



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ไทยต่อทะเลจีนใต้และการมองไปข้างหน้า

จัดทำโดย นางสาวปณัต อภิรัตน์
รหัส 9029

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ไทยต่อทะเลจีนใต้และการมองไปข้างหน้า

จัดทำโดย นางสาวปณัต อภิรัตน์
รหัส 9029

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ดร. กาญจนา วานิชกร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ทะเลจีนใต้เป็นพื้นที่ที่ได้รับความสนใจจากประเทศทั้งในและนอกภูมิภาคด้วยที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์และการคาดการณ์ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติส่งผลให้ทะเลจีนใต้มีความสำคัญทางด้านภูมิศาสตร์การเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ข้อพิพาททะเลจีนใต้เกิดจากการอ้างสิทธิเหนือเกาะและการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างจีน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย บรูไนและไต้หวัน ซึ่งปัจจุบันยังหาข้อสรุปเรื่องการอ้างสิทธิทับซ้อนไม่ได้และคาดว่าจะเป็นการระบวนการที่ยืดเยื้อ สิ่งประเทศไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้คือการร่วมมือหาหนทางลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาทางออกข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี

นโยบายของประเทศที่เกี่ยวข้องในทะเลจีนใต้ถูกกำหนดโดยผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) ดังนั้นเพื่อคลี่คลายข้อพิพาทในทะเลจีนใต้แต่ละประเทศต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมืองและปรับมุมมองเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้ ประเทศที่มีมุมมอง (perception) ที่ตรงกับความเป็นจริง (reality) มากที่สุดจะประเมินสถานการณ์เพื่อกำหนดนโยบายได้ดีที่สุด

ไทยควรใช้ประโยชน์จากสถานะที่ไทยไม่ได้เป็นประเทศที่อ้างสิทธิในทะเลจีนใต้และเป็นมิตรกับทุกฝ่ายในการช่วยลดความตึงเครียดและคลี่คลายข้อพิพาททะเลจีนใต้โดยเป็นสะพานเชื่อมและผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา (bridge builder และ problem solver) ภายใต้กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีและส่งเสริมให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรือง เสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sea of Peace, Prosperity, Stability and Sustainable Development) และสนับสนุนความร่วมมือลักษณะ functional cooperation และการบริหารจัดการพื้นที่โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ไม่ควรทำมากเกินไปจนทำให้เสียผลประโยชน์ของประเทศหรือกระทบความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทยกับมิตรประเทศ

ไทยจะไม่เสียประโยชน์ หากไทยดำเนินนโยบายอย่างแข็งขันภายใต้กรอบอาเซียนและผลักดันท่าทีถึงจุดที่จะไม่กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับมิตรประเทศ

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาส่วนบุคคลนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลงได้หากปราศจากการสนับสนุนของหลายท่าน ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล และ ดร. กาญจนา วาณิชกร สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำรายงาน การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้

ขอขอบพระคุณนางบุษยา มาทแล็ง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้สนับสนุนดิฉัน อย่างเต็มที่ในการสมัครเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนี้ และผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศที่ให้ โอกาสดิฉันในการเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนี้รวมถึงเพื่อนข้าราชการที่สำนักงานเลขาธิการ ปลัดกระทรวง โดยเฉพาะนางสาวศิริวิไล โรจน์ประสิทธิ์พร นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) นางสาวจิตภา ล้ายอง นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) และนางสาวฐิติพร ชูชินวัตร นักการทูต ชำนาญการ ที่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การทำงานของดิฉันในช่วงที่เข้ารับการฝึกอบรมระหว่างเดือน มิถุนายน-สิงหาคม พ.ศ. 2560

ขอขอบพระคุณ ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร สำหรับความเมตตากรุณาในการแนะนำ แนวทางกรอบการวิเคราะห์หัวข้อ ศ. ดร. เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี เอกอัครราชทูตไทยประจำ สหพันธรัฐรัสเซีย นายวิษุ เวชชาชีวะ รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ นาย มงคล วิศิษฐ์สัทม์ภักดิ์ รองอธิบดีกรมอาเซียน และนางสาวลดา ภูมาศ รักษาการผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก และนางสาวณัฐสุดา เมตตาประเสริฐ นักการทูตชำนาญการ กองความสัมพันธ์ กับคู่เจรจาและองค์กรระหว่างประเทศ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้กรุณาสละเวลา ให้สัมภาษณ์ ข้อคิดเห็นและข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ นางสาวภัทรีรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์ วโรปการ นางสาวชไมพร ตันติเวสส รองผู้อำนวยการสถาบันฯ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่าน ทุกกระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการฝึกอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 9 ปี 2560

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณแม่ณฤมล อภิรัตน์ สุดที่รักที่สรรหาอาหารแสนอร่อย ผลไม้ที่ สดชื่น พร้อมน้ำมะนาวผสมน้ำผึ้งมาเติมพลังและคอยปิดไฟกลางดึกตลอดระยะเวลาการฝึกอบรม

ปณัต อภิรัตน์

สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.4 สมมติฐานการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดทฤษฎี	9
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	11
บทที่ 3 ผลการศึกษา	14
3.1 Scenario ที่ 1 ประเทศที่เกี่ยวข้องคงเท่าที่เดิมและดำเนินการตามเดิมเพื่อ ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติรวมถึงการคงการหารือระหว่างจีนและกลุ่ม ประเทศอาเซียนในเวทีต่าง ๆ	14
3.2 Scenario ที่ 2 การเผชิญหน้าในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนและสหรัฐฯ และ/ หรือจีนและประเทศที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนในทะเลจีนใต้	17
3.3 Scenario ที่ 3 การร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation และบริหารจัดการพื้นที่โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเพื่อ ผลประโยชน์ส่วนรวม	20
3.4 บทสรุปการวิเคราะห์สถานการณ์	22
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	25
4.1 สรุปผลการศึกษา	25
4.2 ข้อเสนอแนะ	28
บรรณานุกรม	29
ภาคผนวก	32
ประวัติผู้เขียน	35

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปผลการวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario)	26
------------	---	----

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	South China Sea oil and natural gas proved and probable reserves	2
ภาพที่ 2	แผนที่เส้นประ 11 เส้น ปี ค.ศ. 1947	3
ภาพที่ 3	แผนที่เปรียบเทียบเส้นประปี ค.ศ. 1947 และปี ค.ศ. 2009	3
ภาพที่ 4	แผนที่แสดงการอ้างสิทธิของจีนและพื้นที่ EEZ ที่อยู่ในรัศมี 200 ไมล์ทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ UNCLOS	4

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความสำคัญของทะเลจีนใต้ต่อไทย

ทะเลจีนใต้มีพื้นที่ 3.5 ล้านตารางกิโลเมตร ครอบคลุมบริเวณตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ไปจนถึงช่องแคบไต้หวัน รวมทั้งอ่าวตังเกี๋ยและอ่าวไทยถึงแม้ทะเลจีนใต้ประกอบด้วยหมู่เกาะเล็ก ๆ หลายร้อยเกาะที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัยและพื้นที่แนวปะการังและสันทรายโคลนใต้น้ำทะเลไม่มาก แต่ที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์และการคาดการณ์ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติส่งผลให้ทะเลจีนใต้มีความสำคัญทางด้านภูมิศาสตร์การเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ ดังนี้

1) ภูมิศาสตร์การเมือง ทะเลจีนใต้เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจของประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างสหรัฐฯ กับจีน นอกจากนี้ ประเทศที่มีอธิปไตยเหนือทะเลจีนใต้จะสามารถควบคุมเส้นทางการค้า การเดินเรือ และขยายอิทธิพลทางทหารในเขตน่านน้ำทะเลจีนใต้

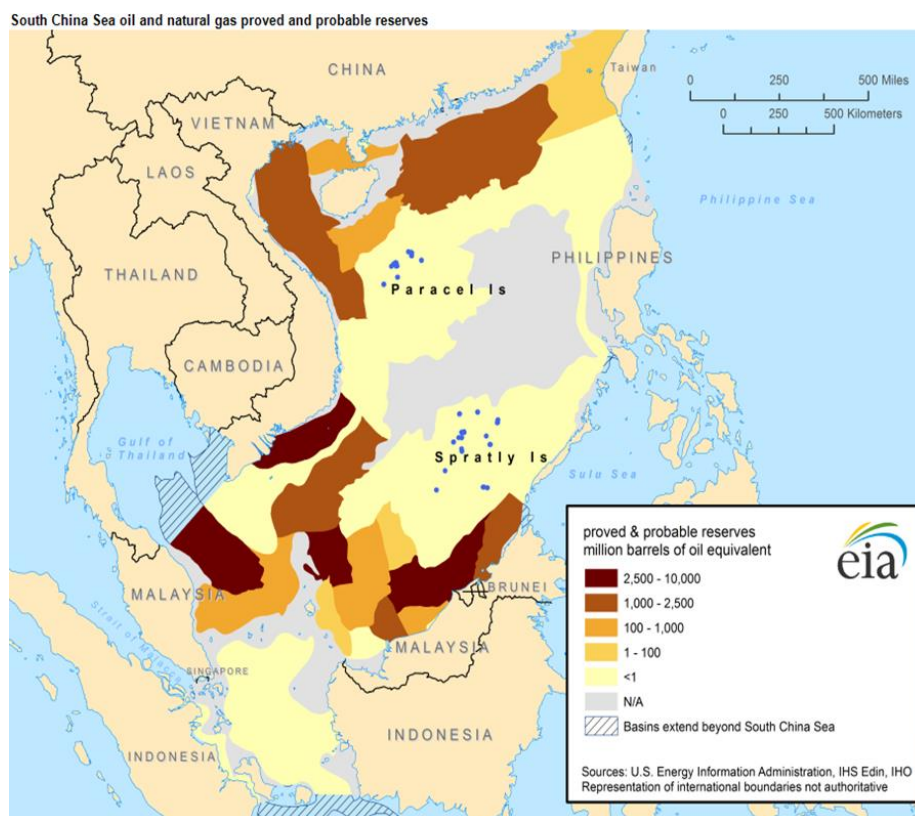
ปัญหาทะเลจีนใต้ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยโดยตรงแต่ส่งผลกระทบต่อทางอ้อมเนื่องจากพื้นที่ที่เป็นปัญหาอยู่ใจกลางภูมิภาคอาเซียนและครอบคลุมเนื้อที่ร้อยละ 80 ของทะเลจีนใต้ซึ่งข้อพิพาทใด ๆ อาจส่งผลกระทบต่อสันติภาพ เสถียรภาพ และการเจริญเติบโตของภูมิภาค

2) ความมั่นคง ทะเลจีนใต้เป็นทางผ่านของเส้นทางการเดินเรือที่สำคัญของโลกหนึ่งในสามของการเดินเรือทั่วโลกผ่านทะเลจีนใต้และคาดการณ์ว่าสินค้าที่ขนส่งผ่านทะเลจีนใต้มีมูลค่าประมาณห้าล้านล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี นาย Robert Kaplan นักวิเคราะห์ภูมิรัฐศาสตร์เปรียบเทียบทะเลจีนใต้เสมือนคอของมหาสมุทรแปซิฟิกตะวันตกและมหาสมุทรอินเดียที่เชื่อมต่อเส้นทางการเดินเรือของโลก¹

3) ด้านเศรษฐกิจ ทะเลจีนใต้เป็นหนึ่งในแหล่งประมงที่มีความสำคัญที่สุดของโลกและคาดการณ์ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย โดยสำนักงานด้านข้อมูลทางพลังงานแห่งชาติสหรัฐฯ (US Energy Information Administration: EIA) คาดการณ์ว่าหมู่เกาะในทะเลจีนใต้อาจเป็นแหล่งน้ำมันมากถึง 11 ล้านบาร์เรล และจำนวนก๊าซธรรมชาติอาจสูงถึง 190 ล้านล้านลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ ทะเลจีนใต้เป็นแหล่งทรัพยากรทางประมง และความหลากหลายทางชีวภาพที่สำคัญรวมทั้งแนวปะการัง ซึ่งเป็นที่วางไข่สำคัญของสิ่งมีชีวิตทางทะเล²

¹ Robert Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2014).

² US Energy Information Administration, *Contested areas of South China Sea likely have few conventional oil and gas resources*, [Online], 2013, Available from: <https://www.eia.gov/todayinenergy/>.



ภาพที่ 1 South China Sea oil and natural gas proved and probable reserves
ที่มา: เว็บไซต์ US Energy Information Administration

ทางด้านการประมงคาดว่าจะมีการจับปลา 16.6 ล้านตันต่อปี และมีพันธุ์ปลา 3,365 ชนิด กรมประมงรายงานว่า ก่อนปี ค.ศ. 2006 มีบริษัทไทยเป็นจำนวนมากทำการประมงร่วมกับบริษัทอินโดนีเซียโดยเรือประมงไทย 13 ลำ ทำการประมงที่ทะเลจีนใต้ในลักษณะเรือธงไทยผ่านบริษัทไทยจำนวน 1 บริษัท โดยถูกต้องและโดยผิดกฎหมาย โดยเป็นการทำธุรกิจแบบร่วมทุน (joint venture) เพราะการทำประมงเข้าไปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล ของประเทศอื่นถือเป็นการลักลอบทำการประมง³

1.1.2 ที่มาของข้อพิพาททะเลจีนใต้

ข้อพิพาททะเลจีนใต้เกิดจากการอ้างสิทธิเหนือเกาะและการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างจีน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย บรูไน และไต้หวัน โดยจีนอ้างสิทธิตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์และเส้นประ 9 เส้น ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ นอกจากนี้ มีการทำกิจกรรมที่กระทบต่อความมั่นคงและความไว้วางใจของประเทศที่อ้างสิทธิ เช่น การถมทะเลและการพัฒนาเกาะเทียมของจีนการฝึกซ้อมและลาดตระเวนทางทหารและการจับเรือและห้ามทำการประมงรวมทั้งบทบาทของประเทศมหาอำนาจและประเทศนอกภูมิภาคที่นำไปสู่ความตึงเครียดในภูมิภาค

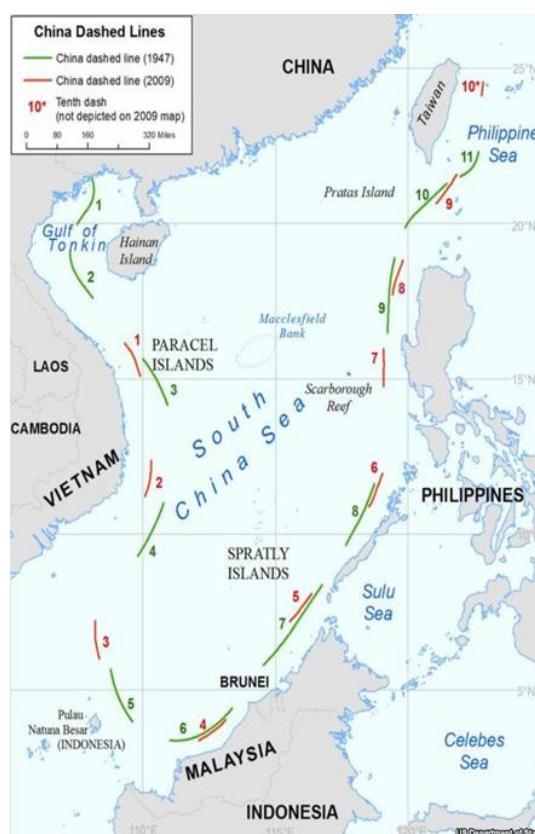
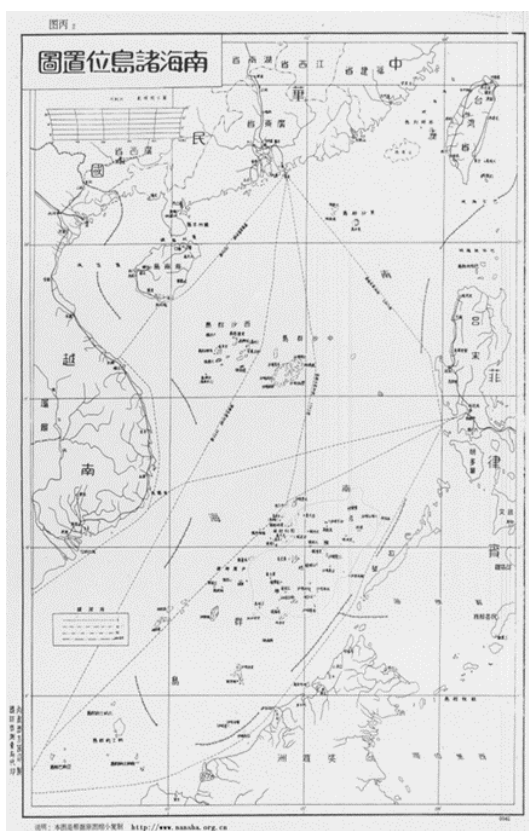
³ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การประมงนอกน่านน้ำไทย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.fisheries.go.th/foreign/images/stories/fisheries/002.pdf>.

ที่มาของเส้นประ 9 เส้นของจีน

เส้นประของจีนปรากฏครั้งแรกในแผนที่ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1947 เมื่อจีนยังเป็นสาธารณรัฐจีน (Republic of China) โดยนาย Yang Huai ren นักภูมิศาสตร์ชาวจีนได้ช่วยลากเส้นประ 11 เส้น เป็นรูปตัว U ครอบคลุมพื้นที่ที่จีนอ้างเป็นเจ้าของมาแต่โบราณกาล⁴

ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 นาย Mao Zedong ได้จัดตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้ประกาศเป็นตัวแทนจีนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นเจ้าของสิทธิทางทะเลตามที่อ้างทั้งหมด และในปี ค.ศ. 1952 ในสมัยที่นาย Zhou Enlai เป็นนายกรัฐมนตรี นาย Mao Zedong ได้ตัดสินใจแสดงไมตรีจิตต่อเวียดนามโดยมอบอ้างตั้งแก่ให้เวียดนามจึงได้ยกเลิกเส้นประ 2 เส้น เหลือ 9 เส้น⁵



ภาพที่ 2 แผนที่เส้นประ 11 เส้น ปี ค.ศ. 1947

ภาพที่ 3 แผนที่เปรียบเทียบเส้นประ ปี ค.ศ. 1947 และปี ค.ศ. 2009

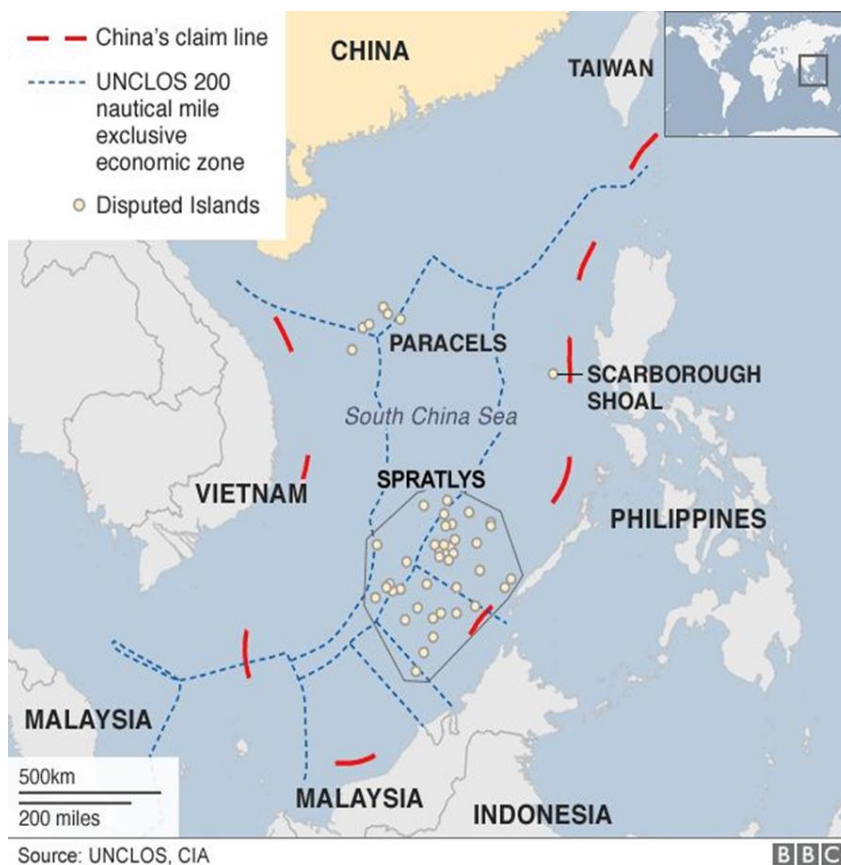
⁴ Hannah Beech, Just Where Exactly Did China Get the South China Sea Nine-Dash Line From?, [Online], 19 July 2016, Available from: <http://time.com/4412191/nine-dash-line-9-south-china-sea/>.

⁵ พรรณพิไล นาคชน, แผนที่เส้นประ 9 เส้น ปฐมบทแห่งความขัดแย้งในทะเลจีนใต้, [ออนไลน์], 16 กรกฎาคม 2016, แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/China/viewnews.aspx?NewsID=9590000069661>.

ประเทศที่เกี่ยวข้องต่างอ้างสิทธิอิงประวัติศาสตร์รวมทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติปี ค.ศ. 1982 ว่าด้วยกฎหมายทางทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea) ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับสถานะภาพของหมู่เกาะต่าง ๆ เขตไหล่ทวีป เขตทะเลเปิด และขอบเขตน่านน้ำ ดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ทุกรัฐมีสิทธิกำหนดเขตน่านน้ำทางทะเลของตน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล”

มาตรา 55-75 นิยามแนวความคิดของเขตเศรษฐกิจเฉพาะ (Exclusive Economic Zone: EEZ) ซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่อยู่ในรัศมี 200 ไมล์ทะเล ถัดจากน่านน้ำของประเทศนั้น ๆ โดยประเทศหรือรัฐชายฝั่งของเขตเศรษฐกิจเฉพาะ จะมี “อำนาจอธิปไตยในการสำรวจและใช้การอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งไม่มีชีวิต ในบริเวณน่านน้ำเหนือพื้นทะเลบริเวณนั้น รวมทั้งพื้นทะเลและชั้นดินใต้พื้นทะเลบริเวณนั้นด้วย...”⁶



ภาพที่ 4 แผนที่แสดงการอ้างสิทธิของจีนและพื้นที่ EEZ ที่อยู่ในรัศมี 200 ไมล์ทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ UNCLOS

⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, ทะเลจีนใต้ และหมู่เกาะสปรตลีย์ ขบวนการแห่งความขัดแย้งด้านสิทธิครอบครอง, [ออนไลน์], วารสารนโยบายพลังงาน 51 (มกราคม-มีนาคม 2001), แหล่งที่มา: <http://www2.eppo.go.th/vrs/VRS51-07-Spratly.html>.

1.1.3 แนวทางการแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้

ที่ผ่านมาความพยายามหาทางออกในระดับทวิภาคี พหุภาคี และการอ้างอิงหลักกฎหมายแต่ประเทศที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถตกลงกันได้ โดยจีนอ้างว่าจะหาทางออกโดยการเจรจา กับรายประเทศในระดับทวิภาคีและพยายามหลีกเลี่ยงการหารือในกรอบพหุภาคี นอกจากนี้ จีนไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศที่กรุงเฮก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ว่าจีนไม่สามารถอ้างสิทธิตามประวัติศาสตร์ว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในน่านน้ำทับทั้งหมดของทะเลจีนใต้⁷

ในขั้นนี้ แนวทางการลดความตึงเครียดในกรอบอาเซียนเป็นช่องทางที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดด้วยการประกาศปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Seas: DOC) เมื่อปี ค.ศ. 2002 และการจัดทำแนวทางการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Framework of a Code of Conduct: COC) เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 อย่างไรก็ตาม พัฒนาการดังกล่าวเป็นการประวิงเวลาและข้ออ้างในการไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ

ประเทศที่อ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ประกอบด้วยจีนประเทศสมาชิกอาเซียน 4 ประเทศ และไต้หวัน โดยที่พื้นที่พิพาทรอบล้อมด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน อาเซียนจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาโดยมีกลไก ดังนี้ (1) การดำเนินการตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ และ (2) การจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct: COC) ทั้งนี้ อาเซียนประสงค์ให้ COC มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งต่างไปจาก DOC ที่เป็นเพียง political document ที่อาศัยความร่วมมือเป็นหลัก ส่วนจีนถือว่า COC ส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตาม DOC

ข้อพิพาททะเลจีนใต้จะคลี่คลายได้ถ้าประเทศที่เกี่ยวข้องพร้อมใจมองข้ามการอ้างสิทธิครอบครองพื้นที่ที่ทับซ้อนและหันมาร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ แนวทางแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้ที่น่าจะตอบสนองข้อเรียกร้องของทุกประเทศมากที่สุดคือ ความร่วมมือด้านพลังงานในน่านน้ำ (marine energy cooperation) โดยการสร้างผลประโยชน์ร่วมส่งผลให้ประเทศที่เกี่ยวข้องต่างต้องการให้ทะเลจีนใต้มีสันติภาพและเสถียรภาพเพื่อพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่อไป⁸

1.1.4 ท่าทีไทย

ประเทศไทยไม่มีข้ออ้างอิงทางกฎหมายในการอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้⁹ จึงไม่เป็นประเทศผู้อ้างสิทธิและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในข้อพิพาททะเลจีนใต้ ดังนั้น ไทยควรติดตาม

⁷ Tom Phillips and *et al.*, [Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case](https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china), [Online], 16 July 2016, Available from: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china>.

⁸ Sam Bateman, [The Only Way to Solve the South China Sea Showdown](http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-only-way-solve-the-south-china-sea-showdown-17424), [Online], 20 August 2016, Available from: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-only-way-solve-the-south-china-sea-showdown-17424>.

⁹ สัมภาษณ์ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย, 29 กรกฎาคม 2017.

พัฒนาการอย่างใกล้ชิดและทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคงบทบาทที่แข็งแกร่งในการลดความตึงเครียดแต่ไม่ควรทำมากเกินไปจนทำให้เสียผลประโยชน์ของประเทศ

ไทยไม่ควรดำเนินการใด ๆ ในนามประเทศไทยเพียงลำพังแต่ควรแสดงท่าทีในกรอบอาเซียนเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองและลดความเสี่ยงที่จะทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่พอใจกับท่าทีไทย

ในกรอบอาเซียนไทยควรผลักดันให้ COC มีผลผูกพันทางกฎหมายและมีเนื้อหาสาระในการส่งเสริมความเชื่อใจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและจีนโดยการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีและป้องกันการขัดแย้ง ไทยควรดำเนินนโยบายอย่างแข็งขัน (active role) ภายใต้กรอบอาเซียนและผลักดันท่าทีถึงจุดที่จะไม่กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน

ไทยสามารถมีบทบาทในการลดความตึงเครียดและคลี่คลายข้อพิพาททะเลจีนใต้ โดยการเป็นสะพานเชื่อมและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา (bridge builder และ problem solver) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายดอน ปรมัตถวิทย์) ได้เสนอการส่งเสริมให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sea of Peace, Stability and Sustainable Development) เพื่อให้ทุกฝ่ายก้าวข้ามความขัดแย้ง มุ่งมองไปข้างหน้า และหันมาส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันอย่างสร้างสรรค์¹⁰

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งที่จะนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา

1.2.1 องค์ประกอบ COC ที่จะช่วยลดความตึงเครียด สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาทางออกข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี

1.2.2 กำหนดท่าทีและนโยบายไทยในการประชุม SOM on DOC และ JWG on DOC ซึ่งเป็นกลไกหลักในการจัดทำ COC

1.2.3 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปมข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ปัจจุบันยังหาข้อสรุปเรื่องการอ้างสิทธิทับซ้อนทางกฎหมายไม่ได้ซึ่งคาดว่าจะเป็นการถกเถียงที่ยืดเยื้อและหนทางหาข้อสรุปการอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ (เขตแดน) ตามกฎหมายอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษานี้ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ประเทศไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้คือการร่วมมือหาหนทางลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาทางออกข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี

ขอบเขตการศึกษา คือ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1947 เมื่อจีนอ้างสิทธิพื้นที่ภายในเส้นประ 11 จุด (ในขณะนั้น)–วันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2017 เมื่อการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 50

¹⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารเตรียมการประชุมอาเซียน, กรมอาเซียน.

ที่กรุงมะนิลา ได้รับรอง Framework of a Code of Conduct¹¹ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials) ประเทศสมาชิกอาเซียนหรือกับจีนเพื่อจัดทำ COC ต่อไปโดยจะเน้นการศึกษา บทความเกี่ยวกับกรณีข้อพิพาททะเลจีนใต้และผลการประชุมที่เกี่ยวข้องในกรอบอาเซียนและ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก การศึกษาแบ่งออกเป็น 4 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ซึ่งกล่าวถึงภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา สมมติฐานการศึกษา และประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ผลการศึกษา

บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ

1.4 สมมติฐานการศึกษา

การตัดสินใจและกำหนดนโยบายของอาเซียนตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการของการหารือแบบฉันทามติ ในขณะที่ด้วยกันประเทศสมาชิกอาเซียนต่างต้องการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศของตน ดังนั้น การศึกษานี้จะใช้แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) เป็นกรอบในการวิเคราะห์องค์ประกอบสำคัญของ COC ที่จะเป็นประโยชน์และปฏิบัติได้จริงในการลดความตึงเครียดและคลี่คลายข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

ไทยควรมีท่าทีที่ชัดเจนและใช้ประโยชน์จากการที่ไทยไม่ได้เป็นประเทศที่อ้างสิทธิในทะเลจีนใต้และเป็นมิตรกับทุกฝ่ายในการผลักดัน COC ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเพื่อช่วยปกป้องผลประโยชน์ของไทยในระยะยาวแต่ไม่ควรให้กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

เอกสาร Framework of a COC ที่สรุปเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 ระหว่างการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน-จีนว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ ครั้งที่ 14 ที่เมืองกู่หยาง มณฑลกุ้ยโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน เน้นการเสริมสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเชื่อมั่นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและจีน และการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ยังคงประเด็นที่จะทำให้ COC เป็นเอกสารที่มีประโยชน์และปฏิบัติได้จริงในการแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้

การศึกษานี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอข้อมูลเชิงวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาท่าทีและนโยบายไทยในการทำ COC โดยการเสนองค์ประกอบประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้เพื่อให้เป็นเอกสารที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น (1) COC ควรมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายหรือไม่ (2) เพื่อสะท้อนความสำคัญของความรุ่งเรืองในภูมิภาคควรเสนอให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรือง

¹¹ สืบเนื่องจากการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน-จีนว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 ที่เมืองกู่หยาง มณฑลกุ้ยโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ประสบความสำเร็จในการจัด Framework of a Code of Conduct

เสถียรภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sea of Peace, Prosperity, Stability and Sustainable Development) หรือไม และ (3) COC ควรมืองค์ประกอบอย่างไรเพื่อลดความตึงเครียดในทะเลจีนใต้ และสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเปลี่ยนทะเลจีนใต้จากทะเลแห่งความขัดแย้งเป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรือง เสถียรภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อช่วยปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยใน เวทีระหว่างประเทศต่อไป

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดสังคมนิยม (Realism)

แนวคิดสังคมนิยมมองว่า “รัฐ” เป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หลักการที่สำคัญของแนวคิดสังคมนิยมคืออำนาจและความมั่นคงโดยรัฐพยายามเพิ่มอำนาจและสร้างดุลยภาพอำนาจเพื่อให้มีความมั่นคงและยับยั้งการรุกรานที่อาจเกิดขึ้น การตัดสินใจของรัฐไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม และจริยธรรม ความยุติธรรมขึ้นอยู่กับความเท่าเทียมกันของอำนาจ รัฐที่มีอำนาจเท่าเทียมกันจะปฏิบัติต่อกันเหมือนกันแต่รัฐที่มีอำนาจต่างกันจะปฏิบัติต่อกันต่างกัน

Thucydides นักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองชาวกรีกได้เขียนเรื่องประวัติศาสตร์ของสงครามเพโลพอนนีเซียน (History of the Peloponnesian War) เกี่ยวกับสงครามระหว่างรัฐสปาร์ตากับรัฐเอเธนส์ในช่วง 500 ถึง 411 ปีก่อนคริสต์ศักราชว่า ในที่สุดสงครามได้เกิดขึ้นเพราะสปาร์ตา รัฐที่มีฐานะเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคในขณะนั้นมองว่าเอเธนส์ที่กำลังเติบโตผงาดขึ้นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสปาร์ตา¹²

ในหนังสือประวัติศาสตร์ของสงครามเพโลพอนนีเซียน เล่มที่ 5 Thucydides ได้บรรยายถึง Melian Dialogue เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐเอเธนส์กับรัฐเมโล (ที่ได้รับการสนับสนุนจากสปาร์ตา) รัฐเมโลพยายามเรียกร้องความเป็นธรรมโดยมีความเชื่อในความยุติธรรม ความเชื่อมั่นในระบบพันธมิตรว่าประเทศพันธมิตรจะปฏิบัติตามภาระผูกพันที่มีต่อกัน ความเชื่อว่ารัฐมีสิทธิในการมีเอกราชทางการเมืองและมองว่าสงครามรุกราน (war of aggression) ไม่ยุติธรรม ทั้งนี้รัฐเมโลขาดทรัพยากรและการวิเคราะห์คาดการณ์ว่าความขัดแย้งจะจบลงอย่างไร¹³

2.1.2 แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest)

นาย Hans J. Morgenthau ให้คำนิยามผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนี้

“การที่รัฐหนึ่งดำเนินนโยบายใด ๆ โดยวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องอธิปไตย ระบบการเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา ภาษา เชื้อชาติของตนไว้จากการรุกรานของชาติอื่น ๆ รัฐต่าง ๆ อาจดำเนินนโยบาย ความร่วมมือกัน แข่งขันกัน ถ่วงดุลหรือเป็นพันธมิตร โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายว่ารัฐจะดำเนินนโยบายต่างประเทศบนรากฐานของผลประโยชน์แห่งชาติ และแต่ละรัฐจะกระทำทุกประการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนซึ่งผลประโยชน์นั้นเป็นตัวกำหนดการกระทำของรัฐที่ทำให้รัฐมีอำนาจ และอำนาจนั่นเองที่จะทำให้สามารถควบคุมรัฐอื่น ๆ ได้” โดย

¹² Thucydides, *History of the Peloponnesian War*. เล่ม 1 trans. Rex Warner, (Harmondsworth, London: Penguin Books, 1972), p.23.

¹³ Ibid., เล่ม 5, pp.85–113.

ปัจจัยที่ทำให้รัฐอื่นมีอำนาจเหนือรัฐอื่น ได้แก่ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ สมรรถนะทางด้านอุตสาหกรรม กองกำลังทหาร ลักษณะของชาติ ขวัญ กำลังใจของชาติ ความสามารถของรัฐบาล¹⁴

นาย Morgenthau มองว่าความเห็นแก่ตัวและความปรารถนาในอำนาจ (lust for power) เป็นศูนย์กลางของการดำรงอยู่ของมนุษย์ (human existence) และต้นเหตุหลักของการขัดแย้งคือความปรารถนาในอำนาจที่ไม่รู้จักพอของมนุษย์ ทั้งนี้ในการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติผู้ที่มีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ (political actors) ต้องตัดสินใจด้วยจริยธรรม (moral judgement) ด้วย¹⁵

นาย E.H. Carr เสนอมุมมองเพิ่มเติมว่ามาตรฐานที่ใช้ในการประเมินนโยบายสืบเนื่องมาจากสถานการณ์และผลประโยชน์ กล่าวคือ ผลประโยชน์ของแต่ละประเทศจะกำหนดว่าประเทศนั้น ๆ มองว่าหลักจริยธรรม (moral principles) คืออะไร จึงไม่มีหลักจริยธรรมสากล นักการเมืองพยายามใช้เหตุผลที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมปิดบังผลประโยชน์ของประเทศหรือสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อประเทศอื่นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องรุกรานประเทศอื่น¹⁶

นาย Joseph Frankel เห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติมี 3 ระดับ ดังนี้

1) ระดับความมุ่งหวัง/ปรารถนา (aspirational level) สะท้อนวิสัยทัศน์ของชีวิตที่ดี (vision of a good life) เป็นเป้าหมายในอุดมคติ (ideal set of goals) ที่รัฐพึงปรารถนาซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการทางการเมือง (political will) ไม่ใช่ความสามารถ (capability) ในการบรรลุเป้าหมายและสะท้อนทิศทางนโยบายที่รัฐและประชาชนต้องการให้เกิดขึ้นในโลกในอุดมคติ (ideal world) ซึ่งอาจแตกต่างจากนโยบายที่รัฐดำเนินในโลกแห่งความเป็นจริง¹⁷

2) ระดับปฏิบัติการ (operational level) คือ ภาพรวมของนโยบายที่ดำเนินการจริง ซึ่งต่างจากระดับความมุ่งหวังที่จะมีมุมมองระยะยาว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประวัติศาสตร์และคตินิยม และอาจไม่ชัดเจนหรือสอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ทั้งนี้ ประเทศที่ operational level of national interest ใกล้เคียงกับ aspirational level of national interest มากที่สุดจะประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายมากที่สุดเนื่องจากรัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายที่ใกล้เคียงกับวิสัยทัศน์ของชีวิตที่ดี¹⁸

¹⁴ Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, Introduction to International Relations: Power and Justice, Fourth edition, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1978), p.78.

¹⁵ Korab-Karpowicz, W. Julian, "Political Realism in International Relations", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), [Online], Available from: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/realism-intl-relations/>.

¹⁶ E. H. Carr, The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to Study International Relations, (New York, NY: Palgrave, 2001), pp.19-75.

¹⁷ Charivat Santaputra, Thai Foreign Policy 1932-1946, (Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985), p.68.

¹⁸ Ibid.

3) Explanatory and Polemical level เป็นแนวคิดที่ปกติใช้ในการโต้แย้งทางการเมืองเพื่ออธิบาย ประเมิน หรือวิจารณ์พฤติกรรมระหว่างประเทศ (international behavior)¹⁹

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้มีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง การศึกษาชั้นนี้จึงศึกษาบทความสิ่งตีพิมพ์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารและรายงานการประชุมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

เอกสารการประชุมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ที่สำคัญ ได้แก่

2.2.1 เอกสารปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้

(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Seas: DOC) ลงนามโดยจีนและประเทศสมาชิกอาเซียนเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ที่ประเทศกัมพูชา หลังจากการเจรจายืดเยื้อหลายปี ซึ่งมีวัตถุประสงค์สามประการ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมมาตรการเพื่อสร้างความเชื่อมั่น
- 2) สร้างความร่วมมือของปฏิบัติการในภาคพื้นทะเล และ
- 3) กำหนดขั้นตอนสำหรับการหารือและจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้

(Code of Conduct: COC) อย่างเป็นทางการและมีผลผูกพันทางกฎหมายโดยสรุปเป็นการประนีประนอมระหว่างการทำอะไรเลยกับการมีข้อตกลงที่มีข้อผูกมัด

2.2.2 แนวทางการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Framework of a Code of Conduct)

จัดทำขึ้นในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน-จีนว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ (ASEAN-China Senior Officials' Meeting on the Implementation of the DOC: SOM on DOC) ครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 ที่เมืองกัวหยาง มณฑลกัวโจว ประเทศจีน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการจัดทำ COC ต่อไป

2.3 สรุปกรอบความคิด

การใช้แนวคิดสังคมนิยมและการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติมาวิเคราะห์ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ จะช่วยให้เข้าใจสถานการณ์มากขึ้นในมิติต่าง ๆ ดังนี้ (1) จากมุมมองของจีนที่ถูกถูกรุกรานและขาดความมั่นคง (2) จากแนวทางหาข้อยุติข้อพิพาททะเลจีนใต้ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และ (3) จากแนวทางหาข้อสรุปที่เป็นไปได้มากที่สุด

จากมุมมองของจีน จีนเป็นประเทศที่มีทางออกทะเลด้านเดียว²⁰ ทะเลจีนใต้จึงมีผลต่อความอยู่รอดของจีนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ในฐานะเส้นทางเดินเรือที่สำคัญ เช่น เรือส่งสินค้านำเข้า-ส่งออก เรือขนวัตถุดิบ เรือบรรทุกน้ำมัน และยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ด้านการประมง และแหล่งพลังงานสำรอง เช่น น้ำมันและก๊าซธรรมชาติจึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหตุใดจีนจึงมีท่าทีที่แข็งกร้าวในเรื่องนี้ ในทางภูมิศาสตร์จีนมองว่าทะเลจีนใต้อยู่ภายใต้การดูแลของจีนซึ่งจีนไม่ต้องการให้ประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซง เปรียบเสมือนท่าทีของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคอเมริกาใต้

¹⁹ Ibid.

²⁰ หากนับจีนเป็นประเทศมหาอำนาจ จีนจะเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศเดียวที่มีทางออกทะเลด้านเดียว

ตามลัทธิมอนโร (Monroe Doctrine)²¹ ดังนั้นการที่ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และประเทศสมาชิกอาเซียน มาอ้างสิทธิในน่านน้ำทะเลจีนใต้และส่งเรือมาลาดตระเวนในพื้นที่ดังกล่าว ฯลฯ ทำให้จีนรู้สึกถูกรุกรานและไม่มั่นคงจึงต้องดำเนินการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

ในทางกลับกัน กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อยากให้จีนกลายเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในภูมิภาคและมองว่ากิจกรรมของจีนในพื้นที่ข้อพิพาททะเลจีนใต้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศใดที่มีอำนาจเหนือพื้นที่ข้อพิพาททะเลจีนใต้จะคุมพื้นที่ช่องทางการเดินเรือและการเข้าถึงยุโรป ตะวันออกกลาง เอเชียใต้ และแปซิฟิก กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจึงพยายามหาช่องทางต่าง ๆ เพื่อถ่วงดุลอำนาจจีน เช่น บทบาทประเทศทั้งนอกและในภูมิภาค เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย²² การเสนอให้หารือเรื่องข้อพิพาททะเลจีนใต้ในกรอบพหุภาคี เช่น การประชุม ASEAN Regional Forum (ARF)²³ และการฟ้องร้องจีนภายใต้กรอบกฎหมายเพื่อเสถียรภาพและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางหาข้อยุติข้อพิพาททะเลจีนใต้ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน จะเห็นส่วนคล้ายสถานการณ์ระหว่างรัฐสปรตากับรัฐเอเธนส์ซึ่งสะท้อนความตึงเครียดระหว่างจีนกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนยังมีความหวังว่าจะแก้ไขปัญหาด้วยหลักกฎหมายโดยเมื่อปี ค.ศ. 2013 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศที่กรุงเฮก เพื่อขอให้วินิจฉัยเรื่องพรมแดนทางทะเลในทะเลจีนใต้ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2016 ศาลอนุญาโตตุลาการถาวรได้ตัดสินว่าจีนไม่มีสิทธิเหนือทรัพยากรบริเวณน่านน้ำพิพาทดังกล่าวซึ่งรัฐบาลจีนได้แถลงทันทีว่าจีนจะไม่ยอมรับผลการตัดสินดังกล่าว²⁴ ตาม

²¹ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1823 นาย James Monroe ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้แถลงถึงจุดมุ่งหมายที่จะนำพาสหรัฐฯ ให้อยู่ในความสงบและโดดเดี่ยวและไม่ต้องการให้ประเทศยุโรปเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง หรือแสวงหาดินแดนในทวีปอเมริกา ซึ่งประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และออสเตรเลีย ต่างสนใจที่จะให้ความช่วยเหลือทางการทหารแก่สเปน ในการรับมือกับกบฏอาณานิคมในภูมิภาคอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ ซึ่งเป็นความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการแสวงหาโอกาสครอบครองดินแดนในภูมิภาคดังกล่าว

²² Mogato Manuel and Christian Shephard, Australia, Japan, U.S. call for South China Sea code to be legally binding, [Online], 7 August 2017, Available from: <https://www.reuters.com/article/us-asean-philippines-southchinasea-idUSKBN1AN0TU>.

²³ จีนสามารถโน้มน้าวไม่ให้บรรจุเรื่องทะเลจีนใต้ในประเด็นหารือโดยอ้างว่าไม่เกี่ยวข้องกับทุกประเทศสมาชิกอาเซียนและจีนจะหาข้อสรุปในกรอบทวิภาคี ทั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่ายากที่จะหาข้อสรุปในกรอบทวิภาคีเพราะมีการอ้างสิทธิทับซ้อนระหว่างหลายประเทศ

²⁴ เมื่อวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 2556 รัฐบาลฟิลิปปินส์ยื่นฟ้องต่อศาลอนุญาโตตุลาการถาวรระหว่างประเทศที่กรุงเฮก โดย "อ้างถึงข้อพิพาทกับจีนเหนือเขตอำนาจในพื้นที่ทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตก" โดยอ้างภาคผนวกที่ 7 ของ "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล" ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of The Sea: UNCLOS) และเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศได้ประกาศคำตัดสินคดีว่า (1) จีนไม่สามารถอ้างสิทธิตามประวัติศาสตร์ว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในน่านน้ำทะเลจีนใต้ตามแผนที่เส้นประ 9 เส้น และ (2) จีนได้ละเมิดสิทธิอธิปไตยของฟิลิปปินส์จากความประพฤติการปฏิบัติต่าง ๆ ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งนาย Xi Jinping ประธานาธิบดีจีนได้กล่าวทันทีว่าจีนจะไม่ยอมรับผลการตัดสินและไม่ยอมรับว่าศาลอนุญาโตตุลาการถาวรมีอำนาจวินิจฉัย

แนวคิดสัจนิยมว่าความยุติธรรมขึ้นอยู่กับความเท่าเทียมกันของอำนาจ กลุ่มประเทศอาเซียนที่มีอำนาจน้อยกว่าจีนอาศัยการสนับสนุนของมหาอำนาจ (สหรัฐฯ) และประเทศในภูมิภาค (ญี่ปุ่น) และอ้างหลักกฎหมายในการสร้างอำนาจการต่อรองกับจีน ส่วนจีนในฐานะประเทศที่ใหญ่กว่าและมีอำนาจมากกว่ากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนก็สามารถดำเนินการตามที่ สร้างเกาะเทียม ฯลฯ ในพื้นที่ที่จีนอ้างสิทธิและประกาศทำที่ชัดเจนว่าจะไม่เคารพกฎกติการะหว่างประเทศ

แนวทางการหาข้อสรุปทะเลจีนใต้ที่เป็นไปได้มากที่สุดคือการที่ประเทศที่เกี่ยวข้องดำเนินการปกป้องผลประโยชน์ชาติบนพื้นฐานของจรรยาธรรม ทั้งนี้ การมองว่าอะไรคือจรรยาธรรมขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละประเทศและเป็นสิ่งที่ท้าทายที่จะหาทำที่ร่วมกัน ในทางปฏิบัตินั้นหมายความว่าจีนและประเทศที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมใจคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการมองข้ามผลประโยชน์แห่งชาติก็อปกับการอ้างสิทธิครอบครองพื้นที่ที่ทับซ้อนและหันมาร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

บทที่ 3 จะวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario) ที่อาจเกิดขึ้นได้และนำเสนอทำที่ไทยในแต่ละสถานการณ์ ได้แก่

- 1) ประเทศที่เกี่ยวข้องคงทำที่เดิมและดำเนินการตามเดิมเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ รวมถึงการคงการหารือระหว่างจีนและกลุ่มประเทศอาเซียนในเวทีต่าง ๆ
- 2) การเผชิญหน้าในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนและสหรัฐฯ และ/หรือจีนและประเทศที่อ้างสิทธิทับซ้อนในทะเลจีนใต้ และ
- 3) การร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation และบริหารจัดการพื้นที่โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

บทที่ 3 ผลการศึกษา

บทที่ 3 จะนำเสนอและวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario) ที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งท่าทีและผลประโยชน์ของไทยในแต่ละสถานการณ์ซึ่งเป็นการคาดการณ์สถานการณ์จากสิ่งที่แต่ละประเทศมุ่งหวัง (aspirational level of national interest) มุมมอง (perception) และการปฏิบัติดำเนินนโยบาย (operational level of national interest) ในโลกแห่งความเป็นจริง (political reality) ของแต่ละประเทศโดยผู้เขียนได้ประเมินท่าทีจากบทความและการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนี้

3.1 Scenario ที่ 1 ประเทศที่เกี่ยวข้องคงท่าทีเดิมและดำเนินการตามเดิมเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติรวมถึงการคงการหารือระหว่างจีนและกลุ่มประเทศอาเซียนในเวทีต่าง ๆ

3.1.1 ท่าทีสหรัฐฯ²⁵

1) aspirational level of national interest การเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกและในภูมิภาค

2) operational level of national interest ความมั่นคงและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้และปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยยืนยันเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านน่านฟ้า (Freedom of Navigation: FON) ในทะเลจีนใต้

นาย Glyn T. Davies เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทยได้กล่าวในกิจกรรม Ambassador Series หัวข้อ “The US–Thai Relationship–History and Prospects: An American Perspective” เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 2017 ณ กระทรวงการต่างประเทศว่าสหรัฐฯ มีความกังวลเรื่องความมั่นคงในทะเลจีนใต้โดยความมั่งคั่งรุ่งเรืองในทะเลจีนใต้ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพในทะเลจีนใต้และการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธีซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย²⁶

สหรัฐฯ ไม่อยากให้จีนเป็นผู้ควบคุมเส้นทางเดินเรือและเส้นทางบินผ่านน่านฟ้าเพื่อการพาณิชย์และความมั่นคง ที่ผ่านมาสหรัฐฯ ได้กดดันจีนโดยการส่งเรือลาดตระเวนและซ้อมรบในน่านน้ำทะเลจีนใต้โดยมีประเทศอื่น ๆ เป็นแนวร่วมในการใช้สิทธิดังกล่าวในทะเลจีนใต้ เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ (นาย Boris Johnson) กล่าวภายหลังการพบ

²⁵ ใน Scenario ที่ 1 การกล่าวถึงสหรัฐฯ จะหมายถึงประเทศอื่น ๆ อาทิ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อังกฤษ ฯลฯ ที่สนับสนุน FON ด้วย

²⁶ กิจกรรม Ambassador Series หัวข้อ “The US–Thai Relationship–History and Prospects: An American Perspective” เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 2017 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ

หารือกับรัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลีย (นาง Julie Bishop) ที่นครซิดนีย์ว่าจะส่งเรือบรรทุกอากาศยานใหม่ล่าสุดของอังกฤษ 2 ลำ ไปทะเลจีนใต้ด้วย²⁷

3.1.2 ท่าทีจีน

1) aspirational level of national interest ครอบคลุมพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามเส้นประ 9 เส้น

2) operational level of national interest ปกป้องสิทธิทางทะเลและการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้ โดยนาย Xi Jinping ประธานาธิบดีจีน ได้กล่าวในคำอวยพรปีใหม่ต่อประชาชนจีนเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2016 ว่า “พวกเรายืนหยัดสันติภาพและการพัฒนา ยืนหยัดการป้องกันอธิปไตย รักษาบูรณภาพเหนือดินแดนและสิทธิประโยชน์ทางทะเลอย่างแน่วแน่ หากผู้ใดจะล่วงละเมิดในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ ประชาชนจีนไม่อาจยอมรับได้อย่างเด็ดขาด”²⁸ ดังนั้น จีนจะคงการสร้างสนามบิน ท่าเรือ ฐานทัพทางการทหารและติดตั้งยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ บนเกาะที่จีนอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ต่อไป

นอกจากการติดตั้งยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ จีนเริ่มเพิ่มบริการให้ชุมชนที่อาศัยอยู่บนเกาะ Woody ในหมู่เกาะ Paracels โดยได้สร้างโรงหนังแบบทันสมัยเพื่อให้บริการชาวเมืองและทหารที่เมือง Sansha ซึ่งเป็นเมืองที่จีนสร้างขึ้นบนเกาะ Woody โรงหนังดังกล่าวเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 และมีเทคโนโลยีใหม่ล่าสุดเพื่อฉายหนังให้ชุมชนที่อาศัยอยู่บนเกาะได้ดูหนังที่ออกใหม่พร้อมกับชาวจีนแผ่นดินใหญ่²⁹

ในเรื่องการอ้างสิทธิทับซ้อนจีนมีท่าทีชัดเจนว่าไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศที่กรุงเฮก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ว่าจีนไม่สามารถอ้างสิทธิตามประวัติศาสตร์ว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในน่านน้ำแทบทั้งหมดของทะเลจีนใต้³⁰ แต่แสดงความพร้อมที่จะจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct: COC) ที่มีลักษณะเป็น political document โดยเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2017 ที่กรุงมะนิลา รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้รับรองแนวทางการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Framework of a

²⁷ Ben Doherty, Britain's new aircraft carriers to test Beijing in South China Sea, [Online], 27 July 2017, Available from: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/27/britains-new-aircraft-carriers-to-test-beijing-in-south-china-sea>.

²⁸ Shanghai International Studies University นายสี จิ้นผิง ประธานาธิบดีจีนได้กล่าวคำอวยพรปีใหม่ต่อประชาชนชนเผ่าต่าง ๆ ทั่วประเทศจีน, [ออนไลน์], 1 มกราคม 2017, แหล่งที่มา: <http://th.shisu.edu.cn/resources/news/content5915>.

²⁹ Xiang Bo, First Cinema Opens on South China Sea Island, [Online], 23 July 2017, Available from: http://news.xinhuanet.com/english/2017-07/23/c_136465556.htm.

³⁰ Tom Phillips and *et al.*, Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case, [Online], 16 July 2016, Available from: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china>.

Code of Conduct) และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials) ประเทศสมาชิกอาเซียนหารือกับจีนเพื่อจัดทำ COC ต่อไป³¹

3.1.3 ทำที่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่อ้างสิทธิ

1) aspirational level of national interest ครอบครองพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามที่แต่ละประเทศอ้างสิทธิ

2) operational level of national interest ปกป้องการอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้โดยพร้อมที่จะอ้างอิงแนวปฏิบัติและกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายทะเล และ/หรือนโยบายระดับภูมิภาคกำหนดโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น COC ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดีในโลกแห่งความเป็นจริงทางการเมือง (political reality) ประเทศสมาชิกอาเซียนยังขาดเอกภาพในการมีท่าทีร่วมต่อจีนในเวทีระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างแสดงท่าทีสนับสนุนการรวมตัวเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับจีนในการคลี่คลายข้อพิพาททะเลจีนใต้ แต่ในทางปฏิบัติอาเซียนมีความแตกแยกภายในโดยจีนประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้บางประเทศสมาชิกอาเซียนเปลี่ยนท่าทีหันไปใกล้ชิดกับจีนแลกกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เงินกู้ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศ³² ดังเห็นได้จากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 49 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ที่เวียงจันทน์เมื่อกัมพูชามีท่าทีคัดค้านการกล่าวถึงคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในแถลงการณ์ร่วม³³ จนทำให้เกิดความกังวลว่าจะซ้ำรอยการประชุมสุดยอดอาเซียนที่กัมพูชาเมื่อปี ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของอาเซียนที่ไม่สามารถออกคำแถลงร่วมได้เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนไม่เห็นพ้องกันเรื่องทะเลจีนใต้³⁴ ในขณะเดียวกัน บรูไนซึ่งเป็นประเทศที่อ้างสิทธิทับซ้อนกับจีนไม่แสดงท่าทีคัดค้านจีนเลยซึ่งอาจมองได้ว่าบรูไนไม่มีอะไรจะเสียจึงดำเนินตามท่าทีอาเซียนไปเรื่อย ๆ หรือบรูไนได้มีการหารือทวิภาคีกับจีนเพื่อหาข้อยุติในเรื่องนี้แล้ว

3.1.4 ทำที่ไทย

1) aspirational level of national interest ให้ต่างประเทศยอมรับบทบาทนำของไทยในการเป็นสะพานเชื่อมและผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ

³¹ Joint Communique of the 50th ASEAN Foreign Ministers' Meeting "Partnering for Change, Engaging the World" วันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2017 กรุงเทพมหานคร ประเทศฟิลิปปินส์

³² Hul Reaksmey, Cambodia Scraps US Aid Program, Accepts \$150M From China, [Online], 7 April 2017, Available from: <https://www.voanews.com/a/cambodia-scraps-us-aid-program-accepts-150-million-dollars-from-china/3800792.html>.

³³ Mogato Manuel, Michael Martina and Ben Blanchard, ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement, [Online], 25 July 2016, Available from: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-asean-idUSKCN1050F6>.

³⁴ Ernest Z. Bower, China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh, Center for Strategic and International Studies (CSIS) [Online], 20 July 2012, Available from: <https://mail.google.com/mail/u/1/#inbox/15de13f176de64df>.

ความรุ่งเรือง เสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งจะเสริมสร้างสถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศ และประชาชนมีความภาคภูมิใจในบทบาทของไทย

2) operational level of national interest เสนอให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรือง เสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนในกรอบอาเซียนและการหารือทวิภาคี

ในทางปฏิบัติไทยควรโน้มน้าวให้จีนมีส่วนร่วมในการพูดคุยกับอาเซียนต่อไป โดยเฉพาะในการเจรจาแนวทางการจัดทำ Framework of a Code of Conduct ซึ่งเป็นแนวทางที่กำหนดกันเองภายในภูมิภาคระหว่างอาเซียนและจีนและเป็นกรอบที่จีนน่าจะยอมรับได้หลังจากที่จีนได้ประกาศว่าจะไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ตราบใดที่จีนยังมีส่วนร่วมในการหารือก็จะยังไม่เกิดการปะทะกัน

นายมงคล วิศิษฐ์สตั้มภ์ รองอธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ให้ความเห็นที่ “ไทยควรใช้ประโยชน์จากสถานะที่เราไม่ได้เป็นประเทศที่อ้างสิทธิ มีความเป็นมิตรสูงกับทุกประเทศ รวมทั้งจีน และความที่เรารักสันติและต้องการใช้ประโยชน์จากทะเลจีนใต้ในทางสันติไทยก็สามารถเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทในเชิงสร้างสรรค์ได้ ดังเช่นที่เราทำในช่วงที่เป็นประเทศผู้ประสานความสัมพันธ์อาเซียน-จีน ค่าง่าย ๆ ‘bridge builder’ และ ‘problem solver’ เป็นอะไรที่สะท้อนบทบาทของไทยได้ดี ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการขับเคลื่อนการเจรจา COC ในทะเลจีนใต้และปฏิบัติตาม Declaration on the Code of Conduct for Parties in the South China Sea (DOC) การจัดการกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การกำจัดขยะทางทะเล ความปลอดภัยในการเดินเรือ การค้นหาและกู้ภัย เป็นต้น เพื่อช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจและการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง”³⁵

3.2 Scenario ที่ 2 การเผชิญหน้าในทะเลจีนใต้ระหว่างจีนและสหรัฐฯ และ/หรือจีนและประเทศที่อ้างสิทธิทับซ้อนในทะเลจีนใต้

3.2.1 ท่าทีสหรัฐฯ

1) aspirational level of national interest ชนกระการเผชิญหน้าที่อาจเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างสถานะการเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกและภูมิภาค

2) operational level of national interest ยอมรับว่าจีนมีศักยภาพเป็นมหาอำนาจในโลกและภูมิภาค สหรัฐฯ จึงดำเนินยุทธศาสตร์การสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของจีน (containment policy)

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออก สหรัฐฯ มีความกังวลเรื่องคาบสมุทรเกาหลีและทะเลจีนใต้ ซึ่งท้ายที่สุดสหรัฐฯ อาจพร้อมที่จะตกลงกับจีนว่า สหรัฐฯ จะลดบทบาทในทะเลจีนใต้หากจีนจะช่วยให้เกิดเสถียรภาพและความสงบในคาบสมุทรเกาหลี นายวิษุ เวชชาชีวะ รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นว่า สหรัฐฯ น่าจะมีท่าทีอ่อนลงต่อจีน

³⁵ สัมภาษณ์ มงคล วิศิษฐ์สตั้มภ์, รองอธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 29 กรกฎาคม 2017.

เมื่อจีนตอบสนองความต้องการของสหรัฐฯ เช่น ถอนกำลังออกจากเกาะที่ถกเถียงแต่สถานการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ง่าย³⁶

3.2.2 ทำที่จีน

1) aspirational level of national interest ขณะการเผชิญหน้าที่จะเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ และครอบครองพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามเส้นประ 9 เส้น ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างสถานะการเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกและภูมิภาค

2) operational level of national interest การก้าวเป็นมหาอำนาจ (rising power) จึงต้องเสริมสร้างกองทัพและแสดงแสนยานุภาพทางทะเลเพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ต่อประชาคมโลก

นาย Xi Jinping ประธานาธิบดีจีน ได้ยืนยันในเวทีต่าง ๆ ว่าจีนจะไม่ยอมถุกักรังแกและพร้อมปกป้องอธิปไตยประเทศจากผู้รุกรานโดยล่าสุดเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2017 นาย Xi Jinping ได้กล่าวในสุนทรพจน์เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี การก่อตั้งกองทัพปลดปล่อยประชาชนว่าประชาชนจีนรักสันติภาพ จีนจะไม่รุกรานหรือขยายดินแดนแต่มีความมั่นใจในการปกป้องอธิปไตยของประเทศจากผู้รุกรานทั้งปวง (“The Chinese people love peace. We will never seek aggression or expansion, but we have the confidence to defeat all invasions.”)³⁷

3.2.3 ทำที่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่อ้างสิทธิ

1) aspirational level of national interest ขณะการเผชิญหน้าที่จะเกิดขึ้นในทะเลจีนใต้เพื่อครอบครองพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามที่อ้างสิทธิ

2) operational level of national interest ยอมรับความเป็นจริงทางการเมือง (political reality) ว่าจีนถือไฟเหนือกว่าแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งในด้านกองกำลังทางทหารและอำนาจต่อรองกับจีนจึงพยายามเลี่ยงการเผชิญหน้า

ข้อพิพาททะเลจีนใต้ไม่ได้จำกัดอยู่ในวงแคบระหว่างอาเซียนกับจีนเท่านั้นและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีขอบเขตและข้อจำกัดในการกำหนดทิศทางการเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ประเทศที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่

1) เวียดนาม มีท่าที่แข็งกร้าวที่สุด เหตุการณ์ HD 981 crisis เมื่อปี ค.ศ. 2014 ส่งผลให้เวียดนามดำเนินการขูดเจาะน้ำมันในทะเลจีนใต้อย่างระมัดระวังในช่วงสองปีครึ่งที่ผ่านมา ทั้งนี้ เมื่อต้นปีเวียดนามได้ประเมินสถานการณ์ใหม่และได้ (1) ลงนามในข้อตกลงสำรวจก๊าซที่ใหญ่ที่สุดกับบริษัท ExxonMobil เพื่อที่จะพัฒนาโครงการ Blue Whale ขูดเจาะก๊าซในทะเลจีนใต้ (2) อนุญาตให้บริษัททาลิสมัน-เวียดนาม ซึ่งเป็นบริษัทลูกของเครือธุรกิจเอกชน Repsol ในสเปนเข้าขูดเจาะน้ำมันในพื้นที่พิพาททะเลจีนใต้ที่เวียดนามเรียกว่าบล็อก 136-03 และ (3) ขยายสัมปทานให้บริษัทน้ำมัน ONGC Videsh ของจีนสำรวจบล็อก 128 อีก 2 ปี ซึ่งจีนได้ประท้วงการเคลื่อนไหวของ

³⁶ สัมภาษณ์ วิษุ เวชชาชีวะ, รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 3 สิงหาคม 2017.

³⁷ Euronews, Xi Jinping Says China Will Stand Strong On Sovereignty, [Online], 1 August 2017, Available from: <http://www.euronews.com/2017/08/01/xi-jinping-says-china-will-stand-strong-on-sovereignty>.

รัฐบาลเวียดนามดังกล่าวและ พล.อ. Fan Chanlong รองประธานคณะกรรมการกลางการทหารของจีนได้สั่งยกเลิกการพบหารือทางทหารกับฝ่ายเวียดนามที่กรุงฮานอยอย่างกะทันหัน และ

2) ฟิลิปปินส์ ผลักดันการอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้โดยได้ยื่นฟ้องต่อจีนในกรณีความขัดแย้งทะเลจีนใต้แต่ภายหลังการตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศว่าจีนไม่มีสิทธิทางประวัติศาสตร์ในการอ้างสิทธิเหนือทะเลจีนใต้เกือบทั้งหมดตามแผนที่เส้นประ 9 เส้น นาย Rodrigo Duterte ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้กลับท่าทีและไม่ให้ความสำคัญกับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรเก่าแก่ และหันมาสานสัมพันธ์กับจีนเพื่อแลกกับการค้าและการลงทุนจากจีนมูลค่าหลักร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รวมทั้งรับบริจาคอาวุธปืนมูลค่า 7.35 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ นาย Duterte วางแผนที่จะร่วมมือกับจีนสำรวจพลังงานในทะเลจีนใต้ซึ่งต้องติดตามต่อไปว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของอาเซียนอย่างไร ท่าทีของฟิลิปปินส์สะท้อนให้เห็นว่าฟิลิปปินส์ประเมินว่าจีนจะมีอำนาจมากขึ้นในภูมิภาคและเป็นประโยชน์ต่อฟิลิปปินส์มากกว่าสหรัฐฯ ฟิลิปปินส์จึงได้ปรับท่าทีให้สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

จุดชนวนการปะทะ (trigger point)

สหรัฐฯ จีนและสมาชิกประเทศอาเซียนต้องการให้ทะเลจีนใต้มีเสถียรภาพและความมั่นคง ดังนั้น ต่างฝ่ายไม่ต้องการให้เกิดการปะทะกัน อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ ยืนยัน FON และทดสอบความอดทนของจีนในน่านน้ำทะเลจีนใต้ ก่อปรกักับการที่จีนมุ่งหน้าติดตั้งยุทธโธปกรณ์ต่าง ๆ บนเกาะที่จีนอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้และประเทศที่อ้างสิทธิหาจังหวะค้นหาและขุดเจาะแหล่งทรัพยากรธรรมชาติจะเพิ่มความตึงเครียดในทะเลจีนใต้และนำไปสู่สถานการณ์ที่อาจจุดชนวนการปะทะกันได้ เช่น (1) การเข้าใจผิด (misunderstanding) หรือการคาดการณ์ผิด (miscalculation) ซึ่งอาจนำไปสู่มาตรการที่เข้มข้นขึ้นและการปะทะกัน³⁸ และ (2) ความตึงเครียดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดอุบัติเหตุซึ่งนำไปสู่การปะทะกัน ในกรณีที่การปะทะไม่เกี่ยวกับสหรัฐฯ สหรัฐฯ อาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยโดยอ้างว่ามาให้ความช่วยเหลือ

3.2.4 ท่าทีไทย

1) aspirational level of national interest ไม่ต้องการให้เกิดการเผชิญหน้าในทะเลจีนใต้ซึ่งจะมีผลต่อความมั่นคง เสถียรภาพและเศรษฐกิจในภูมิภาค ไทยไม่ต้องการเลือกข้างสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งจะกระทบความสัมพันธ์อันดีที่ไทยมีต่อประเทศที่เกี่ยวข้อง

2) operational level of national interest ผลประโยชน์ของไทย คือ เสถียรภาพสันติภาพ ความรุ่งเรือง และการพัฒนาที่ยั่งยืนในทะเลจีนใต้ และการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกประเทศ

ประเทศไทยควรพูดคุย (engage) กับจีนอย่างสม่ำเสมอเพราะหากมีช่องทางพูดคุยกันโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์เผชิญหน้ากันก็จะน้อยลง ทั้งนี้ หากเกิดการเผชิญหน้ากันในทะเลจีนใต้ ไทยควรคงความเป็นกลางและเรียกร้องให้ทุกฝ่ายยุติการเผชิญหน้าโดยเร็วและแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี โดยแสดงท่าทีผ่านช่องทางทางการทูตด้วยการออกแถลงการณ์ร่วมในนามอาเซียน ไทยไม่ควรมีบทบาทสนับสนุนประเทศใดประเทศหนึ่งจนกระทบความสัมพันธ์อันดีกับประเทศที่เกี่ยวข้อง

³⁸ สัมภาษณ์ วิชชุ เวชชาชีวะ, รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 3 สิงหาคม 2017.

นอกจากนี้ไทยสามารถเป็น “bridge builder” และ “problem solver” ได้ในการช่วยคลี่คลายความตึงเครียด ทั้งนี้ ต้องระวังและพยายามไม่ให้เกิดการกระทำของประเทศอาเซียนใดประเทศหนึ่งสร้างความแตกแยกในอาเซียนและกระทบผลการเจรจา COC

3.3 Scenario ที่ 3 การร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation และบริหารจัดการพื้นที่โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

โดยสามารถครอบคลุมสาขาต่าง ๆ เช่น ความร่วมมือด้านการประมง การบริหารการประมงที่ยั่งยืน การวิจัยร่วมทางวิทยาศาสตร์ การปกป้องสิ่งแวดล้อม การวิจัยเรื่องสัตว์ทะเล การร่วมทุน การปกป้องสิ่งแวดล้อม การร่วมกันบริหารเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านน่านฟ้า การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและภัยพิบัติ ความปลอดภัยทางอากาศ และความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ

ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เป็นเรื่องที่ซับซ้อนที่ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ด้วยการเจรจาอย่างเดียว ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมือง (political will) ในการมองข้ามการอ้างสิทธิและร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ในการสัมมนาาระดับสูงเรื่อง “Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea” เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ที่เวียงจันทน์ ที่ประชุมเห็นพ้องว่า functional cooperation เป็นกลไกที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นไว้เนื้อเชื่อใจ ลดความตึงเครียด และสร้างความคุ้นเคยระหว่างประเทศคู่กรณีก่อนที่จะหารือเรื่องการอ้างสิทธิ นอกจากนี้ functional cooperation อยู่ภายใต้กรอบของ UNCLOS และข้อบทที่ 6 ของ DOC จึงไม่ขัดต่อการเจรจา COC ในทะเลจีนใต้³⁹ ศ.พิเศษ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ประธาน Asian Peace and Reconciliation Council (APRC) อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศได้อธิบายในการประชุมข้างต้นว่า functional cooperation หมายถึง ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาาร่วมกันในสาขาใดก็ได้ที่คู่กรณีแต่ละคู่พร้อมที่จะตกลงกันและสามารถเป็นกลไกเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือและสันติภาพในทะเลจีนใต้⁴⁰

³⁹ Asian Peace and Reconciliation Council (APRC), “[Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea](#),” สรุปผลการสัมมนาาระดับสูง ณ เวียงจันทน์, 12 กรกฎาคม 2016.

⁴⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ประธาน Asian Peace and Reconciliation Council (APRC) อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ, “[Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea](#),” คำกล่าวในการสัมมนาาระดับสูง ณ เวียงจันทน์, 12 กรกฎาคม 2016.

3.3.1 ท่าที่สหรัฐฯ

1) aspirational level of national interest การเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกและในภูมิภาค

2) operational level of national interest ความมั่นคงและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้และปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยยืนยันเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านน่านฟ้าในทะเลจีนใต้

ผลประโยชน์ของสหรัฐฯ คือ ความมั่นคงและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้และเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านน่านฟ้า ดังนั้น คาดว่าสหรัฐฯ น่าจะยอมรับความร่วมมือพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation ที่จะช่วยลดความตึงเครียดในทะเลจีนใต้และสร้างบรรยากาศที่จะนำไปสู่การยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธี

3.3.2 ท่าที่จีน

1) aspirational level of national interest ครอบครองพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามเส้นประ 9 เส้น

2) operational level of national interest ปกป้องสิทธิทางทะเลและการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้

ในทางปฏิบัติ คาดว่าจีนพร้อมรับฟังข้อเสนอความร่วมมือพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation ในรูปแบบทวิภาคีกับประเทศที่อ้างสิทธิทับซ้อนกับจีนเพราะการทำ functional cooperation เป็นการยอมรับไปในตัวว่าจีนมีสิทธิเหนือพื้นที่พิพาทตามเส้นประ 9 เส้น โดยนางสาวลดา ภูมาศ รักษาการผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 3 (รับผิดชอบประเทศจีน) กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ ตั้งข้อสังเกตว่าต้องแยกแยะ (identify) ประเด็นที่สามารถร่วมมือกันได้จริงและมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะผลักดันความร่วมมือมากขึ้น ทั้งนี้ ถ้าจีนมีบทบาทนำในการกำหนดสาขาความร่วมมือแทนอาเซียนก็อาจไม่เกิดความสมดุลในด้านผลประโยชน์ได้⁴¹

3.3.3 ท่าที่อาเซียน

1) aspirational level of national interest ครอบครองพื้นที่ในทะเลจีนใต้ตามที่อ้างสิทธิ

2) operational level of national interest ความมั่นคงและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้โดยมีความสมดุลระหว่างมหาอำนาจ

ในทางปฏิบัติ ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องยอมจีนและพร้อมปรับท่าที่เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันและรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้ ผู้แทนประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมการสัมมนาระดับสูงเรื่อง “Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea” เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 ที่เวียงจันทน์ต่างเห็นพ้องว่าความร่วมมือแบบ functional cooperation เป็นหนทางที่เป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ (genuine and plausible pathway) ที่จะนำไปสู่สันติภาพและความมั่นคงในทะเลจีนใต้⁴²

⁴¹ สัมภาษณ์ ลดา ภูมาศ, รักษาการผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก, 6 สิงหาคม 2017.

⁴² Asian Peace and Reconciliation Council (APRC), “Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea,” สรุปผลการสัมมนาระดับสูง ณ เวียงจันทน์, 12 กรกฎาคม 2016.

3.3.4 ทาที่ไทย

1) aspirational level of national interest การยอมรับบทบาทนำของไทยในฐานะสะพานเชื่อมและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรืองเสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งจะเสริมสร้างสถานะของไทยในเวทีระหว่างประเทศและประชาชนมีความภาคภูมิใจในบทบาทของไทยในการแก้ไขปัญหา

2) operational level of national interest ให้ทะเลจีนใต้มีความมั่นคงเสถียรภาพ รุ่งเรืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ไทยควรสนับสนุนการร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ในลักษณะ functional cooperation ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยไทยอาจเสนอตัวอย่างความตกลง Joint Development Area (JDA) ไทย-มาเลเซียเป็นตัวอย่างของการร่วมสำรวจและขุดเจาะน้ำมันและก๊าซในบริเวณตอนใต้ของอ่าวไทยที่ยังไม่ได้กำหนดเขตแดนซึ่งมีผลมาเกือบ 40 ปีแล้ว⁴³ นอกจากนี้ ศ. ดร. เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาหมายทะเลระหว่างประเทศได้แนะนำว่าไทยอาจศึกษากรณีของสนธิสัญญาว่าด้วยทวีปแอนตาร์กติกา (Antarctic Treaty)⁴⁴ ด้วย⁴⁵

เพื่อช่วยสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายความร่วมมือแบบ functional cooperation ไทยควรผลักดันข้อเสนอดังกล่าวกับจีนและประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในการประชุมอาเซียนอย่างเป็นทางการและหาเสียงสนับสนุนนอกรอบการประชุม เมื่อประเทศสมาชิกเห็นพ้องสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวก็ควรเสนอให้จีนพิจารณาในกรอบการประชุมอาเซียน-จีนและเสนอให้เรื่อง functional cooperation เป็นหนึ่งในหัวข้อของ COC เพื่อศึกษาและหารือเรื่องสาขาความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

3.4 บทสรุปการวิเคราะห์สถานการณ์

3.4.1 แนวโน้ม

ในระยะสั้น Scenario ที่ 1 มีความเป็นไปได้มากที่สุดแต่เป็นสถานการณ์ที่ไม่ยั่งยืนและจะเพิ่มความตึงเครียดในทะเลจีนใต้ไปเรื่อย ๆ ดังนั้นควรเริ่มกระบวนการความร่วมมือในลักษณะ functional cooperation ตาม Scenario ที่ 3 คู่ขนานไปด้วยเพื่อช่วยหาจุดที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่ายซึ่งจะช่วยลดความตึงเครียดระหว่างคู่กรณีและเป็นแนวทางที่ยั่งยืนกว่าการยื้อปัญหาไปเรื่อย ๆ ความร่วมมือแบบ functional cooperation อาจไม่ช่วยแก้ไขปัญหาคาร

⁴³ การยกตัวอย่าง JDA ไทย-มาเลเซียเป็นเพียงการเสนอตัวอย่างของความร่วมมือที่เกิดขึ้นได้ในระหว่างที่ยังตกลงเรื่องเขตแดนไม่ได้มิใช่เป็นข้อเสนอให้พิจารณารูปแบบ JDA เพราะ JDA มีประเด็นว่าเป็น JDA ระหว่างใครกับใคร และใครได้รับประโยชน์ซึ่งเรื่องทะเลจีนใต้มีผู้อ้างสิทธิทับซ้อนหลายประเทศ จึงยากที่จะตกลงกันได้

⁴⁴ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อกำหนดให้ทวีปแอนตาร์กติกาเป็นสมบัติของมนุษยชาติ ปราศจากกิจกรรมทางทหารและการพาณิชย์ รวมถึงยับยั้งการอ้างสิทธิเหนือดินแดน แต่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เริ่มต้นมี 12 ประเทศ ที่ร่วมลงนาม

⁴⁵ สัมภาษณ์ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย, 29 กรกฎาคม 2017.

อ้างสิทธิทับซ้อนแต่อย่างน้อยที่สุดสามารถช่วยให้ประเทศที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์จากทรัพยากร และสันติภาพที่จะเกิดขึ้นและช่วยลดความตึงเครียดระหว่างประเทศคู่กรณี

ในขณะนี้ Scenario ที่ 2 การเผชิญหน้าระหว่างจีนและสหรัฐฯ และ/หรือระหว่าง จีนกับเวียดนามหรือฟิลิปปินส์มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นน้อยเนื่องจากไม่ได้ส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติ ของประเทศใดและอาจบานปลายไปนอกภูมิภาค

1) กรณีจีน-สหรัฐฯ

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ กังวลเรื่องคาบสมุทรเกาหลีมากกว่าทะเล จีนใต้ ดังนั้นมีแนวโน้มว่าสหรัฐฯ ไม่พร้อมที่จะเผชิญหน้ากับจีนในทะเลจีนใต้แต่สหรัฐฯ ใช้ประโยชน์ จากข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เพื่อต่อรองกับจีน

2) กรณีจีน-เวียดนาม/ฟิลิปปินส์

ในขณะนี้ จีนมีอำนาจและสถานะทางทหาร เศรษฐกิจ การเมืองเหนือ เวียดนามและฟิลิปปินส์มากและมีแนวโน้มสูงกว่าจีนจะเป็นฝ่ายชนะการเผชิญหน้าใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ จีนประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้เวียดนามและฟิลิปปินส์ยุติการสำรวจขุดเจาะ น้ำมันในพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้โดยการขู่สงคราม โดยนาย Duterte กล่าวเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 ว่า ในการหารือทวิภาคีกับนาย Xi Jinping ที่กรุงปักกิ่ง นาย Duterte ได้กล่าวว่า "We intend to drill oil there, if it's yours, well, that's your view, but my view is, I can drill the oil, if there is some inside the bowels of the earth because it is ours,"

ซึ่งนาย Duterte กล่าวในสุนทรพจน์ว่านาย Xi Jinping ได้เตือนนาย Duterte อย่างชัดเจนฉันทมิตร ดังนี้ "His response to me, 'we're friends, we don't want to quarrel with you, we want to maintain the presence of warm relationship, but if you force the issue, we'll go to war."⁴⁶

จีนเคยยอมปรับลดเส้นประจาก 11 เส้นเป็น 9 เส้น เพื่อแสดงไมตรีจิตต่อ เวียดนามแต่ปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนไปหากเวียดนามแข็งกร้าวกับจีนมากขึ้นเรื่อย ๆ และไม่ยอมปรับตัวตามข้อเรียกร้องของจีน จีนก็อาจกลับไปยึดเขตพื้นที่ตามเส้นประ 11 เส้นตามเดิม

สรุป นาย Joseph Frankel กล่าวว่า ประเทศที่ aspirational level of national interest ใกล้เคียง operational level of national interest มากที่สุดมีโอกาสสูงที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย ผู้วิจัยประเมินว่าจีนกำลังก้าวเป็นมหาอำนาจและจะยิ่งใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่บทบาทของสหรัฐฯ จะลดลง ดังนั้น ประเทศไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องควรปรับลด aspirational level of national interest ให้ใกล้เคียงกับ operational level of national interest เพื่อดำเนินนโยบายที่ใกล้เคียงความเป็นจริงทางการเมือง (political reality) มากที่สุด

จีนมีโอกาสมากที่สุดในการเสริมสร้างอำนาจอิทธิพลในทะเลจีนใต้และได้รับการยอมรับเขตอาณาตามเส้นประ 9 เส้น ในขณะที่สหรัฐฯ และประเทศสมาชิกอาเซียนมี aspirational

⁴⁶ Mogato Manuel, Duterte says China's Xi threatened war if Philippines drills for oil, [Online], 19 May 2017, Available from: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines-china-idUSKCN18F1DJ>

level of national interest และ operational level of national interest ที่ต่างกันและมีแนวโน้มว่าผู้ที่มีอำนาจมากกว่า (จีน) จะเป็นผู้กำหนดสถานการณ์

3.4.2 สิ่งไทยต้องการและผลประโยชน์ที่จะได้รับ

การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ดีที่สุด (best case scenario) ถึงสถานการณ์ที่แย่ที่สุด (worst case scenario) ที่อาจเกิดขึ้นพบว่า ไทยจะไม่เสียประโยชน์ในกรณีใด ๆ หากไทยดำเนินนโยบายอย่างแข็งขัน (active role) ภายใต้กรอบอาเซียนและผลักดันทำที่ถึงจุดที่จะไม่กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศจีน กล่าวคือ ไทยควรลดบทบาทลง (passive role) เมื่อถึงจุดที่ทานจีนไม่ไหว

ไทยจะได้รับประโยชน์จากความสำเร็จในการเป็นสะพานเชื่อมและผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ เสถียรภาพ ความรุ่งเรือง และการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ประชาชนไทยจะมีความภาคภูมิใจที่ไทยได้มีบทบาทในการช่วยลดความตึงเครียดในทะเลจีนใต้และสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการสรุป COC เพื่อเป็นกรอบบริหารข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ในการกำหนดนโยบายต่อทะเลจีนใต้ ไทยต้องยอมรับการก้าวเป็นมหาอำนาจของจีนและอาจต้องโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกอาเซียนประเมินสถานการณ์ตามความเป็นจริง โดยไทยอาจแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดจากการอ้างสิทธิทับซ้อนโดยสันติวิธี โดยแบ่งเป็นช่วงเวลา ดังนี้

1) ระยะสั้น

ไม่เกิดการเผชิญหน้ากันและไทยมีบทบาทแข็งขันในการเป็นสะพานเชื่อมและผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหภายใต้กรอบอาเซียน หาช่องทางพูดคุยหารืออย่างสม่ำเสมอกับจีนเพื่อนำไปสู่ทะเลจีนใต้ที่มีสันติภาพ เสถียรภาพ ความรุ่งเรือง และการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ไทยควรลดบทบาทลงตามลำดับเพื่อไม่ให้กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน

2) ระยะกลาง

สรุปเอกสาร COC ที่มีผลบังคับทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความไว้วางใจผ่านการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหา โดยสันติวิธีระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรง จัดการกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาในพื้นที่ หากประเมินว่าจีนจะยิ่งใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศอาเซียนต้องปรับ aspirational level of national interest ที่จะให้ COC มีผลบังคับทางกฎหมายให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น กล่าวคือจีนต้องการให้ COC เป็นเพียง political document ซึ่งในที่สุดประเทศอาเซียนต้องยอมจีนเพื่อให้มีความคืบหน้าในการจัดทำ COC

3) ระยะยาว

ความร่วมมือในลักษณะ functional cooperation ซึ่งจะช่วยหาประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่ายและสร้างความไว้วางใจที่จะเป็นทุนสำคัญในการหาข้อสรุปการอ้างสิทธิทับซ้อนต่อไป

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

ทะเลจีนใต้มีความสำคัญทางด้านภูมิศาสตร์ การเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจด้วยที่ตั้งเชิงยุทธศาสตร์และการคาดการณ์ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ข้อพิพาททะเลจีนใต้เกิดจากการอ้างสิทธิเหนือเกาะและการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างจีน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย บรูไนและไต้หวันขณะนี้ยังหาข้อสรุปเรื่องการอ้างสิทธิทับซ้อนไม่ได้ซึ่งคาดว่าจะเป็นการยื้อเยื้อ สิ่งประเทศไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถทำได้คือการร่วมมือหาหนทางลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาทางออกข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2017 การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 50 ที่กรุงมะนิลา ได้รับรอง Framework of a Code of Conduct และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials) ประเทศสมาชิกอาเซียนหารือกับจีนเพื่อจัดทำ COC ต่อไป⁴⁷ ซึ่งเป็นหนทางที่เป็นรูปธรรม มากที่สุดในขณะนี้เพื่อสร้างความมั่นคงและบรรยากาศที่เอื้อต่อการลดความตึงเครียดในทะเลจีนใต้เมื่อจีนประกาศท่าทีไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็น่าสนใจที่จีนและประเทศอาเซียนยังมีความเห็นที่ต่างกันต่อรูปแบบของ COC โดยจีนต้องการให้ COC เป็นเพียง political document แต่มีกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่อยากให้ COC มีผลบังคับทางกฎหมายซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออาเซียนจึงคาดว่าต้องใช้เวลาพอสมควรในการหาข้อสรุป

การศึกษานี้ได้ใช้ทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา (1) องค์ประกอบ COC ที่จะช่วยลดความตึงเครียด สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาทางออกข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยสันติวิธี (2) กำหนดท่าทีและนโยบายไทยในการประชุม SOM on DOC และ JWG on DOC ซึ่งเป็นกลไกหลักในการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ และ (3) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ โดยการวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario) ที่อาจเกิดขึ้นได้และนำเสนอท่าทีไทยในแต่ละสถานการณ์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

⁴⁷ Joint Communique of the 50th ASEAN Foreign Ministers' Meeting "Partnering for Change, Engaging the World" วันที่ 5 สิงหาคม 2017 กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

ตารางที่ 1 สรุปผลการวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario)

Scenario ท่าที	Scenario ที่ 1 แต่ละประเทศ คงท่าที่เดิม	Scenario ที่ 2 เกิดการเผชิญหน้า ในทะเลจีนใต้	Scenario ที่ 3 Functional Cooperation
สหรัฐฯ	1*. เป็น superpower 2. ความมั่นคงและ FON - กัดดันจีนต่อไป	1. ชนกระการเผชิญหน้า 2. สกัดกั้นการขยาย อิทธิพลของจีน	1. เป็น superpower 2. ความมั่นคงและ FON - คาดว่ายอมรับได้แต่ ต้องการหรือในรายละเอียด ต่อไป
จีน	1. อธิปไตยตามเส้นประ 9 เส้น 2. ปกป้องสิทธิทางทะเลและ สิทธิเหนือพื้นที่ในทะเลจีน ใต้ - ไม่ยอมรับคำตัดสินของ ศาลอนุญาโตตุลาการ ระหว่างประเทศ - สนับสนุนการทำ COC (political document)	1. ชนกระการเผชิญหน้า - อธิปไตยตาม เส้นประ 9 เส้น 2. จีนเป็น rising power - พร้อมปกป้อง อธิปไตยจากผู้รุกราน	1. อธิปไตยตามเส้นประ 9 เส้น 2. ปกป้องสิทธิทางทะเล และสิทธิเหนือพื้นที่ใน ทะเลจีนใต้ - คาดว่ายอมรับได้แต่ ต้องการหรือในรายละเอียด ต่อไป
อาเซียน	1. อธิปไตยในทะเลจีนใต้ 2. ปกป้องอธิปไตยในทะเลจีนใต้ - สนับสนุนการทำ COC (มีผล ทางกฎหมาย)	1. ชนกระการเผชิญหน้า 2. ยอมรับ political reality ว่าจีนถือไฟที่ เหนือกว่า	1. อธิปไตยในทะเลจีนใต้ 2. ปกป้องอธิปไตยในทะเล จีนใต้ - คาดว่ายอมรับได้แต่ ต้องการหรือในรายละเอียด ต่อไป
ไทย	1. การยอมรับบทบาทนำใน ฐานะ bridge builder และ problem solver 2. ทะเลแห่งสันติภาพ รุ่งเรือง เสถียรภาพ และการพัฒนา ที่ยั่งยืน	1. ไทยไม่ต้องการให้เกิด การเผชิญหน้า 2. คงความเป็นกลาง แสดงท่าทีผ่าน แถลงการณ์ร่วม อาเซียน - เป็น bridge builder และ problem solver	1. การยอมรับบทบาทนำใน ฐานะ bridge builder และ problem solver 2. ทะเลแห่งสันติภาพ รุ่งเรือง เสถียรภาพและ การพัฒนาที่ยั่งยืน - ผลักดันข้อเสนอใน กรอบการประชุมอาเซียน และอาเซียน-จีน

*1. Aspirational level of national interest 2. Operational level of national interest

จากการวิเคราะห์ 3 สถานการณ์ (scenario) ที่อาจเกิดขึ้น การศึกษาฉบับนี้มีข้อสรุป ดังนี้

4.1.1 จีนกำลังก้าวเป็นมหาอำนาจ (rising power) และจะยิ่งใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่บทบาทของสหรัฐฯ จะลดลง ดังนั้น ประเทศไทยและประเทศที่เกี่ยวข้องควรปรับลด aspirational level of national interest ให้ใกล้เคียงกับ operational level of national interest เพื่อดำเนินนโยบายที่ใกล้เคียงความเป็นจริงทางการเมือง (political reality) มากที่สุด ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายต่อทะเลจีนใต้ ไทยต้องคาดการณ์ end game ให้ได้ก่อนและปรับ aspirational level of national interest ให้ใกล้เคียงกับ operational level of national interest มากที่สุด

4.1.2 นโยบายของประเทศที่เกี่ยวข้องในทะเลจีนใต้ถูกกำหนดโดยผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนั้นเพื่อคลี่คลายข้อพิพาทในทะเลจีนใต้แต่ละประเทศต้องปรับมุมมองและมีความมุ่งมั่นทางการเมืองเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้โดยแต่ละประเทศควรปรับมุมมอง (perception) ให้ตรงกับความเป็นจริง (reality) มากที่สุดจึงจะสามารถประเมินสถานการณ์ได้ดีที่สุดในอดีตจีนเองเคยปรับท่าทีของตนโดยการปรับเส้นประ 11 เส้น เป็นเส้นประ 9 เส้น เพื่อกำหนดสถานการณ์ความเป็นจริงที่เอื้อต่อผลประโยชน์ชาติจีนในขณะนั้น ดังนั้น หากจีนพร้อมปรับระดับของผลประโยชน์ชาติ (perception of national interest) ก็จะมีส่วนช่วยในการคลี่คลายข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

4.1.3 จีนมี aspirational level of national interest และ operational level of national interest ที่ใกล้เคียงกันและ perception ของจีนใกล้เคียงความเป็นจริงแล้ว ดังนั้น จีนมีโอกาสมากที่สุดในการเสริมสร้างอำนาจอิทธิพลในทะเลจีนใต้และได้รับการยอมรับเขตอาณาตามเส้นประ 9 เส้น

4.1.4 สหรัฐฯ และประเทศสมาชิกอาเซียนต้องยอมรับว่าจีนเป็น rising power และปรับลด aspirational level of national interest ให้ใกล้เคียง operational level of national interest แนวโน้มคือ ผู้ที่มีอำนาจมากกว่า (จีน) จะเป็นผู้กำหนดทิศทางทางการเมือง เช่น ฟิลิปปินส์ประเมินว่าจีนจะมีอำนาจมากขึ้นในภูมิภาคและเป็นประโยชน์ต่อฟิลิปปินส์มากกว่าสหรัฐฯ ฟิลิปปินส์จึงไม่ได้ให้ความสนใจสหรัฐฯ ซึ่งเป็นพันธมิตรเก่าแก่และหันมาสานสัมพันธ์กับจีน

4.1.5 ไทยจะไม่เสียประโยชน์ในกรณีใด ๆ หากไทยดำเนินนโยบายอย่างแข็งขัน (active role) ภายใต้กรอบอาเซียนและผลักดันท่าทีถึงจุดที่จะไม่กระทบความสัมพันธ์ที่ดีกับจีน กล่าวคือ ไทยควรลดบทบาทลง (passive role) เมื่อถึงจุดที่จะกระทบความสัมพันธ์กับจีน

4.1.6 ไทยควรใช้ประโยชน์จากการเป็นประเทศที่ไม่ได้อ้างสิทธิและเป็นมิตรประเทศกับประเทศที่อ้างสิทธิในการเป็น bridge builder และ problem solver ภายใต้กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีและส่งเสริมให้ทะเลจีนใต้เป็นทะเลแห่งสันติภาพ ความรุ่งเรือง เสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sea of Peace, Prosperity, Stability and Sustainable Development) โดยขอเสนอเพิ่มคำว่า “ความรุ่งเรือง” (prosperity) เนื่องจากความรุ่งเรืองในทะเลจีนใต้เป็นเป้าหมายร่วมของทุกฝ่ายและจะช่วยเกื้อกูลการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค

4.1.7 COC ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิทับซ้อนได้แต่สามารถสร้างความไว้วางใจ ความมั่นใจและสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการหาประเด็นผลประโยชน์ร่วมกันที่แต่ละประเทศพร้อมที่จะร่วมมือกันต่อไป หากประเมินว่าจีนจะยิ่งใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศอาเซียนต้องปรับ aspirational level of national interest ที่จะให้ COC มีผลบังคับทางกฎหมายให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

กล่าวคือ จีนต้องการให้ COC เป็นเพียง political document ซึ่งในที่สุดประเทศอาเซียนต้องยอมจีนเพื่อให้มีความคืบหน้าในการจัดทำ COC

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ในระยะสั้น

ประคับประคองสถานการณ์โดยการคงให้จีนมีส่วนร่วมในการหารือต่อไป トラบไตที่ยังมีการหารือก็จะมีไม่มีการสู้รบ ในกรอบอาเซียนไทยควรมีท่าทีที่แข็งขันและหยุดเมื่อถึงจุดที่จะส่งผลถึงความสัมพันธ์กับจีน

4.2.2 ในระยะกลาง

เจรจาและสรุป COC ให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความไว้วางใจใจผ่านการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรง จัดการกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาในพื้นที่ โดย COC ควรเป็นเอกสารที่มีองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) ผลบังคับทางกฎหมาย
- 2) มีกลไกติดตามและการบังคับใช้
- 3) กลไกเพื่อระงับข้อพิพาท (dispute settlement) หรืออย่างน้อยที่สุดควรมีความเข้าใจร่วมกันว่าจะลดความตึงเครียดอย่างไรโดยไม่เอื้อต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยอาจใช้สนธิสัญญาแฉกแฉกเป็นแบบอย่าง

ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจใช้ข้อ (1) ต่อรองกับจีนเพราะจีนต้องการให้ COC เป็นเพียง political document ซึ่งในที่สุดประเทศอาเซียนต้องยอมจีนเพื่อให้มีความคืบหน้าในการจัดทำ COC แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ควรยอมจีนง่าย ๆ และควรได้อะไรด้วย

4.2.3 ในระยะยาว

หาทางร่วมมือลักษณะ functional cooperation และการบริหารจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมโดยสามารถครอบคลุมสาขาต่าง ๆ เช่น ความร่วมมือด้านการประมง การบริหารการประมงที่ยั่งยืน การวิจัยร่วมทางวิทยาศาสตร์ การปกป้องสิ่งแวดล้อม การวิจัยเรื่องสัตว์ทะเล การร่วมทุน การปกป้องสิ่งแวดล้อม การร่วมกันบริหารเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่าน่านฟ้า การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและภัยพิบัติ ความปลอดภัยทางอากาศ และความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- Carr, E. H. The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to Study International Relations. New York: Palgrave, 2001.
- Kaplan, Robert. Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific. New York: Random House, 2014.
- Santaputra, Charivat. Thai Foreign Policy 1932–1946. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985.
- Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe. Introduction to International Relations: Power and Justice. 4th edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1978.
- Thucydides. History of the Peloponnesian War. trans. Rex Warner. เล่ม 1. Harmondsworth, London: Penguin Books, 1972.

บทสัมภาษณ์และเอกสารอื่น ๆ

- เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี. เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2017.
- มงคล วิศิษฐ์สถัมภ์. รองอธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2017.
- ลดา ภูมาศ. รักษาการผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียง 3 (รับผิดชอบประเทศจีน) กรมเอเชียตะวันออกเฉียง กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 6 สิงหาคม 2017.
- วิชชุ เวชชาชีวะ. รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2017.
- กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารเตรียมการประชุมอาเซียน. กรมอาเซียน.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ประธาน Asian Peace and Reconciliation Council (APRC) อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ. “Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea”. คำกล่าวในการสัมมนา ระดับสูง ณ เวียงจันทน์. 12 กรกฎาคม 2016.
- Asian Peace and Reconciliation Council (APRC). “Functional Cooperation: A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea”. สรุปผลการสัมมนาระดับสูง ณ เวียงจันทน์. 12 กรกฎาคม 2016.
- Joint Communique of the 50th ASEAN Foreign Ministers' Meeting “Partnering for Change, Engaging the World”. กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์. 5 สิงหาคม 2017.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. การประมงนอกน่านน้ำไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.fisheries.go.th/foreign/images/stories/fisheries/002.pdf>.
- พรรณพิไล นาคธน. แผนที่เส้นประ 9 เส้น ปฐมบทแห่งความขัดแย้งในทะเลจีนใต้. [ออนไลน์]. 16 กรกฎาคม 2016. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th/China/viewnews.aspx?NewsID=9590000069661>.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. ทะเลจีนใต้ และหมู่เกาะสแปรตลีย์ ขนวนแห่งความขัดแย้งด้านสิทธิครอบครอง. [ออนไลน์]. วารสารนโยบายพลังงาน 51 (มกราคม-มีนาคม 2001). แหล่งที่มา: <http://www2.eppo.go.th/vrs/VRS51-07-Spratly.html>.
- Bateman, Sam. The Only Way to Solve the South China Sea Showdown. [Online]. 20 สิงหาคม 2016. Available from: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-only-way-solve-the-south-china-sea-showdown-17424>.
- Beech, Hannah. Just Where Exactly Did China Get the South China Sea Nine-Dash Line From?. [Online]. 19 กรกฎาคม 2016. Available from: <http://time.com/4412191/nine-dash-line-9-south-china-sea/>.
- Bower, Ernest Z. China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh. Center for Strategic and International Studies (CSIS) [Online]. 20 July 2012. Available from: <https://mail.google.com/mail/u/1/#inbox/15de13f176de64df>.
- Doherty, Ben. Britain's new aircraft carriers to test Beijing in South China Sea. The Guardian [Online]. 27 July 2017. Available from: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jul/27/britains-new-aircraft-carriers-to-test-Beijing-in-south-china-sea>.
- Euronews. Xi Jinping Says China Will Stand Strong on Sovereignty. [Online]. 1 August 2017. Available from: <http://www.euronews.com/2017/08/01/xi-jinping-says-china-will-stand-strong-on-sovereignty>.
- Korab-Karpowicz, W. Julian. Political Realism in International Relations. The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Edward N. Zalta (ed.), [Online]. 2017. Available from: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/realism-intl-relations/>.
- Mogato, Manuel. Duterte says China's Xi threatened war if Philippines drills for oil. [Online]. 19 May 2017. Available from: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines-china-idUSKCN18F1DJ>.
- Mogato, Manuel and Christian Shephard. Australia, Japan, U.S. call for South China Sea code to be legally binding. [Online]. 7 August 2017. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-asean-philippines-southchinasea-idUSKBN1AN0TU>.

- Mogato, Michael and *et al.* ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement. [Online]. 25 July 2016. Available from: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-ruling-asean-idUSKCN1050F6>.
- Phillips, Tom and *et al.* Beijing rejects tribunal's ruling in South China Sea case. [Online]. 16 July 2016. Available from: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china>.
- Reaksmey, Hul. Cambodia Scraps US Aid Program, Accepts \$150M from China. [Online]. 7 April 2017. Available from: <https://www.voanews.com/a/cambodia-scraps-us-aid-program-accepts-150-million-dollars-from-china/3800792.html>.
- Shanghai International Studies University. นายสี จิ้นผิง ประธานาธิบดีจีนได้กล่าวคำอวยพรปีใหม่ต่อประชาชนชนเผ่าต่าง ๆ ทั่วประเทศจีน. [ออนไลน์]. 1 มกราคม 2017. แหล่งที่มา: <http://th.shisu.edu.cn/resources/news/content5915>.
- US Energy Information Administration. Contested areas of South China Sea likely have few conventional oil and gas resources. [Online]. 3 April 2013. Available from: <https://www.eia.gov/todayinenergy/>.
- Xiang Bo. First Cinema Opens on South China Sea Island. [Online]. 23 July 2017. Available from: http://news.xinhuanet.com/english/2017-07/23/c_136465556.htm.

ภาคผนวก
เอกสารปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้

DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA

The Governments of the Member States of ASEAN and the Government of the People's Republic of China,

REAFFIRMING their determination to consolidate and develop the friendship and cooperation existing between their people and governments with the view to promoting a 21st century-oriented partnership of good neighbourliness and mutual trust;

COGNIZANT of the need to promote a peaceful, friendly and harmonious environment in the South China Sea between ASEAN and China for the enhancement of peace, stability, economic growth and prosperity in the region;

COMMITTED to enhancing the principles and objectives of the 1997 Joint Statement of the Meeting of the Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and President of the People's Republic of China;

DESIRING to enhance favourable conditions for a peaceful and durable solution of differences and disputes among countries concerned;

HEREBY DECLARE the following:

1. The Parties reaffirm their commitment to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, the Five Principles of Peaceful Coexistence, and other universally recognized principles of international law which shall serve as the basic norms governing state-to-state relations;
2. The Parties are committed to exploring ways for building trust and confidence in accordance with the above-mentioned principles and on the basis of equality and mutual respect;
3. The Parties reaffirm their respect for and commitment to the freedom of navigation in and overflight above the South China Sea as provided for by the

universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;

4. The Parties concerned undertake to resolve their territorial and jurisdictional disputes by peaceful means, without resorting to the threat or use of force, through friendly consultations and negotiations by sovereign states directly concerned, in accordance with universally recognized principles of international law, including the 1982 UN Convention on the Law of the Sea;
5. The Parties undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability including, among others, refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner.

Pending the peaceful settlement of territorial and jurisdictional disputes, the Parties concerned undertake to intensify efforts to seek ways, in the spirit of cooperation and understanding, to build trust and confidence between and among them, including:

- a. holding dialogues and exchange of views as appropriate between their defense and military officials;
 - b. ensuring just and humane treatment of all persons who are either in danger or in distress;
 - c. notifying, on a voluntary basis, other Parties concerned of any impending joint/combined military exercise; and
 - d. exchanging, on a voluntary basis, relevant information.
6. Pending a comprehensive and durable settlement of the disputes, the Parties concerned may explore or undertake cooperative activities. These may include the following:
 - a. marine environmental protection;
 - b. marine scientific research;
 - c. safety of navigation and communication at sea;
 - d. search and rescue operation; and
 - e. combating transnational crime, including but not limited to trafficking in illicit drugs, piracy and armed robbery at sea, and illegal traffic in arms.

The modalities, scope and locations, in respect of bilateral and multilateral cooperation should be agreed upon by the Parties concerned prior to their actual implementation.

7. The Parties concerned stand ready to continue their consultations and dialogues concerning relevant issues, through modalities to be agreed by them, including regular consultations on the observance of this Declaration, for the purpose of promoting good neighbourliness and transparency, establishing harmony, mutual understanding and cooperation, and facilitating peaceful resolution of disputes among them;
8. The Parties undertake to respect the provisions of this Declaration and take actions consistent therewith;
9. The Parties encourage other countries to respect the principles contained in this Declaration;
10. The Parties concerned reaffirm that the adoption of a code of conduct in the South China Sea would further promote peace and stability in the region and agree to work, on the basis of consensus, towards the eventual attainment of this objective.

Done on the Fourth Day of November in the Year Two Thousand and Two in Phnom Penh, the Kingdom of Cambodia.

October 17th, 2012

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปณัต อภิรัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	27 กรกฎาคม 2516
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - ปริญญาตรี รัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ University of Illinois at Chicago - ปริญญาโท ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (รัสเซียและยุโรป ตะวันออกศึกษา) School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University - ปริญญาเอก ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เอเชียตะวันออกศึกษา) Graduated with Distinction, School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2545	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2546	คณะทำงาน Japan–Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA)
พ.ศ. 2548	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง
พ.ศ. 2552	นักการทูตชำนาญการ สำนักงานเลขานุการปลัด สำนักงานปลัด
พ.ศ. 2554	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์
พ.ศ. 2557	ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์
พ.ศ. 2558	นักการทูตชำนาญการ กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
	นักการทูตชำนาญการสำนักงานเลขานุการปลัด สำนักงานปลัด
พ.ศ. 2559–ปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักงานเลขานุการปลัด สำนักงานปลัด
ผลงานทางวิชาการ	
	Prinat Apirat. 2014. “ <u>From Subjects to Citizens: Democratic Consolidation in Thailand between 2000 and 2011.</u> ” pp.143–185. in <i>Incomplete Democracies in the Asia–Pacific: Evidence from Indonesia, Korea, the Philippines and Thailand</i> , Dore, Giovanna Maria Dora, et al. UK: Palgrave Macmillan.
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักงานเลขานุการปลัด สำนักงานปลัด