกได้เร็วแค่ไหน และความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจไม่สามารถสลับได้

ตารางที่ 3 รูปแบบจำลองการแข่งขันทางเทคโนโลยี

ฉกาทศน์	ลักษณะ	สิ่งที่ต้องเฝ้าระวัง	นัยต่อไทย
มีการแข่งขันแต่ยังคงเชื่อมโยงกัน	ระบบมาตรฐานยังพอเจรจากันได้	กติกาใหม่ไม่สุดโต่ง	หากเกิดผลกระทบไทยสามารถสลับได้ภายในกี่เดือน และอะไรคือต้นทุน
มาตรฐานแตกขั้ว	การเปลี่ยนเทคโนโลยีมีราคาแพง ต้องทำลายมาตรฐานเดิม	การตั้งกลุ่มมาตรฐานและการรับรองมาตรฐานแยก	ไทยมีความสามารถในการรับรองมาตรฐานหรือไม่
การบีบบังคับเฉพาะจุด	ใช้มาตรการกดดันเป็นรายกรณี	การควบคุมการส่งออกหรือความเข้มงวดการลงทุน	จุดไหนที่ไทยถูกบีบให้เลือกและทางออกคืออะไร
รุนแรงจนถึงระดับ zero-sum game	การบีบบังคับที่รุนแรงสุดโต่ง	การจำกัดการเข้าถึงเทคโนโลยีและโลจิสติกส์	ทางเลือกนอกสัญญาใดต้องมีก่อนเกิดผลกระทบ

ขั้นตอนที่ 8 สรุปผลและทำซ้ำใหม่ โดยเฉพาะการประมวลทุกขั้นตอนว่าควรตัดสินใจเรื่องใดเป็นพิเศษ ในอีกนัยหนึ่งคือการจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยและตัวแปรว่าจะไร้อิทธิพลกระทบที่แท้จริงจากการแข่งขันและการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์บนพื้นฐานของ Net Assessment

ด้วยเหตุนี้ การประเมินความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกลางโดยใช้กระบวนการประเมินสุทธิเป็นแกนการวิเคราะห์หลักเพื่อเปรียบเทียบระหว่างไทยกับสภาพ

แวดล้อมการแข่งขันของมหาอำนาจในมิติด้านเทคโนโลยี มีจุดหมายที่สำคัญคือการระบุถึงแนวโน้มในระยะยาว จุดคอขวด และความไม่สมมาตรที่มีนัยต่ออำนาจต่อรองของไทย ผ่านการจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงบนพื้นฐานของความน่าจะเป็น ผลกระทบ และความไม่แน่นอน ในท้ายที่สุดย่อมเป็นไปเพื่อจำกัดความเสี่ยงเหตุการณ์ที่อาจมีผลกระทบสูงเพื่อลดแรงต้านที่มีต่อไทยและยังคงรักษาความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ ดังนั้น ภายใต้บริบท Post-Pax Americana ที่เศรษฐกิจและเทคโนโลยีเป็นอาวุธ ความสำคัญของการประเมินโดยละเอียดและรอบคอบจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพื่อให้เกิดข้อค้นพบเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจโลก เช่น จุดคอขวด การพึ่งพา และแรงบีบบังคับ ให้กลายเป็นสิ่งที่สามารถนำมาเป็นหนึ่งในเงื่อนไขของการประเมินได้ ในอีกด้านหนึ่ง คือเป็นการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ที่อยู่ระหว่าง “โอกาสที่จะเกิดขึ้น” กับ “ต้นทุนที่จะเสียไป” ไม่ใช่เพียงแค่ “รู้ตามลม” เพียงอย่างเดียว

- Abbondanza, Gabriele. “Whither the Indo-Pacific? Middle power strategies from Australia, South Korea and Indonesia.” *International Affairs* 98, no. 2 (2022): 403–21. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab231>.
- Acharya, Amitav. *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press, 2014.
- Agawa, Hiroyuki. *The Reluctant Admiral: Yamamoto and the Imperial Navy*. Translated by John Bester. Tokyo: Kodansha International, 1979.
- Aggarwal, Vinod K., and Andrew W. Reddie. “New economic statecraft and global technology conflicts: the dilemma for middle powers.” *Business and Politics* (2025): 1–19. <https://doi.org/10.1017/bap.2025.10011>.
- Ambrose, Stephen E., and Douglas G. Brinkley. *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*. 9th rev. ed. New York: Penguin Books, 2011.
- Basch, Antonín. *The New Economic Warfare*. New York: Columbia University Press, 1941.
- Bode, Ingild, Cecilia Ducci, and Par K. Leed. “Narrating and Practising the US-China ‘Tech War’.” *Global Studies Quarterly* 5 (2025): ksaf037.
- Chukwuma, Nzube A., Le Minh Ngoc, and Previous Mativenga. “The US-China trade war: interrogating globalisation of technology.” *Cogent Social Sciences* 10, no. 1 (2024): 2365509.
- Doshi, Rush. *The Long Game: China’s Grand Strategy to Displace American Order*. New York: Oxford University Press, 2021.
- Eloranta, Jari, Eric Golson, Andrei Markevich, and Nikolaus Wolf, eds. *Economic History of Warfare and State Formation*. Singapore: Springer, 2016.
- Fajgelbaum, Pablo, and Amit Khandelwal. “The Economic Impacts of the US-China Trade War.” NBER Working Paper 29315. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2021.
- Farrell, Henry, and Abraham Newman. *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy*. New York: Henry Holt and Company, 2023.

- Fishman, Edward. *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare*. New York: Portfolio / Penguin, 2025.
- Karp, Alexander C., and Nicholas W. Zamiska. *The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West*. New York: Crown Currency, 2025.
- Koch, Benjamin. "Sanctions, Trade Wars, and Economic Warfare: A Psychological and Legal Perspective on Global Economic Fragmentation." Research paper, March 2025. <https://www.researchgate.net/publication/389901823>.
- Kupchan, Charles A. "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity." *International Security* 23, no. 2 (Fall 1998): 40-79.
- Laird, Robbin and Kenneth Maxwell. "Beyond Great Power Competition: The Rise of Middle Powers in a Globalized World." Second line of Defense. Accessed September 3, 2025, <https://sldinfo.com/2025/07/beyond-great-power-competition-the-rise-of-middle-powers-in-a-globalized-world/>.
- Li, Wei. "Towards Economic Decoupling? Mapping Chinese Discourse on the China-US Trade War." *The Chinese Journal of International Politics* 12, no. 4 (2019): 519-556. <https://doi.org/10.1093/cjip/poz017>.
- Lin, Justin Yifu. "Dual Circulation and China's Development." *Frontiers of Economics in China* 16, no. 1 (2021): 30-34. <https://doi.org/10.3868/s060-013-021-0002-7>.
- Mahnken, Thomas G., ed. *Net Assessment and Military Strategy: Retrospective and Prospective Essays*. With an introduction by Andrew W. Marshall. Amherst, New York: Cambria Press, 2020.
- Marshall, Andrew W. *Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*. R-862-PR. Santa Monica, CA: RAND Corporation, April 1972.
- Navarro, Peter, and Greg Autry. *Death by China: Confronting the Dragon – A Global Call to Action*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2011.
- Norris, William J. *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016.

- Peking University, “Industrial Policy: Catalyst or Hindrance?,” Accessed December 19, 2025, https://newsen.pku.edu.cn/news_events/news/focus/5167.html.
- Sargent, Daniel J. *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. New York: Oxford University Press, 2015.
- Steil, Benn. *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*. New York: Simon & Schuster, 2018.
- Taillard, Michael. *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*. 2nd ed. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” from <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.
- Tung, An-Chi, and Henry Wan Jr. “Industrial Policy: Chinese Debates and Taiwan’s Foundries.” Preliminary draft, March 9, 2017.
- U.S. Department of Defense. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller). *National Defense Budget Estimates for FY 2025*. Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), April 2024.
- Zarate, Juan C. *Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: PublicAffairs, 2013.
- Zeihan, Peter. *The Accidental Superpower: The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder*. New York: Twelve, 2014.
- Zhang, Kevin Honglin. “Goeconomics of US-China tech rivalry and industrial policy.” *Asia and the Global Economy* 4 (2024): 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.aglobe.2024.100098>.
- Zhiyenbayev, Miras. “Strategic Autonomy of Middle Powers under US–China Rivalry.” *Modern Diplomacy*. Accessed September 3, 2025, <https://modern diplomacy.eu/2025/05/30/strategic-autonomy-of-middle-powers-under-us-china-rivalry/>.

ประวัติผู้เขียน

นภควัฒน์ วันชัย สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (เอกประวัติศาสตร์ วิชาโท เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2567 มีความสนใจด้านนโยบาย อุตสาหกรรม เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐศาสตร์การเมือง และ ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ

โดยมีผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น (1) ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐ เกาหลี: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ (2567) *วารสาร Journal of East Asian Studies* (2) การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจโลกในอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์: การวิเคราะห์ บทบาทของสหรัฐอเมริกา จีน และบริษัทข้ามชาติผ่านแนวคิดระบอบความมั่นคง (2567) *วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจัยด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* (3) แนวทางอสมมาตรเชิง ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจเพื่อตอบโต้การทำสงครามเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาข้อพิพาทระบบ ป้องกันภัยทางอากาศ THAAD ของเกาหลีใต้ (2568) *วารสาร Journal of East Asian Studies* (4) บทวิจารณ์หนังสือ เกมพลิกโลก: ยุทธศาสตร์เปลี่ยนขั้วอำนาจจากอเมริกาสู่ จีน (2568) *วารสารบัณฑิตพิจารณาวิจัยด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* และ (5) การ สะสมทุนของกลุ่มทุนชาวจีน: ก่อนและหลังการใช้นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ของประเทศไทย ปีที่ 23 ฉบับ 2 (2569) *วารสารไทยคดีศึกษา*

นภควัฒน์ วันชัย ยังมีผลงานตีพิมพ์กับศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ เอกสารศึกษา (study paper) เช่น การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4: นัยต่อการต่างประเทศของไทย (2568) หรือนวัตกรรมและความสามารถในการแข่งขันใน APEC: แนวในการผลักดัน นโยบายการต่างประเทศของไทย (2569) และบทความในเว็บไซต์ เช่น ว่าด้วยกฎหมาย: หลักการเบื้องต้นของสงครามเศรษฐกิจ (Economic Warfare) (2569) หรือปัญญา ประดิษฐ์ในรอยเท้าของโครงการแมนฮัตตัน: แผ่นดินที่เสื่อมโทรมไม่เคยหายไปไหน? (2569)

ปัจจุบัน นภควัฒน์ วันชัย เป็นนักวิจัยผู้ช่วย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวง การต่างประเทศ และกำลังศึกษาต่อระดับปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ สาขา เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



INTERNATIONAL STUDIES CENTER (ISC)
The Government Complex (Building B, 8th Floor),
Chaengwatthana Road, Bangkok 10210, Thailand

email: isc@mfa.go.th

website: isc.mfa.go.th