



Public Diplomacy in the Public Sphere: Toward a Conceptual Framework on Meaning Contestation of Foreign Policy

Phakkanan Leongpanyawong ^a

Article Info

Article history:

Received March 29, 2026.

Revised June 29, 2026.

Accepted June 30, 2026.

Keywords:

Public Diplomacy; Public
Sphere; Habermasian
Theory; Communicative
Action; Legitimacy

Abstract

This article develops a conceptual framework for understanding public diplomacy (PD) through the concept of the public sphere as an arena in which foreign policy messages are contested, negotiated, and legitimized. The central argument is that existing PD scholarship remains sender-centric, treating PD as a strategic communication process designed and dispatched by states, without sufficiently analyzing the dynamics of the receiving sphere in target societies. The article contends that the public sphere is not a neutral conduit through which messages flow, but a structured arena with power dynamics, discursive logics, and competitive processes that systematically determine the fate of those messages. The article also identifies a fundamental theoretical tension at the core of public diplomacy between communicative action as the normative foundation of the Habermasian public sphere, and strategic action as the logic driving public diplomacy as a foreign policy instrument. This article argues that this tension constitutes the primary theoretical problem that PD scholarship has yet to adequately address. To address this theoretical gap, the article proposes a conceptual framework organized around three analytical dimensions: (1) power asymmetry governing who can effectively speak and be heard in the target public sphere; (2) frame competition through which actors contest the meaning and legitimacy of foreign policy messages; and (3) legitimation processes that determine whether messages gain or lose social acceptance in the receiving society. Together, these three dimensions provide a systematic set of analytical tools for explaining why the same PD message succeeds in some public spheres and fails in others.

^a Lecturer Dr., Faculty of Political Sciences, Ramkhamhaeng University, Bangkok 10240, Thailand. Email: phakkanan.leong@ru.ac.th

การทูตสาธารณะในพื้นที่สาธารณะ: สู่กรอบแนวคิดด้วยการช่วงชิงความหมายของ นโยบายต่างประเทศ

ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์^a

Article Info

Article history:

Received 29 มีนาคม 2569

Revised 29 มิถุนายน 2569

Accepted 30 มิถุนายน 2569

Keywords:

การทูตสาธารณะ ;
พื้นที่สาธารณะ; ทฤษฎีของ
ฮาร์เบอร์มาส; ความชอบธรรม;
การกระทำเชิงสื่อสาร

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอกรอบแนวคิดสำหรับทำความเข้าใจการทูตสาธารณะผ่านแนวคิดพื้นที่สาธารณะในฐานะอาณาบริเวณที่สาธารณะนโยบายต่างประเทศเกิดการแข่งขัน ต่อรอง และสถาปนาความชอบธรรม ข้อโต้แย้งหลักของบทความนี้คือ วรรณกรรมการทูตสาธารณะที่มีอยู่ยังยึดกรอบคิดจากฝั่งผู้ส่งสารเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ มองการทูตสาธารณะเป็นกระบวนการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ที่รัฐออกแบบและส่งออกโดยไม่ได้วิเคราะห์พลวัตของพื้นที่รับสารในประเทศเป้าหมายอย่างเพียงพอ บทความนี้จึงโต้แย้งว่าพื้นที่สาธารณะไม่ได้เป็นเพียงฉากหลังของปฏิสัมพันธ์ของวาทกรรมต่าง ๆ หากแต่เป็นสนามที่มีพลวัตเชิงอำนาจ โครงสร้างวาทกรรมและตรรกะการแข่งขันที่กำหนดชะตากรรมของสารอย่างเป็นระบบ มากไปกว่านี้ การศึกษาเกี่ยวกับการทูตสาธารณะยังปรากฏความขัดแย้งเชิงทฤษฎีที่ฝังอยู่ในแก่นของการทูตสาธารณะ ระหว่างการกระทำเชิงสื่อสาร (communicative action) อันเป็นฐานบรรทัดฐานของพื้นที่สาธารณะแบบฮาเบอร์มาส กับการกระทำเชิงกลยุทธ์ (strategic action) อันเป็นตรรกะที่ขับเคลื่อนการทูตสาธารณะในฐานะเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศ และเสนอว่าความขัดแย้งนี้เองที่เป็นปัญหาทางทฤษฎีหลักของการศึกษาผลลัพธ์ของการทูตสาธารณะ เพื่อเติมช่องว่างดังกล่าว บทความจึงเสนอกรอบแนวคิด ซึ่งประกอบด้วย (1) ความไม่สมมาตรเชิงอำนาจ ซึ่งกำหนดว่าผู้ใดสามารถพูดและถูกได้ยินในพื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมาย (2) การแข่งขันของกรอบความหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้กระทำต่าง ๆ ต่อสู้เพื่อกำหนดความหมายและความชอบธรรมของสารนโยบายต่างประเทศ และ (3) กระบวนการสถาปนาความชอบธรรม ซึ่งกำหนดว่าสารจะได้รับการยอมรับหรือถูกต่อต้านในสังคม โดยกรอบทั้งสามนี้ร่วมกันเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และอธิบายว่าเหตุใดสารของการทูตสาธารณะเดียวกันจึงประสบความสำเร็จในบริบทหนึ่งแต่ล้มเหลวในอีกบริบทหนึ่ง

^a อาจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร 10240 ไทย Email: phakkanan.leong@rumail.ru.ac.th

1. ความนำ

การทูตสาธารณะได้รับความสนใจจากนักวิชาการและนักปฏิบัติอย่างกว้างขวางตั้งแต่ยุคสงครามเย็น และขยายตัวอย่างก้าวกระโดดภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 เมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลทั่วโลกหันมาทบทวนว่าเหตุใดสารและคุณค่าของตนจึงไม่ได้รับการยอมรับในสังคมอื่น ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา สหประชาชาติด้านการทูตสาธารณะเจริญเติบโตและสั่งสมความรู้ในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา นิยาม การสำรวจตัวแสดงใหม่ๆ นอกเหนือจากรัฐ การเชื่อมโยงกับแนวคิดอำนาจละมุน (soft power) การวิเคราะห์ เครื่องมือและกลยุทธ์ต่างๆ รวมถึงการศึกษาผลสัมฤทธิ์ผ่านการสำรวจมติมหาชน (Gilboa, 2008; Melissen, 2011; Gregory, 2008)

กระนั้นก็ตาม Gilboa (2008) ผู้สำรวจพัฒนาการขององค์ความรู้ทางวิชาการนี้อย่างเป็นระบบ ชี้ว่า การศึกษาการทูตสาธารณะยังขาดกรอบทฤษฎีที่มั่นคงและแบบจำลองที่สามารถนำไปทดสอบได้จริง งานส่วนใหญ่ ยังคงเป็นการบรรยายเชิงประวัติศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบาย หรือการประเมินโครงการเฉพาะเรื่อง ปัญหาเชิง ทฤษฎีที่ลึกกว่านั้นคือ วรรณกรรมการทูตสาธารณะโดยรวมมุ่งเน้นกระบวนการผลิตสารและการจัดส่งสาร แต่กลับ ไม่ได้วิเคราะห์อย่างจริงจังว่าสารเหล่านั้น เข้าไปทำงานอย่างไรในสังคมเป้าหมาย พื้นที่รับสารถูกมองเป็นปัจจัย ภายนอกที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ มากกว่าจะถูกจัดวางเป็นตัวแปรเชิงทฤษฎีที่ต้องอธิบาย แม้ว่าในช่วงทศวรรษ ที่ผ่านมามีงานวิชาการบางส่วน อาทิ Snow & Cull (2020) และ Cull (2019) ที่เริ่มนำผลลัพธ์จากฝั่ง ผู้รับสารและมิติจิตพิสัยของการทูตสาธารณะมาพิจารณาแล้ว แต่งานเหล่านั้นส่วนใหญ่มุ่งเน้นการวัดและประเมิน ผลลัพธ์ (outcome evaluation) มากกว่าการอธิบายกลไกเชิงโครงสร้างที่พื้นที่สาธารณะประมวลและกำหนด ชะตากรรมของสารอย่างเป็นระบบ

ช่องว่างทางทฤษฎีนี้มีนัยสำคัญ เพราะหากไม่เข้าใจพลวัตของพื้นที่รับสาร ก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดการทูตสาธารณะบางครั้งจึงล้มเหลวทั้งที่มีทรัพยากรมหาศาล (อาทิ งบประมาณที่จัดสรรให้กับความร่วมมือ ในกิจกรรมกับองค์กรหรือบุคคลต่างประเทศ) หรือเหตุใดสารเดียวกันจึงให้ผลต่างกันบริบทที่ต่างกัน และเหตุใด บางกรณีรัฐขนาดเล็กที่มีทรัพยากรจำกัดกลับประสบความสำเร็จในการสื่อสารระหว่างประเทศมากกว่ามหาอำนาจ คำถามเหล่านี้ไม่สามารถตอบได้ด้วยการวิเคราะห์กระบวนการส่งสารเพียงฝ่ายเดียว

บทความนี้เสนอว่าแนวคิดพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะกรอบแนวคิดของ Jürgen Habermas และ การตีความต่อยอดของนักวิชาการรุ่นต่อมา มีศักยภาพในการเติมเต็มช่องว่างนี้ได้โดยมีนัยสำคัญ พื้นที่สาธารณะ ในที่นี้ ช่วยสร้างเครื่องมือสำหรับทำความเข้าใจว่า ภายในสังคมเป้าหมาย สารจากต่างประเทศถูกรับ ตีความ แข่งขัน และสุดท้ายถูกยอมรับหรือปฏิเสธอย่างไร

การนำเสนอของบทความจะประกอบด้วย การทบทวนพัฒนาการของแนวคิดการทูตสาธารณะและ ชีให้เห็นข้อจำกัดเชิงทฤษฎี การวิเคราะห์แนวคิดพื้นที่สาธารณะตั้งแต่ Habermas ดั้งเดิมจนถึงการตีความ ร่วมสมัย การเชื่อมโยงเชิงทฤษฎีระหว่างสองแนวคิดและชี้ให้เห็นความขัดแย้งเชิงบรรทัดฐานที่ฝังอยู่ในแก่นกลาง ของปัญหา และการอภิปรายถึงนัยเชิงทฤษฎีและทิศทางการวิจัยในอนาคต

2. จากการทูตแบบดั้งเดิมสู่การทูตสาธารณะ: พัฒนาการของแนวคิดและข้อจำกัดทางทฤษฎี

การทูตแบบดั้งเดิม (traditional diplomacy) มักถูกจัดวางเป็นกิจกรรมระหว่างรัฐที่ดำเนินไปในพื้นที่ ปิดลับ ผูกขาดโดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักการทูตมืออาชีพ กล่าวคือ การเป็นเจรจาต่อรองและถือว่า “โต๊ะ เจรจา” คือเวทีหลักของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Sending, Pouliot, & Neumann, 2011) อย่างไรก็ตาม

กิตติ แนวคิดของการทูตแบบนี้เริ่มเผชิญแรงกดดันอย่างจริงจังนับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 เมื่อปัจจัยหลายประการทำให้ภาคการทูตกลายเป็นตัวแปรสำคัญของการเมืองระหว่างประเทศ

ปัจจัยแรก คือ การขยายตัวของสื่อมวลชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสงครามเย็นเมื่อการออกอากาศวิทยุข้ามพรมแดนกลายเป็นเครื่องมือเผยแพร่อุดมการณ์ระหว่างสองค่าย (ฝ่ายโลกเสรีที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต) สิ่งนี้ทำให้รัฐตระหนักว่านอกจากการเจรจากับรัฐบาลต่างประเทศ ยังจำเป็นต้องสื่อสารกับประชาชนของรัฐนั้นโดยตรง ปัจจัยที่สอง คือ การขยายตัวของสิทธิออกเสียงและการเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้มีตัวแทนมากขึ้นต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และปัจจัยที่สาม คือ การเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ทำให้แรงดึงดูดทางคุณค่าและอุดมการณ์กลายเป็นทรัพยากรอำนาจที่สำคัญไม่แพ้กำลังทหารและเศรษฐกิจ (Gilboa, 2008; Nye, 2004)

การทูตสาธารณะในฐานะแนวคิดที่เป็นทางการปรากฏขึ้นครั้งแรกในทศวรรษ 1960 โดย Edmund Gullion นักการทูตอเมริกัน ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลสื่อสารกับประชาชนต่างประเทศโดยตรง ต่อมา Tuch (1990, p. 3) นิยามไว้ว่าการทูตสาธารณะคือ “กระบวนการสื่อสารของรัฐบาลกับสาธารณะต่างประเทศเพื่อพยายามสร้างความเข้าใจต่อความคิด อุดมการณ์ สถาบัน วัฒนธรรม ตลอดจนเป้าหมายและนโยบายของชาติ” นิยามนี้จะสะท้อนมุมมองที่ผู้สื่อสารเป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐ (หรือรัฐบาล) คือผู้กระทำการที่ส่งสารออกไปยังสาธารณะต่างประเทศที่ถูกจัดวางเป็นเป้าหมายของการสื่อสาร

นิยามของการทูตสาธารณะมีพัฒนาการสำคัญในช่วงทศวรรษ 1990-2000 เมื่อนักวิชาการจำนวนมากเริ่มตั้งคำถามต่อแนวคิดเกี่ยวกับการส่งสารทางเดียว Signitzer & Coombs (1992) ชี้ว่าการทูตสาธารณะและการประชาสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีลักษณะร่วมกัน โดยทั้งคู่ต้องการการสื่อสารสองทางที่แท้จริงไม่ใช่การออกอากาศฝ่ายเดียว การตระหนักเช่นนี้นำไปสู่การนำตัวแบบการประชาสัมพันธ์ของ Grunig & Hunt (1984) มาใช้ในการศึกษาการทูตสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างระหว่างการสื่อสาร “สองทางแบบไม่สมมาตร” ซึ่งยังคงมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่าย กับการสื่อสาร “สองทางสมมาตร” ซึ่งเปิดให้ทั้งสองฝ่ายปรับตัวจากการสื่อสาร (Signitzer & Coombs, 1992; Mor, 2007)

พัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเชื่อมโยงการทูตสาธารณะกับแนวคิดอำนาจละมุน (soft power) ของ Joseph Nye (2004) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการดึงดูดให้ผู้อื่นต้องการในสิ่งที่ตนต้องการโดยไม่ต้องพึ่งพาการบีบบังคับหรือการซื้อใจ Nye ชี้ว่าแหล่งที่มาของอำนาจละมุน ได้แก่ คุณค่า วัฒนธรรม และนโยบาย ซึ่งการทูตสาธารณะคือกลไกสำคัญที่รัฐแปลงทรัพยากรของอำนาจละมุนเหล่านี้ออกมาเป็นอิทธิพลจริง

Melissen (2005, 2011) และ Gregory (2008) ผลักดันแนวคิดการทูตสาธารณะแบบใหม่ (new public diplomacy) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) ตัวแสดงที่หลากหลายขึ้น ไม่ใช่เพียงรัฐบาลแต่รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และประชาสังคม (2) ลักษณะสองทาง (two-way) มากกว่าการส่งสารนำเสนอแต่ฝ่ายเดียว และ (3) การมุ่งสร้างความสัมพันธ์ระยะยาว (relationship building) มากกว่าการโน้มน้าวเฉพาะหน้า อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพัฒนาการเหล่านี้ การทูตสาธารณะแบบใหม่ก็ยังคงมีแนวโน้มที่จะวิเคราะห์จากฝั่งผู้ส่งสาร เหตุเพราะคำถามที่ว่า เรา (ผู้ใช้การทูตสาธารณะ) ควรสื่อสารอย่างไร ยังคงครอบงำสนามวิชาการ มากกว่าคำถามที่ว่า สารของเรา (ผู้ใช้การทูตสาธารณะ) ถูกรับและประมวลในสังคมเป้าหมายอย่างไร?

ประเด็นคำถามข้างต้นชี้ให้เห็นข้อจำกัดในแนวคิดการทูตสาธารณะ กล่าวคือ แนวคิดดังกล่าวมักปฏิบัติต่อภาคสาธารณะในประเทศเป้าหมายเสมือนเป็นผู้รับสารที่นิ่งเฉย หรืออย่างมากเป็นผู้รับสารที่อาจถูกโน้มน้าวให้

เปลี่ยนทัศนคติได้ หากสารได้รับการออกแบบอย่างเหมาะสม ฐานคติของแนวคิดนี้สอดคล้องกับแบบจำลองการสื่อสารเชิงส่งผ่าน ซึ่งมองการสื่อสารเป็นกระบวนการถ่ายทอดสารจากผู้ส่งไปยังผู้รับผ่านช่องทางที่กำหนดไว้ และตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าสารมีความหมายแน่นอนซึ่งสามารถถ่ายทอดได้อย่างครบถ้วน

สมมติฐานดังกล่าวขัดแย้งกับทฤษฎีการสื่อสารและสังคมวิทยาร่วมสมัย (Hall, 1980; Berger & Luckmann, 1966; Warner, 2002) กล่าวคือ สารมักไม่มีความหมายในตัวเอง ความหมายเกิดขึ้นผ่านกระบวนการตีความภายในบริบททางสังคม ขณะเดียวกัน ความเป็นสาธารณะในประเทศเป้าหมายอาจประกอบด้วยกลุ่มทางสังคมที่มีผลประโยชน์ ตำแหน่งแห่งที่ และทรัพยากรด้านวาทกรรมแตกต่างกัน

เมื่อกลุ่มเหล่านี้มีอัตลักษณ์ มุมมองต่อโลก และผลประโยชน์ที่หลากหลายหรือขัดแย้งกัน สารจากต่างประเทศจึงเข้าสู่พื้นที่ที่มีสารอื่นแข่งขันอยู่ก่อนแล้ว ทั้งจากรัฐบาลของประเทศเป้าหมาย สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และตัวแทนต่างชาติอื่น ๆ การวัดผลการทูตสาธารณะผ่านการสำรวจความคิดเห็นจึงมีข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกิดจากการทูตสาธารณะหรือจากปัจจัยอื่น อีกทั้งยังไม่ชัดเจนว่าทัศนคติที่เปลี่ยนไปจะแปรเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี การวินิจฉัยปัญหาในระดับวิธีวิทยายังไม่เพียงพอ เพราะปัญหาหลักอยู่ในระดับทฤษฎี เหตุเพราะวรรณกรรมการทูตสาธารณะยังขาดกรอบทฤษฎีที่อธิบายว่าสารของการทูตสาธารณะถูกประมวล ต่อยอมรับ หรือปฏิเสธภายในบริบทสังคมการเมืองของประเทศเป้าหมายอย่างไร แนวคิดพื้นที่สาธารณะจึงมีศักยภาพในการทำหน้าที่เป็นกรอบทฤษฎีสำหรับอธิบายกระบวนการดังกล่าว

3. พื้นที่สาธารณะ: จากอุดมคติสู่สนามของการแข่งขันวาทกรรม

แนวคิดพื้นที่สาธารณะของ Jürgen Habermas ปรากฏอย่างเป็นระบบครั้งแรกในงาน *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962) และต่อมาได้รับการนำเสนอเป็นภาษาอังกฤษอย่างย่อผ่านบทความในสารานุกรม (Habermas, 1974) Habermas นิยามพื้นที่สาธารณะว่าเป็น “อาณาบริเวณของชีวิตสังคมของเราที่บางสิ่งที่เรียกว่ามติมหาชน (public opinion) ถูกก่อตัวขึ้น” (Habermas, 1974, p. 49) พื้นที่สาธารณะในความหมายนี้คือพื้นที่ที่พลเมืองรวมตัวกันในฐานะสาธารณะ เพื่อถกเถียงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม กระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การก่อตัวของมติมหาชน ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับอำนาจรัฐ

หากพิจารณาในแง่มุมมองทางประวัติศาสตร์ Habermas ระบุว่าพื้นที่สาธารณะแบบชนชั้นกลาง (bourgeois public sphere) เกิดขึ้นในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 17–18 ผ่านพื้นที่ทางสังคม เช่น ร้านกาแฟในอังกฤษ ร้านกาแฟในฝรั่งเศส และห้องสมุดในเยอรมนี พื้นที่เหล่านี้เป็นแหล่งพบปะและถกเถียงเรื่องวรรณกรรม ปรัชญา และการเมือง หลักการสำคัญของพื้นที่สาธารณะดังกล่าวประกอบด้วย การเข้าถึงได้ในเชิงหลักการ การพักยศและสถานะไว้ชั่วคราว และการให้เหตุผลเป็นฐานของการถกเถียง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในเชิงอุดมคติ ข้อโต้แย้งที่มีเหตุผลหนักแน่นกว่าควรมีน้ำหนักมากกว่าข้อโต้แย้งของผู้ที่มีอำนาจสูงกว่า (Fraser, 1990)

รากฐานของแนวคิดพื้นที่สาธารณะในงานของ Habermas เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับทฤษฎีการกระทำเชิงสื่อสาร (theory of communicative action) ที่เขาพัฒนาในงานระยะต่อมา ทฤษฎีนี้แยกความแตกต่างระหว่างการกระทำเชิงกลยุทธ์ (strategic action) ซึ่งผู้กระทำการมุ่งบรรลุเป้าหมายของตนและปฏิบัติต่อผู้อื่นในฐานะเครื่องมือ กับการกระทำเชิงสื่อสาร (communicative action) ซึ่งมุ่งสร้างความเข้าใจร่วมผ่านภาษาและเหตุผล Habermas โต้แย้งว่าพื้นที่สาธารณะที่ดำเนินตามตรรกะของการกระทำเชิงสื่อสารเป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย (Johnson, 1991) อย่างไรก็ตาม Habermas ได้วิเคราะห์การเสื่อมถอยของพื้นที่สาธารณะในอุดม

คดีไวด์วัย เขาชี้ว่าในศตวรรษที่ 20 พื้นที่สาธารณะถูกล่าและจัดการโดยระบบเศรษฐกิจ และระบบรัฐ ซึ่งต่างดำเนินตามตรรกะเชิงเครื่องมือ แทนตรรกะของการสื่อสาร การขยายตัวของสื่อมวลชนที่เป็นธุรกิจและอุตสาหกรรมการประชาสัมพันธ์ ทำให้พื้นที่สาธารณะเปลี่ยนจากพื้นที่ถกเถียงด้วยเหตุผลไปสู่พื้นที่นำเสนอสารต่อผู้ชมที่รับสารอย่างนิ่งเฉย

นักวิชาการจำนวนมากยอมรับคุณค่าของแนวคิดพื้นที่สาธารณะของ Habermas ทั้งในฐานะเครื่องมือวิเคราะห์และอุดมคติทางบรรทัดฐาน ขณะเดียวกัน งานวิชาการเหล่านั้นก็ชี้ให้เห็นข้อจำกัดสำคัญของแนวคิดดังกล่าว Fraser (1990) เสนอข้อวิจารณ์สำคัญว่า พื้นที่สาธารณะแบบชนชั้นกลางในประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นพื้นที่เปิดและเสมอภาคตามที่ Habermas บรรยาย พื้นที่ดังกล่าวก่อตัวขึ้นบนฐานของการกีดกัน โดยเฉพาะการกีดกันสตรี คนยากจน และกลุ่มชายขอบออกจากพื้นที่สาธารณะในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การระงับความแตกต่างด้านสถานะในนามของเหตุผล มักทำหน้าที่ปิดบังความไม่เท่าเทียมทางอำนาจ มากกว่าจะขจัดความไม่เท่าเทียมนั้นออกไปจริง

ข้อเสนอสำคัญที่สุดของ Fraser คือแนวคิดพื้นที่สาธารณะย่อยของกลุ่มที่ถูกกีดกัน (subaltern counterpublics) แนวคิดนี้ชี้ว่าในสังคมที่มีความไม่เท่าเทียม กลุ่มที่ถูกกีดกันออกจากพื้นที่สาธารณะกระแสหลักมักสร้างพื้นที่สาธารณะของตนเองขึ้น พื้นที่ดังกล่าวทำหน้าที่สองด้าน ด้านแรกคือเป็นพื้นที่ถอยกลับ สำหรับพัฒนาอัตลักษณ์และวาทกรรมของกลุ่มตน ด้านที่สองคือเป็นพื้นที่รุกคืบ เพื่อผลักดันวาทกรรมเหล่านั้นเข้าสู่พื้นที่สาธารณะที่กว้างขึ้น ข้อเสนอที่ตั้งคำถามต่อแนวคิดพื้นที่สาธารณะแบบเอกพจน์ของ Habermas และทำให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ รวมถึงการต่อสู้ระหว่างพื้นที่สาธารณะหลายแบบในสังคมเดียวกัน (Fraser, 1990)

Calhoun (2010) ได้แย้งว่าพื้นที่สาธารณะควรถูกวิเคราะห์ตามความหมายของ Bourdieu (1986) กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่มีทุน หลายประเภทหมุนเวียนอยู่ภายใน มีตำแหน่งของผู้กระทำการที่แตกต่างกัน และมีตรรกะภายในของตนเอง มุมมองนี้ทำให้เห็นว่าพื้นที่สาธารณะประกอบด้วยความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึง การครองพื้นที่ และอำนาจในการกำหนดว่าอะไรนับเป็นวาทกรรมที่ถูกต้อง Dahlberg (2005) สรุปข้อถกเถียงเหล่านี้และชี้ว่า แนวคิดพื้นที่สาธารณะในปัจจุบันสามารถจำแนกได้อย่างน้อยสี่แนวทาง ได้แก่ แนวทางแบบฮาเบอร์มาสดั้งเดิม แนวทางเสรีนิยม แนวทางหลังสมัยใหม่ และแนวทางมาร์กซิสต์

ร่วมสมัยกับข้อถกเถียงดังกล่าว Benhabib (1997) เสนอให้เข้าใจพื้นที่สาธารณะในฐานะพื้นที่แบบนิรนาม หลายศูนย์กลาง และมีความเป็นพหุลักษณะ แทนการผูกพื้นที่สาธารณะไว้กับสถาบันหรือสถานที่เฉพาะ ข้อเสนอแนะขยายความเข้าใจเรื่องพื้นที่สาธารณะจากพื้นที่ถกเถียงแบบรวมศูนย์ไปสู่เครือข่ายของพื้นที่สื่อสารหลายระดับ ซึ่งผู้กระทำการต่างกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้เงื่อนไข อำนาจ และทรัพยากรที่แตกต่างกัน ในบริบทดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงดิจิทัลยิ่งทำให้ลักษณะหลายศูนย์กลางของพื้นที่สาธารณะเด่นชัดขึ้น Just (2025) ชี้ว่าพื้นที่สาธารณะร่วมสมัยมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่สาธารณะย่อย ตัวแสดง และรูปแบบการสื่อสารเพิ่มจำนวนขึ้น และเชื่อมต่อกันข้ามพรมแดนทางภูมิศาสตร์และสังคม จากข้อถกเถียงเหล่านี้ พื้นที่สาธารณะจึงควรถูกเข้าใจในฐานะสนามแข่งขันเพื่อช่วงชิงความหมาย ซึ่งผู้กระทำการต่าง ๆ มีอำนาจ ทรัพยากร และความสามารถในการเข้าถึงไม่เท่ากัน

การสังเคราะห์วรรณกรรมข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาพื้นที่สาธารณะในฐานะสนามแข่งขันมีองค์ประกอบเชิงวิเคราะห์สำคัญสามประการ ประการแรก พื้นที่สาธารณะเกี่ยวข้องกับความไม่สมมาตรเชิงอำนาจ ผู้กระทำการที่เข้ามาในพื้นที่สาธารณะมีทรัพยากรแตกต่างกัน ทั้งการเข้าถึงสื่อ ความน่าเชื่อถือทางสังคม

เครือข่ายความสัมพันธ์ และทุนเชิงสัญลักษณ์ ความแตกต่างเหล่านี้กำหนดว่าใครสามารถพูดได้อย่างมีพลัง และใครต้องต่อสู้เพื่อให้เสียงหรือถ้อยความของตนถูกได้ยิน

ประการที่สอง พื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่ของการแข่งขันของกรอบความหมาย Entman (2004) ซึ่งว่าการเมืองในพื้นที่สาธารณะดำเนินผ่านการต่อสู้เพื่อกำหนดว่าปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหายูที่ใด และแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมคืออะไร ผู้กระทำต่าง ๆ จึงพยายามกำหนดกรอบของประเด็นให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และมุมมองของตน ผู้ที่ทำให้กรอบความหมายของตนได้รับการยอมรับในพื้นที่สาธารณะย่อมมีความได้เปรียบทางการเมือง

ประการที่สาม พื้นที่สาธารณะเกี่ยวข้องกับกระบวนการสถาปนาความชอบธรรม กระบวนการนี้กำหนดว่าข้อเรียกร้อง นโยบาย หรือตัวแสดงใดได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิ์พูดและตัดสินใจในพื้นที่นั้น (van Leeuwen & Wodak, 1999) ในแง่นี้ พื้นที่สาธารณะจึงไม่ใช่เพียงพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็น แต่เป็นกลไกที่จัดลำดับความน่าเชื่อถือ อำนาจในการนิยามปัญหา และสถานะของผู้พูดในกระบวนการทางการเมือง

4. การเชื่อมโยงเชิงทฤษฎี: พื้นที่สาธารณะในฐานะสนามของการทูตสาธารณะ

ข้อโต้แย้งหลักของบทความนี้คือ ทฤษฎีพื้นที่สาธารณะให้กรอบการวิเคราะห์ที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจการทูตสาธารณะในมิติที่มักถูกละเลย ได้แก่ พื้นที่รับสาร การมองพื้นที่สาธารณะในประเทศเป้าหมายในฐานะสนามแข่งขันทางวาทกรรมทำให้เห็นว่าสารของการทูตสาธารณะไม่ได้เดินทางจากผู้ส่งไปยังผู้รับอย่างเป็นกลาง หรือคงความหมายเดิมไว้โดยบริบูรณ์ สารดังกล่าวเข้าสู่สนามที่มีสารอื่นดำรงอยู่ก่อนแล้ว มีโครงสร้างอำนาจที่กำหนดว่าสารใดจะถูกได้ยิน และมีกลไกทางวาทกรรมที่กำหนดว่าสารใดจะถูกตีความว่าน่าเชื่อถือ มีความชอบธรรม หรือขาดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

ทฤษฎีพื้นที่สาธารณะยังทำให้เห็นว่า การทูตสาธารณะเผชิญความท้าทายสองระดับ ระดับแรกคือความท้าทายด้านเทคนิคการสื่อสาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำให้สารชัดเจน เข้าใจได้ และดึงดูดความสนใจ ระดับที่สองคือความท้าทายเชิงการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำให้สารได้รับการยอมรับในสนามที่มีอำนาจไม่สมมาตรและมีการแข่งขันของกรอบความหมาย ความแตกต่างระหว่างความท้าทายสองระดับนี้มีนัยต่อการพัฒนาทฤษฎีการทูตสาธารณะและการออกแบบนโยบายต่างประเทศที่ใช้การทูตสาธารณะเป็นเครื่องมือหลัก

4.1 สารของการทูตสาธารณะในฐานะวาทกรรมที่เข้าสู่พื้นที่สาธารณะ

การนำทฤษฎีพื้นที่สาธารณะมาใช้วิเคราะห์การทูตสาธารณะต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจต่อสาร ตามแนวคิดการทูตสาธารณะให้สัมพันธ์กับวาทกรรมตามแนวคิดพื้นที่สาธารณะ การปรับนี้เป็นการเปลี่ยนมุมมองในระดับพื้นฐาน สารในบริบทของการทูตสาธารณะมักถูกมองเป็นหน่วยข้อมูลที่ผู้ส่งสารสร้างขึ้นและมีความหมายค่อนข้างคงที่ ส่วนวาทกรรมในบริบทของพื้นที่สาธารณะหมายถึงระบบการผลิตความหมายที่ถูกกำหนดโดยบริบททางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างข้อความ และการต่อสู้เชิงอำนาจ

เมื่อสารของการทูตสาธารณะเข้าสู่พื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมาย สารนั้นต้องผ่านกระบวนการหลายระดับ เริ่มจากการกรองผ่านโครงสร้างสื่อและตัวกลางในประเทศเป้าหมาย ซึ่งมีกลไก กรอบสถาบัน และบรรทัดฐานการทำงานของตนเอง สื่อมวลชนในประเทศเป้าหมายคัดเลือก กำหนดกรอบ และในบางกรณีต่อต้านสารจากต่างประเทศตามเงื่อนไขทางการเมือง ผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และมาตรฐานวิชาชีพของตน จากนั้น สารดังกล่าวยังต้องผ่านการตีความ ของผู้รับที่หลากหลาย แต่ละกลุ่มนำกรอบความหมายที่มีอยู่เดิม มาใช้ตีความสารใหม่ ส่งผลให้สารของการทูตสาธารณะต้องแข่งขันกับวาทกรรมอื่นที่ดำรงอยู่ในพื้นที่สาธารณะเดียวกัน

ความเข้าใจเช่นนี้ช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่นักวิชาการการทูตสาธารณะสังเกตพบแต่ยังอธิบายได้ไม่ครบถ้วน ได้แก่ การที่สารเดียวกันได้รับการตอบสนองแตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือในกลุ่มประชากรต่าง ๆ ภายในประเทศเดียวกัน การที่สารซึ่งออกแบบมาอย่างรอบคอบกลับนำไปสู่การอ่านแบบต่อต้าน (resistant

reading) และการที่การสื่อสารอย่างเข้มข้นในบางกรณีกลับทำให้ความไว้วางใจลดลงแทนที่จะเพิ่มขึ้น (Gilboa, 2008)

4.2 กระบวนการสถาปนาความชอบธรรม: หัวใจของการทูตสาธารณะในพื้นที่สาธารณะ

เมื่อพิจารณาการทูตสาธารณะผ่านกรอบพื้นที่สาธารณะ กระบวนการสถาปนาความชอบธรรม (legitimation) กลายเป็นตัวแปรเชิงทฤษฎีที่สำคัญ ความชอบธรรมในที่นี้หมายถึงสถานะที่ข้อเรียกร้อง นโยบาย หรือผู้กระทำการได้รับการยอมรับจากสังคมว่าเหมาะสมและควรค่าแก่การสนับสนุน นักวิชาการ รัฐศาสตร์และสังคมวิทยามองว่าสถานะดังกล่าวเป็นฐานของอำนาจที่ยั่งยืนกว่าการบีบบังคับโดยตรง (Buchanan & Keohane, 2006; Hurd, 1999; Weber, 1978)

van Leeuwen and Wodak (1999) เสนอกรอบไวยากรณ์แห่งการสถาปนาความชอบธรรม (grammar of legitimation) ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธสี่ประการ ประการแรกคือการอ้างอำนาจ (authorization) ผ่านการอ้างอิงบุคคลหรือสถาบันที่ได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจหรือความน่าเชื่อถือ ประการที่สองคือการให้เหตุผล (rationalization) ผ่านการอ้างอิงประสิทธิภาพ ประโยชน์ หรือความจำเป็นเชิงปฏิบัติ ประการที่สามคือการประเมินทางศีลธรรม (moral evaluation) ผ่านการเชื่อมสารเข้ากับระบบคุณค่าที่สังคมให้ความสำคัญ และประการที่สี่คือการสร้างปกรณัม (mythopoesis) ผ่านเรื่องเล่าที่มีพลังทางอารมณ์

กรอบดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการศึกษาการทูตสาธารณะ เพราะชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสารในพื้นที่สาธารณะขึ้นอยู่กับความสามารถของสารในการเชื่อมโยงกับโครงสร้างความชอบธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมเป้าหมาย เนื้อหาเชิงข้อเท็จจริงของสารจึงเป็นเพียงเงื่อนไขส่วนหนึ่งของกระบวนการดังกล่าว รัฐที่ดำเนินการทูตสาธารณะจำเป็นต้องเข้าใจว่า ในพื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมาย แหล่งอำนาจใดได้รับความเชื่อถือ เหตุผลแบบใดถูกมองว่าสมเหตุสมผล คุณค่าใดมีน้ำหนักทางสังคม และเรื่องเล่าแบบใดสามารถสร้างการตอบสนองทางอารมณ์ได้ คำถามเหล่านี้เป็นคำถามเชิงสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาเชิงลึกมากกว่าการพึ่งพาผลสำรวจความคิดเห็นเพียงอย่างเดียว

4.3 การแข่งขันของกรอบความหมาย: การทูตสาธารณะในฐานะการเมืองของการตีความ

มิติสำคัญอีกประการที่ทฤษฎีพื้นที่สาธารณะเพิ่มให้กับการศึกษาการทูตสาธารณะคือ การวิเคราะห์การแข่งขันของกรอบความหมาย โดยการแข่งขันดังกล่าวคือกระบวนการที่ผู้กระทำต่าง ๆ ในพื้นที่สาธารณะพยายามกำหนดว่าปัญหาควรถูกเข้าใจอย่างไร ในบริบทของการทูตสาธารณะ สารของรัฐผู้ส่งไม่ได้เข้าสู่พื้นที่ว่างเปล่า แต่เข้าสู่พื้นที่สาธารณะเป้าหมายที่มีกรอบความหมายดำรงอยู่ก่อนแล้ว กรอบเหล่านี้อาจถูกสร้างโดยสื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลของประเทศเป้าหมาย หรือรัฐอื่นที่แข่งขันกันอยู่

Entman (2004) อธิบายการแข่งขันของกรอบความหมายผ่านแนวคิดการกระตุ้นแบบลดหลั่น (cascading activation) ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่กรอบความหมายแพร่กระจายจากชนชั้นนำ ผ่านสื่อมวลชน ไปยังสาธารณะทั่วไป และสามารถเคลื่อนกลับในทิศทางย้อนกลับได้ด้วย คำอธิบายนี้ชี้ว่า การทูตสาธารณะที่มุ่งเปลี่ยนมติมหาชนโดยตรงอาจมีข้อจำกัด หากไม่ได้พิจารณาบทบาทของชนชั้นนำทางสื่อและชนชั้นนำทางการเมืองในประเทศเป้าหมาย ผู้กระทำเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการตีความ คัดเลือก และเผยแพร่ข้อมูลในวงกว้าง

การวิเคราะห์การแข่งขันของกรอบความหมายยังชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการทูตสาธารณะในพื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมายขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมกรอบความหมายของตนเข้ากับกรอบที่มีอยู่แล้วในสังคมนั้น การส่งสารที่ชัดเจนหรือออกแบบอย่างรอบคอบจึงยังไม่เพียงพอ หากสารดังกล่าวไม่สามารถเชื่อมกับกรอบความหมายที่ผู้รับคุ้นเคยหรือยอมรับอยู่ก่อน การปลูกถ่ายหรือตัดต่อ (grafting) ความหมายใหม่เข้ากับกรอบเดิมที่มีความชอบธรรมอยู่แล้วมักมีประสิทธิภาพมากกว่าการนำกรอบความหมายใหม่ทั้งหมดเข้าสู่พื้นที่สาธารณะที่มีกรอบบรรทัดฐานและความหมายเดิมดำรงอยู่อย่างเข้มแข็ง

5. ความขัดแย้งทางทฤษฎีของการกระทำเชิงกลยุทธ์กับการกระทำเชิงสื่อสาร

การนำทฤษฎีพื้นที่สาธารณะมาใช้วิเคราะห์การทูตสาธารณะช่วยเปิดให้เห็นความขัดแย้งเชิงทฤษฎีที่ฝังอยู่ในแก่นของการทูตสาธารณะ ความขัดแย้งดังกล่าวเกิดจากความแตกต่างพื้นฐานระหว่างตรรกะที่ขับเคลื่อนพื้นที่สาธารณะแบบฮาเบอร์มาสกับตรรกะที่ขับเคลื่อนการทูตสาธารณะในฐานะเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ

ตามทฤษฎีของ Habermas พื้นที่สาธารณะที่ขับเคลื่อนด้วยหลักการดำเนินไปตามแนวทางของการกระทำเชิงสื่อสาร ผู้กระทำการเข้าสู่อารมณ์โดยมุ่งสร้างความเข้าใจร่วมกัน ยอมรับว่าข้อโต้แย้งของตนอาจผิด เปิดรับการเปลี่ยนจุดยืนเมื่อเผชิญเหตุผลที่หนักแน่นกว่า และยอมรับผลของการถกเถียงที่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวว่าเป็นผลที่ชอบธรรม

การทูตสาธารณะดำเนินไปตามแนวทางของการกระทำเชิงกลยุทธ์ รัฐเข้าสู่พื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมายพร้อมเป้าหมายล่วงหน้า เช่น การสร้างภาพลักษณ์ที่ดี การลดแรงต้านต่อผลประโยชน์ของตน หรือการเพิ่มอิทธิพลในสังคมเป้าหมาย เป้าหมายหลักจึงอยู่ที่การทำให้สารของรัฐได้รับการยอมรับ มากกว่าการเข้าสู่กระบวนการแสวงหาความเข้าใจร่วมกันอย่างเปิดกว้าง

ความขัดแย้งนี้อยู่ในระดับภววิทยา (ontology) ของการสื่อสาร เพราะการทูตสาธารณะในฐานะเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศตั้งอยู่บนเป้าหมาย ผลประโยชน์ และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตรรกะพื้นฐานของการทูตสาธารณะจึงเป็นตรรกะของการกระทำเชิงกลยุทธ์ แม้รัฐจะนำเสนอการสื่อสารดังกล่าวในรูปของ “การสนทนา” กับสาธารณะในประเทศเป้าหมายก็ตาม การสนทนาในบริบทนี้ยังคงถูกกำกับด้วยเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของรัฐ จึงไม่ได้ตั้งอยู่บนความพร้อมที่จะเปลี่ยนจุดยืนของผู้ส่งสารอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม พื้นที่สาธารณะตามทฤษฎีของ Habermas ต้องอาศัยผู้กระทำการที่เข้าสู่อารมณ์โดยด้วยตรรกะของการกระทำเชิงสื่อสาร โดยยอมให้เหตุผลของตนถูกท้าทาย ตรวจสอบ และเปลี่ยนแปลงได้

ความขัดแย้งเชิงทฤษฎีนี้ก่อให้เกิดผลทางปฏิบัติโดยตรง เพราะความน่าเชื่อถือของการทูตสาธารณะขึ้นอยู่กับที่สาธารณะในประเทศเป้าหมายรับรู้เจตนาของผู้ส่งสารอย่างไร หากสาธารณะมองว่าการสนทนาที่รัฐต่างประเทศเสนอเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนอย่างเปิดกว้าง สารนั้นอาจได้รับการพิจารณาในฐานะข้อเสนอที่มีเหตุผลและควรค่าแก่การรับฟัง แต่หากสาธารณะรับรู้ว่าการสนทนาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เพื่อโน้มน้าวหรือจัดการทัศนคติ ความน่าเชื่อถือของรัฐผู้ส่งสารย่อมลดลงทันที ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของสารเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่สถานะของผู้ส่งสารและเจตนาที่สาธารณะรับรู้ว่าอยู่เบื้องหลังการสื่อสารนั้น

Joseph S. Nye (2008) ชี้ให้เห็นปัญหานี้เมื่อเตือนว่าอำนาจละมุนที่ถูกออกแบบให้ดูเป็นความพยายามโน้มน้าวอย่างชัดเจนอาจสร้างผลย้อนกลับ แทนที่จะเพิ่มแรงดึงดูดหรือความไว้วางใจ สารลักษณะนี้อาจทำให้สาธารณะเกิดความระแวง เพราะผู้รับสารสามารถแยกแยะได้ว่าการสื่อสารนั้นมุ่งสร้างความเข้าใจร่วมกันหรือมุ่งผลิตผลลัพธ์ทางยุทธศาสตร์ให้แก่รัฐผู้ส่งสาร เมื่อการทูตสาธารณะถูกมองว่าเป็นการจัดฉากของการสนทนา มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เหตุผลของอีกฝ่ายมีผลต่อจุดยืนของรัฐ ความพยายามสร้างความไว้วางใจจึงอาจกลายเป็นเหตุให้ความไว้วางใจลดลง ปัญหานี้ยังชัดเจนในยุคข้อมูลข่าวสาร ซึ่งแหล่งที่มา เจตนา และผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังสารถูกตรวจสอบและเปิดเผยได้ง่ายขึ้น

กรณีดังกล่าวปรากฏชัดในประสบการณ์การทูตสาธารณะของสหรัฐอเมริกาหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยเฉพาะการรณรงค์เรื่องค่านิยมร่วม (Shared Values) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในประเทศมุสลิม โครงการนี้มุ่งสื่อสารว่าสังคมอเมริกันมีคุณค่าบางประการร่วมกับสังคมมุสลิม แต่กลับถูกรับรู้กว้างขวางว่าเป็นการโฆษณาชวนเชื่อมากกว่าการสื่อสารที่จริงจัง ผลลัพธ์คือโครงการดังกล่าวต้องยุติลงโดยไม่บรรลุผลตามที่คาดหวัง (Gilboa, 2008) กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อสาธารณะในประเทศเป้าหมายตีความสารของการทูตสาธารณะว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำเชิงกลยุทธ์ สารนั้นอาจสร้างผลตรงข้ามกับเป้าหมายของผู้ส่ง กล่าวคือ แทนที่จะสร้างความไว้วางใจ กลับทำให้ความระแวงต่อเจตนาของรัฐผู้ส่งสารเพิ่มขึ้น

ความขัดแย้งระหว่างการทำเชิงกลยุทธ์กับการกระทำเชิงสื่อสารจึงแก้ไขได้ยาก เพราะเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของการทูตสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐ รัฐย่อมมีเป้าหมาย ผลประโยชน์ และยุทธศาสตร์ของ

ตน แม้จะนำเสนอการสื่อสารในรูปของ “การสนทนาที่เท่าเทียม” ก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐผู้ส่งสารกับสาธารณะต่างประเทศยังคงตั้งอยู่บนอำนาจ ทรัพยากร และเป้าหมายที่ไม่สมมาตร เมื่อสาธารณะในประเทศเป้าหมายตระหนักถึงเงื่อนไขนี้ การทูตสาธารณะจึงอาจสูญเสียความน่าเชื่อถือในฐานะการสื่อสารที่เปิดกว้าง และถูกตีความเป็นความพยายามเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำกับความหมายหรือจัดการทัศนคติแทน

5.1 นัยทางทฤษฎี: จากการโน้มถ่วงสู่การมีส่วนร่วม

การตระหนักถึงความขัดแย้งเชิงทฤษฎีของพื้นที่สาธารณะกับการทูตสาธารณะ นี้มีนัยสำคัญต่อการออกแบบกรอบความคิดของการทูตสาธารณะอย่างน้อยสามประการ กล่าวคือ

ประการแรก ข้อพิพาทนี้ทำให้จำเป็นต้องแยกแยะระหว่างการทูตสาธารณะที่ดำเนินตามกลไกของการกระทำเชิงกลยุทธ์ กับการทูตสาธารณะที่พยายามเข้าใกล้กลไกของการกระทำเชิงสื่อสาร ซึ่งแบบแรกใช้การสื่อสารเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดไว้ล่วงหน้า ส่วนแบบหลังเปิดให้กระบวนการสื่อสารมีผลต่อความเข้าใจ จุดยืน หรือแนวทางของรัฐได้ในระดับหนึ่ง ความแตกต่างนี้มีนัยโดยตรงต่อความน่าเชื่อถือของรัฐผู้ส่งสารและผลลัพธ์ที่การทูตสาธารณะสามารถคาดหวังได้

ประการที่สอง การนำทฤษฎีพื้นที่สาธารณะมาใช้ ทำให้เป้าหมายของการทูตสาธารณะควรถูกพิจารณาใหม่ จากการโน้มถ่วงไปสู่การมีส่วนร่วมในการถกเถียงสาธารณะ กล่าวคือ การโน้มถ่วงตั้งอยู่บนฐานคิดว่ารัฐมีคำตอบล่วงหน้าและพยายามทำให้สาธารณะต่างประเทศเห็นด้วยกับคำตอบนั้น ส่วนการมีส่วนร่วมในการถกเถียงสาธารณะยอมรับว่ารัฐเป็นหนึ่งในหลายผู้กระทำภายในสนามของการสื่อสาร ความสำเร็จจึงไม่ควรวัดจากระดับที่สาธารณะเห็นด้วยกับรัฐเท่านั้น แต่ควรวัดจากความสามารถของรัฐในการเข้าร่วมการสนทนาสาธารณะอย่างน่าเชื่อถือ และสามารถรักษาสถานะของตนในฐานะผู้ร่วมถกเถียงที่มีเหตุผลได้

ประการที่สาม ข้อพิพาทนี้ทำให้เห็นว่าความน่าเชื่อถือ เป็นแกนกลางของการทูตสาธารณะ โดยเฉพาะในยุคข้อมูลข่าวสาร ความน่าเชื่อถือไม่ได้เกิดจากการออกแบบสารอย่างชาญฉลาดเพียงลำพัง แต่เกิดจากความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่รัฐพูด สิ่งที่รัฐทำ และคุณค่าที่รัฐแสดงออกผ่านนโยบายของตน ตามความหมายนี้ ความน่าเชื่อถือจึงถือเป็นทุนเชิงสัญลักษณ์ที่สะสมผ่านการปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง การรณรงค์ทางการสื่อสารอาจช่วยขยายการรับรู้ต่อทุนดังกล่าวได้ แต่ไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือขึ้นแทนการกระทำของรัฐได้โดยลำพัง

5.2 ข้อจำกัดของกรอบทฤษฎีและทิศทางการวิจัยในอนาคต

กรอบแนวคิดที่เสนอในบทความนี้มีข้อจำกัดสำคัญสามประการ ข้อจำกัดแรกคือปัญหาของ “อุดมคติแบบฮาเบอร์มาส” ทฤษฎีพื้นที่สาธารณะของ Habermas ซึ่งเป็นฐานคิดสำคัญของกรอบการวิเคราะห์ในบทความนี้ ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าอาศัยภาพอุดมคติของการถกเถียงสาธารณะในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 17–18 มากเกินไป และให้ความสำคัญไม่เพียงพอต่อความหลากหลายของพื้นที่สาธารณะในบริบทที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเสรีนิยม ดังนั้น การนำกรอบนี้ไปใช้วิเคราะห์บริบทที่พื้นที่สาธารณะถูกควบคุมโดยรัฐ หรือบริบทที่เสรีภาพในการแสดงออกถูกจำกัด จำเป็นต้องปรับกรอบทฤษฎีให้สอดคล้องกับเงื่อนไขทางการเมืองของแต่ละสังคม

ข้อจำกัดที่สองคือปัญหาการนิยามเชิงปฏิบัติการ กรอบแนวคิดที่เสนอในบทความนี้ยังอยู่ในระดับนามธรรม การนำไปใช้ในการศึกษาเชิงประจักษ์จำเป็นต้องพัฒนาตัวแปรและเกณฑ์วัดที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น ดัชนีความน่าเชื่อถือของสารในพื้นที่สาธารณะ วิธีวัดการแข่งขันของกรอบความหมาย และเกณฑ์ประเมินว่าสารได้รับการยอมรับหรือการต่อต้านในลักษณะใด ประเด็นเหล่านี้ต้องการการพัฒนาในระดับวิธีวิทยา เพื่อให้กรอบแนวคิดสามารถใช้วิเคราะห์กรณีศึกษาได้อย่างเป็นระบบ

ข้อจำกัดที่สามคือปัญหาเชิงบรรทัดฐาน กรอบแนวคิดนี้ช่วยชี้ให้เห็นความขัดแย้งระหว่างการกระทำเชิงกลยุทธ์ของการทูตสาธารณะกับการกระทำเชิงสื่อสารของพื้นที่สาธารณะ อย่างไรก็ตาม กรอบดังกล่าวยังไม่ได้ให้คำตอบโดยตรงว่าในทางปฏิบัติควรออกแบบการทูตสาธารณะอย่างไรให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของพื้นที่

สาธารณะ คำถามนี้เป็นคำถามเชิงบรรทัดฐานและเชิงปฏิบัติที่ต้องอาศัยการศึกษาเชิงประจักษ์ควบคู่กับการพัฒนาทฤษฎี

สำหรับทิศทางการวิจัยในอนาคต บทความนี้เสนอว่ายังมีพื้นที่สำหรับงานวิจัยอย่างน้อยสามประเภท ประเภทแรกคืองานวิจัยเชิงเปรียบเทียบที่ตรวจสอบว่าทรัพยากรด้านความน่าเชื่อถือของรัฐแปลงเป็นอำนาจเชิงวาทกรรมในพื้นที่สาธารณะของประเทศเป้าหมายที่มีบริบทต่างกันได้อย่างไร โดยเฉพาะในบริบทที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเสรีนิยมตะวันตก ประเภทที่สองคืองานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ตรวจสอบว่า ภายใต้เงื่อนไขใด การสื่อสารเชิงกลยุทธ์ของการทูตสาธารณะก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านในรูปของ counter-framing แทนที่จะนำไปสู่การยอมรับ ประเภทที่สามคืองานวิจัยที่พัฒนาเครื่องมือวัดสำหรับสามมิติของกรอบแนวคิด ได้แก่ ดัชนีความไม่สมมาตรเชิงอำนาจ ตัวแปรการแข่งขันของกรอบความหมาย และเกณฑ์ประเมินกระบวนการสถาปนาความชอบธรรม เพื่อให้กรอบดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการศึกษาเชิงประจักษ์ได้จริง

6. สรุป

บทความนี้เสนอกรอบทฤษฎีที่เชื่อมโยงการทูตสาธารณะเข้ากับแนวคิดพื้นที่สาธารณะ โดยเริ่มจากข้อจำกัดของการศึกษาการทูตสาธารณะกระแสหลัก ซึ่งมักให้ความสำคัญกับผู้ส่งสารมากกว่าพื้นที่รับสารในประเทศเป้าหมาย ในทางปฏิบัติ ความหมายของสารไม่ได้เกิดจากเจตนาของรัฐผู้ส่งสารเพียงฝ่ายเดียว หากเกิดขึ้นผ่านการตีความ การต่อรอง และการแข่งขันภายในพื้นที่สาธารณะของสังคมเป้าหมาย กรอบพื้นที่สาธารณะจึงช่วยให้มองพื้นที่รับสารในฐานะสนามของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการแข่งขันทางวาทกรรม ซึ่งกำหนดว่าสารใดจะได้รับการยอมรับ ถูกต่อต้าน หรือถูกแปลงความหมายไปในทิศทางใด

ในระดับทฤษฎี กรอบดังกล่าวทำให้เห็นความตึงเครียดที่ฝังอยู่ในแก่นของการทูตสาธารณะ การทูตสาธารณะมักถูกนำเสนอในฐานะการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์กับสาธารณชนต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การทูตสาธารณะยังคงเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐที่มีผลประโยชน์และเป้าหมายทางนโยบายของตนเอง ความตึงเครียดจึงเกิดขึ้นระหว่างตรรกะของการกระทำเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมุ่งโน้มน้าว กำหนดกรอบความหมาย และรักษาผลประโยชน์ของรัฐ กับตรรกะของการกระทำเชิงสื่อสาร ซึ่งให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนเหตุผล ความเปิดกว้าง และความสามารถของสาธารณะในการตัดสินใจด้วยตนเอง

ข้อถกเถียงนี้มีนัยโดยตรงต่อการออกแบบนโยบาย รัฐที่ดำเนินการทูตสาธารณะโดยไม่เข้าใจโครงสร้างอำนาจและการแข่งขันทางวาทกรรมในประเทศเป้าหมายย่อมเผชิญข้อจำกัดในการสื่อสาร แม้จะลงทุนด้านทรัพยากรและการออกแบบสารอย่างมากก็ตาม สารของรัฐต้องเข้าสู่พื้นที่ที่มีความหมาย ชัดคุณค่า และกรอบความชอบธรรมดำรงอยู่ก่อนแล้ว การออกแบบการทูตสาธารณะจึงต้องเริ่มจากความเข้าใจตอบรับทางสังคมการเมือง และวาทกรรมของพื้นที่รับสาร มากกว่าการมุ่งปรับเทคนิคการสื่อสารของผู้ส่งสารเพียงอย่างเดียว

ท้ายที่สุด ความท้าทายสำคัญของการศึกษาการทูตสาธารณะอยู่ที่การพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่ยอมรับเงื่อนไขสองด้านพร้อมกัน ด้านแรก การทูตสาธารณะยังคงเป็นเครื่องมือของรัฐที่ขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ ด้านที่สอง การสื่อสารที่มุ่งเข้าไปมีอิทธิพลต่อพื้นที่สาธารณะต้องเผชิญข้อเรียกร้องเชิงบรรทัดฐานเกี่ยวกับการเคารพสิทธิของสาธารณะในการใช้เหตุผลและกำหนดจุดยืนของตนเอง ความตึงเครียดระหว่างสองมิตินี้เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการทูตสาธารณะร่วมสมัย และจำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาทั้งในทางทฤษฎีและในทางนโยบาย

Reference

- Benhabib, S. (1997). The Embattled Public Sphere: Hannah Arendt, Juergen Habermas and Beyond. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, (90), 1–24.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Doubleday.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). Greenwood Press.
- Buchanan, A., & Keohane, R. O. (2006). The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437.
- Calhoun, C. (2010). The public sphere in the field of power. *Social Science History*, 34(3), 301–336.
- Calhoun, C. (2017). Facets of the public sphere: Dewey, Arendt, Habermas. In Fredrik Engelstad, Håkon Larsen, Jon Rogstad, Kari Steen-Johnsen (Eds.), *Institutional change in the public sphere: View on the nordic model* (pp. 23–45). De Gruyter Open.
- Cull, N. J. (2019). *Public diplomacy: Foundations for global engagement in the digital age*. Polity Press.
- Dahlberg, L. (2005). The Habermasian public sphere: Taking difference seriously? *Theory and Society*, 34(2), 111–136.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and U.S. foreign policy*. University of Chicago Press.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, (25/26), 56–80.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a theory of public diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 55–77.
- Gregory, B. (2008). Public diplomacy: Sunrise of an academic field. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 274–290.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing public relations*. Holt, Rinehart and Winston.
- Habermas, J. (1974). The public sphere: An encyclopedia article (1964). *New German Critique*, (3), 49–55.
- Hall, S. (1980). Encoding/decoding. In S. Hall, D. Hobson, A. Lowe, & P. Willis (Eds.), *Culture, media, language: Working papers in cultural studies, 1972–79* (pp. 128–139). Hutchinson.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, 53(2), 379–408.
- Johnson, J. (1991). Habermas on Strategic and Communicative Action. *Political Theory*, 19(2), 181–201.
- Just, S. N. (2025). *Controversial Encounters in the Age of Algorithms: How Digital Technologies are Stifling Public Debate and What to Do About It* (1st ed.). Bristol University Press.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. In J. Melissen (Ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 3–27). Palgrave Macmillan.

-
- Melissen, J. (2011). Beyond the new public diplomacy. *Clingendael Paper No. 3*. Netherlands Institute of International Relations.
- Mor, B. D. (2007). The rhetoric of public diplomacy and propaganda wars: A view from self-presentation theory. *European Journal of Political Research*, 46(5), 661-683.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Nye, J. S. (2008). Public diplomacy and soft power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109.
- Sending, O. J., Pouliot, V., & Neumann, I. B. (2011). The future of diplomacy: Structure, agency, and practice. *International Journal*, 66(3), 527-542.
- Signitzer, B. H., & Coombs, T. (1992). Public relations and public diplomacy: Conceptual convergences. *Public Relations Review*, 18(2), 137-147.
- Snow, N., & Cull, N. J. (Eds.). (2020). *Routledge handbook of public diplomacy* (2nd ed.). Routledge.
- Tuch, H. N. (1990). *Communicating with the world: U.S. public diplomacy overseas*. St. Martin's Press.
- van Leeuwen, T., & Wodak, R. (1999). Legitimizing immigration control: A discourse-historical analysis. *Discourse Studies*, 1(1), 83-118.
- Warner, M. (2002). *Publics and Counterpublics*. Zone Books.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.