

## การกำหนดนโยบายด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ Policy Formulation of National Security

บุรฉัตร จันท์แดง<sup>1</sup>, รศ.ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์<sup>2</sup> และ รศ.ดร.สัญญา เคนาภูมิ<sup>3</sup>  
Burachat Jandaeng<sup>1</sup>, Assoc. Prof. Dr. Phakdee Phosing<sup>2</sup> and  
Assoc. Prof. Dr.Sanya Kenaphoom<sup>3</sup>

### บทคัดย่อ

นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย เอกภาพของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนและสถาบันอันเป็นหลักของชาติ ตลอดจนการปกป้องคุ้มครอง สวัสดิภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ในส่วนของการกำหนดรูปแบบนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้อนุมัตินโยบาย สำหรับนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติไทยฉบับปัจจุบัน ได้เน้นให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงภายในประเทศและการป้องกันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการดูแลให้สังคมรู้เท่าทันและสามารถปรับตัวผ่านพ้นวิกฤตในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สามารถป้องกันความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์ใช้ความรุนแรงให้ได้มากที่สุด มีการจัดการให้คนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันด้วยสันติวิธีได้ แม้มีความเห็นต่างกัน สามารถสร้างความเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคม รวมทั้งนำคุณธรรม จริยธรรมและวิถีชีวิตแห่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นความดีงามของสังคมไทยกลับคืนมา ทุกคนเห็นคุณค่าของสันติวิธีและความสมานฉันท์ภายในชาติเป็นพลังในการเสริมสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญภาวะความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ

**คำสำคัญ :** การกำหนดนโยบาย, ความมั่นคงแห่งชาติ

### Abstract

National Security Policy As a policy about which Escort sovereignty of national unity. Territorial integrity And the Institute of National As well as protecting Protection of public and national interests on the part of the prescription form of national security policy. The Office of the National Security Council will be responsible for formulating policy on national security. The Prime Minister as Chairman of the National Security Council to approve a policy for current national security policy of Thailand, he stressed

<sup>1</sup> นักศึกษา ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
D.P.A. Student (Public Administration), Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University. E-mail : champdh999@gmail.com

<sup>2,3</sup> คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University.

the importance of maintaining stability in the country and preventing new forms of threats. Particularly care to social awareness. And can adapt to crisis during the transitional political crisis can prevent the risk of violence as much as possible. The nation has managed to coexist peacefully with them. Although there are differing opinions to create fairness and justice in society as well as the moral and the lifestyle of sufficiency economy is the goodness of Thailand back. Everyone sees the value of peace. National reconciliation and the power to build a solid foundation to prepare them to face the climate change aspects.

**Keywords :** Policy Formulation, National Security

## บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายด้วยดี นโยบายสาธารณะนั้นเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง เรียกว่า “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” โดย Easton ยังได้ขยายความว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political System) คือ บุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) ได้แก่ ผู้อาวุโสทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติตุลาการ นักบริหารที่ปรึกษาประมุขของประเทศและผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย (Easton, 1953) เป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางทั่วไปอย่างกว้างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (William, 1965) ก็คือแนวทางที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกแล้วว่าจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมของสังคม (Kunthon Thanaphongsathon, 1985) ซึ่งกิจกรรมจะครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้ (Ira Sharkansky, 1970 ; Sombat Thamrongthanyawong, 2009) (ก) เกี่ยวกับขอบข่ายของการให้บริการสาธารณะต่างๆ เช่น สาธารณสุข การศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง ฯลฯ ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องให้บริการเป็นส่วนแรก เพราะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การจัดสวัสดิการพื้นฐานให้กับสังคม ก็เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า ประปา ถนน การพยาบาล อย่างนี้เป็นต้น (ข) เกี่ยวกับระเบียบในการควบคุมและกำกับตลอดจนกฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ, ผู้ควบคุมโรงงานหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองการควบคุมการพยาบาล ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนที่จะคอยสนับสนุนกิจกรรมที่รัฐกระทำให้สามารถดำเนินการไปได้ (ค) ยังหมายถึงการเฉลิมฉลองของรัฐต่างๆ ในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น ไทยมีประเพณีสงกรานต์ลอยกระทง วันจักรี วันปิยมหาราช ฯลฯ และ (ง) เป็นการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการ

กระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากเดิมเป็นแบบใหม่ การปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ นอกจากนี้ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย เช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ

## การกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making) อาจเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น “การวางนโยบาย” หรือ “การตัดสินใจนโยบาย” โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่าง เช่น (Dror. 1968) และ (Jumpol Nimpanich. 2006) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย คือการตัดสินใจนโยบายของรัฐที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Lindblom. 1980) ระบุว่า เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความคิดขัดแย้งกัน ส่วน (Ripley & Franklin. 1982) มองว่าการกำหนดนโยบาย หมายถึงการที่รัฐบาลตัดสินใจและกล่าวว่าจะทำอะไรบ้าง และ (Pakorn Preeyakorn. 2014) เสนอว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นการต่อรองการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงควรมองให้ครอบคลุมรายละเอียด เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหา การเสนอร่างนโยบายและการอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย การกำหนดนโยบายมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานที่จริงหรือข้อมูลภาคสนามหรือข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) หรือจากเอกสารต่างๆ หรือข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลที่ได้ทำให้จำแนกได้ว่าปัญหาใดมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่าและมีสาเหตุจากอะไร ประชาชนรับรู้เพียงใด กล่าวโดยสรุปคือ เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดปัญหาที่ถูกต้องและศึกษาค่านิยมที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางของนโยบายที่เหมาะสมกับความเป็นจริงต่อไป (Wichien Chuenchob. 2005)

2. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเมื่อระบุปัญหาได้แล้วว่าปัญหาใดจัดว่าเป็นปัญหาสาธารณะ ผู้ที่ทำการศึกษวิเคราะห์จะต้องรวบรวมข้อมูล (Data) เกี่ยวกับปัญหาในประเด็นต่างๆ เช่น ช่วงเวลาที่เกิดปัญหาโดยพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นบางฤดูกาลหรือตลอดทั้งปี สภาพของปัญหามีความรุนแรงเพียงใดลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ใครได้รับผลกระทบจากปัญหาบ้าง เคยมีองค์การใดเข้าไปแก้ไขปัญหบ้าง ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นปัญหาหรือไม่ ซึ่งการรวบรวมจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เช่น การสำรวจข้อมูลด้วยตนเอง การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม เป็นต้น และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เช่น รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความ บทวิจย หรือข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ได้รวบรวมไว้ก่อนแล้วข้อควรตระหนักถึงในการรวบรวมข้อมูลก็คือ การคำนึงถึงความแม่นยำ และความเชื่อถือได้ของข้อมูล

3. การวิเคราะห์ปัญหาสาธารณะต่างๆ มักไม่ได้เกิดขึ้นมาโดยเอกเทศ แต่มีลักษณะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้ที่ศึกษาจะต้องทำการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและผลกระทบของปัญหา

ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป การวิเคราะห์หาสาเหตุของ ปัญหาได้มีลักษณะที่สืบเนื่องมาจากปัจจัยหนึ่งเพียงปัจจัยเดียว แต่ปัญหาสาธารณะแต่ละปัญหามักประกอบด้วยหลายสาเหตุและบางสาเหตุก็เกี่ยวพันโยงกันเป็น “ลูกโซ่ของปัญหา” (Chain Problem) ซึ่งบางสาเหตุก็อาจแก้ไขได้ในระยะสั้น บางสาเหตุก็ต้องแก้ไขในระยะยาว บางสาเหตุก็แก้ไขไม่ได้ไม่ว่าจะระยะสั้นหรือเวลายาวและอาจเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกจนไม่อาจจะควบคุมได้

4. กำหนดเป้าหมายเมื่อเข้าใจถึงปัญหาแล้วจึงกำหนดเป้าหมายของนโยบายซึ่งเป้าหมายนั้นอาจมีทั้งเป้าหมายในระยะสั้นหรือระยะยาว อาจเป็นเป้าหมายในหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับองค์การ หรือระดับปฏิบัติการแต่เป้าหมายทั้งหลายนั้น ต้องมีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาได้แล้ว ปฏิบัติให้สำเร็จได้จึงเป็นเป้าหมายที่ดีเทคนิคที่สามารถใช้เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการกำหนดเป้าหมายอาจมีหลายเทคนิคเช่น การระดมสมอง (Brain Storming) การฟอร์ม ทีมงาน (Team) เป็นต้น

5. กำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย ขั้นตอนนี้จะกำหนดว่านโยบายจะมีขอบเขตกว้างไกลแค่ไหน จะเริ่มที่ใดสิ้นสุด ณ จุดใด จะแก้ไขปัญหาในส่วนใดได้บ้าง โดยพิจารณาความเหมาะสมให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความสามารถของหน่วยงาน ตลอดจนความสมบูรณ์ของทรัพยากรที่สามารถระดมมาใช้ในการปฏิบัติได้

6. การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นโยบายทุกนโยบายมักจะมีข้อจำกัดอยู่เสมอมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่สถานการณ์ข้อจำกัดของนโยบาย เช่น ด้านข้อมูลความขัดแย้งด้านผลประโยชน์จากนโยบาย การรับรู้และการยอมรับต่อนโยบาย ข้อจำกัดจากสิ่งแวดล้อมต่างๆ ไปของนโยบาย เป็นต้น

7. การออกแบบทางเลือกนโยบาย เป็นกระบวนการสร้างประดิษฐ์คิดค้น พัฒนาและปรับแต่งแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาบางประการ อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาหลายครั้งที่ผ่านมามีพบว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักเกิดจากการไม่ได้ระบุงถึงแนวการปฏิบัติที่ปรารถนาอย่างเพียงพอ หรือเกิดจากการที่ไม่ได้ระบุงองค์ประกอบที่จะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและหลายครั้งเกิดจากการที่เป้าหมายของนโยบายขาดความชัดเจนและไม่แน่นอน สายการทำงานที่ซับซ้อนทั้งจากกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย การตัดสินใจหรือการปฏิบัติในหลายระดับ รวมไปถึงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองอย่างเพียงพอ (John Dryzek. 1988 : 346) สำหรับการออกแบบทางเลือกนั้นจะใช้ความรู้และประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบายร่วมกับข้อมูลที่รวบรวมและการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ เพื่อกำหนดว่าทางเลือก (Alternative) ซึ่งหมายถึง แนวปฏิบัติซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้นั้น ควรเป็นทางเลือกใดบ้าง โดยพิจารณาว่ามีทางเลือกใดบ้างที่สามารถปฏิบัติตามแล้วให้ผลสำเร็จดังวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้บ้าง ในขั้นนี้เป็นการรวบรวมทางเลือกทุกๆ ทางเลือกที่เป็นไปได้ให้ครบถ้วน

8. การวิเคราะห์ทางเลือก เป็นการนำเอาทางเลือกที่มีทั้งหมดมาทำการศึกษาลงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในแต่ละทางเลือกที่ละทางเลือก เช่น ศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Feasibility Study) ศึกษาถึงความเหมาะสมระหว่างทางเลือกกับสถานการณ์แวดล้อม การศึกษาเหล่านี้ควรกระทำเพื่อให้ได้รับทางเลือกที่ดีและเหมาะสมที่สุดให้แก่ละนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The elements of policy analysis) ตามแนวทางของ (E.S. Quade. 1982) ประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ (The objectives) ต้องค้นหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย (2)

ทางเลือก (The Alternatives) เป็นเงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดหมายว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ (3) ผลกระทบ (The Impacts) ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ (4) เกณฑ์การวัด (The criteria) คือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกตามประสงค์จะใช้เกณฑ์การวัดที่ใช้หลักการเดียวกันในการประเมินทางเลือก ซึ่งจะสามารถเปรียบเทียบกันได้ (5) ตัวแบบ (The model) หัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจคือกระบวนการหรือการสร้างสรรค์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ ดังนั้น หากแนวทางเลือกใดได้รับการพิจารณาเพื่อนำไปปฏิบัตินักวิเคราะห์จะต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งตัวแบบจะช่วยให้การดำเนินการดังกล่าวสมบูรณ์ขึ้น ตัวแบบจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของทางเลือกและสามารถเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ต้องการได้

9. การพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือก ขั้นนี้จะนำผลจากการวิเคราะห์ทางเลือกจากขั้นตอนที่แล้วมาเทียบเคียงเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังของการกำหนดนโยบายแต่ละครั้งว่าให้ความสำคัญกับประเด็นใดบ้าง เช่น บางครั้งอาจให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติหรืออาจสนใจด้านผลประโยชน์ของนโยบายเป็นพิเศษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนี้ควรใช้ตัวแปรทั้งหลายอย่างกว้างขวางไม่ควรใช้ตัวแปรตัวหนึ่งตัวใด หรือเพียงไม่กี่ตัวเป็นเกณฑ์เพราะอาจทำให้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ผิดพลาดได้ การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เมื่อพิจารณาทางเลือกสามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกที่มีข้อดีเหนือกว่าทางเลือกอื่นๆ จึงถือว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมนำไปเป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายในแนวของทางเลือกนั้นต่อไป

10. การทดสอบทางเลือก เมื่อได้ทางเลือกสำหรับนโยบายแล้วควรนำขั้นตอนตั้งแต่ต้นมาทบทวนอีกครั้งว่า ข้อมูลที่ใช้มายังเหมาะสมอยู่ทั้งทางด้านหลักการเหตุผลทางเลือกของนโยบายคุณภาพและปริมาณของข้อมูลเพียงพอเพียงและคืออยู่ ตลอดจนการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีต่างๆ ที่ใช้เทคนิควิธีวิเคราะห์และการประยุกต์ทั้งหลายเป็นระบบและสอดคล้องต้องกันอย่างแท้จริง

11. การจัดทำร่างนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกที่เห็นว่า เหมาะสมได้แล้วก็จะนำทางเลือกนั้นมากำหนดเป็นนโยบายโดยจะต้องจัดทำเป็นร่างนโยบายเสียก่อน การจัดทำร่างนโยบายควรประกอบด้วย หลักการและเหตุผล จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แนวทางและมาตรการวิธีการดำเนินการ การกำหนดผู้รับผิดชอบที่จะดำเนินงานตามมาตรการที่กำหนดขึ้นให้ชัดเจน โดยจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติ และประกาศเป็นนโยบายต่อไป

12. การเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย โดยการเสนอแนะว่ารูปแบบขั้นตอนการปฏิบัติควรเป็นไปในรูปแบบใด จึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมที่เป็นจริงให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายได้พิจารณากำหนดเป็นแนวทางในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

13. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ในขั้นตอนของการตัดสินใจอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายนั้นมิจิจกรรมย่อยที่จะต้องกระทำคือ การคัดเลือกข้อเสนอของนโยบาย การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมืองและการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ



แผนภาพที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

## นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 2558-2564 เป็นนโยบายระดับชาติของรัฐบาล ตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นกรอบทิศทางหลักในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอกภาพและประสานสอดคล้องกัน โดยมอบหมายให้ส่วนราชการรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณดำเนินการตามภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และกำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานอำนวยการ กำกับติดตามและประเมินผลในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่อง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในฐานะหน่วยงานภายใต้สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งจากภาคราชการ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงในบริบทต่างๆ ความต่อเนื่องจากการดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 2550-2554 นำไปสู่การจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 2555-2559 แต่ด้วยข้อจำกัดของสถานการณ์ในหัวงที่ผ่านมา ทำให้ไม่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นพิจารณา อย่างไรก็ตาม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ดำเนินการทบทวนและประเมินสถานการณ์และมีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอย่าง ได้ดำเนินการทบทวนและประเมินสถานการณ์และมีการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง นำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงและเสนอเป็นนโยบายความมั่นคง แห่งชาติ 2558-2564 เพื่อเป็นกรอบด้านความมั่นคงในระยะ 7 ปี เชื่อมโยงและต่อเนื่องกับทิศทางด้านการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (2559 - 2564) ที่จะมีขึ้นต่อไป นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 2558-2564 ประกอบด้วย 16 ประเด็นนโยบาย ซึ่งได้ลำดับความสำคัญเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีทิศทางที่ชัดเจน กำหนดเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 นโยบาย

สำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ 3 นโยบาย มุ่งการเสริมสร้างฐานรากความมั่นคง และเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป 12 นโยบายมุ่งสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมในทุกระดับให้พร้อมเผชิญปัญหาและภัยคุกคามต่างๆ รวมถึงการลดความเสี่ยงจากผลกระทบของภัยคุกคามดังกล่าว ตลอดจนการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาความมั่นคงอย่างรอบด้าน มีความเข้มแข็งในการป้องกันประเทศ และการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ มีจุดหมายสำคัญ คือ การมีเสถียรภาพความเป็นปึกแผ่น ปลอดภัยจากภัยคุกคาม และก่อให้เกิดความเชื่อใจในอาเซียนและประชาคมโลก ทั้งนี้ โดยให้ความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการกำหนดเจ้าภาพ หรือหน่วยรับผิดชอบให้ชัดเจน การขยายเครือข่ายภาคีด้านความมั่นคง และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการนโยบายในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการกำหนดให้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฯ เป็นกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ และแผนปฏิบัติการหรือแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (Office of the National Security Council.2007).

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นนโยบายระดับชาติกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการด้านความมั่นคงของภาครัฐในระยะ 7 ปีโดยได้ประเมินสภาวะแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงนำไปสู่การกำหนดทิศทางหลักในการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับใหม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาความเสี่ยงและผลกระทบต่อความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ ซึ่งส่งผลต่อความอยู่รอดปลอดภัยของชาติและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ และภูมิคุ้มกันของชาติในภาพรวมเป็น “เกณฑ์สำคัญ” โดยกำหนดความสำคัญเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 นโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ และส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป ซึ่งการจัดสรรทรัพยากรจะให้น้ำหนักต่อนโยบายเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติเป็นลำดับสำคัญในระดับต้น แต่ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั้งสองส่วนต้องได้รับการขับเคลื่อนไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดภาพแห่งความสำเร็จโดยรวมและสามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างครบถ้วน ทั้งเสถียรภาพ ความเป็นปึกแผ่นของประเทศ และการมีจุดยืนที่ชัดเจนเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ประเทศมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมโลก กรอบความคิดหลักในการกำหนดนโยบาย ได้คำนึงถึงค่านิยมหลักของชาติซึ่งเป็นสิ่งที่คนในชาติจะต้องยึดถือและพึงรักษาไว้ร่วมกัน และผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งเป็นการมุ่งประสงค์ของชาติที่จะทำให้ค่านิยมหลักของชาติดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงต่อเนื่อง

ประเทศไทยตั้งแต่โบราณมาจนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบการปกครองที่สร้างขึ้นเองและประยุกต์เพิ่มเติมจากอิทธิพลของ ขอม อินเดีย ชาติใกล้เคียงและชาติตะวันตกที่เจริญแล้วในยุคนั้นๆ มาตามลำดับ ขณะที่เสริมสร้างการปกครองก็มีการรักษาความมั่นคงของประเทศควบคู่กันไป ก่อนปี ค.ศ. 1994 การรักษาความมั่นคงของประเทศจะกล่าวถึงความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลักนับตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ได้เกิดแนวความคิดใหม่ เกี่ยวกับความมั่นคงเพิ่มเติมขึ้นมา มีเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เกิดขึ้น โดยเสนอเป็นระเบียบวาระโลก ในรายงานการพัฒนาคนมนุษย์ 1994 ของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) ซึ่งรายงานนี้เป็นความพยายามครั้งใหญ่ที่จะให้คำจำกัดความของความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่มักหมายถึง ความมั่นคงของ

ชาติไปสู่ความมั่นคงทางการพัฒนาที่ถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centered) ในอดีต ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติมักให้ความสนใจที่ภัยคุกคามจากภายนอก โดยเฉพาะภัยคุกคามทางทหาร ด้วยเหตุนี้เมื่อก้าวถึงความมั่นคงของชาติ ส่วนมากจึงเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารหรือการสงครามโดยตรง ซึ่งอาจเป็นความจริงในอดีตมากกว่าในปัจจุบัน จากการสำรวจความหมายของความมั่นคงของชาติแบบดั้งเดิมสรุปได้ว่า หมายถึงสภาวะการณ์ของชาติภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเอง อยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัยจากภัยคุกคามทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นการเสี่ยงใดๆ ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย อีกทั้งมีเสรีต่อแรงกดดันต่างๆ ซึ่งจะประกกันให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ ยังต้องมีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่างๆ ที่มากระทบและมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การให้ความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละกลุ่มบุคคลในสังคมที่มีอุดมการณ์ครอบงำอยู่ อาจมีความหมายและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป และให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติเล็กน้อยต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปรัฐหรือชาติต้องการดำรงความเป็นอยู่ ต้องการมีเสรีภาพ (Liberty) คือมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน มีอิสระต่อแรงกดดันต่างๆ มีความมั่นคงปลอดภัย (Security) และมีความผาสุกสมบูรณ์ (Wealth) การที่จะมีสิ่งเหล่านี้ได้รัฐต้องมีพลังอำนาจของชาติ (National power) ที่เข้มแข็ง หรือมีศักยภาพในหลายด้านด้วยกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในปกป้องผลประโยชน์ของชาติ (National interests) การสิ้นสุดของสงครามเย็นมีผลต่อแนวความคิดในการพิจารณาปัญหาความมั่นคงของชาติจาก “สภาพแวดล้อมใหม่” ที่ความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์เลือนหายไป แต่กลับมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ การศึกษาความมั่นคงภายใต้สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หากให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องของการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียวจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างคับแคบและอยู่ในวงจำกัด เรื่องของความมั่นคงจึงขยายวงกว้างขวางขึ้นโดยมีมิติอื่นๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การเมือง เพิ่มเข้ามา จึงพบว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม ผู้ลี้ภัยที่ไม่พึงประสงค์ ภาวะโลกร้อน ฯลฯ ล้วนแต่เป็นประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้ง โดยผ่านกลไกการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เมื่อจำแนกความมั่นคงออกเป็นมิติต่างๆ กล่าวได้ว่าประกอบด้วย ความมั่นคงทางทหาร หมายถึง ความพร้อมทางทหารเพื่อป้องกันการรุกราน ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การมีระบบการเมืองที่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยไร้เชื้อไข้เจ็บและมีความอยู่ดีกินดี เป็นต้น

สภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติไว้กว้างๆ 2 ทาง คือ ภัยคุกคามจากภายใน เป็นปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาพื้นที่ด้อยพัฒนา ปัญหาชายแดน ปัญหาทางด้านสังคมและจิตวิทยา และปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ปัญหาความขัดแย้งของสังคมโลก ปัญหากลุ่มประเทศมุสลิม ปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น ซึ่งพลังอำนาจของชาติจะเป็นขีดความสามารถทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ผ่านพ้นจากภัยคุกคามได้ ด้วยความหมายของคำว่าความมั่นคงที่ขยายแวง

ไปกว้างไกล ทำให้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติอาเซียนเป็นปัญหาที่มีอยู่หลากหลายด้าน และการจัดการกับปัญหาต้องการพลังการทำงานที่อาศัยความร่วมมือระหว่างกัน โดยเฉพาะการจัดการปัญหา ด้านความมั่นคงในเรื่องของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่

### ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ

1. ความหมายทั่วไป ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของชาติ ตลอดจนความเป็นปึกแผ่น แน่นแฟ้น คงทนของชาติพร้อมที่จะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ใน อนาคต และการที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจากอันตรายที่ถึงปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า ภัยคุกคาม (Threats) ทั้งปวง

2. ความหมายเฉพาะ ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชของชาติบูรณาภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการยอมรับนับถือจากนานาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความมั่นคงของแกนทั้ง 3 ได้แก่ ชาติ ซึ่งเกิดจากประชาชนเป็นพื้นฐานที่จะต้องเสริมสร้างให้มีความมั่นคง ไม่แตกแยก และมีจิตสำนึกที่ดี ศาสนาเป็นศูนย์รวมของศรัทธาประชาชนที่ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคง พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมของศรัทธาประชาชนทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่น ประชาชนคนไทยทุกคนต้องเทิดทูนเหนือสิ่งอื่นใด

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐ และหน้าที่ของประชาชนชาวไทยไว้อย่างชัดเจนตามที่ปรากฏอยู่ในหมวด 5 ส่วนที่ 2 แผนนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา 77 กล่าวว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย และบูรณาภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเพื่อการพัฒนาประเทศ” หน้าที่ของชนชาวไทยปรากฏอยู่ใน หมวด 4 มาตราที่ 70 และ 71 ซึ่งมาตรา 70 กล่าวว่า “บุคคลมีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มาตรา 71 กล่าวว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย”

นอกจากนี้นักวิชาการยังได้ให้ความหมายของความ มั่นคงแห่งชาติในอีกแง่มุมหนึ่งของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ปัจจัย ดังนี้

- ปัจจัยระดับ (Level Factor) ประกอบด้วย ความมั่นคงของบุคคล ความมั่นคงของกลุ่ม ผู้ปกครอง ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงของรัฐ

- ปัจจัยมิติ (Dimensional Factor) ประกอบด้วย ด้านการเมือง การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ ซึ่งทั้ง 2 ปัจจัยไม่ได้ยึดรัฐเป็นหลักในการพิจารณา แต่คำนึงถึงประชาชนและสังคมเป็นหัวใจสำคัญในการพิจารณา โดยมองว่ารัฐนั้นไม่มีตัวตนที่แท้จริง แต่ประชาชนต่างหากที่เป็นฐานอำนาจที่แท้จริงของประเทศ หากรัฐไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญแล้วรัฐจะดำรงอยู่ไม่ได้ ดังนั้น ความมั่นคงในความหมายนี้ คือ สวัสดิภาพความ

ปลอดภัยตลอดจนความผาสุกของประชาชนและของสังคมโดยยึดถือคนเป็นหลักในการคิดและเป็นการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชน

ปัจจุบันความมั่นคงแห่งชาติถูกมองว่า “เป็นความมั่นคงในลักษณะองค์รวมที่มีความหมายกว้างขึ้นครอบคลุม ถึงปัจจัยทุก ด้าน โดยไม่มองเฉพาะในความหมายเพียงเพื่อความอยู่รอดความปลอดภัยของรัฐ หรือความเข้มแข็งของชาติ ของชุมชน และของประชาสังคมในทุกด้าน แต่จะหมายความรวมไปถึงความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้านด้วย เนื่องจากประเทศไม่สามารถดำรงอยู่ตามลำพังได้ หากประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีความมั่นคง แนวคิดในลักษณะองค์รวมดังกล่าว เรียกว่า เป็นความมั่นคงสมบูรณ์แบบหรือความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ” อย่างไรก็ตามความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่กว้างขวางเกี่ยวข้องกับและครอบคลุมทุกเรื่องของกิจการต่างๆ ภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และพลังงาน ความมั่นคงแห่งชาติจึงไม่ใช่เรื่องของการป้องกันประเทศเหมือนในอดีตที่ความมั่นคงต้องขึ้นอยู่กับความสามารถทางด้าน การป้องกันประเทศเป็นสำคัญ แต่เป็นปรากฏการณ์ (Phenomenon) และสถานการณ์ของประเทศที่รวมเอากิจกรรมต่างๆ อันจะทำให้ชาติเกิดความมั่นคงขึ้น

### องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ

ปัจจัยพื้นฐานของพลังอำนาจแห่งชาติเป็นองค์ประกอบหลักของความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นขีดความสามารถที่จะทำให้ประเทศนั้นๆ มีความมั่นคงซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลักใหญ่ๆ อันได้แก่องค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้แบ่งองค์ประกอบความมั่นคงออกเป็น 8 ด้าน โดยเพิ่มด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ดังนี้

1. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง หมายถึง การที่ประเทศมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพอยู่บริหารประเทศได้ครบตามวาระ มีคณะรัฐบาลที่มีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความเสียสละและมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติอย่างแท้จริง บริหารงานด้วยความสะอาดโปร่งใส ได้รับความเลื่อมใสและไว้วางใจจากประชาชน ตลอดจนกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาประเทศพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติให้มีความเจริญก้าวหน้า สังคมมีความเข้มแข็ง มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทำให้ประชาชนในชาติมีความอยู่ดีกินดี มีสิ่งบริการและอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความสามารถในการรักษากฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ภายในประเทศให้ประชาชนในชาติได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการต่างประเทศจะต้องมีรัฐบาลที่มีความสามารถทางการทูต นำพาให้ประเทศสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ในด้านเศรษฐกิจและการค้า เพื่อนำผลประโยชน์และเงินตราเข้าประเทศ และนำพาประเทศให้พ้นจากภัยคุกคามในด้านต่างๆ นอกจากนี้จะต้องมีผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์มีความซื่อสัตย์ มีความเสียสละ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล สามารถรู้เท่าทันเหตุการณ์ต่างๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่ๆ ในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ได้

2. ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตโดยต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ทั้งเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศเศรษฐกิจภายในประเทศ ประเทศจะต้องมี โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งสมบูรณ์ และ

กระจายออกไปทั่วประเทศเพื่อเอื้ออำนวยให้แก่การประกอบอาชีพต่างๆ ของคนในชาติไม่เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและเอื้อประโยชน์ต่อการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้นำเงินมาลงทุนในประเทศ นอกจากนี้ประเทศจะต้องมีระบบการเงินและการคลังที่ดี ยึดมั่นในระเบียบวินัย มีความโปร่งใส กฎหมายและระเบียบต่างๆ จะต้องเอื้อประโยชน์ให้การทำธุรกิจของคนในชาติเป็นไปอย่างราบรื่น ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจของคนไทยสามารถแข่งขันกับต่างชาติในเวทีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ช่วยศึกษาและหาตลาดสินค้าใหม่ๆ ให้นักธุรกิจไทยสามารถนำกำไรที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การค้าขายและการส่งออกมีการเจริญเติบโต ได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพื่อนำไปพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

3. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร (การป้องกันประเทศ) หมายถึง การที่ประเทศมีความพร้อมทางด้านกำลังพลและกองทัพที่จะสามารถป้องกันรักษาเอกราชและอธิปไตย รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ของชาติ จากการใช้กำลังทหารของต่างชาติเข้ามาคุกคาม ดังนั้น ความมั่นคงทางด้านการทหารนั้น จึงหมายถึง กองทัพจะต้องมีความพร้อมทางด้านกำลังพล และยุทธโศปกรณ์และจะต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะป้องกันและตอบโต้ประเทศที่คิดจะใช้กำลังเข้ารุกรานประเทศเรา นอกจากนี้กองทัพจะมีความมั่นคงได้จะต้องมีผู้นำที่เฉลียวฉลาด มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำสูง ให้ความสนใจและเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของทหารในกองทัพ มีความรักในวิชาชีพ ยอมสละเวลาและชีวิตเพื่อการพัฒนากองทัพให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงอย่างแท้จริง ให้ความสนใจและเฝ้าติดตามสถานการณ์ต่างๆ ของโลกของภูมิภาคและของประเทศ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามทุกรูปแบบ สำหรับงานข่าวกรองของกองทัพ จะต้องมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนดำเนินการทางการทูตเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ

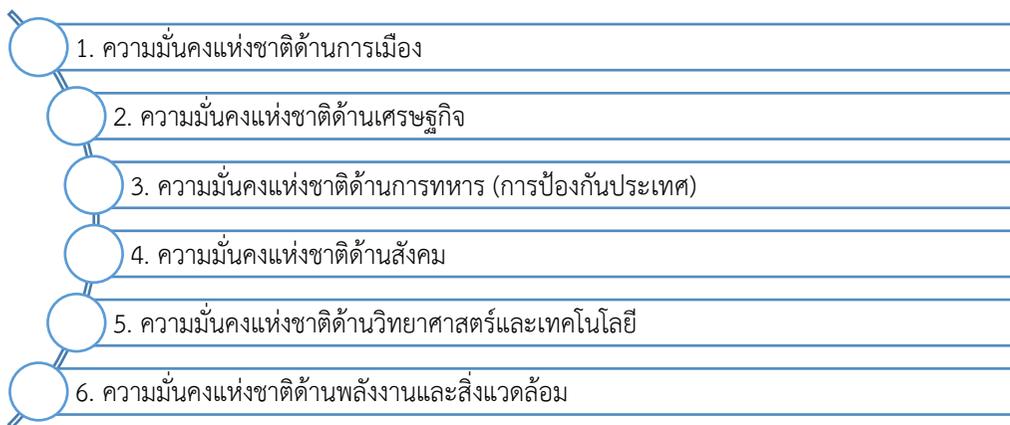
4. ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม หมายถึง การที่ประเทศมีสังคมของคนในชาติที่เข้มแข็ง มีความรักและความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข คนในชาติมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของคนในชาติ ประชาชนมีความเชื่อ มีค่านิยม มีวัฒนธรรมที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ และ พัฒนาคุณภาพของประชาชน เช่น มีความขยันอดทน ใฝ่หาความรู้ มีความรักชาติ ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี มีความสนใจและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองรัฐบาล คอยสอดส่องสิ่งไม่ดีงามต่างๆ ช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐบาล ให้คำแนะนำในทางที่ดีต่อรัฐบาล รู้จักประหยัดคอตอ้อม พร้อมทั้งจะเสียสละเพื่อชาติ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกันภายในชาติ มีความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หากสังคมของคนในชาติใดมีลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้ชาติพัฒนาไปได้เร็ว เพราะคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ประเทศใดมีคนที่มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ประเทศนั้นก็จะมีเจริญก้าวหน้าไปได้เร็ว

5. ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หมายถึง การที่ประชาชนภายในชาติมีการคิดค้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อใช้ในเชิงการค้า และอุตสาหกรรมของประเทศอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมออันเป็นการพึ่งพาตนเองในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและลดการสูญเสียเงินตราของประเทศจากการที่ต้องไปซื้อและพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างชาติ

6. ความมั่นคงแห่งชาติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่ประเทศมีพลังงานภายในประเทศเพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต พลังงานนี้รวมทั้งพลังงาน

ในรูปของน้ำมัน กระแสไฟฟ้า และวัสดุอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชาติ และการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทุกชนิด หากประเทศขาดพลังงานหรือไม่เพียงพอแล้ว จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของชาติ ตลอดจนความอยู่รอดของชาติอีกด้วย ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชาติ รวมถึงผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลกและการดึงดูดนักท่องเที่ยวที่จะนำรายได้เข้าประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องรักษาสมดุล ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รักษาสภาวะแวดล้อมของประเทศให้ประชาชนได้มีอากาศและน้ำที่บริสุทธิ์ไว้เพื่อดำรงชีวิตและเพื่อประกอบอาชีพ มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ต่อสภาวะแวดล้อม รวมถึงสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่สร้างขึ้นในประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงแห่งชาติหลังยุคสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงไป และเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การจำแนกองค์ประกอบความมั่นคงที่กระทำมา 6 องค์ประกอบ อาจทำให้การพิจารณาไม่ครบในทุกประเด็น ความมั่นคงหลังยุคสงครามเย็นจึงมีลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic) หรือที่เรียกว่า ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านสารสนเทศ ความมั่นคงด้านระบาดวิทยา ความมั่นคงด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงด้านวัฒนธรรม และชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถทำความเข้าใจกับองค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติได้ดียิ่งขึ้น



แผนภาพที่ 2 องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ

### องค์กรที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ

ในการจัดการเรื่องความมั่นคงแห่งชาตินั้น ต้องอาศัยการดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ ร่วมกัน ได้แก่ หน่วยข่าวต่างๆ ในประชาคมข่าวกรอง ทำการพิสูจน์ทราบปัญหาหรือภัยคุกคามที่มีต่อความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำการศึกษาและตกลงในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้บังเกิดผลตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นอกเหนือจากองค์กรดังกล่าวที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติแล้ว ส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ถือว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วยทั้งสิ้น ในกิจการที่เกี่ยวกับการเสนอนโยบาย การปฏิบัติ การประเมินผลตามมาตรการ แผนงาน และโครงการต่างๆ ตามที่รัฐบาลกำหนด นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ทำ

หน้าที่สนับสนุนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ องค์กร พัฒนาเอกชน หน่วยงานขององค์กรระหว่างประเทศที่ปฏิบัติ ภารกิจในประเทศ หรือเกี่ยวข้องต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ตลอดจนความร่วมมือของคนในชาติ

## บทสรุป

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการธำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย เอกภาพของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนและสถาบันอันเป็นหลักของชาติ ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ในส่วนของการกำหนดรูปแบบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติขึ้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้อนุมัตินโยบาย สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยฉบับได้เน้นให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพความมั่นคงภายในประเทศ และการป้องกันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการดูแลให้สังคมรู้เท่าทัน และสามารถปรับตัวผ่านพ้นวิกฤตในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สามารถป้องกันความเสี่ยงของการเกิดวิกฤตการณ์ใช้ความรุนแรงให้ได้มากที่สุด มีการจัดการให้คนในชาติสามารถอยู่ร่วมกันด้วยสันติวิธีได้ แม้มีความเห็นต่างก็สามารถสร้างความเป็นธรรมและความยุติธรรมในสังคม รวมทั้งนำคุณธรรม จริยธรรม และวิถีชีวิตแห่งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นความดีงามของสังคมไทยกลับคืนมา ทุกคนเห็นคุณค่าของสันติวิธี และความสมานฉันท์ภายในชาติ เป็นพลังในการเสริมสร้างพื้นฐานที่มั่นคงในการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญภาวะความเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ

## เอกสารอ้างอิง

- Dror, Y. (1968). *Public Policy- Making Re-examination*. San Francisco, CA : Chandles.
- Dryzek, John S., and Stephen T. Leonard. (1988). *History and Discipline in Political Science*. American Political Science Review. 82 (4),1245-1260
- E.S. Quade. (1953). *Analysis of Public Decisions*. New York : Elsevier Science Publishing Co.
- Easton, David. (1955). *The Political System*. New York : Knopf.
- Jumpol Nimpanich. (2006). *Policy Analysis : Scope, Concepts, Theories and Case Examples*. 3<sup>rd</sup> edition. Nonthaburi : Sukhothai Thammathirat Open University Press. [In Thai]
- Kunthon Thanaphongsathon. (1985). *Principles of State Policy Making*. Bangkok : Thammasat University. [In Thai]
- Lindblom, Charles E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The Policy Making Process*. 2<sup>nd</sup> edition. New Jersey : Prentice-Hall.
- Office of the National Security Council. (2007). *National Security Policy (2007-2011)*. Bangkok : Printing House OF Secretariat of the Cabinet. [In Thai]

- Pakorn Preeyakorn. (2014). *Public Policy, Planning and Strategic Management*. Bangkok : National Institute of Development Administration. [In Thai]
- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois : The Dorsey.
- Sharkansky, Ira. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago : Markham.
- Sombat Thamrongthanyawong. (2009). *Public Policy : Concept, Analysis and Processes*. Bangkok : Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration. [In Thai].
- Wichien Chuenchob. (2005). *Public Policy*. Bangkok : Ramkhamhaeng University. [In Thai]
- William, W. Boyer. (1975). "Implementation Analysis and Assessment". *Policy Analysis*, 1 (3) : Summer.