

MODERN  
POLITICS

MATICHONBOOK

# ขวา พืมาต(๑) ช้าย

อนุรักษนียมไทยบนทางสองแพรง  
ของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น

ทืบตี นพประเสริญ



ศ. ดร. สุรชาติ บำรุงสุข

ค้ำนำเสนอ

# บวภาพิมัต(?) ซ้าย

อนุรักษนิยมไทยบนทางสองแพร่ง  
ของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น



บวาพิฆาต (?) ซ้าย  
อนุรักษนิยมไทยบนทางสองแพร่ง  
ของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น

ศิบตี นพประเสริฐ

## ขวาทิฆาต(?) ซ้าย • คิบัติ นพประเสริฐ

พิมพ์ครั้งแรก : สำนักพิมพ์มติชน, ตุลาคม 2564

ราคา 460 บาท

### ข้อมูลทางบรรณานุกรม

คิบัติ นพประเสริฐ, ขวาทิฆาต(?) ซ้าย. กรุงเทพฯ : มติชน, 2564. 432 หน้า.

1. อนุรักษนิยม. 2. ไทย--การเมืองและการปกครอง. I. ชื่อเรื่อง.

320.52

ISBN 978 - 974 - 02 - 1757 - 2

สำนักพิมพ์มติชน | [www.matichonbook.com](http://www.matichonbook.com)

ที่ปรึกษาสำนักพิมพ์ : อารักษ์ คคะนาท, สุพจน์ แจ้จเร้ว, สุชาติ ศรีสุวรรณ,  
ไพรัตน์ พงศ์พานิชย์, นงนุช สิงหเดชะ

ผู้จัดการสำนักพิมพ์ : มณฑล ประภากรเกียรติ

รองผู้จัดการสำนักพิมพ์ : จุจิรัตน์ ทิมวัฒน์, สุภชัย สุชาติสุธาธรรม

บรรณาธิการบริหาร : สุลักษณ์ บุญปาน • หัวหน้ากองบรรณาธิการ : ชนมชน วงทิพย์

พิสูจน์อักษร : โชติช่วง ะวีน • กราฟิกเลย์เอาต์ : อรอนงค์ อินทรอุดม

ศิลปกรรม : นุสรา สมบูรณ์รัตน์ • ออกแบบปก : ประกิต กอบกิจวัฒนา

ประชาสัมพันธ์ : กรกฤษณ์ พรอินทร์, ณัษชา เชี่ยวกุล

จัดทำโดย : บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวณศน์ 1 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 1235 โทรสาร 0-2589-5818

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มติชน 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวณศน์ 1 เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2000, 2108 โทรสาร 0-2591-9013

จัดจำหน่ายโดย : บริษัทงานดี จำกัด (ในเครือมติชน) 12 ถนนเทศบาลนฤมาล ประชาณิเวณศน์ 1

เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3358-3360 โทรสาร 0-2591-9012

Matichon Publishing House a division of Matichon Public Co., Ltd.

12 Tethsabannarueman Rd., Prachanivate 1, Chatuchak, Bangkok 10900 Thailand

ในกรณีที่มีหนังสือมีข้อผิดพลาดจากการพิมพ์ เช่น หน้าขาดหาย หน้าซ้ำ หน้าสลับ เข้าเล่มกลับหัว

กรุณาติดต่อมาที่ email: [matichonbook.sales@gmail.com](mailto:matichonbook.sales@gmail.com)

หรือ inbox  matichonbook เพื่อขอเปลี่ยนแปลงใหม่

หากท่านต้องการสั่งซื้อหนังสือเล่มนี้จำนวนมากในราคาพิเศษ

โปรดติดต่อโดยตรงที่ บริษัทงานดี จำกัด โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 3353 โทรสาร 0-2591-9012

MATICHON  
PREMIUM  
PRINT

ฝ่าย MATICHON PREMIUM PRINT : บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบสั่งซื้อสิ่งพิมพ์ทุกประเภท  
โทรศัพท์ 0-2580-0021 ต่อ 2419, 2424 โทรสาร 0-2591-9002

# สารบัญ

คำนำสำนักพิมพ์	6
ชวนอ่านเรื่องขวาวๆ... แต่ไม่ชวนเป็น 'ฝ้ายขวา' ดีดขาด!	8
คำนำผู้เขียน	16
บทนำ	20
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและลักษณะทั่วไป ของอนุรักษนิยมสากล	26
บทที่ 3 ลักษณะของอนุรักษนิยมไทย และบทบาททางการเมือง	72
บทที่ 4 อนุรักษนิยมไทยกับการเมือง และการต่างประเทศไทยในสมัยสงครามเย็น	130
บทที่ 5 สถาบันพระมหากษัตริย์ กับกลุ่มอนุรักษนิยมในการเมืองไทย	224
บทที่ 6 การปรับนโยบายต่างประเทศของไทย พ.ศ. 2516-2521	290
บทส่งท้าย	394
บรรณานุกรม	404

## คำนำสำนักพิมพ์

เราไม่อาจเข้าใจปัญหาและหาหนทางสถานการณ์การต่อสู้ของ “ฝ่ายซ้าย” ได้ หากปราศจากซึ่งความรู้ความเข้าใจต่อบทบาทและความเป็นไปของ “ฝ่ายขวา”

ในสังคมไทยที่อาจกล่าวได้ว่าการเมืองภายในประเทศนั้นตกอยู่ใต้อำนาจของ “ฝ่ายขวา” มาโดยตลอด การรู้จัก มองเห็นกลไก และความเคลื่อนไหวภายในของพวกเขาเหล่านั้นที่เราอาจเคยเผลอดูเบาว่า “เซ็งซำ” “ล้ำหลัง” “คร่ำครึ” จึงสำคัญยิ่ง

เพราะหากฝ่าย “ขวาๆ” เป็นได้เพียงเท่านั้น หนทางของสังคมแบบที่เราฝันก็อาจไม่ได้ดูห่างไกลเช่นที่เป็นอยู่...

“ชาวพิฆาต(?) ซ้าย: อนุรักษ์นิยมไทยบนทางสองแพร่งของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น” เล่มนี้ ได้เลือกชี้ชวนให้เราย้อนกลับไปยังช่วงปี พ.ศ. 2516-2521 ช่วงเวลาที่ผู้นำประเทศ เทคโนแครต กองทัพไทย และกลุ่มชาวอนุรักษ์นิยมกำลังมีบทบาทอย่างยิ่งในการบริหารประเทศ พร้อมกับพาไทย “หันขวา” เพื่อพิฆาต “ซ้าย” ซึ่งกำลังเติบโตขึ้นพร้อมประชาธิปไตยที่เบ่งบาน ด้วยการก่อรูปของขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวทางการเมือง การบังคับใช้กฎหมาย ไปจนกระทั่งนโยบายต่างประเทศที่หวังพึ่งพามหามิตรให้ช่วยเหลือไว้เบียดพวก “เอียงซ้าย” ให้จมนมและกระเด็นออกนอกกระดาน

แต่การเมืองภายนอกอาจสิ้นสะเทือนด้วยเพราะการเมืองภายในฉับใด การเมืองภายในก็ไม่อาจเป็นได้อย่างใจเมื่อโลกพลิกผันฉับฉนั้น

หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอประเด็นที่น่าสนใจยิ่งอีกประการหนึ่ง คือประเด็นว่า ด้วย “การต่างประเทศ” ที่เดินมาหยุดตรงทางสองแพร่งสำคัญ เพราะขณะที่ไทย กำลังเตรียมพร้อมจะ “หันขวา” เพื่อ “พิฆาตซ้าย” เต็มที่ ช่วงเวลาดังกล่าวกลับเป็น ช่วงเวลาเดียวกันกับการเมืองโลกกำลังเปลี่ยนทิศ

เมื่อมหาмирล่าถอย อดีตคู่ปฏิปักษ์กำลังก้าวขึ้นสู่การเป็นมหาอำนาจใหม่ ชาวไทยจะ “หัน” ไปในทิศทางใด?

คำตอบที่ได้จาก “วาทพิฆาต(?)ซ้าย: อนุรักษ์นิยมไทยบนทางสองแพร่งของ การเมืองโลกยุคสงครามเย็น” เล่มนี้ อาจพอบอกอะไรบางอย่างแก่เราได้ไม่มากนักน้อย

สำนักพิมพ์มติชน

# ชวนอ่านเรื่องขวาวๆ... แต่ไม่ชวนเป็น 'ฝ่ายขวา' เด็ดขาด!

สุรชาติ บำรุงสุข

*"You can't get away from the right-wing politics but  
that's the same all over the world."*

Leo Sayer

อยากจะขอเริ่มด้วยคำกล่าวในข้างต้นว่า “เราคงหนีการเมืองของพวกเขาฝ่ายขวาไม่พ้น” และก็คงเป็นเช่นนั้นเหมือนกันทั่วโลก เพราะไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้น ฝ่ายขวาจะยังคงเป็นฝ่ายขวาต่อไป จนหลายครั้งดูจะเป็นเรื่องไร้สาระเต็มที่เราควรจะสนใจศึกษาเรื่องของพวกเขา แต่สุดท้ายแล้ว เราก็จำเป็นต้องหันกลับมาดูพวกเขาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในข้อเขียนนี้จะไม่ขอเรียกฝ่ายขวาว่า “อนุรักษนิยม” เพราะเนื่องจากชาวไทยมีลักษณะค่อนข้างมาจากความเป็น “จารีตนิยม” ด้วย

ยิ่งในการเมืองไทยแล้ว เราไม่อาจจะเลยความสนใจไปจากพวกเขาฝ่ายขวาได้เลย ทิศทางหลักของการเมืองไทยถูกกำหนดและขับเคลื่อนโดยฝ่ายขวาเกือบทั้งหมด การเมืองไทยแทบไม่เคยถูกผลักดันโดยฝ่ายซ้ายแต่อย่างใด จนบางทีก็อดเศร้าใจไม่ได้ว่า ฝ่ายขวาชนะแทบทุกครั้งที่การต่อสู้ทางการเมือง ฝ่ายก้าวหน้าอาจจะได้ในบางช่วงเวลา และในบางเหตุการณ์ แต่สุดท้ายแล้ว ฝ่ายขวาก็ยังสามารถก่อกระแส “ตีโต้กลับ” เพื่อดึงอำนาจให้กลับมาอยู่ภายใต้การควบคุมของพวกเขาอีกครั้งได้เสมอ ดังเช่นการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2519

เหตุการณ์การล้อมปราบใจกลางเมืองหลวงของประเทศไทยในวันที่ 6 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2519 เดินทางมาเป็นระยะเวลา 45 ปีในปี พ.ศ. 2564... ปฏิบัติการความรุนแรงครั้งใหญ่ของ “ฝ่ายขวาไทย” ในปีดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจนในทางการเมือง และเป็นความรุนแรงที่สร้างขึ้นด้วยบริบทของยุค “สงครามเย็น” ซึ่งผลจากเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้หลายคนต้องหันกลับมาสนใจฝ่ายขวาอย่างจริงจัง เพราะสิ่งที่เราเห็นอย่างชัดเจนคือ อำนาจและกำลังในการเมืองไทยอยู่ในมือของฝ่ายขวาเสมอ

หากย้อนเวลากลับไปแล้ว เราอาจจะต้องยอมรับในขณะนั้นว่า เรามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับฝ่ายขวาไทยไม่มากนัก หรือเห็นฝ่ายขวาด้วยจินตนาการทางการเมืองแบบหยาบๆ อีกทั้งไม่มีภาพที่ชัดเจนในพัฒนาการของฝ่ายขวาไทยในยุคสงครามเย็น นอกจากเห็นแต่ภาพของ “ทหารในการเมืองไทย” เป็นด้านหลัก ทั้งที่ในความเป็นจริงที่ปฏิเสธไม่ได้คือ ทหารเป็นเพียงตัวละครหนึ่งใน “เครือข่ายขวาไทย” ซึ่งทุกฝ่ายรับรู้มาโดยตลอดว่า เครือข่ายนี้มีขนาดใหญ่และขยายตัวครอบคลุมสังคมไทยมาอย่างกว้างขวางและยาวนาน อีกทั้งอิทธิพลของฝ่ายขวาก็หยั่งรากลึกลงในสังคมไทยด้วยรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะความลึกของอิทธิพลนี้ในบริบทของรูปการณ์จิตสำนึกอันส่งผลให้ชุดความคิดและอุดมการณ์ของ “ขวาไทย” เป็นที่ยอมรับในสังคมได้ง่าย

แม้การเปลี่ยนแปลงการปกครองสยามจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475 แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนี้ได้สร้างให้เกิด “เครือข่ายขวาไทย” ที่พัฒนาต่อเนื่องเรื่อยมา โดยเฉพาะพัฒนาการในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในอีกระดับของการเมืองโลก เมื่อกระแสคลื่นของ “สงครามเย็น” พัดพาการต่อสู้ของรัฐมหาอำนาจใหญ่ไปทั่วทุกมุมโลก สถานการณ์สงครามกลางเมืองในกรีซและตุรกีในปี พ.ศ. 2490 เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเมืองชุดใหม่ของโลกในขณะนั้น และภูมิภาคเอเชียเองก็ไม่ได้อยู่ไกลเกินกว่าที่กระแสนี้จะพัดมาไม่ถึง... สงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์มลายาหรือที่รู้จักในชื่อของ “ภาวะฉุกเฉินในมลายา” เกิดขึ้นอย่างคาดไม่ถึงในปี พ.ศ. 2491 ตามมาด้วยการผลัดแผ่นดินจากชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปี พ.ศ. 2492 และตามมาด้วยสถานการณ์สำคัญของเอเชียคือ สงครามเกาหลีในปี พ.ศ. 2493 แล้วกระแสลมของสงครามเย็นก็พัดครอบคลุมไปทั่วเอเชีย และแน่นอนว่ากระแสลมนี้พัดเข้าสู่ประเทศไทยด้วย

สงครามเย็นมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ “เครือข่ายขวาไทย” ก่อตัวอย่างชัดเจน

และพัฒนาความเข้มแข็งทางการเมืองมากขึ้น รัฐประหารปี พ.ศ. 2490 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองไทยในยุคหลังสงคราม ขณะเดียวกัน รัฐประหารนี้เป็นจุดตั้งต้นของการพา “พลพรรคฝ่ายขวา” กลับสู่การยึดกุมอำนาจรัฐอีกครั้งหลังปี พ.ศ. 2475 อันมีนัยถึงการสิ้นสุดสายอำนาจของคณะราษฎรอย่างชัดเจน จนอาจกล่าวได้ว่า คณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นมีอายุสั้นเพียง 15 ปีเท่านั้นเอง ผู้ก่อการส่วนหนึ่งผลึกผันตัวเองไปเป็น “ผู้นำฝ่ายขวา” ได้อย่างน่าฉงน และไม่เหลือบุคลิกทางการเมืองของความเป็น “นักปฏิวัติสยาม” อีกต่อไป และพวกเขาจับบทใหม่เป็นหัวหน้าฝ่ายขวาได้อย่างไม่เคอะเขิน และแทบไม่น่าเชื่อว่าผู้นำคณะราษฎรส่วนหนึ่งจะ “แปรพักตร์” มาเป็นผู้นำฝ่ายขวาในยุคหลังสงครามโลก

ยิ่งสงครามเย็นขยายตัวในเอเชียมากเท่าใด กระแสขวาก็ยิ่งขยายตัวในไทยมากเท่านั้น ฝ่ายขวาก็ยิ่งเข้มแข็งในทางการเมืองมากขึ้นด้วย และความเข้มแข็งที่สำคัญเป็นผลมาจากการรัฐประหารที่ดำเนินการโดยผู้นำทหารในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2500 และ 2501 ตามมาด้วยรัฐประหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2514 และความเข้มแข็งเช่นนี้ยังมีนัยถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐมหาอำนาจใหญ่ของโลกตะวันตกในทางอุดมการณ์ ภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์กลายเป็นปัจจัยร่วมที่เชื่อมเครือข่ายฝ่ายขวาไทยเข้ากับการต่อสู้ในเวทีสากล ขณะเดียวกันก็เชื่อมพลพรรคของฝ่ายขวาจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยเข้าด้วยกัน โดยมีชนชั้นนำพร้อมผู้นำทหารยืนเป็น “หัวขบวน” ของการต่อสู้ในสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์

ในสภาวะเช่นนี้ ผู้นำทหารจึงเป็นเสมือน “ด่านหน้า” ของผู้นำฝ่ายขวาที่ปรากฏตัวให้เห็นอย่างชัดเจนในเวทีการเมือง แต่ดังที่กล่าวมาแล้ว “ทหารฝ่ายขวา” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “เครือข่ายขวาไทย” ที่ก่อตัวขึ้น อันเป็นปฏิกิริยาต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ฝ่ายขวาสามารถกระชับอำนาจให้เข้มแข็งขึ้นด้วยการมาของสงครามเย็นและการยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2490 อีกทั้งยังได้อาศัยพลังทางการเมืองของทหารเป็น “ฐานอำนาจ” ในการต่อสู้เพื่อการดำรงสถานะเดิม จนอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายขวาในภาวะเช่นนี้ดำรงสถานะเป็น “พลังหลัก” ของการเมืองไทย และพลังนี้มีทิศทางสำคัญในการต่อต้านคอมมิวนิสต์... สงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ของฝ่ายขวาเป็นโจทย์การเมืองที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา ในไทยก็เช่นเดียวกัน เพราะสงครามนี้

มีผลโดยตรงต่อความอยู่รอดของรัฐและสถาบันในระบบการปกครองเก่าทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม การทำลายต่ออำนาจของฝ่ายขวาในการเมืองไทยแทบจะเกิดไม่ได้อย่างจริงจัง แม้จะมี “แรงเสียดทาน” ทางการเมืองเกิดกับการกุมอำนาจของฝ่ายขวา แต่ก็ไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนกระทั่งเมื่อสถานการณ์สงครามคอมมิวนิสต์เกิดขึ้นในสังคมไทย การต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธที่เกิดขึ้นครั้งแรกที่จังหวัดนครพนม หรือที่เรียกว่า “วันเสียงปืนแตก” ในปี พ.ศ. 2508 นั้น เป็นสัญญาณของการทำลายต่อพลังอำนาจของฝ่ายขวาไทยอย่างชัดเจน

สงครามปฏิวัติของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขยายตัวออกไปในชนบท อีกทั้งสถานการณ์สงครามปฏิวัติในประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นก่อนแล้วในอินโดจีนก็ขยายตัวคู่ขนานกัน จนกลายเป็น “ภัยคุกคาม” ด้านความมั่นคงชุดใหญ่ต่อเครือข่ายชาวไทย มิใช่คุกคามต่อชนชั้นนำและผู้นำทหารเท่านั้น หากแต่เป็นการคุกคามต่อเครือข่ายทั้งระบบ เพราะการพ่ายแพ้สงครามปฏิวัติของรัฐไทยคือการสิ้นสุดของทุกสิ่งทุกอย่างที่ถูกประกอบสร้างให้เกิด “ความเป็นไทย” ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์ คุณค่า สถาบัน และตัวรัฐเองด้วย

สงครามปฏิวัติไทยจึงเป็นดัง “การสันคลอนอำนาจ” และในทำนองเดียวกัน ก็เป็น “ภัยคุกคาม” ต่อเครือข่ายชาวไทยครั้งใหญ่ ก่อให้เกิดความกลัวทางการเมือง ในอีกด้าน ความกลัวเช่นนี้กลับทวีมากขึ้น อันเป็นผลจากคลื่นการเมืองทางอุดมการณ์ที่พัดพา “กระแสปฏิวัติ” ไปทั่วทุกมุมโลก ส่งผลให้คนหนุ่มสาวในประเทศต่างๆ กลายเป็น “ฝ่ายซ้าย” หรือโดยความฝันของคนหนุ่มสาวในยุคนั้น พวกเขาอยากเป็น “นักปฏิวัติ” และบางทีอาจต้องยอมรับว่าพวกเขาอยากเป็น “นักสังคมนิยม” ด้วย

ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด ที่ในทุกครั้งของการเคลื่อนไหวจะมีภาพของบุคคลซึ่งเป็นที่คุ้นเคยของนักต่อสู้ปึกซ้าย อันเป็นภาพ “สามมหาบุรุษ” ของฝ่ายซ้าย คือ “มาร์กซ์-เหมา-เซ” ซึ่งมักจะปรากฏเป็นภาพสัญลักษณ์เสมอในการเดินขบวนของฝ่ายซ้าย ดังจะเห็นได้ว่าคนหนุ่มสาวหลายคนในยุคนั้น อยากเป็น “เซ” และอยากอุทิศตนให้กับการปฏิวัติ โดยไม่กังวลว่าแม้สุดท้ายแล้วอาจต้องจบชีวิตไว้ในชนบท (ไม่ต่างจากการถูกลอบสังหารของเซในชนบทของโบลเชวิค)

ผลจากปรากฏการณ์ของการขยายตัวของ “กระแสซ้าย” ทำให้ในยุคนั้นเกิด

ความสนใจศึกษาเรื่องของฝ่ายซ้ายอย่างกว้างขวาง ในทางกลับกัน จะด้วยเหตุผลอะไร ก็แล้วแต่ ไม่มีใครสนใจฝ่ายขวาในบริบททางทฤษฎี และในอีกด้าน การศึกษาฝ่ายขวามักจะรวมศูนย์อยู่กับเรื่องของทหาร เพราะมีความชัดเจนที่ฝ่ายขวาซึ่งเป็นผู้นำกองทัพ เป็นผู้กุมอำนาจทางการเมือง

ในทางวิชาการ บทบาทของทหารกับการแทรกแซงทางการเมืองเป็นหัวข้อสำคัญของการศึกษาในวิชาการเมืองเปรียบเทียบ จนอาจกล่าวเป็นข้อสังเกตได้ว่า ไม่มีฝ่ายขวากลุ่มใดในยุคสงครามเย็นที่มีพลังอำนาจในการก่อกระแสทางการเมืองได้มากเท่ากับ “กองทัพ” ในประเทศโลกที่สาม เพราะทหารกุมอำนาจรัฐและอำนาจกำลังรบ อีกทั้งในบางกรณียังขยายไปสู่การกุมอำนาจทางเศรษฐกิจอีกด้วย

การควบคุมสังคมของเครือข่ายฝ่ายขวาโดยมีทหารเป็น “แกนกลาง” ของอำนาจรัฐ จะเป็นเรื่องราวปกติในทางการเมืองของประเทศโลกที่สามในยุคสงครามเย็น รวมทั้งในไทยด้วย ผลจากความเป็นจริงทางการเมืองเช่นนี้ ทำให้การศึกษาทางรัฐศาสตร์ในสังคมไทยก็อยู่ในกรอบเช่นนี้ ดังที่กล่าวแล้วว่าเป็นเพราะทหารเป็นตัวละครของความเป็นฝ่ายขวาที่ชัดเจนในการเมืองไทย แม้จะมีฝ่ายขวาที่เป็นตัวละครอื่นๆ อีกด้วยก็ตาม จนอาจกล่าวได้ว่า ทหารเป็นเพียงส่วนเดียวของตัวละครที่เป็นฝ่ายขวาในทางการเมือง แต่ก็มักเป็นตัวละครที่ได้รับความสนใจมากที่สุด

นอกจากนี้ ในบริบทของการเมืองไทยที่ทหารอยู่ในอำนาจอย่างยาวนานในยุคสงครามเย็น การศึกษาทางรัฐศาสตร์จึงมุ่งอยู่กับเรื่องของทหาร จนเราแทบไม่มึงานการศึกษาเกี่ยวกับฝ่ายขวาไทยในส่วนที่ไม่ใช่ทหาร และเพ็งมีมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มขวาอื่นๆ ในยุคปัจจุบัน

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่ายินดีในทางวิชาการเมื่อ ดร. ศิบัติ นพประเสริฐ ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่องของฝ่ายขวาไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2516 จนถึงช่วงก่อนที่การเมืองไทยจะก้าวสู่ความเป็น “ระบอบพันทาง” ในปี พ.ศ. 2521 และทั้งยังนำเสนอใจอย่างมากในอีกส่วนที่งานการศึกษานี้มุ่งถึงประเด็นนโยบายการต่างประเทศของไทย เพราะในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2516-2521 นั้น นโยบายการต่างประเทศเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งในช่วงเวลานี้ ความผันผวนไม่ได้เกิดเฉพาะในระดับของการเมืองภายในเท่านั้น หากยังเกิดในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย

โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งระหว่าง “พรรคพี่พรรคน้อง” ในภูมิภาค ซึ่งไม่เพียงเกี่ยวข้องกับพรรคคอมมิวนิสต์ไทยเท่านั้น หากยังโยงไปสู่การต่อสู้ระหว่างรัฐมหาอำนาจในเอเชียคือ ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน อันส่งผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคงไทย รวมถึงสถานการณ์สงครามปฏิวัติไทยด้วย

แม้การศึกษานี้ในทางวิชาการจะสิ้นสุดในรอบเวลาของปี พ.ศ. 2521 แต่ตอบได้ดีว่า รัฐพันทางภายใต้ผู้นำทหารไทยหลังจากนั้นได้ตัดสินใจครั้งใหญ่ในการปรับยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้กับคอมมิวนิสต์จนชนะสงครามครั้งนั้นได้ เราอาจต้องสรุปว่า ฝ่ายขวาชนะสงครามเย็นในไทย... โดมิโน 3 ตัวล้มตามกันในอินโดจีน แต่โดมิโนตัวที่ 4 ไม่ล้มที่กรุงเทพฯ จนในที่สุด สงครามเย็นสิ้นสุดลงทั้งในไทยและในโลก การรวมชาติของเยอรมนีและการทบทวนกำแพงเบอร์ลินในปี พ.ศ. 2532 เป็นสัญญาณของการมาของระเบียบโลกใหม่ของ “ยุคหลังสงครามเย็น”

ถ้า “โดมิโนไทย” ล้มตามไปกับสาม “โดมิโนอินโดจีน” แล้ว การเมืองไทยปัจจุบันจะเปลี่ยนโฉมไปอย่างไรที่เราไม่คาดคิด น่าคิดเล่นๆ ว่า จะเกิดอะไรขึ้นถ้าโดมิโนล้มที่กรุงเทพฯ และไทยหลังเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2519 กลายเป็นคอมมิวนิสต์ประเทศที่ 4 ในภูมิภาค แต่ดังได้กล่าวแล้ว โดมิโนไม่ล้มที่ไทย จนต้องถือเป็นชัยชนะครั้งใหญ่ของฝ่ายขวาไทย

หากมองย้อนอดีตจะเห็นได้ว่า สงครามเย็นเป็นจุดของการก่อสร้างเครือข่ายชาวไทยในยุคปัจจุบัน และในอีกส่วน ชัยชนะในสงครามเย็นมีส่วนโดยตรงทำให้ฝ่ายขวาไทยมีความ “ยั่งยืน” และพร้อมที่จะขับเคลื่อนด้วยความมั่นใจต่อความท้าทายใหม่ๆ โดยเฉพาะการต่อสู้กับการขยายตัวของ “กระแสประชาธิปไตย” ที่เป็นส่วนสำคัญของโลกยุคหลังสงครามเย็น และมีความชัดเจนว่า ไม่ว่าจะกลายเป็นฝ่ายขวาที่ไหนในโลกล้วนรังเกียจประชาธิปไตย ฝ่ายขวาไทยก็ไม่ได้แตกต่างแต่อย่างใด ทั้งยังมองประชาธิปไตยเป็นภัยคุกคาม... บางทีก็อดคิดเปรียบเทียบไม่ได้ว่า ฝ่ายขวาไทยปัจจุบันอาจไม่ได้แตกต่างจาก “ทรัมป์” หรือบางทีอาจกล่าวในมุขกลับว่า ทรัมป์อาจไม่แตกต่างกับบรรดาชาวไทยซึ่งปรากฏตัวในแบบ “สลิม” ที่ชอบ “fake news” เป็นต้น

สุดท้ายนี้เราอาจกล่าวเป็นเชิงข้อสังเกตได้ว่า ฝ่ายขวาไทยขยับบทบาทจากการเป็น “นักต่อต้านคอมมิวนิสต์” ในยุคสงครามเย็น มาเป็น “นักต่อต้านประชาธิปไตย” ในยุคหลังสงครามเย็นและในยุคปัจจุบัน จนอาการของการต่อต้านประชาธิปไตยเป็น

คุณสมบัติประการหนึ่งที่เด่นชัดของชาวไทย อีกหนึ่งผลของความไม่ชอบประชาธิปไตย ในบริบทของการเมืองโลก ทำให้พวกเขาเปลี่ยนตัวเองเป็นฝ่าย “ต่อต้านสหรัฐ” อย่างไม่น่าเชื่อ ฉะนั้น เมื่อไม่ชอบประชาธิปไตย ก็จะต้องไม่ชอบอเมริกาด้วย พร้อมกันนี้ ความชื่นชมระบอบอำนาจนิยมที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ชาวไทยกลายเป็นกลุ่ม “นิยมจีน” ไปด้วย ทั้งที่ในยุคสงครามเย็น ชาวไทยมีอาการ “คลั่งฝรั่ง-เกลียดจีน” อย่างชัดเจน แต่ตอนนี้โลกของฝ่ายชาวไทยพลิกกลับหัวกลับหางเป็น “ต้านฝรั่ง-เชียร์จีน”

อีกทั้งน่าสนใจในอีกแบบ หากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2519 ทำไมวันนี้ชาวไทยชื่นชม “คอมมิวนิสต์จีน” ทั้งที่อดีตในยุคสงครามเย็น พวกเขา “เกลียดและกลัว” คอมมิวนิสต์ และมองคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงที่สุดด้วย ในวันนี้ พวกเขากลับนิยมชมชอบ “คอมมิวนิสต์จีน” และมองปักกิ่งด้วยสายตาของความชื่นชมอย่างออกหน้าออกตา

ในอีกด้านของการเมืองไทย ผลของความมั่นใจใน “พลังอำนาจฝ่ายขวา” เครือข่ายชาวไทยได้เปิดการขับเคลื่อนในการเมืองไทยร่วมสมัยอีก ครั้งนี้พวกเขาไม่ได้ชูธง “ต่อต้านคอมมิวนิสต์” แต่ออกมาด้วยการใส่ “เสื้อเหลือง” แล้วต่อมาก็ขยับเป็นการคล้องคอด้วย “นกหวีด” พร้อมกับการใช้สัญลักษณ์ที่สำคัญที่สุดของความเป็นฝ่ายขวาคือ “ธงชาติ”... โลกของฝ่ายชาวไทยร่วมสมัยถูกขับเคลื่อนให้เดินไปข้างหน้าอีกครั้ง พร้อมกับความท้าทายใหม่ที่พวกเขาเชื่อเสมอว่าจะสามารถควบคุมได้ด้วยภาครัฐประหาร และด้วยความมั่นใจใน “อำนาจพิเศษ” ที่สนับสนุนฝ่ายขวาเสมอมา ทำให้พวกเขาตัดสินใจยึดอำนาจรัฐต่อเนื่องกัน 2 ครั้งโดยไม่จำเป็นต้องมีความยับยั้งชั่งใจทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น และไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะเกิดผลอย่างไรกับอนาคตของประเทศ

แม้การยึดอำนาจจะประสบความสำเร็จอย่างง่ายดาย แต่ผลจากรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 จนถึงรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 และการจัดตั้งรัฐบาลพันทางปี พ.ศ. 2562 กลับยังเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับความท้าทายอย่างที่บรรดาพลพรรคในเครือข่ายขวาไม่เคยเห็นมาก่อน และบางทีก็เป็นเหมือนการย้อนเวลา... ฝ่ายชาวไทยต่อสู้กับความเปลี่ยนแปลงที่มากับการผลัดกันของคนรุ่นใหม่ในปี พ.ศ. 2516 และตัดสินใจใช้ความรุนแรงเพื่อเอาชนะภัยคุกคามในปี พ.ศ. 2519 ฝ่ายชาวไทยในปัจจุบันต้องกลับมาต่อสู้กับความเปลี่ยนแปลงที่มากับคนรุ่นใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2564 และ

เป็นกระแสการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยของคนรุ่นใหม่ที่เกิดขึ้นแทบจะทุกภูมิภาค จากโลกอาหรับ สู่อังกฤษ เมียนมา และไทยด้วย

แม้เครือข่ายชาวไทยจะเป็นผู้กุมอำนาจในสังคมได้อย่างมาก แต่การต่อสู้ครั้งนี้เป็นความท้าทายอย่างยิ่ง จนน่าสนใจว่า อนาคตของชาวไทยจะคลี่คลายไปอย่างไรในอนาคต?

## คำนำผู้เขียน

จาก พ.ศ. 2564 เมื่อย้อนเวลากลับไป 89 ปี นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2475 จะเห็นได้ว่า นอกจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นและหยุดลงเป็นครั้งคราวแล้ว ยังมีรูปแบบการปกครองแบบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเกิดขึ้นด้วย ซึ่งมักเป็นผลจากการแทรกแซงขององค์กรที่อยู่ภายนอกโครงสร้างทางการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองในแบบประชาธิปไตย อันเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งเมื่อครั้งที่ประเทศไทยยังอยู่ในสมัยสงครามเย็น อันเป็นบริบทความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายเสรีประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐอเมริกา กับฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต

หนังสือเล่มนี้กล่าวถึงช่วงเวลาหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยสงครามเย็น อันเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองครั้งสำคัญ และยังเป็นช่วงเวลาของการแข่งขัน ขั้วเคี้ยว ที่แต่ละฝ่ายผลัดกันแพ้ ผลัดกันชนะ ระหว่างฝ่ายหัวก้าวหน้า (ปีกซ้าย) และฝ่ายอนุรักษนิยม (ปีกขวา) ในประเทศไทย โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2516-2521 ซึ่งการเมืองไทยและการเมืองโลกในเวลานั้นล้วนเข้าสู่จุดตึงเครียด เกิดขบวนการทางการเมืองของผู้มีอุดมการณ์ต่างกันเกิดขึ้นเป็นรูปเป็นร่างในสังคมนการเมืองของไทย

เมื่อขบวนการฝ่ายซ้ายและแนวคิดสังคมนิยมซึ่งนำโดยนิสิต นักศึกษา ชนชั้นกรรมาชีพ และเกษตรกรเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงในสังคม ทั้งในทางอุดมการณ์ เศรษฐกิจ

รวมไปถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในสังคม เป็นประเด็นที่ท้าทายให้รัฐบาลไทย กองทัพ และกลุ่มอนุรักษ์นิยมไทยที่หวาดหวั่นและไม่อาจยอมรับความเปลี่ยนแปลงนั้นหาทางรับมือและกำราบ ทว่าขณะเดียวกัน แรงกดดันจากการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนทิศทางลม ไม่ว่าจะจะเป็นความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน การปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน รวมไปถึงการที่สหรัฐอเมริกาไม่ประสบความสำเร็จในสงครามเวียดนาม จนในที่สุด นำมาสู่การเปลี่ยนทิศทางการเมืองไปสู่ระบอบสังคมนิยมของกลุ่มประเทศในภูมิภาคอินโดจีน อันนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีพรมแดนประชิดประเทศ “คอมมิวนิสต์” เป็นผลให้รัฐบาลไทยในช่วงนั้นที่แม้จะมีได้ “ปลาป่น” ไปกับคอมมิวนิสต์ แต่ก็ต้องเลือกรับมือด้วยนโยบายการต่างประเทศที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้วยการ “อยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างไปจากไทย” แต่กระแสการเมืองภายในของไทยกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม จนนำมาสู่ปรากฏการณ์ “ชาพิฆาตซ้าย” และเหตุการณ์ 6 ตุลาฯ อย่างไรก็ตาม ความพยายามของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่จะนำประเทศไทย “ขวาหัน” กลับเป็นการทวนกระแสสังคมระหว่างประเทศ กอปรกับความขัดแย้งกับแนวร่วมฝ่ายขวาวอนุรักษ์นิยมด้วยตนเอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วกลับมาสิ้นคลอนเสถียรภาพของฝ่ายขวาและรัฐบาลอนุรักษ์นิยมในที่สุด

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ บำรุงสุข แห่งภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่นอกจากกรุณาเขียนคำนิยามแก่นหนังสือเล่มนี้แล้ว ท่านยังมอบโอกาสทางวิชาการแก่ผู้เขียนนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับรัฐศาสตรมหาบัณฑิตเป็นต้นมา และในฐานะที่ท่านเป็นหนึ่งในบุคคลที่มีส่วนร่วมโดยตรงในเหตุการณ์ทางการเมืองในยุค “ประชาธิปไตยเบ่งบาน” ท่านผู้ได้จุดประกายให้ผู้เขียนสนใจประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ท่านได้ชี้ให้ผู้เขียนซึ่งมีความสนใจ “ชนชั้นนำ” ในแง่เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างตระกูลอยู่เป็นทุนเดิม ได้มี “เลนส์” ทางวิชาการในการพิจารณาบทบาทของคนกลุ่มนี้ในฐานะที่เป็น “อนุรักษ์นิยม” ในบริบทการเมืองและการต่างประเทศของไทย จนนำมาสู่การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “อนุรักษ์นิยมไทยกับนโยบายต่างประเทศ (พ.ศ. 2516-พ.ศ. 2521)” ซึ่งท่านได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และยังเป็น

“ต้นธาร” ของหนังสือเล่มที่ท่านผู้อ่านกำลังถืออยู่ในมือนี้ และผู้เขียนยังขอขอบคุณคุณมณฑล ประภากรเกียรติ คุณชนมน วังทิพย์ รวมไปถึงคณะทำงานทุกท่านที่เกี่ยวข้องแห่งสำนักพิมพ์มติชน ที่ให้ความสนใจจัดฉบับที่ผู้เขียน “ลอง” ส่งไปนำเสนอทางคณะทำงานตามคำแนะนำของคุณจิราภรณ์ ดำจันทร์ และทั้ง 2 ท่านยังให้คำแนะนำที่มีคุณค่าอย่างยิ่งแก่ผู้เขียนตลอดมาจนกระทั่งสำเร็จกระบวนการ กลายมาเป็นหนังสือ “ชาวพิฆาต (?) ซ้าย: อนุรักษ์นิยมไทยบนทางสองแพร่งของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น” ในที่สุด

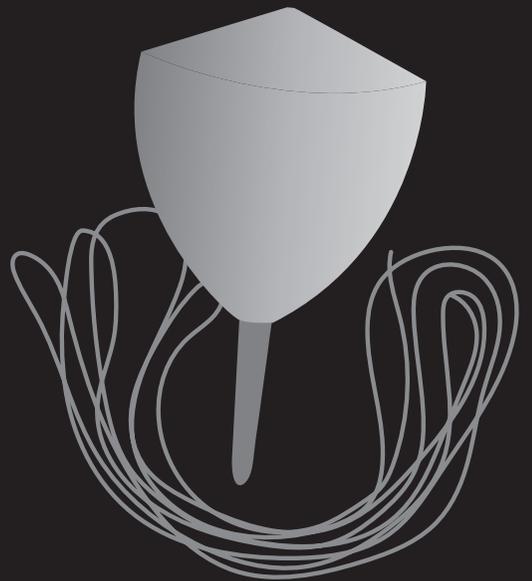
ศิบตี นพประเสริฐ

ยามบ่ายคล้อย วันอาทิตย์ที่ 29 สิงหาคม 2564

# บวภาพิมัต(?) ซ้าย

อนุรักษนิยมไทยบนทางสองแพร่ง  
ของการเมืองโลกยุคสงครามเย็น

บทนำ



เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมสู่ระบอบการเมืองที่มีเสรีภาพมากกว่าในอดีต ก่อให้เกิดพื้นที่ที่เอื้อให้ตัวแสดงทางสังคมประเภทต่างๆ เกิดขึ้น เกิดการฟื้นตัวของพรรคการเมือง รวมไปถึงการเมืองในระบบเลือกตั้ง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการฟื้นตัวของการเมืองภาคพลเรือน และนำมาซึ่งการก่อตัวของประชาสังคมไทยที่ค่อยๆ พัฒนาตนเองเข้ามาเป็นตัวแสดงใหม่ในทางการเมือง โดยที่กลุ่มเกษตรกร แรงงาน และนิสิตนักศึกษาสร้างกลุ่มขึ้นมาคัดค้านรัฐบาลและสร้างขบวนการลุกขึ้นสู้<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม” ที่มีบทบาทเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลออกมาแก้ไขปัญหาสังคมและปัญหาอื่นๆ ที่สะสมมาแต่ครั้งก่อนการเปลี่ยนผ่าน ทั้งยังเคลื่อนไหวแสดงบทบาททางด้านนโยบายต่างประเทศ เช่น การออกมาเรียกร้องให้รัฐมหาอำนาจถอนฐานทัพออกไปจากประเทศตนเพื่อเอกราชอันสมบูรณ์<sup>2</sup>

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของไทยในขณะนั้นประกอบไปด้วยขบวนการนิสิตนักศึกษา กลุ่มแรงงาน และกลุ่มเกษตรกรที่ต่างก็สร้างขบวนการของตนเองขึ้นและประสานงานกันเป็นเครือข่ายของฝ่ายก้าวหน้า<sup>3</sup> ที่เรียกว่า “แนวร่วมสามประสาน” โดยการเกิดขึ้นของแนวร่วมนี้ได้ส่งผลสนับสนุนต่อฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่สูญเสียอำนาจทางการเมืองไปหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบการเมืองที่มีเสรีภาพมากขึ้น ประกอบกับเป็นช่วงแห่งเสรีภาพทางการเมืองที่ทำให้ผู้คนสามารถเผยแพร่อุดมการณ์การเมืองที่เคย “ต้องห้าม” ในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่าน และเกิดการขยายตัวของแนวคิดสังคมนิยมที่ได้รับการยอมรับว่าอาจสามารถใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ เช่น การเผยแพร่เอกสารและหนังสือแนวคิดลัทธิมาร์กซ์และลัทธิเหมา ซึ่งได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากกลุ่มนิสิตนักศึกษา<sup>4</sup> สภาพเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความหวุ่นเกรงในฝ่ายอนุรักษ์นิยมว่าขบวนการเหล่านี้จะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงครั้ง

ยิ่งใหญ่ในประเทศไทย ซึ่งกระทบต่อความเชื่อแบบจารีต ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเมืองของคนหลายกลุ่มในสังคม ด้วยเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะถอนรากถอนโคน ทำลายอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของฝ่ายอนุรักษ์นิยม ขณะเดียวกันก็ส่งผลสันเสื่อติดต่อแนวคิดของบางฝ่ายในกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำทายนโยบายความมั่นคงแห่งชาติและแนวคิดการควบคุมสังคมอย่างเป็นระเบียบ<sup>5</sup>

ห้วงเวลาเดียวกันนี้เอง กลับเป็นช่วงที่รัฐบาลไทยพยายามปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นการยื่นข้อเสนอให้สหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพออกไปจากประเทศไทย อันนับได้ว่าเป็นการลดระดับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นพันธมิตรสำคัญมาแต่เดิม การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับกลุ่มประเทศอินโดจีนภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยม รวมไปถึงการที่ขบวนการนิสิตนักศึกษาเป็นแกนนำที่มีบทบาทต่อนโยบายต่างประเทศ เช่น การเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาถอนทหารออกไปจากประเทศไทยอีกด้วย<sup>6</sup>

หนังสือเล่มนี้มุ่งศึกษาบทบาทของอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทยที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศระหว่างเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงจุดสิ้นสุดของรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ใน พ.ศ. 2521 ผ่านการศึกษาเอกสาร (documentary research) ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากเอกสารในระดับต่างๆ ทั้งเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง บทความที่ปรากฏในวารสารทางวิชาการช่วง พ.ศ. 2516-2521 ข่าวกจากหนังสือพิมพ์ วารสาร อีกทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดเก็บในหอสมุดแห่งชาติและหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ระหว่างปี พ.ศ. 2516-2521 ประกอบกับการศึกษาเอกสารทางวิชาการ ตำรา หนังสือบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม การเมือง และการต่างประเทศของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2516-2521 รวมไปถึงการสัมภาษณ์บุคคลผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและขบวนการต่อต้านการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วง พ.ศ. 2516-2521 เพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล โดยมีสมมติฐานว่าความไร้เสถียรภาพ

ทางการเมืองภายในอันเกิดขึ้นจากการขยายตัวของพลังฝ่ายขวา ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคหลังการประกาศถอนตัวของสหรัฐฯ ออกจากเวียดนาม อาจทำให้รัฐอนุรักษนิยมไทยต้องหาทางเลือกใหม่เพื่อรักษาระบอบที่จะนำเสถียรภาพและความมั่นคงกลับคืนมา กระทั่งตัดสินใจเลือกแนวทางการปรับนโยบายที่แตกต่างจากข้อเรียกร้องของขบวนการฝ่ายขวา จนอาจกล่าวได้ว่าพลังฝ่ายขวามีผลในฐานะปัจจัยสร้างเงื่อนไขเร่งความไร้เสถียรภาพภายในและสันคลอนฐานะของรัฐบาลได้ แต่ไม่ได้มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546), น. 457.; สุรชาติ บำรุงสุข, *เสนาริปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย (Military Coup and Thai Politics)* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), น. 39, 41.

<sup>2</sup> David Morell and Chai-anan Samudavanija, *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution* (Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, 1981), p. 161.

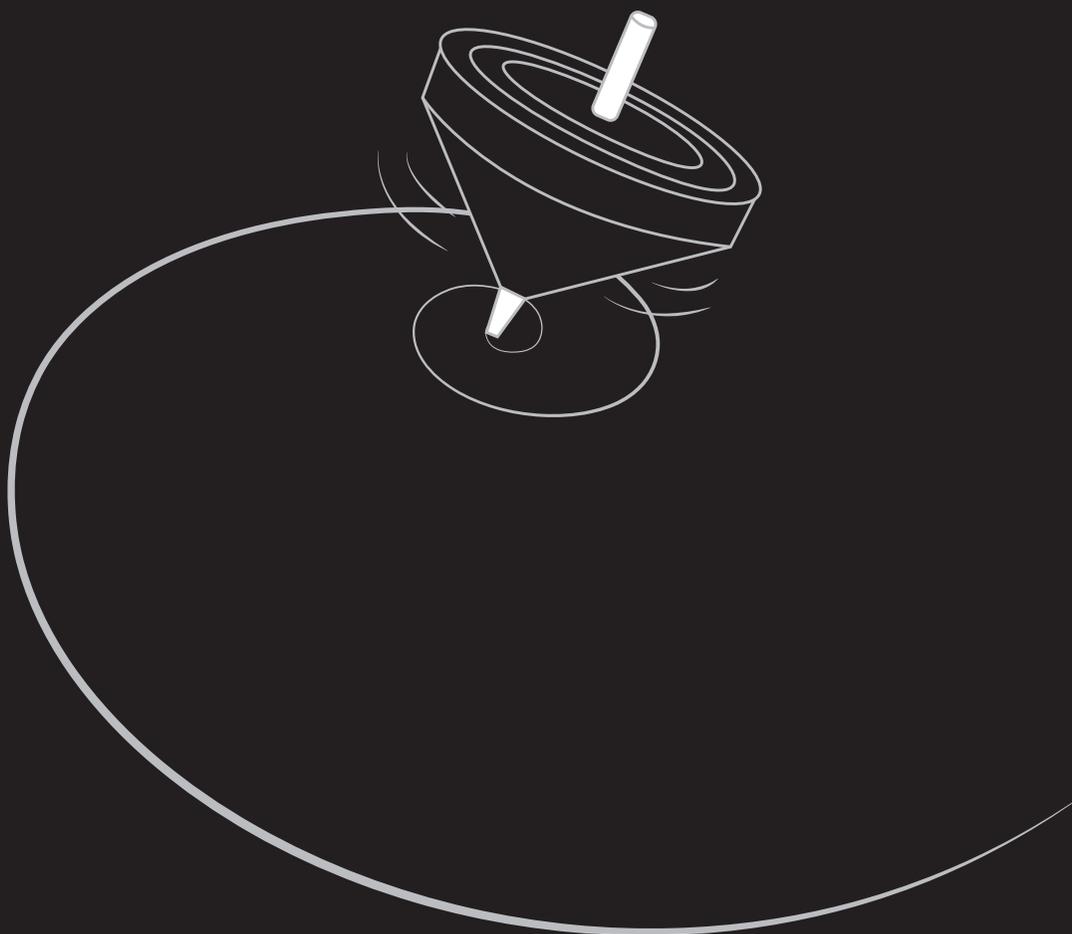
<sup>3</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, "ขบวนการต่อต้านในระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย: ขบวนการฝ่ายขวาไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาฯ" *ประชุม ธรรมวิภาคไพศาลย์ ศิริภาส ยมจินดา และวริศา กิตติคุณเสรี แบล* ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน: รวบรวมบทความว่าด้วยประชาธิปไตย ความรุนแรง และความยุติธรรม* (นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2558), น. 282.

<sup>4</sup> David Morell and Chai-anan Samudavanija, *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*, p. 162.; ใจ อึ้งภากรณ์ และคณะ, *อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, 2544), น. 117.

<sup>5</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, *ประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน: รวบรวมบทความว่าด้วยประชาธิปไตย ความรุนแรง และความยุติธรรม*, น. 293.

<sup>6</sup> David Morell, Chai-anan Samudavanija, *Political Conflict in Thailand: Reform, Reaction, Revolution*, pp. 164-167.; ใจ อึ้งภากรณ์ และคณะ, *อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง*, น. 94-101.





กรอบแนวคิดและลักษณะทั่วไป  
ของอนุรักษนิยมสากล

ระหว่างเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นช่วงที่การเมืองไทยมีเสรีภาพ ตัวแสดงต่างๆ มีบทบาทในการเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลและสังคม เกิดการแบ่งขั้วทางการเมือง (political polarization) ออกเป็น 2 ขั้วอุดมการณ์ ระหว่างฝ่ายก้าวหน้ากับฝ่ายอนุรักษนิยม ซึ่งต่อสู้ขั้วเคี่ยวกันอย่างรุนแรง นำมาสู่ความวิตกกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมของกลุ่มอนุรักษนิยม ซึ่งยิ่งประหวั่นพรั่นพรึงมากขึ้นด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการล้มล้างสถาบันกษัตริย์ในลาว กระทั่งกลุ่มอนุรักษนิยมต้องออกมามีบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาสถานะและผลประโยชน์ด้านต่างๆ ของตนเอง

บทนี้จะกล่าวถึงกลุ่มอนุรักษนิยมในแง่มุมต่างๆ ทั้งลักษณะของกลุ่มอนุรักษนิยมตามนิยามสากล ลักษณะของขบวนการอนุรักษนิยมไทย และบทบาทของขบวนการอนุรักษนิยมในการเมืองและการต่างประเทศไทย

## “อนุรักษนิยม” ในบริบทสากล

“อนุรักษนิยม” เป็นทัศนคติทางการเมือง (political attitudes) ประเภทหนึ่ง เมื่อก้าวถึงมโนทัศน์ทางการเมืองตามนิยามสากลแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ สุดโต่ง (radical) เสรีนิยม (liberal) เป็นกลาง (moderate) อนุรักษนิยม (conservative) และปฏิกิริยา (reactionary) มโนทัศน์ทางการเมืองดังกล่าวถูกนำมาใช้บ่อยครั้งในวาทกรรมทางการเมือง ทั้งยังถูกนำมาเชื่อมโยงกับกรอบคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและค่านิยมทางการเมือง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร โดยมโนทัศน์ทางการเมืองทั้ง 5 ประเภทมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. กลุ่มสุดโต่ง (radical) เป็นกลุ่มที่ไม่พึงพอใจสถานะเดิม และต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างรวดเร็ว ฉับพลันทันที เพื่อสิ่งใหม่ที่ดีกว่า

2. กลุ่มเสรีนิยม (liberal) เป็นกลุ่มที่คล้ายคลึงกับกลุ่มสุดโต่งในแง่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ดำรงอยู่ให้ดีขึ้น ทั้งนี้ ทักษะคติแบบเสรีนิยมอาจแบ่งออกได้อีก 2 ประเภท ได้แก่ เสรีนิยมดั้งเดิม (classical liberal) ที่ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิปัจเจกบุคคลและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเสรีนิยมร่วมสมัย (contemporary liberal) ที่ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม เสรีนิยมทั้ง 2 ประเภทต่างก็มีลักษณะร่วมในแง่ที่ต่างก็เชื่อเรื่องความเท่าเทียม สติปัญญา และศักยภาพของมนุษย์

3. กลุ่มเป็นกลาง (moderate) เป็นกลุ่มที่มีทัศนคติไม่ยินดียินร้ายต่อสังคมที่เป็นอยู่เท่าใดนัก

4. กลุ่มอนุรักษนิยม (conservative) เป็นกลุ่มทัศนคติทางการเมืองที่ไม่ให้ความสำคัญกับสติปัญญาหรือศักยภาพของมนุษย์เท่าไรนัก ไม่ปรารถนาจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคม และเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงจะนำมาสู่ผลลัพธ์ที่เลวร้ายลงไปกว่าเดิม แม้โลกหรือสภาพสังคมปัจจุบันจะไม่น่าพึงพอใจนัก

5. กลุ่มปฏิกิริยา (reactionary) เป็นกลุ่มทัศนคติทางการเมืองที่เสนอว่าควรจะนำสถาบันที่ได้รับการยอมรับในอดีตกลับมาใช้ในปัจจุบัน และปฏิเสธค่านิยมใหม่ๆ โดยการรับเอาขนบธรรมเนียมและนโยบายทางการเมืองในอดีตมาใช้

ทั้งนี้ เมื่อนำมโนทัศน์ทางการเมืองต่างๆ ข้างต้นมาจัดเรียงตามเจตทางการเมือง (political spectrum) แล้ว จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

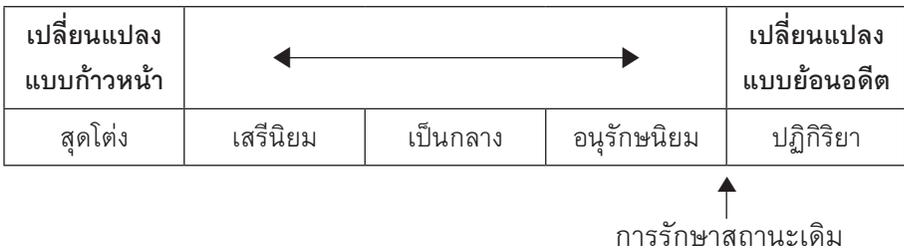
### มโนทัศน์ทางการเมืองแบบซ้าย-ขวา (political spectrum)

มโนทัศน์ทางการเมืองแบบซ้าย-ขวา						
ซ้าย	สุดโต่ง	เสรีนิยม	เป็นกลาง	อนุรักษนิยม	ปฏิกิริยา	ขวา

ที่มา: ดัดแปลงจากแผนภาพ "Political Spectrum," ใน Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origins and Impact* (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006), p.13.

มโนทัศน์ทางการเมืองแต่ละประเภทนั้นจะส่งผลถึงความคิดต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล โดยอาจพิจารณาจากเข็มมุ่งของความเปลี่ยนแปลงนั้นๆว่าจะนำพาสังคมไปในทิศทางใด กล่าวอย่างสังเขปคือพิจารณาว่ามโนทัศน์นั้นจะนำพาสังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้า (Progressive Change) หรือการเปลี่ยนแปลงแบบถอยหลังสู่อดีต (Retrogressive Change) ทั้งนี้ สามารถแสดงความเกี่ยวข้องของระหว่างมโนทัศน์ทางการเมืองที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

### การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบนมโนทัศน์ทางการเมืองแบบซ้าย-ขวา



ที่มา: ดัดแปลงจากแผนภาพ "The Position of Status Quo on the Political Spectrum," ใน Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origins and Impact* (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006), p. 14.

แผนภาพนี้อธิบายได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้า คือการเปลี่ยนแปลงจากสถานะเดิม (Status Quo) ไปสู่สิ่งใหม่และแตกต่างไปจากเดิม ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงแบบถอยหลังสู่อดีต คือการเปลี่ยนแปลงในรูปของการนำนโยบายหรือสถาบันทางการเมืองในอดีตกลับมาใช้ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากแผนภาพ จุดแบ่งระหว่างการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้ากับการเปลี่ยนแปลงแบบถอยหลังสู่อดีต จะอยู่ ณ จุดกึ่งกลางระหว่างทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมกับทัศนคติแบบปฏิกิริยา ซึ่งอีกนัยหนึ่งหมายถึงการไม่เปลี่ยนแปลงใดๆ หรือการรักษาสถานะเดิมนั่นเอง และเมื่อพิจารณาจากแผนภาพจะเห็นว่ามโนทัศน์อนุรักษ์นิยมตั้งอยู่ทางด้านซ้ายของจุดแห่งการรักษาสถานะเดิม ซึ่งหมายความว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยมก็ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่โน้มเอียงมาสู่การเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้าเช่นเดียวกัน ทว่า

อาจไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ถอยห่างออกไปจากจุดแห่งการรักษาสถานะเดิมมากเท่าใดนัก

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ความลึกซึ้งของการเปลี่ยนแปลงก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจเช่นเดียวกันว่า การเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนานั้นจะนำพาสังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่หรือเพียงเล็กน้อย โดยจุดแบ่งความลึกซึ้งของการเปลี่ยนแปลงก็อยู่ที่เส้นแบ่งของการรักษาสถานะเดิมระหว่างกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มปฏิริยาเช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า ทักษะคติทางการเมืองที่ยื่นออกห่างจากจุดของการรักษาสถานะเดิมมากขึ้นเท่าใด ก็คือทักษะคติที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

**มโนทัศน์ทางการเมืองแบบซ้าย-ขวา  
ซึ่งแสดงให้เห็นความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง**



↑  
การรักษาสถานะเดิม  
และการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

ที่มา: ดัดแปลงจากแผนภาพ "The Desire for Changes as Shown on the Political Spectrum," ใน Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origins and Impact* (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2006), p. 15.

จะเห็นได้ว่าเส้นแบ่งการรักษาสถานะเดิมในแผนภาพที่ 2 และ 3 นั้นตั้งอยู่ระหว่างมโนทัศน์แบบอนุรักษนิยมกับมโนทัศน์แบบปฏิริยา ทั้งนี้ มโนทัศน์แบบอนุรักษนิยมนั้นสนับสนุนการรักษาสถานะเดิมมากจนบ่อยครั้งก็มีคำกล่าวว่ามีมโนทัศน์เช่นนี้ขาดวิสัยทัศน์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว อนุรักษนิยมเองก็ปรารถนาจะเห็นอนาคตที่ดีกว่า ไม่ต่างไปจากกลุ่มอื่นๆ อีกทั้งการที่กลุ่มอนุรักษนิยมสนับสนุนการรักษาสถานะเดิมนั้นก็ไม่ใช่เพราะความชื่นชอบโดยไร้เหตุผล แต่เป็นเพราะมองว่าการ

รักษาสถานะเดิมเป็นสิ่งที่กระทำได้ง่ายและประสบความสำเร็จได้รวดเร็ว ขณะที่การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเนื่องจากไม่แน่ใจว่าการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลดีจริงหรือไม่ ไม่ใช่เพราะไม่ปรารถนาการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด<sup>2</sup> แม้กลุ่มอนุรักษ์นิยมจะปรารถนาให้สังคมเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง แต่ก็ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบผิวเผินเท่านั้น และปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงผ่านการกระทำต่างๆ อาทิ การปกป้องระบบสังคมการเมืองจากกลุ่มการเมืองอื่นๆ ที่มีทัศนคติเป็นภัยคุกคามต่อการรักษาสถานะเดิม แต่ถึงกระนั้น ในกลุ่มทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมเองก็มีระดับความเข้มข้นของแนวคิดแตกต่างกันออกไปอีกเช่นเดียวกัน

ด้วยความที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมนั้นมีความเข้มข้นหลาย “เฉด” อีกทั้งแต่ละเฉดต่อต้านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่างกัน โดยเฉดที่อยู่ใกล้จุดการรักษาสถานะเดิม (status quo point) มากที่สุดนั้นมีแนวโน้มจะปรารถนาการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ทำให้แม้ว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยมจะมีลักษณะสำคัญคือการมุ่งรักษาสถานะเดิมและจะต่อต้านหากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ก็ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยมนั้นจะมีความสุขกับสิ่งที่กำลังเป็นอยู่ ณ ขณะนั้น หากแต่เป็นเพราะพวกเขาเชื่อว่าการรักษาสถานะเดิมเป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่กระทำได้ในช่วงเวลานั้น ในทางกลับกัน การที่กลุ่มอนุรักษ์นิยมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ก็เนื่องมาจากพวกเขากังขาว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำมาสู่สิ่งที่ดีขึ้นจริงหรือไม่ ไม่ใช่เพราะไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง ความแตกต่างระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับเสรีนิยมจึงไม่ได้ตั้งอยู่บนความต่างที่ว่าฝ่ายเสรีนิยมนั้นคาดหวังจะเห็นโลกที่ดีกว่า ขณะที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยมคาดหวังว่าสถานะเดิมคือสิ่งที่ดีที่สุดแต่ประการใด

กลุ่มอนุรักษ์นิยมไม่มั่นใจในศักยภาพของการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นผ่านการริเริ่มเชิงนโยบาย ส่วนมากจึงสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างช้าๆ และเพียงผิวเผินเท่านั้น หลายครั้งก็ออกมาต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแม้เพียงเล็กน้อยก็ตาม โดยให้เหตุผลว่าอาจเป็นการทำลายสิ่งดั้งเดิมที่ดีอยู่แล้ว ทั้งนี้ เหตุผลพื้นฐานของฝ่ายอนุรักษ์นิยมคือการตั้งข้อสงสัยต่อโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสังคมผ่านการดำเนินนโยบายทางการเมือง นั่นคือ อนุรักษ์นิยมไม่เคยเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์จะมีพลังมากเพียงพอทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างสมบูรณ์ ความเชื่อเช่นนี้ต่างไปจากแนวคิดของเสรีนิยม ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของอนุรักษ์นิยมกับเสรีนิยม ดังต่อไปนี้

ความเหมือนและความต่างระหว่างอนุรักษนิยมกับเสรีนิยม

ประเด็น	อนุรักษนิยม	เสรีนิยม
ธรรมชาติของมนุษย์	มนุษย์มีธรรมชาติซับซ้อน ประกอบไปด้วยความมีศีลธรรมและความไร้ศีลธรรม ความมีเหตุผลและความไร้เหตุผล	มนุษย์มีธรรมชาติซับซ้อน ประกอบไปด้วยความมีศีลธรรมและความไร้ศีลธรรม ความมีเหตุผลและความไร้เหตุผล
ความมีเหตุมีผลของมนุษย์	ไม่เชื่อในธรรมชาติของมนุษย์ แต่กลับมองว่ามนุษย์นั้นเป็นสิ่งชั่วร้าย (sinister) ซึ่งมักเอารัดเอาเปรียบต่อบุคคลอื่นที่อ่อนแอกว่า	เชื่อในศักยภาพด้านการให้เหตุผลของบุคคลและเชื่อว่าสามารถนำศักยภาพนั้นไปแก้ไขปัญหาสังคมได้
ความเท่าเทียมกันของมนุษย์	มองว่าเป็นเพียงมายาคติ	ตระหนักว่าบุคคลนั้นล้วนแตกต่างกัน ทั้งด้านความแข็งแรง ความเฉลียวฉลาด รูปร่างหน้าตา และอื่นๆ แต่มนุษย์ทุกคนก็เป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน (equally human)
อำนาจรัฐ	- การควบคุมแบบอำนาจนิยมต่อบุคคลในสังคม - law and order	รัฐบาลมีบทบาทในการรับรองสิทธิมนุษยชนและศักยภาพของมนุษย์
ทรัพย์สินส่วนบุคคล	- เป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ไม่อาจจะโอนให้แก่กันได้ - ความร่ำรวยเป็นคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยจำแนกคุณค่าทางสังคมของบุคคลหนึ่งออกจากบุคคลอื่นๆ	เป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ไม่อาจจะโอนให้แก่กันได้

ทั้งอนุรักษนิยมกับเสรีนิยมต่างก็เห็นว่ามนุษย์นั้นมีธรรมชาติซับซ้อน ประกอบไปด้วยความมีศีลธรรมและความไร้ศีลธรรม ความมีเหตุผลและความไร้เหตุผล แต่ความแตกต่างของทั้ง 2 กลุ่มนี้อยู่ที่ฝ่ายเสรีนิยมนั้นเชื่อในศักยภาพด้านการให้เหตุผลของบุคคล และเชื่อว่าสามารถนำศักยภาพนั้นไปแก้ไขปัญหาสังคมได้ ทั้งยังเชื่อว่าความมีเหตุผลนี้สามารถเอาชนะแรงกระตุ้นที่จะนำไปสู่การกระทำร้ายแรงต่างๆ ได้ อีกด้วย ฝ่ายเสรีนิยมจึงมองว่ามนุษย์นั้นเป็นสิ่งมีชีวิตที่เชื่อถือได้ ซึ่งมีพฤติกรรมปกติเมื่ออยู่ตามลำพัง แต่ในทางกลับกัน ฝ่ายอนุรักษนิยมนั้นมองว่ามนุษย์นั้นเป็นสิ่งชั่วร้าย (sinister) โดยมองว่ามนุษย์นั้นมักสงสัยในแรงกระตุ้นของบุคคลอื่น และมีแนวโน้มจะเชื่อว่ามนุษย์มักเอาใจเอาเปรียบบุคคลที่อ่อนแอกว่า ดังนั้น ขณะที่ฝ่ายเสรีนิยมเชื่อว่าการควบคุมแต่เพียงเล็กน้อยของรัฐบาลนั้นจำเป็นต่อการรับรองศักยภาพของมนุษย์ ฝ่ายอนุรักษนิยมกลับมีแนวโน้มเชื่อในการควบคุมแบบอำนาจนิยม ข้อนี้เองเป็นคำอธิบายที่ว่าเหตุใดฝ่ายอนุรักษนิยมจึงสนับสนุนแนวคิด “law and order” ในสังคม กล่าวคือ ฝ่ายอนุรักษนิยมเชื่อว่าแม้จะให้อำนาจแก่ฝ่ายตำรวจอย่างกว้างขวาง แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รุนแรงยิ่งขึ้น หรือกำหนดมาตรการในเรื่องจำให้เข้มงวดมากขึ้นเพียงใดก็ตาม ก็อาจยังไม่เพียงพอที่จะปกป้องบุคคลจากอาชญากรรมอยู่นั่นเอง<sup>3</sup>

ฝ่ายอนุรักษนิยมนั้นเชื่อในเรื่อง “ความไม่มีเหตุผล” (irrationalism) ของมนุษย์ในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น สำหรับฝ่ายอนุรักษนิยมแล้ว “ความมีเหตุผล” ของมนุษย์นั้นมีจำกัดและใช้ประโยชน์เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นได้น้อย เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วจึงเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาสังคมจะต้องประกอบด้วยปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เวลา อำนาจ ความรับผิดชอบ (authority) สถาบัน (institutions) และขนบธรรมเนียมดั้งเดิม (tradition)<sup>4</sup> นอกจากนี้ ประเด็นว่าด้วย “ความเท่าเทียมกันของมนุษย์” (human equality) ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ฝ่ายอนุรักษนิยมกับเสรีนิยมมีมุมมองแตกต่างกัน ฝ่ายเสรีนิยมตระหนักว่าแต่ละบุคคลนั้นแตกต่างกัน ทั้งความแข็งแรง ความเฉลียวฉลาด รูปร่างหน้าตา และอื่นๆ แต่มนุษย์ทุกคนก็เป็นมนุษย์เหมือนกัน (equally human) ในทางกลับกัน แม้ฝ่ายอนุรักษนิยมจะตระหนักถึง “ความคล้ายคลึงกันเชิงชีววิทยา (biological similarity)” ของมนุษย์ แต่ก็มีข้อเสนองานว่าข้อเท็จจริงประการนี้ไม่สำคัญเพียงพอต่อประเด็นที่ว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของสังคมมนุษย์ โดยฝ่ายอนุรักษนิยมยืนยันว่าความพยายามของมนุษย์

ในการสร้างสังคมภายใต้สมมติฐานหรือวิธีการอื่นๆ นั้นเป็นสิ่งที่โง่เขลา<sup>5</sup>

ฝ่ายเสรีนิยมนั้นไม่เพียงเชื่อว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน แต่ยืนยันด้วยว่าความเท่าเทียมกันของบุคคลเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ฝ่ายเสรีนิยม (รวมไปถึงฝ่ายซ้าย) จึงนิยมระบบการเมืองและสังคมที่เน้นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมเห็นด้วยกับฝ่ายปฏิภิกิริยา (reactionary) ว่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์นั้นเป็นเพียงมายาคติ ในทางกลับกัน กลุ่มอนุรักษนิยมอเมริกันกลับยอมรับแนวคิดที่ว่าด้วยความเท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่ก็ไม่เห็นด้วยหากสังคมจะทำการใดเพื่อตอบสนองแก่ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เนื่องจากแม้จะเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่ามนุษย์เท่าเทียมกัน แต่พวกเขาก็ไม่คิดว่าควรจะทำให้ความสำคัญแก่แนวคิดเช่นนี้มากจนเกินไป และมองว่าชีวิตเปรียบเสมือนการทดสอบหรือการแข่งขัน ความเท่าเทียมกันเป็นเพียงจุดเริ่มต้นและไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะต้องให้รางวัลหรือผลตอบแทน รางวัลเช่นนั้นควรมอบแก่บุคคลที่ประสบความสำเร็จในชีวิตมากกว่า และแม้แต่ละคนจะเกิดมาเป็นมนุษย์เหมือนกัน ฝ่ายอนุรักษนิยมนั้นก็มองว่ามนุษย์ไม่ต้องทำอะไรเพื่อให้ได้เป็น “มนุษย์” หรือเพื่อความเท่าเทียมกัน และไม่สมควรได้รับผลประโยชน์ทั้งในทางการเมืองและสังคมจากสิ่งนี้<sup>6</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ประเด็นเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยจุดยืนเรื่องทรัพย์สินส่วนบุคคลของกลุ่มอนุรักษนิยมในปัจจุบันนั้นใกล้เคียงกับทัศนคติของกลุ่มเสรีนิยมคลาสสิกในแง่ที่ว่า ทั้ง 2 กลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ต่างก็มองทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่ไม่อาจจะโอนให้แก่กันได้ อย่างไรก็ตามกลุ่มอนุรักษนิยมได้เสนอว่า ความร่ำรวยเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยจำแนกคุณค่าทางสังคมของบุคคลหนึ่งออกจากบุคคลอื่นๆ ดังจะให้เห็นในเวลาต่อมาว่ากลุ่มอนุรักษนิยมเชื่อว่าสิทธิในทรัพย์สินสำคัญเหนือกว่าสิทธิด้านอื่นๆ และเมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจึงไม่มีอำนาจแทรกแซงสิทธิของบุคคลในการสะสมหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนบุคคล เว้นเสียแต่ว่าสิทธิดังกล่าวจะนำมาซึ่งความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นๆ<sup>7</sup>

# การเมืองภายในรัฐ กับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ

กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หมายถึง กิจกรรมที่กระทำ ไม่ว่าจะเป็นการคิดการคำนวณ การแยกแยะแจ่มแจ้ง การตีความ การชั่งน้ำหนัก การเปรียบเทียบ หรือการหาทางเลือกอย่างมีระบบระเบียบตามแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ที่ยึดถือปฏิบัติกันมาในด้านการต่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของชาติอื่น หรืออาจเป็นไปเพื่อปรับปรุงพฤติกรรมชุมชนของตนเองให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>8</sup>

ปรากฏการณ์ระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐในการตอบสนองต่อเหตุที่เกิดขึ้นในรูปแบบนโยบายต่างประเทศฉันใด บัจฉัยภายในก็มีผลต่อการกำหนดวิเทศนโยบายหรือนโยบายต่างประเทศของรัฐฉันนั้น ทั้งนี้ นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ได้ตระหนักและหันมาให้ความสนใจต่ออิทธิพลของปัจจัยด้าน “การเมืองภายใน” โดยเฉพาะทฤษฎี Neoclassical Realism ซึ่งมองว่ารัฐเป็นตัวแสดงอันเป็นอิสระและแตกต่างจากกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ในมิติของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐประกอบไปด้วยกลุ่มผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ ไม่ว่าจะป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรี รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นมีเอกสิทธิ์ในการเข้าถึงข้อมูลด้านการต่างประเทศในแง่ต่างๆ ไม่ว่าจะป็นภัยคุกคามระหว่างประเทศ โอกาสและศักยภาพของรัฐ บุคคลเหล่านี้จึงอยู่ในตำแหน่งที่ตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนระหว่างประเทศในฐานะผู้จัดสรรอำนาจภายในระบบระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง แม้สมาชิกของฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่โดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นจะมีที่มาจากชนชั้นหรือกลุ่มต่างๆ ในสังคม แต่ผลประโยชน์ของพวกเขา ก็จะแตกต่างไปจากสมาชิกของชนชั้นหรือกลุ่มทางสังคมที่ตนเองสังกัดมาก่อน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของการเมืองภายในแล้ว กลุ่มต่างๆ ในสังคมสามารถมีอิทธิพลต่อผู้นำรัฐในการกำหนดนโยบาย หรือแม้แต่การดึงเอาทรัพยากรทางสังคมมาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ สิ่งที่ตามมาก็คือกลุ่มผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศจะต้องเจรจาต่อรองกับ

ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ตัวแสดงทางสังคมต่างๆ รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์อีกด้วย<sup>9</sup>

ในทางกลับกัน ทฤษฎีที่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างระหว่างประเทศและมหาอำนาจในระบบระหว่างประเทศอย่างสังคมนิยมใหม่ (Neorealism) กลับไม่ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของตัวแสดงภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นมติมหาชน (public opinion) ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีต่อนโยบายต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น โดยปกติแล้ว มติมหาชนมีอิทธิพลต่อนโยบายทางอ้อมผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสื่อมวลชนที่โดยปกติแล้วมีอิทธิพลต่อมติมหาชนด้วยนั้น ในความเป็นจริงแล้วก็มีอิทธิพลต่อนโยบายทางอ้อมผ่านฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับมติมหาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่โดยปกติแล้วทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการนำเสนอประเด็นต่างๆ แก่ผู้นำทางการเมือง แต่กลุ่มผลประโยชน์ก็สามารถเสนอประเด็นต่างๆ ผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย<sup>10</sup>

ระบอบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน นำมาสู่ปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภายในรัฐที่แตกต่างกันออกไป แม้กระทั่งรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตย หากต้องการจะอยู่ในอำนาจทางการเมืองต่อไปก็ยังคงต้องตอบสนองต่อความต้องการของตัวแสดงต่างๆ ที่ทรงอิทธิพลทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ รวมไปถึงมติมหาชน ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง ประกอบไปด้วยประมุขของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรี และข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ถึงกระนั้น เราก็ไม่อาจละเลยตัวแสดงทางการเมืองภายในอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ พันธมิตรทางการเมือง และหลายครั้งยังนับรวมไปถึงรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย ตัวแสดงเหล่านี้ต่างก็พยายามจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศเช่นเดียวกัน<sup>11</sup>

หนังสือเล่มนี้มุ่งกล่าวถึง “ปัจจัยการเมืองภายในรัฐ” ที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นั่นคือ บทบาทของอนุรักษนิยมไทยที่มีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วง พ.ศ. 2516-2521 อันเป็นช่วงที่การเมืองภายในของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่เสรีภาพมากขึ้น มีพื้นที่ให้ตัวแสดงจำนวนมากออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม รวมไปถึงการออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปรับปรุงแนวนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลง

ไป นั่นคือ การลดความใกล้ชิดกับสหรัฐฯ การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอินโดจีนภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศจะได้รับอิทธิพลมาจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแล้ว “การเมืองภายในรัฐ” ในช่วงนั้นๆ อันมีรูปแบบแตกต่างกันไปตามมโนทัศน์ของผู้กำหนดนโยบายในแต่ละช่วงรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเผด็จการทหารหรือรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศต่างก็เป็นปัจจัยนำเข้าที่จะนำไปสู่การกำหนดวาระนโยบายต่างประเทศ (agenda setting) ที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ แต่กรณีของไทยในช่วง พ.ศ. 2516-2521 นั้น ปัจจัยด้านการเมืองภายในกลับมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายอนุรักษ์นิยมซึ่งนอกจากจะมีอิทธิพลต่อความเป็นไปของการเมืองภายในไทยแล้วยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศอีกด้วย

ช่วงระยาะเวลานับตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึง พ.ศ. 2521 นั้น แม้ว่าจะยังอยู่ในช่วงสงครามเย็น แต่ก็ในช่วงที่ไทยมีรัฐบาลพลเรือนหลากหลายรูปแบบ ทั้งรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลทุกชุดในช่วงเวลานั้นต่างก็ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และส่วนหนึ่งของนโยบายเหล่านั้นก็คือนโยบายต่างประเทศ โดยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายต่างประเทศต่อรัฐบาล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการด้านการต่างประเทศโดยภาพรวม และขณะเดียวกันหน่วยราชการอื่นๆ ก็มีบทบาทเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงกลาโหม อันมีบทบาทเชื่อมต่อกันเป็นเครือข่ายในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลด้านนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยนั้นยังเกี่ยวข้องกับทั้งองค์กรภาครัฐ อันรวมไปถึงหน่วยราชการต่างๆ กองทัพ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมไปถึงมติมหาชนด้วย<sup>12</sup>

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงสงครามเย็น มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

## สำนักนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญของสำนักนายกรัฐมนตรีในด้านการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นั้นเป็นผลมาจากสถานะและอำนาจของนายกรัฐมนตรีเอง หากกล่าวในบริบทของ ความเป็นรัฐราชการหรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ของไทย นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่านายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจหรือใช้ดุลยพินิจตัดสินใจทาง นโยบายได้เองโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านช่องทางปกติแต่อย่างใด<sup>13</sup> ทั้งนี้ ในช่วง สงครามเย็น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ ยิ่งในประเด็นทางด้านกัมพูชาและลาว ส่วนจอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อครั้งที่ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีข้อเสนอเป็นพิเศษกับทางสหรัฐฯ ให้ติดต่อกับตนได้ โดยตรงเพื่อการดำเนินการหลายๆ ประเด็นด้วยกัน รวมไปถึงการให้เอกอัครราชทูต ไทยประจำสหรัฐฯ ส่งรายงานถึงตนเองได้โดยตรงอีกด้วย แทนที่จะใช้ช่องทางการ ติดต่อผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรีที่มา จากการเลือกตั้งอย่างหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็มีบทบาทอย่างสำคัญด้าน นโยบายต่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นบทบาทที่มาพร้อมกับความร่วมมือกับกระทรวง การต่างประเทศก็ตาม<sup>14</sup>

นอกจากนี้ รองนายกรัฐมนตรีก็อาจมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ เช่น จอมพล ประภาส จารุเสถียร ก็ยังมีบทบาทด้านนี้ตลอดระยะเวลาที่ ดำรงตำแหน่ง หรือพลตรี ประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีทั้งในรัฐบาล หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็ยังวิพากษ์วิจารณ์การ ปรับนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นคอมมิวนิสต์อยู่บ่อยครั้ง อีกทั้ง ความร่วมมือระหว่างพลตรี ประมาณกับผู้นำเหล่าทัพบางส่วน รวมถึงกลุ่มที่ต่อต้าน คอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็นลูกเสือชาวบ้าน กระทั่งแดง และนพพล ก็ส่งผล ให้กระบวนการปรับนโยบายต่างประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก<sup>15</sup>

## สภาความมั่นคงแห่งชาติ

สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาสูงสุดของรัฐบาลในประเด็น ด้านความมั่นคง เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-

เกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เดิมนั้นยังไม่มีชื่อเรียกเป็นการเฉพาะ แต่เรียกเป็นการทั่วไปว่า “สภาเกี่ยวกับการป้องกันพระราชอาณาจักร” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประธาน<sup>16</sup> ต่อมาได้มีการปรับปรุงและแก้ไขขององค์ประกอบของสภาเป็นลำดับ โดยได้แก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ จนกระทั่งถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้จัดระเบียบการป้องกันราชอาณาจักร ขึ้นใหม่ ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2487 ได้จัดตั้ง “สภาการสงคราม” ขึ้น โดยออกพระราชบัญญัติชื่อว่าพระราชบัญญัติสภาการสงคราม ซึ่งนับเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินสงครามทั้งในทางทหาร ทางเศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนสวัสดิภาพของประชาชน แต่สภาการสงครามมีอายุได้เพียง 8 เดือน ก็ยกเลิกไป เนื่องจากได้มีการจัดตั้ง “สภาป้องกันราชอาณาจักร” ขึ้นแทน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ การยกเลิกพระราชบัญญัติสภาป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2499 และประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก “สภาป้องกันราชอาณาจักร” เป็น “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” มาถึงปัจจุบัน<sup>17</sup>

ในสมัยสงครามเย็น องค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติตามที่ระบุในพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507 มีดังต่อไปนี้

*“มาตรา 4 ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นสมาชิก เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นสมาชิกและเลขานุการ...”<sup>18</sup>*

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติในสมัยสงครามเย็นนั้น ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังต่อไปนี้

“...มาตรา 5 สภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนโยบายภายในนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการทหารกับการเศรษฐกิจ และอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องต้องกันเพื่อให้กิจการทหารและกระทรวง ทบวง กรม และองค์การอื่นๆ ของรัฐ สามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ

(2) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย...”<sup>19</sup>

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แล้ว จะพบว่าสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติประกอบไปด้วยข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง โดยข้าราชการการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ส่วนอีก 2 ตำแหน่งคือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นเป็นข้าราชการประจำ โดยที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นข้าราชการพลเรือน<sup>20</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรีหลายกระทรวงก็ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติคือการตั้งสภาขนาดเล็กที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง ส่วนรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติในระดับรองลงไป แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยตำแหน่ง แต่ก็จะได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมในกรณีที่มีการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องในสภาความมั่นคงแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ในระดับคณะกรรมการต่างๆ ของสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นจะมีผู้แทนของทุกกระทรวงเป็นกรรมการอยู่ด้วยแล้ว<sup>21</sup>

เมื่อครั้งรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร สภาความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ดังที่

จอมพล ถนอมเคยระบุว่าสภาความมั่นคงแห่งชาติคือหน่วยงานที่สำคัญที่สุดสำหรับกระบวนการดังกล่าว กระทั่งประเด็นการนำทหารสหรัฐฯ เข้ามายังประเทศไทยก็ได้รับการอนุมัติจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นได้แต่เพียงรับทราบเรื่องดังกล่าวเท่านั้น และแน่นอนว่าเมื่อผู้นำเหล่าทัพครองตำแหน่งระดับสูงในองค์กรแห่งนี้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งครองตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วยแล้วนั้น ก็เท่ากับว่าสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ทำให้การกำหนดวาระนโยบายต่างประเทศกลายเป็นเรื่องทางทหารไป<sup>22</sup>

สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมีรูปแบบอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองขณะนั้น เมื่อการปกครองเป็นเผด็จการทหาร ฝ่ายทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงมีองค์ประกอบเป็นทหารเสียส่วนใหญ่ เช่น เมื่อครั้งรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. 2502-2506 สภาความมั่นคงแห่งชาติมีสมาชิกดังนี้<sup>23</sup>

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| 1. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์                                | นายกรัฐมนตรี                       |
| 2. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                  | รองนายกรัฐมนตรี                    |
| 3. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ<br>กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ | รองนายกรัฐมนตรี                    |
| 4. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม        |
| 5. โชติ คุณะเกษม  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง       |
| 6. ถนัด คอมันตร์  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |
| 7. พลโท ประภาส จารุเสถียร                               | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย       |
| 8. พลตรี พงษ์ ปุณณกันต์                                 | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม        |
| 9. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์                                | ผู้บัญชาการทหารสูงสุด              |
| 10. หลวงวิจิตรวาทการ                                    | เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ     |

และเมื่อพลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติมีสมาชิกดังนี้<sup>24</sup>

- |   |   |
|---|---|
| 1. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                  | นายกรัฐมนตรี                              |
| 2. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ<br>กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ | รองนายกรัฐมนตรี                           |
| 3. พลเอก ประภาส จารุเสถียร                              | รองนายกรัฐมนตรี                           |
| 4. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม               |
| 5. สุนทร หงส์ลาดารมภ์                                   | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง              |
| 6. ถนัด คอมันตร์  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ        |
| 7. พลเอก ประภาส จารุเสถียร                              | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย              |
| 8. พลโท พงษ์ ปุณณกันต์                                  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม               |
| 9. พจน์ สารสิน  | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการ<br>แห่งชาติ |
| 10. พลเอก ถนอม กิตติขจร                                 | ผู้บัญชาการทหารสูงสุด                     |
| 11. พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ                              | เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ            |

(ต่อมา พันเอก พระยาตรีวิสารวาจา เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
สืบแทนหลวงวิจิตรวาทการที่ถึงแก่อนิจกรรม)

รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ระหว่าง พ.ศ. 2512-2514 มีสมาชิกสภา  
ความมั่นคงแห่งชาติดังนี้<sup>25</sup>

- |                            |                                    |
|----------------------------|------------------------------------|
| 1. จอมพล ถนอม กิตติขจร     | นายกรัฐมนตรี                       |
| 2. พลเอก ประภาส จารุเสถียร | รองนายกรัฐมนตรี                    |
| 3. พจน์ สารสิน             | รองนายกรัฐมนตรี                    |
| 4. จอมพล ถนอม กิตติขจร     | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม        |
| 5. เสริม วินิจฉัยกุล       | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง       |
| 6. ถนัด คอมันตร์           | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ |