บทความวิจัย

ธรรมาภิบาลของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม: การบริหารจัดการความพึ่งพิงซับซ้อนของไทยต่อสหรัฐอเมริกาและจีน

The Governance of the Hedging Strategy: Managing Thailand's Complex Interdependence with the United Stated and China

อรุณรัตน์ ไทรงาม
Arunrat Saingam
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage
E-mail: arunrat@vru.ac.th
This article is presented in the 21st National Conference on Public Administration of Public Administration Association of Thailand at Thaksin University, September 26, 2025

Received: August 15, 2025; Revised: March 7, 2026; Accepted: June 5, 2026

บทคัดย่อ

ท่ามกลางการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและจีนที่ทวีความเข้มข้นขึ้นในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ ธรรมาภิบาลของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ล่ม (Hedging Strategy) ของประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐขนาดกลางที่ต้องเผชิญกับสถาวะความพึ่งพิงที่ซับซ้อน (Complex Interdependence) ต่อมหาอำนาจทั้งสอง กล่าวคือ การพึ่งพิงด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาและการพึ่งพิงด้านเศรษฐกิจกับจีน แม้ว่ายุทธศาสตร์ไผ่ลู่ล่มจะเป็นที่กล่าวถึงอย่างกว้างขวาง แต่องค์ความรู้ปัจจุบันยังขาดการวิเคราะห์กระบวนการจัดการภายในรัฐที่ทำให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์กลไกการบริหารจัดการของรัฐไทยในการรับมือกับแรงกดดันที่ขัดแย้งกันจากสหรัฐอเมริกาและจีน 2) ศึกษาบทบาทของ Soft Power ในฐานะเครื่องมือสนับสนุนยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ล่ม และ 3) วิเคราะห์ความท้าทายเชิงธรรมาภิบาลในการสร้างเอกภาพเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพผ่านการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐ ข้อเสนอหลักของบทความนี้ชี้ให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมของไทยมิใช่เพียงท่าทีทางการทูตที่หยุดนิ่ง แต่เป็น “กระบวนการธรรมาภิบาลเชิงรุก” ที่ต้องอาศัยการเจรจาต่อรอง ประสานงาน และประนีประนอมอย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานรัฐที่หลากหลาย โดยเฉพาะฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ Soft Power ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อสร้างพื้นที่ทางการทูตและลดแรงเสียดทานจากภายนอก อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญยังคงอยู่ที่การสร้างเอกภาพเชิงนโยบายภายในรัฐเอง

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์การรักษาสมดุล; ธรรมภิบาล; ความพึ่งพิงซับซ้อน; Soft Power; นโยบายต่างประเทศไทย

Abstract

This research examines the governance of Thailand's "bamboo diplomacy" or hedging strategy – a strategic posture adopted by a middle power managing complicated interdependence with both great powers: security dependency on the United States and economic dependence on China. While Thailand's hedging strategy has been widely studied, the available literature rarely explores into the internal governance processes that make this strategy operationally effective. This study aims to: 1) investigate how the Thai state manages conflicting pressures through institutional coordination and decision-making; 2) examine the role of soft power as a supporting instrument of the hedging strategy; and 3) identify governance challenges in achieving policy coherence across sectors. The article utilizes qualitative research that includes documentary analysis of relevant government policies and official discourses. The core argument posits that Thailand's hedging approach is more that just a passive diplomatic stance; it is an active governance process that entails ongoing discussion, coordination, and compromise among multiple state actors, particularly security and economic agencies. In this process, soft power is strategically employed to create diplomatic space and reduce external friction. However, a critical governance challenge remains establishing policy coherence within the state apparatus itself.

Keywords: Hedging Strategy; Governance; Complex Interdepended; Soft Power; Thailand's Foreign Policy

บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาภูมิรัฐศาสตร์โลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคอินโด–แปซิฟิก (Indo-Pacific Region) ซึ่งกำลังกลายเป็นเวทีหลักของการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ทั้งสองประเทศต่างเพิ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การเมือง และการทหารในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง [1] [2]

ประเทศไทยในฐานะรัฐขนาดกลาง (Middle Power) เผชิญกับสภาวะ ความพึ่งพิงซับซ้อน (Complex Interdependence) ต่อทั้งสองมหาอำนาจ ซึ่งสะท้อนผ่านผลกระทบจากการแข่งขันเชิงประจักษ์ที่สำคัญ ได้แก่ ด้านความมั่นคง ประเทศไทยมีการพึ่งพาพันธมิตรทางการทหารกับสหรับอเมริกา ซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคสมัยสงครามเย็น เช่น การฝึกซ้อมรบ Cobra Gold และการเป็นพันธมิตรนอก NATO (Major Non-NATO Ally) [3] และด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยได้มีการพึ่งพาจีนในฐานะคู่ค้าอันดับหนึ่งและแหล่งการลงทุนขนาดใหญ่ ข้อมูลจากกรมศุลกากร [4] ชี้ว่า มูลค่าการค้าระหว่างไทย-จีนสูงที่สุดของไทย ซึ่งคิดเป็นกว่า 18% ของมูลค่าการค้ารวม ขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกายังคงเป็นคู่ค้าและพันธมิตรสำคัญด้านเทคโนโลยีและความมั่นคง

ความพึ่งพิงแบบสองทางนี้สร้างแรงกดดันเชิงยุทธศาสตร์ให้ไทยต้องรักษาสมดุลอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดึงเข้าสู่ความขัดแย้งของมหาอำนาจ ดังนั้น การเลือกใช้นโยบาย "ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม" (Hedging Strategy) จึงเป็นแนวทางที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมเช่นนี้ กล่าวคือ ประเทศไทยพยายามรักษาความสัมพันธ์เชิงบวกกับทั้งสองฝ่ายพร้อมกัน และหลีกเลี่ยงการประกาศเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน [5]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมจะได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง แต่องค์ความรู้ปัจจุบันยังมุ่งเน้นการวิเคราะห์ผลลัพธ์เชิงนโยบายภายนอก มากกว่าการศึกษากลไกภายในของรัฐไทยที่ทำให้ยุทธศาสตร์นี้ดำเนินไปได้จริง การศึกษาธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากความสำเร็จของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมมิได้เป็นเพียงท่าทีทางการทูตที่หยุดนิ่ง แต่เป็น “กระบวนการธรรมาภิบาลเชิงรุก” ที่ต้องอาศัยการเจรจาประสานงาน และประนีประนอมอย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานรัฐที่หลากหลาย ดังนั้น หากขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับกลไก ธรรมาภิบาลของการจัดการยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม อาจทำให้ยุทธศาสตร์ขาดความต่อเนื่องและความชัดเจนจากปัญหาภายใน เช่น ความไม่ต่อเนื่องทางนโยบายจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือความซ้ำซ้อนของโครงสร้างราชการ การวิเคราะห์นี้จึงมุ่งเน้นการบูรณาการมุมมองด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ากับแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเชิงลึกว่ารัฐขนาดกลางอย่างไทยจะสามารถใช้ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบธรรมาภิบาลที่ดีได้อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. วิเคราะห์กลไกการบริหารจัดการของรัฐไทยในการรับมือกับแรงกดดันที่ขัดแย้งกันจากอเมริกาและจีน
2. ศึกษาบทบาทของ Soft Power ในฐานะเครื่องมือสนับสนุนยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม
3. วิเคราะห์ความท้าทายเชิงธรรมาภิบาลในการสร้างเอกภาพเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดไผ่ลู่ลม (Hedging)

แนวคิดไผ่ลู่ลม หรือ Hedging ในทางการทูต หมายถึง การวางยุทธศาสตร์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความร่วมมือและการป้องกันความเสี่ยงกับประเทศคู่สัมพันธ์ โดยไม่ผูกพันตนเองกับพันธมิตรเพียงฝ่ายเดียว มีลักษณะสำคัญ คือ การรักษาความยืดหยุ่นของนโยบายและการเปิดช่องทางทางการทูตหลายมิติ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งโดยตรงกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำเปรียบ “ไผ่ลู่ลม” สะท้อนการยืดหยุ่นและปรับตัวตามแรงกดดันจากหลายทิศทาง โดยยังคงรักษาเสถียรภาพภายใน ในบริบทเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลายประเทศใช้ Hedging เพื่อลดความเสี่ยงจากการแข่งขันของมหาอำนาจ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม ซึ่งรักษาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีนขณะเดียวกันก็พัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ

สำหรับประเทศไทย ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมปรากฏชัดเจนในลักษณะการดำเนินความสัมพันธ์คู่ขนาน ได้แก่

1. ด้านความมั่นคง - การคงพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกา เช่น การฝึกซ้อมรบ Cobra Gold และการเป็นพันธมิตรนอกนาโต้ (Major Non-NATO Ally)
2. ด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน - การขยายความร่วมมือกับจีน เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีน เขตเศรษฐกิจพิเศษ และความร่วมมือทางการค้าชายแดน

การดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวช่วยให้ไทยรักษาความสัมพันธ์เชิงบวกกับทั้งสองมหาอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยกลไกการตัดสินใจและการประสานงานภายในรัฐที่มีธรรมาภิบาลสูง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อแรงกดดันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ทฤษฎีความพึ่งพิงซับซ้อน (Complex Interdependence)

ทฤษฎีนี้พัฒนาโดย Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye [6] ในหนังสือ Power and Interdependence โดยอธิบายลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบดั้งเดิม แนวคิดนี้มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ:

1. การเชื่อมโยงหลายมิติ (Multiple Channels of Interaction) – รัฐต่าง ๆ เชื่อมโยงกันผ่านหลายช่องทาง ทั้งระดับรัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม
2. ไม่มีลำดับชั้นของประเด็น (Absence of Hierarchy Among Issues) – ประเด็นด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม หรือสังคม อาจมีความสำคัญสลับกันไปตามบริบท
3. บทบาทที่ลดลงของกำลังทหาร (Declining Utility of Military Force) **–** แม้กำลังทหารยังมีความสำคัญ แต่ไม่ใช่เครื่องมือหลักเสมอไปในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

ในกรณีของไทย ความพึ่งพิงซับซ้อนสะท้อนชัดเจน เช่น มิติความร่วมมือทางเศรษฐกิจประเทศจีนเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของไทย คิดเป็นกว่า 18% ของมูลค่าการค้ารวม และเป็นแหล่งนักท่องเที่ยวต่างชาติรายใหญ่ที่สุด [5] และมิติความมั่นคงโดยมีประเทศไทยยังคงมีพันธกรณีด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาผ่านข้อตกลงทวิภาคีและการฝึกซ้อมรบร่วม ดังนั้น ความเชื่อมโยงสองด้านนี้ทำให้ไทยต้องบริหารความสัมพันธ์กับทั้งสองประเทศอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนผลประโยชน์ที่สำคัญในอีกมิติหนึ่ง

แนวคิดธรรมาภิบาล (Governance)

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการและโครงสร้างการบริหารจัดการสาธารณะที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม ความสอดคล้องของนโยบาย และประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร [7] [8] องค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ได้แก่

1. ความโปร่งใส (Transparency) **–** เปิดเผยข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจ
2. ความรับผิดชอบ (Accountability) **–** ผู้มีอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและผลลัพธ์
3. การมีส่วนร่วม (Participation) **–** เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาท
4. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) **–** ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมาย
5. ความสอดคล้องของนโยบาย (Policy Coherence) **–** นโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ในบริบทของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม แนวคิดธรรมาภิบาลมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการรักษาสมดุลระหว่างมหาอำนาจต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และการทูต หากขาดความสอดคล้องกัน อาจทำให้ภาพลักษณ์และท่าทีของไทยในเวทีระหว่างประเทศสับสนและขาดความน่าเชื่อถือ

แนวคิด Soft Power ในการต่างประเทศ

Joseph Nye [9] ให้ความหมายของ Soft Power ว่าเป็น ความสามารถในการทำให้ผู้อื่นต้องการในสิ่งที่เราต้องการ ผ่านการดึงดูด ไม่ใช่การบังคับ แหล่งกำเนิดของ Soft Power ได้แก่ วัฒนธรรม ค่านิยมทางการเมือง และนโยบายต่างประเทศที่ถูกมองว่าเป็นธรรมและชอบธรรม ในกรณีของไทย Soft Power ปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น วัฒนธรรม – อาหารไทย ดนตรี ศิลปะ และประเพณี การท่องเที่ยว – การสร้างแบรนด์ “Amazing Thailand” ในตลาดโลก การศึกษาและความร่วมมือทางวิชาการ – โครงการทุนการศึกษาและ

แลกเปลี่ยนนักศึกษา ในยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม Soft Power ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเสริม เพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก ลดแรงเสียดทานทางการทูต และเปิดพื้นที่ความร่วมมือกับทั้งสองมหาอำนาจ ได้แก่ อเมริกาและจีน

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้เขียนเห็นว่า Hedging Strategy และ Complex Interdependence อธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์ของไทยกับมหาอำนาจ ขณะที่หลักธรรมาภิบาล และ Soft Power อธิบายกลไกภายในรัฐและเครื่องมือที่ใช้ดำเนินยุทธศาสตร์ เมื่อบูรณาการกันแล้ว สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมของไทยคือ กระบวนการธรรมาภิบาลเชิงรุก ในสภาพแวดล้อมความพึ่งพิงซับซ้อน โดยใช้ Soft Power เพื่อเสริมการรักษาสมดุลทางยุทธศาสตร์และลดแรงเสียดทานจากภายนอก

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เพื่อทำความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมในการบริหารจัดการความพึ่งพิงซับซ้อนของไทยต่อสหรัฐอเมริกาและจีน โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เน้นการศึกษาข้อความและข้อมูลที่มีอยู่แล้วในรูปแบบเอกสารทางราชการ บทความวิชาการ และสื่อสาธารณะ เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบเชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ การประสานงาน และการใช้นโยบายในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

1. เอกสารนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

1.1 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ)

1.2 แผนความร่วมมือระหว่างประเทศไทย-สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย-จีน

1.3 เอกสารนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานความมั่นคง

2. ถ้อยแถลงและบันทึกการประชุม

2.1 คำแถลงทางการทูตของผู้นำประเทศและรัฐมนตรี

2.2 บันทึกผลการประชุมร่วมระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และจีน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (เช่น ASEAN, APEC, RCEP)

2.3 เอกสารประกอบการประชุมและการซ้อมรบทางทหาร (เช่น Cobra Gold)

3. งานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง

3.1 บทความจากวารสารวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวกับ Hedging Strategy, Complex Interdependence, Governance และ Soft Power

3.2 รายงานจากองค์การระหว่างประเทศ (World Bank, UNESCAP, ASEAN Secretariat) และสถาบันวิจัยนโยบาย (Think Tanks)

วิธีการเก็บข้อมูล

ใช้วิธี การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) โดยดำเนินการดังนี้

1. รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลวิชาการออนไลน์ (เช่น Scopus, Web of Science, ThaiJO) และแหล่งข้อมูลราชการ
2. คัดเลือกเอกสารโดยใช้เกณฑ์ ความเกี่ยวข้อง (Relevance) และ ความน่าเชื่อถือ (Credibility) เช่น เอกสารต้องมาจากหน่วยงานรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือสถาบันวิชาการที่ได้รับการยอมรับ

3. จัดหมวดหมู่เอกสารตามประเภท เช่น นโยบายภาครัฐ ถ้อยแถลงทางการทูต รายงานวิชาการ จัดหมวดหมู่วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

1.1 อ่านและตีความเอกสารอย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาประเด็นหลัก (Key Themes) และคำสำคัญ (Keywords)

1.2 จัดทำตารางรหัสข้อมูล (Coding Table) เพื่อระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลไกธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม ความพึ่งพิงซับซ้อน และบทบาทของ Soft Power

1.3 วิเคราะห์ความถี่และความสัมพันธ์ของประเด็นที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ

2. การสังเคราะห์เชิงธีม (Thematic Synthesis)

2.1 รวมข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อจัดกลุ่มเป็นธีมหลัก (Main Themes) และธีมย่อย (Sub-themes)

2.2 สังเคราะห์ผลเพื่ออธิบายความเชื่อมโยงระหว่างกลไกการบริหารจัดการของรัฐไทยกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ

2.3 สรุปข้อค้นพบที่สามารถเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดทางทฤษฎีทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ Hedging Strategy, Complex Interdependence, Governance และ Soft Power

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

เพื่อให้ข้อมูลมีความถูกต้องและเชื่อถือได้ ใช้เทคนิค การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งที่มาหลากหลาย เช่น นโยบายของรัฐกับรายงานขององค์การระหว่างประเทศ และข้อค้นพบจากงานวิจัยวิชาการ

ผลการวิจัย

กลไกการบริหารจัดการของรัฐไทยในการรับมือกับแรงกดดันที่ขัดแย้งกันจากสหรัฐอเมริกาและจีน จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายและบันทึกการประชุม พบว่า

1. กลไกการบริหารจัดการของรัฐไทยมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของ 3 กลุ่มหน่วยงานหลัก ได้แก่

1.1 ฝ่ายความมั่นคง – ประกอบด้วยกระทรวงกลาโหม กองทัพ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดและดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ปกป้องอธิปไตย และรักษาพันธกรณีด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาเช่น การฝึกซ้อมรบ Cobra Gold การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และการปฏิบัติการร่วมในภารกิจระหว่างประเทศ

1.2 ฝ่ายเศรษฐกิจ – ได้แก่กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ซึ่งมีบทบาทหลักในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการลงทุนกับจีน รวมถึงการส่งเสริมโครงการโครงสร้างพื้นฐานและการค้าชายแดน เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงและความร่วมมือภายใต้ Belt and Road Initiative (BRI)

1.3 ฝ่ายการทูต – กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างฝ่ายความมั่นคงและเศรษฐกิจ พร้อมทั้งดูแลการสื่อสารภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีนานาชาติ รวมถึงการรักษา

สมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือของสหรัฐอเมริกา (เช่น Indo-Pacific Economic Framework: IPEF) และกรอบความร่วมมือที่จีนมีบทบาทนำ (เช่น RCEP, Lancang-Mekong Cooperation) ตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมความตกลง RCEP เพื่อขยายตลาดส่งออก ควบคู่กับการรักษาความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกา และการมีท่าทีเป็นกลางต่อข้อพิพาททะเลจีนใต้ อย่างไรก็ตามแม้แต่ละหน่วยงานดังกล่าวจะมีภารกิจต่างกัน แต่การรักษาสมดุลในยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมจำเป็นต้องอาศัยกลไก การเจรจาและประสานงานข้ามหน่วยงาน อย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับท่าทีของประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2. บทบาทของ Soft Power ในฐานะเครื่องมือสนับสนุนยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม

ผลการวิเคราะห์พบว่า Soft Power ทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือเสริมเชิงยุทธศาสตร์” เพื่อสร้างพื้นที่ทางการทูตและลดแรงเสียดทานจากทั้งสหรัฐฯ และจีน โดยมีการนำมาใช้ใน 3 ลักษณะสำคัญ ได้แก่

2.1 การประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในเวทีนานาชาติ – ใช้สื่อสารภาพลักษณ์ของไทยในฐานะประเทศที่มีความเป็นมิตร มีเสถียรภาพ และเปิดกว้างต่อการค้าและการลงทุน ทั้งในงานประชุมระดับโลกและในสื่อสากล

2.2 ความร่วมมือทางการศึกษาและวัฒนธรรม – การแลกเปลี่ยนนักศึกษา การสอนภาษาไทยในต่างประเทศ การจัดเทศกาลวัฒนธรรมไทย และการนำศิลปะดั้งเดิมผสมผสานกับสื่อสมัยใหม่เพื่อดึงดูดความสนใจจากนานาชาติ

2.3 การส่งออกภาพลักษณ์เชิงวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ – การผลักดันแบรนด์ “ครัวของโลก” (Kitchen of the World) เพื่อส่งเสริมอาหารไทยสู่ตลาดโลก และการสร้างภาพลักษณ์ “แหล่งท่องเที่ยวระดับโลก” ผ่านแคมเปญ Amazing Thailand การใช้ Soft Power ดังกล่าวช่วยเสริมสร้างท่าทีเชิงบวกจากมหาอำนาจทั้งสองและเพิ่มความยืดหยุ่นให้ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมสามารถดำเนินไปโดยไม่กระทบต่อผลประโยชน์หลักของประเทศ

3. ความท้าทายเชิงธรรมาภิบาลในการสร้างเอกภาพเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานรัฐ

แม้กลไกและเครื่องมือที่ใช้จะเอื้อต่อการรักษาสมดุล แต่จากการวิเคราะห์พบว่ารัฐไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงธรรมาภิบาล ดังนี้

3.1 การขาดเอกภาพเชิงนโยบาย (Policy Incoherence) – แต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายและลำดับความสำคัญต่างกัน ทำให้บางครั้งเกิดความขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนของนโยบาย เช่น นโยบายเศรษฐกิจที่เปิดกว้างต่อจีน อาจไม่สอดคล้องกับท่าทีด้านความมั่นคงที่สอดคล้องกับสหรัฐฯ

3.2 การเมืองภายในที่ส่งผลต่อความต่อเนื่องของนโยบาย (Political Discontinuity) – การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือทิศทางนโยบายต่างประเทศทำให้ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมขาดความต่อเนื่องและความชัดเจน

3.3 โครงสร้างราชการที่ซ้ำซ้อนและขาดกลไกประสานงานถาวร (Bureaucratic Fragmentation) – การแบ่งหน้าที่และอำนาจระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ส่งผลให้การประสานงานเชิงยุทธศาสตร์ทำได้ไม่เต็มที่และล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน

ความท้าทายเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมไม่ได้ขึ้นอยู่เพียงกับท่าทีทางการทูตในเวทีระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพของธรรมาภิบาลภายในรัฐ ในการประสานงานและสร้างเอกภาพเชิงนโยบาย

สรุป และอภิปรายผล

การผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมของไทยเป็นแนวทางการทูตแบบ Hedging Strategy ที่มีจุดเด่น คือการรักษาสมดุลระหว่างการพึ่งพิงด้านความมั่นคงต่อสหรัฐอเมริกาและการพึ่งพิงด้านเศรษฐกิจต่อจีน ผ่านการทำงานร่วมกันของ 3 กลุ่มหน่วยงานหลัก ได้แก่ ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ และฝ่ายการทูต ทั้งนี้ Soft Power ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเสริมเพื่อสร้างพื้นที่ทางการทูต ลดแรงเสียดทาน และเพิ่มความยืดหยุ่นต่อแรงกดดันจากมหาอำนาจทั้งสอง

เมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่ง Emmers [10] ศึกษาไว้ พบว่าทั้งสองประเทศมีความคล้ายกันในด้านการใช้ Hedging Strategy เพื่อกระจายความเสี่ยงและรักษาผลประโยชน์ในหลายมิติ โดยสิงคโปร์คงความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ ผ่านข้อตกลงการใช้ท่าเรือและการฝึกซ้อมรบ ขณะเดียวกันก็ขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีนอย่างลึกซึ้ง เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมโยงทางการค้า ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมของไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ประสิทธิภาพของโครงสร้างการประสานงานภายในประเทศ สิงคโปร์มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวง (Inter-Ministerial Committees) และสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ทำงานอย่างต่อเนื่องและมีอำนาจตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ [11] ในขณะที่ไทยแม้จะมีหน่วยงานประสานงาน แต่ยังประสบปัญหา ความไม่ต่อเนื่องและสอดคล้องกันของนโยบายระหว่างหน่วยงาน (Policy Incoherence) ซึ่งมักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความซ้ำซ้อนในโครงสร้างราชการ [12]

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Acharya (2014) ที่ชี้ว่า ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ Hedging ในประเทศกำลังพัฒนาขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย และการมีโครงสร้างประสานงานที่แข็งแรงเพื่อจัดการกับความสัมพันธ์หลายมิติ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Complex Interdependence ของ Keohane และ Nye (1977) ที่ระบุว่ารัฐในระบบพหุขั้วต้องใช้กลไกการจัดการภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาสมดุลระหว่างมิติทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสังคม

นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังยืนยันข้อเสนอของ Kooiman (2003) และ UNESCAP (2009) ว่า ธรรมาภิบาล เป็นองค์ประกอบหลักในการสร้างนโยบายที่สอดคล้องและมีความต่อเนื่อง การที่ไทยยังมีข้อจำกัดด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการประสานงานเชิงสถาบัน ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมไม่สามารถใช้ศักยภาพได้เต็มที่ในบางช่วงเวลา

ในด้าน Soft Power ผลการวิจัยพบว่าการประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในเวทีนานาชาติ การส่งเสริมวัฒนธรรม และการใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือทางการทูต มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Nye (2004) และสนับสนุนผลการศึกษาของ Lee & Melissen [13] ที่ระบุว่า Soft Power เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐขนาดกลาง (Middle Power) ในการเพิ่มพื้นที่การเจรจาและสร้างความยอมรับจากมหาอำนาจ

โดยสรุป ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมของไทยไม่ได้ขึ้นอยู่เพียงกับท่าทีการทูตในเวทีระหว่างประเทศ แต่ยังขึ้นอยู่กับการปรับปรุงโครงสร้างประสานงานภายในให้มีความต่อเนื่อง มีธรรมาภิบาล และสามารถบูรณาการ Soft Power เข้ากับกลยุทธ์การรักษาสมดุลอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นทิศทางเดียวกับข้อเสนอของงานวิจัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายชิ้น (Acharya, 2014; Kuik, 2008; Emmers, 2020)

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้เขียนเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. จัดตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ระดับชาติ

กำหนดเป็นกลไกประสานงานเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และการทูต เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งของนโยบาย โดยมีองค์ประกอบ คือ ผู้แทนระดับรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงจากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่หลัก: กำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว จัดลำดับความสำคัญของนโยบาย จัดการวิกฤตทางการทูต และติดตามประเมินผลความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ

2. สร้าง “ยุทธศาสตร์ Soft Power ระยะยาว” ที่บูรณาการทุกหน่วยงาน

มีแนวทางดำเนินงาน คือ การจัดทำแผนแม่บท Soft Power ของประเทศที่ครอบคลุมด้านวัฒนธรรม การท่องเที่ยว การศึกษา กีฬา และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และมีการบูรณาการให้กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ ทำงานร่วมกันในเชิงยุทธศาสตร์และใช้ตัวชี้วัดร่วม (Joint Indicators) และมีการกำหนดเป้าหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการใช้ Soft Power เป็นเครื่องมือสนับสนุนการรักษาสมดุลระหว่างมหาอำนาจ และยกระดับภาพลักษณ์ประเทศในระยะยาว

3. พัฒนาระบบติดตามและประเมินผลนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Monitoring and Evaluation System)

สร้างระบบกลางที่รวบรวมข้อมูลการดำเนินนโยบายต่างประเทศจากทุกหน่วยงาน วิเคราะห์ผลกระทบและรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีวิธีดำเนินการ คือ จัดทำรายงานประจำปีที่ประเมินทั้งเชิงปริมาณ เช่น มูลค่าการค้า การลงทุน และเชิงคุณภาพเช่น ความเชื่อมั่นของคู่ค้า ความสัมพันธ์ทางการทูต เพื่อสร้างเอกภาพเชิงนโยบาย ปรับทิศทางยุทธศาสตร์ได้ทันต่อสถานการณ์และเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลม

เพื่อทำความเข้าใจว่าภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมสามารถเป็น “ตัวขับเคลื่อน Soft Power” ได้อย่างไร เช่น ผ่านการลงทุน การสร้างแบรนด์ หรือการทูตวัฒนธรรม

2. วิเคราะห์กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในอาเซียน

เช่น มาเลเซีย และเวียดนาม เพื่อค้นหาปัจจัยความสำเร็จหรือข้อจำกัดที่แตกต่างกันและประเมินว่าปัจจัยเหล่านี้สามารถประยุกต์ใช้กับไทยได้หรือไม่

3. ใช้วิธีการวิจัยเชิงผสม (Mixed Methods Research)

ผสานการวิจัยเชิงคุณภาพกับเชิงปริมาณเพื่อวัดผลกระทบของยุทธศาสตร์ไผ่ลู่ลมต่อเศรษฐกิจการเมือง และความมั่นคงของประเทศอย่างเป็นระบบ และสามารถสร้างตัวชี้วัดเชิงปฏิบัติการ (Operational Indicators)

4. ศึกษาผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในต่อความต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

[1] White, H. (2019). *How to defend Australia*. La Trobe University Press. World Bank. (2023). *Thailand economic monitor: Navigating global uncertainty*. World Bank Group. https://documents.worldbank.org

[2] Medcalf, R. (2020). *Indo-Pacific empire: China, America, and the contest for the world's pivotal region*. Manchester University Press.

[3] Chachavalpongpun, P. (2015). *A plastic nation: The curse of Thainess in Thai-Burmese relations*. University of Queensland Press.

[4] Department of Customs. (2023). *Thailand's international trade statistics 2023*. Ministry of Finance, Thailand.

[5] Kuik, C. C. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia, 30*(2), 159-185. https://doi.org/10.1355/cs30-2a

[6] Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown and Company.

[7] Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.

[8] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is good governance?* United Nations. https://www.unescap.org/resources/what-good-governance

[9] Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs.

[10] Emmers, R. (2020). Hedging in Southeast Asia: Singapore's foreign policy and the US-China rivalry. *Contemporary Southeast Asia, 42*(1), 50-75. https://doi.org/10.1355/cs42-1c

[11] Tan, S. S. (2017). Singapore's strategic hedging: Between the United States and China. *Asian Politics & Policy, 9*(2), 237-256. https://doi.org/10.1111/aspp.12325

[12] Pathmanand, U. (2022). Thailand's foreign policy challenges: Balancing major power relations. *Journal of ASEAN Studies, 10*(1), 45-62. https://doi.org/10.7454/jas.v10i1.1103

[13] Lee, G., & Melissen, J. (2011). *Public diplomacy and soft power in East Asia*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230299472