

กระบวนทัศน์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย: การเปลี่ยนแปลงและทิศทางในศตวรรษที่ 21

คชตริย์ เจริญสุข *

ชารินทร์ เกษร **

บทคัดย่อ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตอบสนองต่อบริบทโลกที่สลับซับซ้อนจากแนวคิดความมั่นคงแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centric Security) ได้พัฒนาไปสู่แนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม (Comprehensive Security) ซึ่งครอบคลุมมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางไซเบอร์ บทความนี้ได้วิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย โดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน (Five-Step Policy Analysis) เพื่อระบุปัญหา ปัจจัยกำหนดนโยบาย สภาพแวดล้อมของนโยบาย ทางเลือกเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงของไทยได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ อาทิ การเปลี่ยนแปลงเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบันให้ความสำคัญกับ 5 มิติหลัก ได้แก่ 1) การรักษาความสงบภายในประเทศ 2) การป้องกันและแก้ไขปัญหาคความมั่นคง 3) การพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคง 4) การส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคง และ 5) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคง ส่วนท้ายสุดของบทความนี้ ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างฉันทกทัศน์เพื่อวิเคราะห์ภัยคุกคามการให้รัฐสภามีบทบาทกำกับดูแลเชิงนโยบาย และการปรับยุทธศาสตร์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นมาตรการและแนวทางนโยบายที่ควรดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับภัยคุกคามที่ซับซ้อนและไม่แน่นอนในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงถาวร

คำสำคัญ: นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ, พลวัตความมั่นคง, ความมั่นคงแบบองค์รวม, การวิเคราะห์นโยบาย, ยุทธศาสตร์ชาติ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: khotchatrai2545@gmail.com

** คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

อีเมล: charin.kes25@gmail.com

วันที่รับบทความ: 4 เมษายน 2568 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 25 พฤศจิกายน 2568 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 25 พฤศจิกายน 2568

Thailand's National Security Policy Paradigm: Twenty-First Century Changes and Directions

Khotchatrai Charoensuk *

Charin Kesorn **

Abstract

The national security policy of Thailand has changed in response to the complex global context. From a state-centric security approach, it has evolved to comprehensive political, economic, social, environmental, and cyber dimensions. This article uses five-step policy analysis to study Thai national security policy, identifying problems as well as policy determinants, environment, options, and recommendations.

The evolving security paradigm in Thailand's has been influenced by internal and external factors, including geopolitical change, economic security, cyber threats, and integration of international cooperation. Current national security policy emphasizes five dimensions: 1) Maintaining domestic peace; 2) Preventing and resolving security problems; 3) Developing security potential; 4) Promoting security cooperation; and 5) Enhancing security management mechanisms. Policy recommendations are also offered, stressing the need to create a threat analysis scenario, allow Parliament to oversee policy, and adjust Internal Security Operations Command (ISOC) strategy. These measures and policy guidelines should be implemented for Thailand to effectively and sustainably cope with complex, uncertain 21st century threats and beyond.

Keywords: National Security Policy, Security Dynamics, Integrated Security, Policy Analysis, National Strategy

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
Email: khotchatrai2545@gmail.com

** Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University
Email: charin.kes25@gmail.com

Received: April 4, B.E.2568 Revised: November 25, B.E.2568 Accepted: November 25, B.E.2568

บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่เผชิญกับพลวัตแห่งความขัดแย้งและความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่อง (Bilveer, 2007) หลายประเทศในภูมิภาคนี้ต้องเผชิญกับปัญหาการก่อความไม่สงบและภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ซึ่งเป็นผลพวงจากความซับซ้อนของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 ทำให้ประเด็นด้านความมั่นคงมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Nettatsan, 2018) ภายใต้อิทธิพลของโลกาภิวัตน์และความเชื่อมโยงข้ามพรมแดนของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เดิมทีนั้นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานความมั่นคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบดั้งเดิม (Traditional Security) เช่น การป้องกันภัยจากรัฐต่างชาติและความมั่นคงทางทหาร แต่ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตไปสู่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) อาทิ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้ายสากล ความมั่นคงทางไซเบอร์ โรคระบาด และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Thangthong, 2022) ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่

ปัจจุบันหลายประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่หลากหลาย อันเป็นผลจากลักษณะของโลกไร้พรมแดนที่เอื้อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของบุคคล ข้อมูล และทรัพยากรอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์และเทคโนโลยีได้สร้างรูปแบบใหม่ของภัยคุกคามที่ไม่อาจจำกัดอยู่ในขอบเขตของชาติต่อไป (Acharya, 2017) ซึ่งครอบคลุมทั้งภัยคุกคามทางทหาร การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงทางไซเบอร์ และความไม่มั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (World Economic Forum, 2024) สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ให้สามารถรับมือกับความท้าทายรูปแบบใหม่ที่ได้ก่อร่างขึ้น

สำหรับประเทศไทยมีสภาพภูมิรัฐศาสตร์และจุลยุทธศาสตร์ที่อาจก่อให้เกิดภัยความมั่นคง มีมาตรการที่หละหลวมและขาดความรัดกุม (Chulsiriwong, 2008) อีกทั้งยังเกิดปัญหาและภัยความรุนแรงรอบด้าน เช่น ปัญหาแบ่งแยกดินแดนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาการอ้างกรรมสิทธิ์และการครอบครองพื้นที่เขาพระวิหาร ปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้และหมู่เกาะสแปรตลีย์ ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของชนกลุ่มน้อยในประเทศเพื่อนบ้าน (Poonkham, 2017) ประเด็นปัญหาที่มีความท้าทายเหล่านี้ย่อมมีอาจละเลยต่อการกำหนดแนวนโยบายที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ มิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการทหาร

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงของประเทศ จึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐ และสร้างแนวทางการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Office of the National Security Council, 2022) ปัจจุบันประเทศไทยใช้นโยบายและแผนความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) นโยบายฉบับนี้ประกอบไปด้วยนโยบายและแผนความมั่นคง 17 ด้าน ภายใต้อกรอบแนวคิดแบบองค์รวมและความมั่นคงมนุษย์ เป็นแนวคิดหลักในการออกแบบนโยบายสาธารณะ

ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าว การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจแนวโน้มและทิศทางในอนาคต บทความนี้จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยโดยใช้การวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน (Five-Step Policy Analysis) มาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ กรอบแนวคิดนี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจน บทความนี้จะสำรวจปัจจัยที่ส่งต่อการเปลี่ยนแปลงของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และให้ข้อเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้สำหรับอนาคตของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย

แนวคิดและกรอบการวิเคราะห์

การศึกษากระบวนการตัดสินใจนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย: การเปลี่ยนแปลงและทิศทางในศตวรรษที่ 21 ผู้วิจัยได้เลือกการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน (Five-Step Policy Analysis) มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลักของบทความชิ้นนี้ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) การระบุปัญหา (Problem Identification)
- 2) ปัจจัยกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)
- 3) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment)
- 4) ทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Options)
- 5) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

ถือได้ว่าเป็นแนวทางการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและครอบคลุม เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจพลวัตของนโยบาย และทำให้การศึกษาในครั้งนี้มีโครงสร้างที่ชัดเจนและมีความเป็นเหตุเป็นผล ทั้งนี้ การวิเคราะห์นโยบายในปัจจุบันมิได้เป็นกรอบแนวทางเดียวที่ตายตัว หากแต่เป็น “ชุดรวมของวิธีการและแนวปฏิบัติ” ที่สามารถปรับใช้ให้เหมาะสมตามบริบทเฉพาะของแต่ละสังคม การวิเคราะห์นโยบายจึงมีลักษณะเป็นกระบวนการเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Process) ซึ่งผสมผสานระหว่างการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive) และการกำหนดแนวทางเชิงปฏิบัติ (Prescriptive) โดยมีได้มุ่งเพียงการเสนอทางเลือกเชิงนโยบายเท่านั้น หากยังช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตของนโยบายในฐานะระบบสังคมที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงหลายฝ่ายอย่างซับซ้อน (Cairney, 2021)

การเลือกใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอนนี้ ไม่เพียงช่วยจัดวางโครงสร้างของการศึกษาให้ชัดเจนเป็นระบบเท่านั้น แต่ยังเอื้อให้เกิดการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับกลไกการกำหนดนโยบายในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดความมั่นคงของรัฐแบบดั้งเดิม ไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถเชื่อมโยงความซับซ้อนของปัญหากับทางเลือกและข้อเสนอเชิงระบบได้อย่างมีเหตุมีผล ตามข้อเสนอของ Kenaphoom (2021) ที่มองว่าการวิเคราะห์นโยบายควรมีลักษณะเป็นกระบวนการทางปัญญาเพื่อเข้าใจรากเหง้าของปัญหาอย่างรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการพิจารณาสาเหตุของปัญหา การกำหนดทางเลือกในการแก้ไข ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม กระบวนการนี้จะช่วยให้ผู้วิเคราะห์สามารถเข้าใจถึงต้นเหตุของปัญหาได้อย่างลึกซึ้ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรอบการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอนนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยให้การศึกษานี้สามารถตีความปรากฏการณ์ทางนโยบายความมั่นคงในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงอธิบาย (Explanatory) และเชิงข้อเสนอ (Prescriptive) พร้อมสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ

พัฒนาการแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้พัฒนาไปตามบริบทของสังคม การเปลี่ยนแปลงของโลกและภัยคุกคามที่ซับซ้อนมากขึ้น ในระยะแรกเริ่มความมั่นคงแห่งชาติ มุ่งเน้นที่การดำรงอยู่รอดของชาติด้วยการรักษาความปลอดภัย ความเจริญก้าวหน้า และความเป็นปึกแผ่นของประเทศ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงไว้ซึ่งอธิปไตย ความมีเกียรติและศักดิ์ศรีของชาติ พร้อมรับมือกับเหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น Burusphat (2010) อธิบายว่าความมั่นคงในห้วงเวลานี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกและการดำรงไว้ซึ่งเอกราชของประเทศ และได้ขยายความหมายให้ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และมนุษยชน

ต่อมาแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมมิติต่าง ๆ มากขึ้น ดังที่พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงได้กำหนดให้ ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ภาวะที่ประเทศชาติปราศจากภัยคุกคามในหลายมิติ ไม่เพียงแต่ภัยที่กระทบต่ออธิปไตยหรือบูรณภาพแห่งดินแดน แต่ยังรวมถึงภัยที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนที่ปกติสุข สถาบันหลักของชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติ ตลอดจนความพร้อมของประเทศในการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ (National Security Council Act, 2016)

แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายความเพิ่มเติมโดย Meebunlue (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความมั่นคงแห่งชาติหมายถึง การอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของประเทศชาติ โดยให้ความสำคัญกับความเป็นปึกแผ่นและความเข้มแข็งของรัฐในการรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเป็นภัยคุกคามในอนาคต ซึ่งหมายรวมถึงภัยคุกคามทั้งแบบดั้งเดิม (Traditional Security Threats) และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security Threats) อาทิ ภัยทางเศรษฐกิจ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และปัญหาลี้ภัยสิ่งแวดล้อม

จากการพัฒนาการของแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติได้ขับเคลื่อนความหมาย จากการป้องกันภัยทางทหารไปสู่แนวคิดเชิงองค์รวม (Comprehensive Security) ที่ครอบคลุมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และความมั่นคงทางทหาร ส่งผลให้นโยบายความมั่นคงมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Office of the National Security Council, 2002) โดยต้องอาศัยแนวทางการบริหารจัดการที่สามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ ด้วยการจัดลำดับความสำคัญของภัยคุกคาม (Priority) ตามบริบทของสังคมและกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ กระบวนการกำหนดนโยบายในยุคปัจจุบันจึงไม่ได้เน้นเพียงการรับมือกับภัยคุกคามในลักษณะดั้งเดิมเท่านั้น แต่ยังต้องให้ความสำคัญกับแนวทางป้องกันล่วงหน้า (Preventive Measures) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในระยะยาว

การระบุปัญหา (Problem Identification)

ในบริบทของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย การระบุปัญหาเป็นขั้นตอนพื้นฐานที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นจุดตั้งต้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงที่มีลักษณะซับซ้อน เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และมีความท้าทายหลากหลายมิติ ดังนั้น การตีความและวิเคราะห์ปัญหาความมั่นคงจึงจำเป็นต้องขยายออกจากกรอบความมั่นคงเชิงอำนาจของรัฐ ไปสู่การทำความเข้าใจโครงสร้างของภัยคุกคามอย่างรอบด้านในบทความนี้ ผู้เขียนขอจำแนกประเภทของปัญหาภัยคุกคามที่มีผลต่อความมั่นคงแห่งชาติไทยออกเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม ประกอบด้วย ภัยทางทหาร ความขัดแย้งชายแดน การก่อการร้ายภายในอิทธิพลของขบวนการคอมมิวนิสต์ในอดีต การค้ายาเสพติดข้ามชาติ และความไม่สงบในพื้นที่ชายแดน เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ ความขัดแย้งเส้นเขตแดนไทย-กัมพูชา เป็นต้น และภัยคุกคามสมัยใหม่ ประกอบด้วย ภัยทางไซเบอร์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โรคระบาด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์ และภัยคุกคามเชิงข้อมูล (Disinformation)

ความมั่นคงแห่งชาติเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ ปัจจุบันในศตวรรษที่ 21 ลักษณะของภัยคุกคามที่ประเทศไทยต้องเผชิญมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยขยายขอบเขตจากภัยคุกคามรูปแบบดั้งเดิม (Traditional Security) ดังที่เห็นได้จากประเด็นด้านความขัดแย้งระหว่างรัฐและการรุกรานทางทหารไปสู่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) ซึ่งมีความสลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น อาทิ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย ความมั่นคงทางไซเบอร์ โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น (Hameiri & Jones, 2015; Caballero-Anthony, 2016; Caballero-Anthony & Gong, 2020; Raksereepitak & Tantayakul, 2022)

สามารถวิเคราะห์ได้จากภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ได้แก่

- 1) ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญภัยคุกคามจากอาชญากรรมข้ามชาติที่ทวีความซับซ้อนและขยายตัวไปทั่วภูมิภาคและเชื่อมโยงกับเครือข่ายระดับโลก ทั้งการค้ายาเมทแอมเฟตามีน การลักลอบค้าสัตว์ป่า ไม้ และสินค้าปลอม รวมถึงการลักลอบขนคนและค่านิยมเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศและแรงงาน (United Nations Office on Drugs and Crime, 2019)
- 2) ความมั่นคงทางไซเบอร์การโจมตีทางไซเบอร์เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ เช่น ระบบธนาคาร เครือข่ายโทรคมนาคม ฐานข้อมูลของภาครัฐ เป็นต้น (Socquet-Clerc et al., 2023)
- 3) ภัยคุกคามด้านสาธารณสุขการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงของระบบสาธารณสุขและการจัดการภาวะฉุกเฉินด้านสุขภาพของไทย (World Health Organization, 2020)
- 4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติปัญหาภัยแล้ง ปัญหาอุทกภัย และการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและเศรษฐกิจของไทย (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021)

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้มีบทบาทสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาและเสนอแนะนโยบายความมั่นคงของชาติ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบต่าง ๆ โดยมีการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดนโยบายไปตามบริบทของปัญหาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย ทั้งนี้ บทบาทในการกำหนดและพัฒนาข้อเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะองค์การที่ดูแลความมั่นคงของชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเฉพาะด้าน เพื่อเป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานให้กับส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ กระบวนการกำหนดนโยบายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์แห่งชาติเป็นระยะร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาคมชาวกรองเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policy and Plan, 2015)

จากบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางและนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันความมั่นคงของประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การประเมินความเสี่ยง การกำหนดนโยบาย และการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และความต้องการของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของประเทศในหลายด้าน รวมถึงด้านความมั่นคง เพราะฉะนั้นบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จะส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศในระยะยาว เป็นการสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้นโยบายด้านความมั่นคงมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ดังนั้น สมช. จึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนความมั่นคงของประเทศอย่างบูรณาการ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกรอบและแผนการดำเนินงานทางรัฐที่กำหนดทิศทางและวิธีการในการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาว ตลอดจนมีผลต่อกระบวนการนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างอาเซียนและนานาชาติ รวมทั้งองค์การภาครัฐและองค์การที่มีใช้ภาครัฐ และการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม (Office of the National Security Council, 2023) ผลที่ได้รับจากนโยบายด้านความมั่นคงของไทยในระยะยาวจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น จะสามารถสร้างความมั่นคงทางสถาบันหลักของประเทศ ความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทางการเมือง สนับสนุนด้านการศึกษาและสื่อสารเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางปัญญาและเศรษฐกิจ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงทั้ง 17 นโยบาย ที่ครอบคลุมความมั่นคงทุกด้าน พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานในการนำนโยบายไปดำเนินการต่อเพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติตามแผนงานต่อไป ดังปรากฏในแผนภาพสรุปกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง



*หมายเหตุ: หน่วยงานในวงเล็บมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานงาน และส่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านแผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม

ภาพที่ 1 สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง

ที่มา: สรุปข้อมูลจากนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2566 – 2570

ปัจจัยกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายระดับชาติ ตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งกำหนดกรอบทิศทางหลักด้านความมั่นคงและใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติให้มีความสอดคล้องกัน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมสามารถบูรณาการและดำเนินงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นตัวเชื่อมสำคัญระหว่างวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติกับ

มาตรการเฉพาะซึ่งเป็นแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่รวบรวมขึ้น เป็นหมวดหมู่เพื่อนำไปจัดทำเป็นแผนงานแห่งชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของการวางแผนในการจัดทำแผนงานกระทรวงและกรมต่าง ๆ

กระบวนการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นการวิเคราะห์จากการประเมินสถานะแวดล้อมด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งมักมีการประเมินล่วงหน้า 5 ปีขึ้นไป และเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการติดตามประเมินผล และทบทวนนโยบายดังกล่าวทุกปี เนื่องจากสถานการณ์โลกเป็นเรื่องที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ แม้จะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทั่วไป แต่ยังคงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปในบางขั้นตอน อันเนื่องมาจากความซับซ้อนของประเด็นด้านความมั่นคงและความจำเป็นในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับกระบวนการนี้ การกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติสามารถจำแนกออกเป็นนโยบายระดับชาติทั่วไปและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเฉพาะด้าน โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการริเริ่มและพัฒนานโยบายดังกล่าว ขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อม รวมถึงภัยคุกคามและโอกาสที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งการป้องกันปัญหา การรักษาสถิตประโยชน์แห่งชาติ และการเสริมสร้างเสถียรภาพทางความมั่นคง จากนั้นกระบวนการจะเข้าสู่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่ากรอบนโยบายที่กำหนดขึ้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ทั้งนี้ การเปิดพื้นที่ให้มีการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะอย่างรอบด้านถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ถัดมาคือกระบวนการจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งดำเนินการโดยคณะทำงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภายหลังการจัดทำร่างนโยบายแล้ว จะมีการนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติและการปรับปรุงรายละเอียดของนโยบาย (Burusphat, 2010)

จากนั้นร่างนโยบายดังกล่าวจะถูกเสนอให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะถูกส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและประกาศใช้ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการชี้แจงและทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างสอดคล้องและเป็นเอกภาพ นโยบายด้านความมั่นคงบางประเด็นอาจมีความซับซ้อนสูง จึงต้องอาศัยการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและการกำกับติดตามอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ในกระบวนการนี้การผลักดันนโยบายสาธารณะจนสามารถขับเคลื่อนนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ส่งเสริม สนับสนุน เคลื่อนไหว และเจรจาต่อรอง เพื่อให้นโยบายสาธารณะสามารถมุ่งไปสู่ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์ของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Burusphat, 2010; Ariyasirichot, 2023; Deewattanakul, 2023) ด้วยเหตุนี้ กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายด้านความมั่นคงจึงต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานอย่างต่อเนื่อง

ทิศทางความมั่นคงของชาติเริ่มมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา เนื่องจากความมั่นคงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและในยุคนี้นี้เรื่องความมั่นคงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในแทบทุกมิติ ทั้งมิติด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม จนกระทั่งถึงมิติด้านความ

มั่นคงของมนุษย์ และมิติด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเรื่องที่นักวิชาการความมั่นคงและภาคส่วนด้านความมั่นคงในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องตระหนักถึงความเชื่อมโยงดังกล่าวมากกว่าอดีต (Napapornpipat, 2019) ประเด็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนับว่าเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และไม่จำกัดรูปแบบเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านการก่อการร้าย ปัญหาด้านอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางทรัพยากรทางธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นทิศทางที่มีความท้าทายมากยิ่งขึ้น โดยที่รัฐบาลต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างต้องเร่งแก้ไขประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงดังกล่าว หลาย ๆ เรื่องได้เริ่มดำเนินการและเกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว ในขณะที่บางเรื่องก็เป็นความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่และยังอยู่ระหว่างดำเนินการในระยะเริ่มต้น โดยที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคประชาสังคมจำเป็นต้องร่วมมือกันในการพิจารณาและผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานภายใต้สภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะและจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง ได้ดำเนินการทบทวนประเมินสถานการณ์ความมั่นคงต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง (Institute of Security Studies, 2024a) จนกระทั่งได้พัฒนาปรับปรุง และเสนอเป็น “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2566 - 2570” ที่มีการประกาศใช้เป็นนโยบายฉบับปัจจุบัน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงของประเทศไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาที่มีผลอย่างเป็นรูปธรรม นำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย ความต่อเนื่องของนโยบาย ทักษะของผู้นำทางการเมือง นายกรัฐมนตรีทั้งที่มาจากทหารและพลเรือนต่างให้ความสนใจในการแก้ปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติที่แตกต่างกัน บทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของประชาชนผ่านการรวมตัวของประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อการแก้ปัญหาด้านความมั่นคง นอกจากนี้ ยังปรากฏปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่ทำให้นโยบายความมั่นคงบางเรื่องไม่บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ความไม่เข้าใจนโยบายชัดเจนที่ทำให้หลายแผนงานต้องหยุดชะงัก ความไม่เป็นเอกภาพทางด้านความคิด การกำหนดชั้นความลับ กระแสประชาธิปไตยและความใส่ใจในปัญหาของสาธารณชน บทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การวิพากษ์วิจารณ์และเผยแพร่ข่าวสู่ประชาชน และความไม่เพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินการตามนโยบายความมั่นคง ฉะนั้น การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงจึงต้องอาศัยการบริหารจัดการที่เน้นความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment)

สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตเชิงโครงสร้างและเชิงความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง จากยุคที่ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิรัฐและภัยคุกคามรูปธรรม ไปสู่การตระหนักถึงภัยไร้รูปแบบและการขยายขอบเขตของนิยามความมั่นคงให้ครอบคลุมความมั่นคงเชิงสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และมนุษย์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติแล้วทั้งสิ้น 5 ฉบับ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน

หลักในการออกแบบนโยบายเชิงโครงสร้าง ขณะที่แต่ละฉบับสะท้อนกระบวนทัศน์ของช่วงเวลานั้น ๆ อย่างชัดเจน ดังพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541 - 2544) ความมั่นคงเชิงรัฐนิยมและการครอบงำของกลไกทหาร

แผนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับแรกของไทยที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2545 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระเบียบแนวทางการกำหนดนโยบายความมั่นคงในยุคใหม่ แต่กระนั้นแนวคิดหลักยังคงยึดโยงอยู่กับกรอบความมั่นคงเชิงรัฐนิยม (State-Centric Security Paradigm) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมรดกทางความคิดจากยุคสงครามเย็นที่ให้น้ำหนักกับการปกป้องอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการควบคุมภัยคุกคามภายในรัฐเป็นหลัก ปัญหาที่ถูกระบุไว้ในแผนฉบับนี้ ได้แก่ การฟื้นตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ และการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยทั้งหมดนี้ถูกตีความว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและสถาบันหลัก

ปัจจัยกำหนดนโยบายในช่วงเวลานั้นมาจากโครงสร้างของรัฐบาลการรวมศูนย์ โดยเฉพาะอิทธิพลของฝ่ายความมั่นคง อาทิ รัฐบาล กองทัพ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งกำหนดทิศทางนโยบายโดยเน้นการใช้กำลังและการควบคุมสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของนโยบายในขณะนั้นยังคงตกอยู่ภายใต้แรงเฉื่อยทางความคิดจากยุคสงครามเย็น แม้ว่าโลกจะเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยคุกคามยังถูกจำกัดอยู่เพียงในมิติของความมั่นคงเชิงกายภาพ ทางเลือกเชิงนโยบายจึงมุ่งเน้นการเสริมกลไกของรัฐในการควบคุมความขัดแย้ง เช่น การใช้อำนาจของกอ.รมน. ในการบริหารจัดการพื้นที่ความขัดแย้ง การตั้งเขตควบคุมพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการผลักดันกฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมยาเสพติด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในฉบับนี้ยังไม่เปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนหรือภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพหรือการพัฒนาไกลความมั่นคงทางเลือก อันเป็นข้อจำกัดสำคัญของแผนความมั่นคงในยุคดังกล่าว การพัฒนานโยบายความมั่นคงจึงควรมุ่งสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2546 – 2549) ความมั่นคงข้ามพรมแดนและอิทธิพลนานาชาติ

หลังเหตุการณ์ก่อวินาศกรรม 9/11 ทำให้โลกเข้าสู่กระแสใหม่แห่งความหวาดระแวงในระดับโลก ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้รับแรงสะท้อนจากกระแสดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง การระบุปัญหาในนโยบายฉบับที่ 2 จึงเปลี่ยนมุมมองจากภัยคุกคามภายในไปสู่ภัยคุกคามที่ไร้พรมแดน ตัวอย่างเช่น การก่อการร้ายสากล การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน และความไม่มั่นคงในพื้นที่ชายแดน ปัจจัยกำหนดนโยบายในฉบับนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการเมืองโลก โดยเฉพาะอิทธิพลของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งเสริมแนวคิดสงครามต่อต้านการก่อการร้ายที่มีผลต่อการกำหนดกรอบความมั่นคงของไทย

สภาพแวดล้อมเชิงนโยบายจึงปรับตัวเข้าสู่โครงข่ายความมั่นคงแบบทวิภาคีและพหุภาคีมากขึ้น เช่น การลงนาม MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน การจัดตั้งศูนย์ประสานข่าวกรอง ความร่วมมือด้านความมั่นคงในอาเซียน เป็นต้น ทางเลือกเชิงนโยบายจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงภายในประเทศอีกต่อไป แต่ขยายออกไปยังการประสานเครือข่ายระดับภูมิภาคและโลก เพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่มีพลวัตสูงและซับซ้อน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในฉบับนี้เริ่มเปิดพื้นที่ให้กับการใช้ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีในการป้องกันภัยล่วงหน้า (Prevention) ซึ่งถือเป็นการก้าวเข้าสู่ความมั่นคงเชิงรุก (Proactive Security)

อย่างไรก็ตาม แม้จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น แต่นโยบายยังคงขาดกลไกแลกเปลี่ยนทรัพยากรและการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาความมั่นคงของชาติให้ยั่งยืน (Sornsil, 2021)

ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 - 2554) ความมั่นคงแบบองค์รวมและการตื่นตัวทางสังคม

ฉบับที่สามเป็นผลผลิตจากยุคสมัยที่ประเทศไทยเผชิญทั้งวิกฤติธรรมชาติ (มหาอุทกภัยปี 2554) และวิกฤติการเมืองภายในที่รุนแรง ปัญหาที่ถูกระบุจึงขยายออกไปสู่ความมั่นคงเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น ความเปราะบางของรัฐต่อภัยพิบัติ ภาวะถดถอยของกลไกรัฐ และความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัจจัยกำหนดนโยบายจึงมิได้มาจากกลไกความมั่นคงเพียงฝ่ายเดียว แต่รวมถึงหน่วยงานภาคพลเรือน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย องค์การพัฒนาเอกชน ฯลฯ

สภาพแวดล้อมของนโยบายขยับเข้าสู่แนวคิด “ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)” โดยได้รับอิทธิพลจากองค์การสหประชาชาติและกรอบพัฒนายั่งยืน (SDGs) ทางเลือกเชิงนโยบายเน้นการบูรณาการระหว่างภาคส่วน เช่น การจัดตั้งศูนย์บัญชาการภัยพิบัติ การพัฒนาแผนป้องกันความเสี่ยงแบบบูรณาการ ฯลฯ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเริ่มกล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แต่ยังติดอยู่ในข้อจำกัดของระบบราชการรวมศูนย์ที่ยังไม่เอื้อต่อการถ่ายโอนอำนาจไปยังท้องถิ่น ขณะเดียวกัน กระบวนการกำหนดนโยบายแม้เปิดรับความคิดเห็นจากหลายฝ่าย แต่ความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ยังคงขาดความต่อเนื่อง สมาชิกในเครือข่ายมีความเห็นแตกต่างกันในเชิงอุดมการณ์และค่านิยม ทำให้การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีบทบาทในนโยบายความมั่นคงยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (Sornsil, 2021) ดังนั้น การพัฒนานโยบายความมั่นคงจึงควรเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและเสริมอำนาจท้องถิ่น

ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2558 - 2564) ความมั่นคงดิจิทัลและกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อโลกเข้าสู่ยุคดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับภัยคุกคามในมิติใหม่ ตัวอย่างเช่น การโจมตีทางไซเบอร์ การบิดเบือนข้อมูล และการละเมิดความมั่นคงทางข้อมูล การระบุปัญหาในนโยบายฉบับที่ 4 จึงเน้นภัยไซเบอร์และภัยคุกคามที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างไม่เหมาะสม ปัจจัยกำหนดนโยบายมาจากการบูรณาการระหว่างรัฐและภาคธุรกิจไอที รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เป็นเสมือนกรอบใหญ่ของการวางแผนนโยบายในทุกมิติ นโยบายความมั่นคงดิจิทัลจึงเน้นการป้องกันและสร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการ

สภาพแวดล้อมของนโยบายอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ขณะที่รัฐต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสาธารณชนในเรื่องเสรีภาพและสิทธิพลเมือง ทางเลือกเชิงนโยบายในฉบับนี้ ได้แก่ การออกกฎหมายความมั่นคงไซเบอร์ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลระดับชาติ และการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เพื่อการคัดกรองข้อมูล ข้อเสนอแนะของรัฐมุ่งเน้นการควบคุมและป้องกันภัยในเชิงระบบ แต่ยังขาดสมดุลในด้านการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและการคานอำนาจจากภาคสังคม

ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566 - 2570) ความมั่นคงแบบยืดหยุ่นและพหุภาคีวิวัฒน์

ณ ปัจจุบัน นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติดำเนินมาถึงฉบับที่ 5 โดยมีแผนกำหนดใช้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 - 2570 ซึ่งสาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้มีการกำหนดแนวทางและมุมมองในการรักษาความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะและเทคโนโลยีที่เชื่อมโยง การปรับตัวที่ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับเปลี่ยนแปลง

ทางภูมิศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง อย่างไรก็ตาม นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับนี้ยังเน้นความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในยุทธศาสตร์รักษาความมั่นคงของชาติไว้ด้วย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติในปัจจุบันจนถึงอนาคต ให้ประเทศมีความทนทานและสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยความซับซ้อน ได้อย่างยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ (Institute of Security Studies, 2024b) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มีการประกาศใช้เป็นแผนสำหรับการบริหารจัดการด้านความมั่นคงของประเทศในช่วง พ.ศ. 2566 - 2570 เป็นแผนระยะปานกลาง 5 ปี ที่มีสถานะเป็นแผนระดับที่ 2 รองรับการดำเนินการในห้วงที่สองของยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยดำเนินการภายใต้วิสัยทัศน์ที่ว่า “ประเทศชาติมีเสถียรภาพ ประชาชนอยู่ดีมีสุข ปลอดภัยจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ มีศักยภาพบริหารจัดการ ความมั่นคงแบบองค์รวม และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอย่างยั่งยืน” เพื่อเป็นการกำหนดกรอบทิศทางการดำเนินงานด้านความมั่นคง และถ่ายทอดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสู่แนวทางการขับเคลื่อนปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน และเป็นรูปธรรม จากวิสัยทัศน์ กรอบแนวคิด วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 5 สามารถสรุปเป็นประเด็นสาระสำคัญของนโยบาย ได้แก่

1. หมวดประเด็นความมั่นคง ประกอบด้วย 13 นโยบายและแผนความมั่นคง ได้แก่ การเสริมสร้าง ความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ ปกป้องอธิปไตย ผลประโยชน์ของชาติและการพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติพื้นที่ชายแดน พื้นที่ชายทะเล ป้องกันและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด บรรเทาสาธารณภัย ปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์ ปัญหาการก่อการร้าย การสร้างดุลยภาพระหว่างประเทศ และบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินรวมถึงโรคอุบัติใหม่ เหล่านี้เป็น “ประเด็นภัยคุกคามที่มีผลกระทบและแนวโน้มความเสี่ยงสูงต่อความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์แห่งชาติ”

2. หมวดประเด็นศักยภาพความมั่นคง ประกอบด้วย 4 นโยบายและแผนความมั่นคง ได้แก่ การพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติและการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ การพัฒนาระบบข่าวกรองแห่งชาติ การบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคงและการเสริมสร้างความมั่นคงเชิงพื้นที่ เหล่านี้มีความสำคัญ คือ ประเด็นเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาขีดความสามารถของประเทศในการป้องกันและแก้ไขประเด็นความมั่นคงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การขับเคลื่อนและติดตามผลการดำเนินนโยบายและแผนความมั่นคงของทั้งสองหมวดดังกล่าวนี้จะเป็นความท้าทายที่ต้องมีการปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเสริมสร้างความมั่นคงที่แท้จริง แม้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบันจะได้รับความสำคัญมากจากรัฐบาล แต่ความสัมพันธ์กับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเหมาะสม กลไกการบริหารจัดการนโยบายด้านความมั่นคงไปสู่ความสำเร็จมาจากความร่วมมือในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอย่างสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับส่วนกลาง และระดับพื้นที่ ถึงแม้กระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงฉบับปัจจุบันจะเน้นให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติสูง และการพัฒนาศักยภาพความมั่นคงในการป้องกันและแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาความไม่มั่นคงภายในประเทศที่ยังคงเป็นเสมือนอุตสาหกรรมหลัก เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง การชุมนุมที่มีการ

ประชุมประท้วงสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ เป็นต้น ยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะที่ไม่เสถียร สมควรที่ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญอย่างรอบด้าน

การศึกษาพัฒนาการของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จนถึงฉบับล่าสุดใน พ.ศ. 2566 สามารถทำให้เห็นพลวัตสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ ซึ่งมีได้เป็นเพียงการสลับเปลี่ยนเชิงเนื้อหา (Policy Content) เท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ที่มีผลต่อการนิยามความมั่นคงเป้าหมายของรัฐ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน แบบคลาสสิก (The Policy Process Model) ได้แก่ 1) การกำหนดปัญหา 2) ทางเลือกเชิงนโยบาย 3) การตัดสินใจ 4) การนำไปปฏิบัติ และ 5) การประเมินผล (Dye, 2005) สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงไทยได้เคลื่อนตัวจากกรอบแนวคิดแบบดั้งเดิม (Traditional Security Paradigm) ไปสู่กรอบแนวคิดแบบองค์รวมและยืดหยุ่น (Comprehensive and Resilient Security Paradigm) อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีรายละเอียดในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ดังอธิบายโดยสรุปได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1. พลวัตนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยตามกรอบการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน แบบคลาสสิก

ฉบับ/ปี	การกำหนดปัญหา	การกำหนดทางเลือกนโยบาย	การเลือกนโยบาย	การนำไปปฏิบัติ	การประเมินผล
ฉบับที่ 1 (2541)	ภัยคุกคามจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ปัญหายาเสพติด ความไม่มั่นคงภาคใต้	เน้นการรักษาความสงบภายในประเทศโดยกลไกรัฐและความมั่นคงเชิงทหาร	จัดตั้ง กอ.รมน. เป็นแกนกลางนโยบายความมั่นคง	ใช้กลไกความมั่นคงแบบรวมศูนย์ ให้ความสำคัญของกองทัพในการดำเนินนโยบาย	ประเมินผลผ่านรายงานภายในหน่วยงาน กอ.รมน.
ฉบับที่ 2 (2546)	ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายสากล การค้ามนุษย์	เสนอการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับต่างประเทศ	รับรองยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน	ขยายบทบาทของทหารในกิจการพลเรือน โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดน	เริ่มใช้การติดตามผลตามตัวชี้วัดจากภาคส่วนต่าง ๆ
ฉบับที่ 3 (2550)	ภัยพิบัติธรรมชาติ ความขัดแย้งทางการเมืองภายใน	ใช้แนวทางความมั่นคงแบบองค์รวม ในระยะเริ่มแรก	จัดทำแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง	เริ่มการประสานงานข้ามหน่วยงานมากขึ้น แต่ยังมีข้อขัดข้อง	ระบบประเมินผลยังไม่ชัดเจน ขาดกลไกในการประเมินผลจากภาคประชาชน
ฉบับที่ 4 (2558)	ภัยคุกคามทางไซเบอร์ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ	สร้างยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ 20 ปี	ใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกรอบขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคง	จัดตั้งศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม และ พ.ร.บ. ความมั่นคงไซเบอร์	เริ่มมีระบบติดตามโดยสำนักงานสภาพัฒนาฯ
ฉบับที่ 5 (2566)	การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โรคอุบัติใหม่ ภัยข้ามพรมแดน	ส่งเสริมความมั่นคงแบบยืดหยุ่น (Resilience Security)	มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และความร่วมมือระหว่างประเทศ	ใช้กลไกประชารัฐ มุ่งเน้นการบริหารและการร่วมใช้อำนาจจากหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)	เน้นระบบประเมินผลแบบมีส่วนร่วมและปรับตามบริบทโลก

ทางเลือกเชิงนโยบาย (Policy Options)

การเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้นำมาซึ่งความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายสำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย ทั้งในด้านภัยคุกคามทางทหาร ภัยคุกคามทางไซเบอร์ การเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์ และปัญหาความมั่นคงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ การพัฒนาและปรับปรุงกระบวนทัศน์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมและยืดหยุ่นจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนท่ามกลางประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยไม่เคยเผชิญความท้าทายมาก่อน

1. นโยบายการสร้างฉากทัศน์ (Scenario) ด้านความมั่นคง

การสร้างฉากทัศน์เป็นแนวทางที่มีรากฐานมาจากการคาดการณ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Foresight) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบความคิดเชิงระบบในการพิจารณาทางเลือกของอนาคต แทนที่จะพึ่งพาการคาดการณ์ที่อิงจากแนวโน้มเชิงเส้นตรง (Linear Forecasting) กระบวนการนี้มักอาศัยการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงพลวัต เช่น ปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical Factors) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technological Advancements) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economic Shifts) และปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม (Socio-Cultural Factors) ซึ่งมีบทบาทต่อความมั่นคงแห่งชาติ กระบวนการสร้างฉากทัศน์ด้านความมั่นคง ได้แก่

- (1) การกำหนดกรอบวิเคราะห์และขอบเขตของฉากทัศน์ระบุเป้าหมายและขอบเขตของการศึกษาฉากทัศน์ด้านความมั่นคง เช่น การเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ การบริหารจัดการวิกฤตการณ์ด้านสาธารณสุข หรือการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (2) การระบุปัจจัยขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ (Key Driving Forces) วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านความมั่นคง เช่น นโยบายของมหาอำนาจโลก การพัฒนาทางทหาร การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศ
- (3) การพัฒนาตัวแปรหลักและความไม่แน่นอน (Critical Uncertainties) คัดเลือกตัวแปรที่มีความสำคัญสูงและมีระดับความไม่แน่นอนสูง เช่น การเกิดความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลก ซึ่งอาจส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการเตรียมความพร้อมของประเทศ
- (4) การพัฒนาและจำแนกฉากทัศน์ (Scenario Development and Differentiation) สร้างฉากทัศน์ที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของตัวแปรหลัก เช่น ฉากทัศน์ที่ดีที่สุด (Best-Case Scenario) ประเทศไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง มีความร่วมมือระดับภูมิภาคที่เข้มแข็ง และสามารถรับมือกับภัยคุกคามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉากทัศน์ปกติ (Baseline Scenario) ประเทศไทยเผชิญกับภัยคุกคามในระดับที่ควบคุมได้ และยังสามารถรักษาสมาดุลของการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงได้อย่างเหมาะสม ฉากทัศน์ที่เลวร้าย (Worst-Case Scenario) ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตความมั่นคง

เช่น ความขัดแย้งในระดับภูมิภาค การโจมตีทางไซเบอร์ในระดับรุนแรง การแพร่ระบาดของโรคที่ควบคุมไม่ได้ ฯลฯ ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงโดยรวม

- (5) การประเมินผลและจัดทำทางเลือกเชิงนโยบายวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละฉากทัศน์ต่อเสถียรภาพของประเทศและพัฒนามาตรการเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยง รวมถึงการออกแบบนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่แตกต่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้นำมาซึ่งความท้าทายที่ซับซ้อนและหลากหลายสำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย ทั้งในด้านภัยคุกคามทางทหาร ภัยคุกคามทางไซเบอร์ การเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์ และปัญหาความมั่นคงทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ การพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพิจารณาทางเลือกเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมและยืดหยุ่นจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนท่ามกลางประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยไม่เคยเผชิญความท้าทายมาก่อน

2. การกำหนดนโยบายร่วมกันของรัฐสภา

การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเหมาะสม ฉะนั้นการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐหลายภาคส่วน รวมถึงข้อมูลหรือเอกสารเชิงนโยบายจำนวนมาก ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการปัญหาด้านความมั่นคงในทุกมิติได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน (Thiprat, 2013)

การมีส่วนร่วมของรัฐสภาในกระบวนการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และเป็นผู้สะท้อนผลประโยชน์ของสาธารณชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องมีบทบาทสำคัญทั้งในการพิจารณา เสนอแนะ และให้ความเห็นชอบต่อแผนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงผ่านกระบวนการที่เปิดเผยมอง โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ เหตุผลที่สมาชิกรัฐสภาควรมีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ค่านิยม และสวัสดิการของประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้น การกำหนดนโยบายในด้านนี้ไม่ควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือกองทัพ แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากผู้แทนของประชาชน เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายดังกล่าวตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมของสังคมและเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและบทบาทของกองทัพ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานความมั่นคง อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากมาตรการด้านความมั่นคงมักเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งมาจากภาษีของประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายในด้านนี้จึงต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ โปร่งใส และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการด้านความมั่นคงอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น

รัฐสภาจึงต้องทำหน้าที่เป็นหลักประกันว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และยังคงรักษาสอดคล้องระหว่างความมั่นคงของรัฐกับสิทธิของประชาชนไว้ได้อย่างเหมาะสม

การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยรัฐสภา เพื่อให้การดำเนินนโยบายสาธารณะด้านความมั่นคงเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รัฐสภาจึงควรดำเนินบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบผ่านแนวทางของ Thiprat (2013) ได้ดังนี้

- 1) ส่งเสริมให้เกิดการอภิปรายอย่างสม่ำเสมอ รัฐสภาควรมีการเปิดเวทีอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นด้านความมั่นคงภายในประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างต่อเนื่อง รวมถึงตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่เพื่อพิจารณาว่ายังคงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการด้านความมั่นคงแห่งชาติของรัฐสภาควรได้รับการสนับสนุนให้ใช้เครื่องมือและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มที่ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลที่ทันสมัย เพื่อให้สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ อาจมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางประจำคณะกรรมการ เพื่อให้การพิจารณาและตรวจสอบเป็นไปอย่างรอบด้านและครอบคลุม
- 3) ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใส ในกรณีที่มีความจำเป็น รัฐสภาควรสนับสนุนให้มีการมีส่วนร่วมประเด็นด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ควรดำเนินการผ่านกระบวนการที่เปิดเผยและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายที่จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและยกระดับความโปร่งใสของรัฐบาล
- 4) สร้างระบบสื่อสารและความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รัฐสภาควรส่งเสริมกลไกการสื่อสารและการสนทนาเชิงสร้างสรรค์ ทั้งในระดับส่วนตัวและในระดับสถาบันกับองค์การพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการติดตามและตรวจสอบประเด็นด้านความมั่นคง

โดยผลลัพธ์จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นดังกล่าวควรถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการด้านความมั่นคงสามารถดำเนินการได้โดยไม่ละเมิดเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และยังคงรักษาหลักสิทธิมนุษยชนไว้ได้ ส่งผลให้นโยบายความมั่นคงสมดุล ระหว่างการป้องกันภัยกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ทางเลือกเชิงนโยบายที่นำเสนอควรมีการประเมินศักยภาพในการนำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยพิจารณาช่องว่างระหว่างนโยบายและการดำเนินงาน (Policy–Practice Gap) เช่น การขาดการบูรณาการข้ามหน่วยงาน ความไม่ชัดเจนของโครงสร้างการรับผิดชอบ หรือข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ การวิเคราะห์ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยสะท้อนศักยภาพและข้อจำกัดของนโยบายได้อย่างรอบด้าน และนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุผลสำเร็จได้จริง

3. ปรับยุทธศาสตร์และภารกิจของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับประเทศ อีกหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามรูปแบบใหม่ หากรัฐไม่เข้าใจ หรือปรับตัวไม่ทัน จะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อปัญหาความมั่นคงที่มีลักษณะผันผวน ซับซ้อน เหนือความคาดหมายควบคุมและแก้ไขได้ยาก

จนอาจนำไปสู่ภาวะของรัฐที่ล้มเหลวได้ (Rung-Uthai, 2015) กอ.รมน. ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความไม่สงบ ดังนั้น กอ.รมน. จำเป็นต้องมีการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

การขับเคลื่อนภัยความมั่นคงรูปแบบเก่าสู่ภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้ก่อร่างสร้างผลประโยชน์ด้วยการจัดโครงสร้างองค์การภายในกองทัพ ทำให้กลุ่มก้อนทหารมีความเป็นเอกภาพยึดโยงผลประโยชน์แก่พวกพ้องตนเอง (Preecharush, 2023) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่มีภารกิจหน้าที่ครอบคลุมในทุกมิติ จากการปราบปรามภัยคุกคาม ได้ถูกจำแลงแปลงกายไปสู่ภารกิจของกองทัพได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ ดังที่ Pawakapan (2024) ได้เสนอแนะให้รัฐบาลพลเรือนต้องมียานนาวาเหนือกว่ากองทัพ จัดภารกิจบทบาทของ กอ.รมน. ให้รับผิดชอบต่อภัยความมั่นคงรูปแบบเก่า ส่วนหน่วยงานพลเรือนรับผิดชอบภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ อย่างไรก็ตาม หากขาดแคลนทรัพยากรก็สามารถใช้กลไกการประสานงานเพื่อขอสนับสนุนทรัพยากรเท่าที่จำเป็น

การลดบทบาททางทหารและเพิ่มบทบาทพลเรือน สอดรับกับแนวความคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) การดำเนินนโยบายในนโยบายในปัจจุบันจำเป็นคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม (Pathranarakul, 2021) ซึ่งประเด็นสำคัญที่กอ.รมน. ควรปรับปรุงคือการเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานของกอ.รมน. รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงภายใน โดยอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ หรือการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องเรียนและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กอ.รมน. ได้ง่ายขึ้น

เพื่อให้ข้อเสนอการปรับบทบาทของ กอ.รมน. สามารถขับเคลื่อนได้ในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการออกแบบกลไกการประสานงานที่ชัดเจน เช่น การกำหนดบทบาทของหน่วยงานพลเรือนที่ชัดเจน การสร้างระบบการตรวจสอบจากภาคประชาชน และการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ร่วมกันระหว่างหน่วยงานทหาร-พลเรือน นอกจากนี้ควรระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้อง เช่น สมช. กอ.รมน. กระทรวงมหาดไทย ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น เพื่อสร้างความชอบธรรมและการสนับสนุนต่อเนื่องในระยะยาว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations)

การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต้องคำนึงถึงพลวัตของสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การบริหารจัดการความมั่นคงจึงต้องมีแนวทางเชิงรุกที่สามารถรับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญจึงมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างเชิงระบบ การปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทโลก ตลอดจนการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ดังนี้

ประการแรก การออกแบบนโยบายด้วยการสร้างฉากทัศน์ (Scenario) ด้านความมั่นคง แนวทางการสร้างฉากทัศน์เป็นเครื่องมือสำคัญในการคาดการณ์และเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยคุกคาม โดยไม่ยึดติดกับแนวโน้มเชิงเส้นตรง กระบวนการนี้ควรประกอบด้วย

- 1) การกำหนดกรอบวิเคราะห์ที่ชัดเจน
- 2) การระบุปัจจัยขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อสถานการณ์ความมั่นคง
- 3) การพัฒนาตัวแปรหลักและความไม่แน่นอน
- 4) การจำแนกฉากทัศน์ออกเป็นฉากทัศน์ที่ดีที่สุด ฉากทัศน์ปกติ และฉากทัศน์ที่เลวร้าย
- 5) การประเมินผลกระทบของฉากทัศน์แต่ละรูปแบบเพื่อจัดทำทางเลือกเชิงนโยบายที่ตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อดำเนินการตามแนวทางนี้ ประเทศไทยจะสามารถเสริมสร้างมาตรการป้องกันภัยคุกคาม เช่น มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย การคัดกรองภัยคุกคามทางไซเบอร์ และการบริหารจัดการวิกฤติได้อย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง การกำหนดนโยบายร่วมกันของรัฐสภา นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและสวัสดิการสังคม ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายควรเปิดโอกาสให้รัฐสภามีบทบาทอย่างเข้มแข็งผ่านการตรวจสอบและกำกับดูแล เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวมีความโปร่งใสและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน รัฐสภาควรดำเนินการในประเด็นสำคัญ ได้แก่

- 1) การจัดให้มีการอภิปรายอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคง
- 2) การใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐสภาในการรวบรวมข้อมูลและติดตามนโยบาย
- 3) การสนับสนุนให้มีการพิจารณาไต่สวนสาธารณะเมื่อจำเป็น
- 4) การสร้างกลไกสื่อสารกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการความมั่นคงไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย

ประการที่สาม การปรับโครงสร้างและบทบาทของกอ.รมน. ให้สอดคล้องกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ การปรับปรุงภารกิจของ กอ.รมน. ให้สอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงสมัยใหม่ โดยเน้นการบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดการพึ่งพาทหารในการดำเนินงานด้านความมั่นคงภายใน และเพิ่มบทบาทของหน่วยงานพลเรือนในการจัดการภัยความมั่นคง ด้วยการเสริมสร้างการกำกับดูแลโดยรัฐบาลพลเรือน ให้รัฐบาลพลเรือนมีอำนาจกำกับดูแลภารกิจของ กอ.รมน. โดยกำหนดให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงยุติธรรม มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงภายในกำหนดให้กอ.รมน. รับผิดชอบเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภัยความมั่นคงรูปแบบเก่า เป็นต้น ขณะที่หน่วยงานพลเรือนรับผิดชอบภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยให้มีการบูรณาการทรัพยากรและการทำงานร่วมกันผ่านกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ท้ายที่สุด ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ครอบคลุมและปรับตัวได้ การกำหนดนโยบายความมั่นคงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางที่ครอบคลุมและสามารถปรับตัวให้ทันต่อพลวัตของสถานการณ์โลก ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายควรมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างเชิงระบบที่ตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ตลอดจนเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐในการบริหารจัดการความมั่นคงอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถดำเนินนโยบายได้ดังนี้

- 1) แนวคิดแบบองค์รวม การบูรณาการทุกมิติของความมั่นคงเข้าด้วยกัน รัฐจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถรองรับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ การปฏิรูประบบเตือนภัยล่วงหน้า และการพัฒนากลไกความร่วมมือข้ามภาคส่วน และการพัฒนานโยบายความมั่นคงที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล รัฐควรออกแบบมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานด้านความมั่นคง
- 2) มาตรการป้องกันภัยคุกคามเชิงรุกและการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้า และการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการความมั่นคงระดับท้องถิ่น เป็นต้น
- 3) การปรับนโยบายความมั่นคงให้สอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยควรมีบทบาทเชิงรุกในองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาค เช่น อาเซียนควรมีการลงทุนในเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อความมั่นคง การจัดตั้งศูนย์บัญชาการไซเบอร์แห่งชาติ (National Cyber Command Center) เพื่อเฝ้าระวังและรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์

ข้อเสนอเชิงนโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจภัยคุกคามใหม่ (Emerging Threats) ซึ่งครอบคลุมทั้งภัยคุกคามทางไซเบอร์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโรคอุบัติใหม่ การผนวกแนวคิด “ความมั่นคงเชิงมนุษย์ (Human Security)” และ “ความยืดหยุ่นแห่งรัฐ (State Resilience)” เข้ากับนโยบายจะทำให้ประเทศไทยสามารถบริหารความมั่นคงได้อย่างคล่องตัวในสถานการณ์ที่ซับซ้อนและผันผวนยิ่งขึ้น

ทิศทางนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยในอนาคต: ความท้าทายของการบูรณาการแนวคิดใหม่ภายใต้เงื่อนไขของความมั่นคงรูปแบบเดิม

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยในศตวรรษที่ 21 แม้จะขับเคลื่อนเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์ไปสู่แนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม ที่ครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และไซเบอร์ แต่กระนั้นก็ตามแนวคิดความมั่นคงในลักษณะดั้งเดิม โดยเฉพาะในประเด็นด้านภูมิรัฐศาสตร์ ที่เน้นการธำรงอธิปไตยและบูรณาภาพแห่งดินแดน ยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงในฐานะ “ประเด็นยุทธศาสตร์ถาวร” ของรัฐไทยที่มีมาจลละเลยได้

หนึ่งในกรณีร่วมสมัยที่สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของความมั่นคงแบบดั้งเดิม คือ ข้อพิพาทดินแดนบริเวณช่องบก ตำบลโดมประดิษฐ์ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนที่มีความคลุมเครือในการตีความเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะในช่วงหลังจากที่มีการสร้างสิ่งปลูกสร้าง ถนน และกิจกรรมทางการทหารโดยฝ่ายกัมพูชาเข้าไปในพื้นที่ที่ไทยถือว่าอยู่ในเขตราชอาณาจักร การประท้วงของฝ่ายไทยในระดับการทูต และการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศและกองทัพไทย สะท้อนให้เห็นว่า พื้นที่ชายแดนยังคงเป็นพื้นที่อ่อนไหวของนโยบายความมั่นคงระดับชาติ กรณีช่องบกจึงมิได้เป็นเพียงข้อพิพาทเชิงภูมิศาสตร์ หากแต่สะท้อนถึงการปะทะกันระหว่างนิยามของเส้นเขตแดนกับจิตสำนึกเชิงอัตลักษณ์ที่ฝังแน่นในแต่ละประเทศ กล่าวคือ สำหรับประเทศไทย พื้นที่ดังกล่าว คือ สัญลักษณ์ของอธิปไตยและเกียรติภูมิของชาติ ขณะที่รัฐกัมพูชา พื้นที่ชายแดนถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งในลักษณะของการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยแบบนุ่มนวล (Soft Assertion) และในบางช่วงเวลา ได้ขยายไปสู่การเผชิญหน้าโดยตรง เพื่อยืนยันสิทธิในการควบคุมเชิงพื้นที่และสร้างแรงกดดันทางการทูตต่อฝ่ายตรงข้าม

ความมั่นคงเชิงพื้นที่ดังกล่าวนี้ หากพิจารณาในบริบทนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทย จะพบว่าแม้เอกสารยุทธศาสตร์และแผนความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566–2570) จะให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางไซเบอร์ ความมั่นคงด้านสาธารณสุข และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทว่า การป้องกันและรักษาอธิปไตยของรัฐ ยังคงเป็นภารกิจหลักอันดับต้น ๆ ที่ถูกรับรองไว้ภายใต้หัวข้อ “การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกป้องผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่ชายแดน” สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงรูปแบบเก่าไม่ได้ถูกลบล้างในโลกยุคใหม่ แต่กลับแฝงตัวอยู่ในบริบทเชิงซ้อนของนโยบายสมัยใหม่ ความท้าทายจึงอยู่ที่การบริหารจัดการข้อพิพาทดินแดนในลักษณะที่ไม่กระทบต่อเสถียรภาพภายในประเทศ หรือสร้างความบาดหมางในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่การเมืองภายในของทั้งสองประเทศต่างอ่อนไหวต่อการใช้พื้นที่ชายแดนเป็นเครื่องมือทางการเมือง

ทิศทางของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยในอนาคต จึงไม่ควรมุ่งแยกความมั่นคงแบบเก่า ออกจากความมั่นคงแบบใหม่อย่างสุดขั้ว หากแต่ควรสร้าง “การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Integration)” ระหว่างการรักษาอธิปไตยกับการส่งเสริมความเข้าใจระดับประชาชน ทั้งนี้ การพัฒนาความมั่นคงร่วมสร้าง (Co-Produced Security) ในพื้นที่ชายแดน โดยเปิดให้ภาครัฐ ท้องถิ่น และประเทศเพื่อนบ้าน มีส่วนร่วมในการออกแบบกลไกรักษาเสถียรภาพ ซึ่งจะช่วยลดแรงตึงระหว่างรัฐ และป้องกันไม่ให้อาณัติชายแดนกลายเป็นเชื้อเพลิงของความขัดแย้งในอนาคต

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายความมั่นคงควรคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะด้านอื่นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบซ้อนทับกับความมั่นคง เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางสังคม หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงในพื้นที่ชายแดน การบูรณาการนโยบายความมั่นคงกับนโยบายสาธารณะอื่นในลักษณะนโยบายบูรณาการ (Integrated Public Policy) จะช่วยให้การบริหารความมั่นคงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บทสรุป

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยได้พัฒนาและปรับเปลี่ยนตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติได้ขับเคลื่อนความหมายขยายขอบเขตจากการป้องกันภัยทางทหารไปสู่แนวคิดเชิงองค์รวมที่ครอบคลุมหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และความมั่นคงทางทหาร ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของภัยคุกคามในปัจจุบันที่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยแนวทางดั้งเดิมเพียงอย่างเดียว หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไทยมีความมั่นคงมีลักษณะที่เป็นพลวัต คือ การเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคาม ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภัยทางทหารอีกต่อไป แต่ยังรวมถึงภัยที่มาจากปัจจัยอื่น เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด การโจมตีทางไซเบอร์ และวิกฤตเศรษฐกิจ นโยบายความมั่นคงจึงต้องอาศัยแนวทางการบริหารจัดการที่สามารถปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญของภัยคุกคาม (Priority) ตามบริบทของสังคมและกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ปัจจุบันนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยให้ความสำคัญกับ 5 ด้านหลัก ได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาคาความ การพัฒนาศักยภาพของประเทศ การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคง และการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคง แนวทางการดำเนินนโยบายดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคง จากแนวคิดแบบรัฐเป็นศูนย์กลางไปสู่แนวคิดความมั่นคงแบบองค์รวม ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และภัยคุกคามทางไซเบอร์

ดังนั้น ในศตวรรษที่ 21 การกำหนดนโยบายความมั่นคงของไทยต้องคำนึงถึงบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านความมั่นคง การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารจัดการ และการสร้างร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามในทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน นโยบายความมั่นคงของไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับพลวัตของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การสร้างฉันทมติเพื่อวิเคราะห์ภัยคุกคาม การให้รัฐสภามีบทบาทกำกับดูแลนโยบายความมั่นคง การจัดตั้งกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ และการปรับยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. เป็นมาตรการสำคัญที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับภัยคุกคามที่ซับซ้อนและไม่แน่นอนในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและความมั่นคงถาวร ทั้งนี้ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง

References

- Acharya, A. (2017). *Constructing security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order* (3rd ed). Routledge.
- Ariyasirichot, W. (2023). *Public policy design using systems thinking* (3rd ed.). Ariyasirichot Limited Partnership.
- Bilveer, S. (2007). *The Talibanization of Southeast Asia losing the war on terror to Islamist extremists*. Bloomsbury Publishing.
- Burusphat, K. (2010). *Compilation of instructional materials: Public policy issues, unit 5 Security policy*. Sukhothai Thammathirat Open University.
- Caballero-Anthony, M. (2016). *An introduction to non-traditional security studies: A transnational approach*. SAGE Publications.
- Caballero-Anthony, M., & Gong, L. (2020). Non-traditional security issues in ASEAN: Agendas for action. ISEAS Publishing.
- Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Chulsiriwong, C. (2008). *Terrorism in Southeast Asia* [Research Reports, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University]. Chula Digital Collections.
- Deewattanakul, P. (2023). *Public Policy and Planning*. Chulalongkorn University Printing.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy* (11th ed). Prentice hall.
- Hameiri, S., & Jones, L. (2015). *Governing borderless threats: Non-traditional security and the politics of state transformation*. Cambridge University Press.
- Institute of Security Studies. (2024a). Implementation of the National Security Policy and Plan (2023–2027). *Security Perspectives Journal*, 14(October 2023–January 2024), 85–90.
- Institute of Security Studies. (2024b). Security operations under the framework of the National Security Policy and Strategy. *Security Perspectives Journal*, 16(June–July 2024), 77–80.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis*. Cambridge University Press.
- Kenaphoom, S. (2021). Public Policy Analysis based on Political Science Assumptions. *Journal of Public and Private Management*. 28(2), 43-67.
- Meebunlue, J. (2010). *National security: Building a sustainable Thai nation*. Strategic Studies Center, National Defence Studies Institute.
- Napapornpipat, R. (2019). A perspective on development for enhancing national security. *Security Perspectives Journal*, 1(June–September 2019), 1–11.
- National Security Council Act. (2016, September 26). *Royal Thai Government Gazette*, 133(85), 1–8.

- National Security Policy and Plan. (2015). National security policy and plan for implementation. *Journal of National Security*, 1(1), 11–14.
- Nettatsan, L. (2018). *Deforestation in Southeast Asia and ASEAN's mechanisms for problem management*. Office of the Council of State of Thailand.
- Office of the National Security Council. (2002). *Office of the National Security Council*. Chulalongkorn University Printing.
- Office of the National Security Council. (2022). *National Security Policy and National Security Plan (2023–2027)*. Office of the National Security Council.
- Office of the National Security Council. (2023). *National Security Policy and National Security Plan (2023–2027)*. Office of the National Security Council.
- Pathranarakul, P. (2021). *Contemporary Public Administration Theory (2nd ed)*. Rattana-trai.
- Pawakapan, P. (2024). *Infiltrating society: The Thai military's internal security affairs*. Same Sky Books.
- Poonkham, J. (2017). *"Neighbors": Power dynamics, security, and international relations*. Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Preecharush, D. (2023). *Elites and power in Southeast Asia*. Matichon Publishing.
- Raksereepitak, Y., & Tantayakul, S., (2022). Thai army and cybersecurity policy for non-traditional threats. *Ramkhamhaeng Journal of Public Administration*. 5(2), 461-481.
- Rung-Uthai, D. (2015). *Security cooperation among countries in Southeast Asia under ASEAN: An analysis of development and readiness for the establishment of the ASEAN Security Community*. Chulalongkorn University Printing.
- Socquet-Clerc, K., Su-Yen, S. K., Fitriani, F., Gomez, M. A., & Lam, N. V. (2023). *Cybersecurity governance in Southeast Asia*. Geneva Centre for Security Sector Governance.
- Sornsil, S. (2022). Thai National Security Policy and the Dimension of Deliberative Policy. *Journal of Thonburi University*, 15(1), 105-115.
- Thangthong, K. (2022). Threats and national security policy. *Security Perspectives Journal*, 13(June–September 2022), 14–25.
- Thiprat, P. (2013). *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms, and practices*. P. Press Co., Ltd.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Transnational organized crime in Southeast Asia: Evolution, growth, and impact*. UNODC.
- World Economic Forum. (2024). *Global risks report 2024*. Marsh McLennan and Zurich Insurance Group.
- World Health Organization. (2020). *WHO report on COVID-19 and national security: Lessons from the pandemic response*. WHO.